

О. Ю. ТОДИКА

**ВИБОРИ
ДО ПАРЛАМЕНТІВ
КРАЇН СНД**



Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого

О. Ю. ТОДИКА

код екземпляра

144448



**ВИБОРИ
ДО ПАРЛАМЕНТІВ
КРАЇН СНД**
(Порівняльно-правовий аспект)

Монографія

*Бібліотека
Національної юридичної
академії імені Ярослава Мудрого
14.04.03.*

О. Ю. Тодика

Харків «Факт» 2003

X 805

№: 100

правово

зак. 177

ББК 67.300
Т50

Рецензенти:

В.Ф. Погорілко, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, член-кореспондент Академії правових наук України
О.Н. Ярмиш, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України

Відповідальний редактор — **В.О. Рієка**, кандидат юридичних наук, доцент

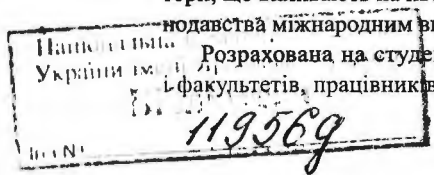
Тодика О.Ю.

Т50 **Вибори до парламентів країн СНД (Порівняльно-правовий аспект):** Монографія. — Х.: Факт, 2003. — 147 с.
ISBN 966-637-128-6.

У монографії на основі сучасної теорії виборчого процесу аналізуються питання конституційно-правового регулювання виборів до парламентів країн СНД, специфіка парламентських виборчих правовідносин, методологічні засади і політико-правові аспекти виборів. Дається функціональна характеристика парламентських виборів, аналізуються актуальні проблеми становлення сучасної системи парламентських виборів у країнах СНД, етапи і тенденції розвитку законодавства по виборах до парламентів, фактори, що впливають на нього, відповідність вітчизняного виборчого законодавства міжнародним виборчим стандартам.

Розрахована на студентів, аспірантів, викладачів юридичних вузів і факультетів, працівників державного апарату, членів виборчих комісій.

ББК 67.300



ISBN 966-637-128-6

© О.Ю. Тодика, 2003
© Видавництво «Факт», 2003

Зміст

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ ВИБОРІВ ДО ПАРЛАМЕНТІВ КРАЇН СНД	7
§1. Методологічні засади і політико-правові аспекти парламентських виборів	7
§2. Поняття виборів, виборчого права і виборчого законодавства	26
§3. Функціональна характеристика інституту парламентських виборів	39
§4. Проблеми становлення сучасної системи парламентських виборів у країнах СНД	53
РОЗДІЛ 2. СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПО ВИБОРАХ ДО ПАРЛАМЕНТІВ КРАЇН СНД І ПРОБЛЕМИ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ	67
§1. Етапи і тенденції становлення і розвитку законодавства по виборах до парламентів	67
§2. Фактори становлення і розвитку сучасного законодавства по виборах до парламентів країн СНД	87
§3. Законодавство по виборах до парламентів країн СНД в аспекті міжнародних виборчих стандартів	101
§4. Специфіка виборчих правовідносин і проблеми реалізації законодавства по виборах до парламентів країн СНД	113
ВИСНОВКИ	141

ВСТУП

Демократизація суспільних процесів у пострадянських державах — країнах СНД — визначальна ознака становлення в них демократичного політичного режиму, формування правової державності й громадянського суспільства. Поступово йде розвиток правової системи, спрямованої на забезпечення політичних та інших прав громадян. У країнах СНД відбуваються суттєві зміни в правовому регулюванні виборів і референдумів як основоположних форм безпосереднього волевиявлення народів цих країн. Насамперед, це знайшло втілення в нормах виборчого законодавства. Лише за умов демократичного політичного режиму ефективно функціонуватимуть ці інститути народовладдя. З допомогою виборів у країнах СНД відбувається процес формування їх парламентів. Ставши суверенною, кожна з цих країн сама встановлює законодавство про вибори до своїх парламентів, принципи і процедури участі громадян у виборчому процесі.

Тема виборів до парламентів країн СНД є досить актуальною в науковому аспекті. Це зумовлюється, насамперед, необхідністю врахування в законодавстві про вибори народних депутатів України позитивного досвіду правового регулювання виборів до парламентів інших країн СНД, втілення у виборчий процес міжнародних виборчих стандартів, розвитку виборчих правовідносин на демократичних засадах. Її актуальність зумовлюється й тим, що в державному механізмі країн СНД парламенти посідають особливе місце, і характер виборів до них є показником рівня демократизму держави та суспільства. Парламенти, реалізуючи законодавчу функцію, визначають напрямок розвитку правової системи, юридичний статус різних суб'єктів правовідносин, і насамперед людини і громадянина. Контрольна, установча, бюджетна функції парламентів у країнах СНД спрямовані на реалізацію інтересів народу, кожної особи. В конституційному законодавстві, виходячи з високого правового статусу і ролі парламентів у нормативному регулюванні суспільних відносин, приділяється особлива увага питанням виборів, організації і функціонування парламентів. Тому вибори до парламентів країн СНД повинні бути предметом ґрунтовного наукового дослідження.

У політико-правовій сфері перед країнами СНД постає ряд загальних проблем, вирішення яких безпосередньо пов'язане з активною діяльністю їх парламентів. У країнах СНД є багато спільних рис, наприклад у менталітеті народів, рівні правової культури населення, історичному минулому, самому типі правової системи, на базі якої реалізуються виборчі правовідносини. Сьогодні всі держави СНД знаходяться на перехідному етапі.

В їх конституціях, виборчому законодавстві багато спільного, що потребує свого узагальнення. Отже є об'єктивна необхідність наукового аналізу виборчого законодавства, виборчих правовідносин по виборах до парламентів країн СНД з метою врахування досвіду для подальшого вдосконалення виборчого законодавства і практики його застосування в Україні. Це важливо не лише із суто юридичної, але й з політичної точки зору.

Після прийняття в країнах СНД демократичних конституцій, які закріпили суверенітет народу як основоположний принцип конституційного ладу, роль безпосереднього волевиявлення громадян суттєво підвищилась, і насамперед через таку форму прямої демократії, як вибори. Інститут виборів спрямований на забезпечення активної участі громадян у політичному житті, на їх активне залучення до управління державними справами, створення умов для подолання відчуженості громадян від влади. Перед усіма країнами СНД стоїть завдання зробити народовладдя не формальним атрибутом держави, а реальним політико-правовим процесом волевиявлення народу. Саме вибори до парламентів мають основоположне значення для забезпечення легітимності, стабільності, поступовості та наступності влади народу в кожній з країн СНД. У цих країнах активно йде пошук оптимальної виборчої системи щодо виборів у їхні парламенти (мажоритарна, пропорційна, змішана). Це є досить важливим питанням для України, Росії, республік Білорусь, Молдова. Аналіз існуючого досвіду в країнах СНД має суттєве значення для новелізації виборчого законодавства і виборчої системи по виборах до Верховної Ради України, інших країн Співдружності.

Вибори до парламентів у країнах СНД відбуваються на основі різних нормативно-правових актів. Деякі республіки мають виборчі кодекси (Білорусь, Молдова, Киргизстан), в інших діють окремі виборчі закони щодо виборів у парламенти (Україна, Російська Федерація). Доцільно виявити позитивні та негативні чинники обох моделей правового регулювання парламентських виборів, визначитися на майбутнє з оптимальною системою регулювання виборів до Верховної Ради України.

Законодавство по виборах до парламентів країн СНД реально виявляє свої якості в процесі застосування, тобто у правовідносинах, яким притаманні як загальні риси конституційно-правових відносин, так і своя специфіка. Отже, постала необхідність наукового аналізу виборчих правовідносин по виборах до парламентів для врахування всього позитивного і вдосконалення практики виборів у парламенти.

Законодавство про вибори в парламенти країн СНД пройшло декілька етапів, і характерними його рисами і тенденціями в сучасний період державотворення є детальніша регламентація всіх стадій виборчого процесу матеріальними і процесуальними нормами, орієнтація на міжнародні виборчі стандарти, на врахування вітчизняного і зарубіжного досвіду правового регулювання парламентських виборів. Разом з цим даному законодавству притаманні нестабільність, часті зміни навіть напередодні виборів, значна залежність від політичної кон'юнктури, розстановки в країні політичних сил. Процес новелізації законодавства про вибори до парламентів

країн СНД значною мірою обумовлюється пошуком оптимальної виборчої системи. Вибори до кожного з парламентів країн СНД є конституційно-правовим інститутом у межах генерального інституту виборів. Інститут парламентських виборів має складну структуру, в основі якої — норми конституцій і законів про вибори. Слід зазначити, що процес становлення і розвитку законодавства по виборах до парламентів країн СНД зумовлюється багатьма чинниками, де головним є внутрішньополітичний фактор, який насамперед визначає спрямованість і зміст цього законодавства.

Виборче право і законодавство по виборах до парламенту України, інших країн СНД знаходяться в стадії становлення. Виникає багато проблем щодо нормативно-правового регулювання виборів та реалізації виборчого законодавства. У країнах СНД у сфері виборчих правовідносин йде становлення державної правової політики, яка спрямована на вдосконалення виборчого законодавства, забезпечення законності виборів, підвищення рівня правової культури учасників виборчого процесу. Але цій політиці не вистачає системності, стабільності, спрогнозованості, наукової обґрунтованості.

Парламентським виборам у країнах СНД притаманні не лише позитивні риси, такі, як демократизм, гласність, відкритість, змагальність, орієнтація на забезпечення виборчих прав громадян, а й застосування «брудних» виборчих технологій, в тому числі так званого «адміністративного ресурсу», порушення норм виборчого законодавства, жорстка конфронтація різних політичних сил, неприведення виборчого законодавства у відповідність з рішеннями органів конституційної юрисдикції. Отже, гостро постає проблема забезпечення законності при проведенні кампаній по виборах до парламентів.

Правовідносинам по виборах до парламентів країн СНД як виду конституційно-правових відносин, притаманні як спільні риси, так і специфіка, яка обумовлюється складом суб'єктів виборчих правовідносин, підставою виникнення, розвитку і припинення цих правовідносин, їх змістом і роллю у становленні народовладдя, формуванням парламентів на демократичних засадах.

Вибори до парламенту в кожній країні СНД як форма безпосереднього волевиявлення народами цих країн своєї волі при формуванні законодавчого органу мають основоположне значення для становлення в цих країнах правової державності й громадянського суспільства, забезпечення стабільності конституційного ладу, наступності влади, її легітимності, реалізації громадянами політичних прав. Вибори до парламенту — це реалізація установчої влади народу в країнах Співдружності.

Виходячи із ролі парламентів у державному механізмі кожної країни СНД, єдності багатьох проблем виборчого законодавства і практики його застосування є необхідність наукового аналізу виборів до парламентів країн Співдружності Незалежних Держав. Розгляду найбільш актуальних проблем виборчого права і законодавства присвячене це монографічне дослідження, яке ми намагалися виконати насамперед у порівняльно-правовому аспекті та з урахуванням сучасної практики виборчих правовідносин.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ ВИБОРІВ ДО ПАРЛАМЕНТІВ КРАЇН СНД

§1. Методологічні засади і політико-правові аспекти парламентських виборів

Сьогодні перед вітчизняним правознавством стоїть актуальне завдання — формування сучасної методології і розроблення на її основі новітніх вітчизняних економічних, політичних і правових теорій. Ця проблема є спільною для всіх країн СНД. У літературі зазначається, що правильно обрана методологія дає можливість поєднувати як загальнофілософські, загальносоціологічні методи, так і приватноправові методи і засоби дослідження.

У будь-якому випадку методологія має бути достатньо «операційною», тобто такою, що наближає до істини, а не віддаляє від неї¹. В.П. Казимирчук вважав, що «наукова методологія — це застосування обумовлених діалектичним методом (як теорією пізнання) сукупності відповідних теоретичних принципів, логічних прийомів і конкретних способів дослідження предмета науки»². На його думку, «методологія правової науки включає в свою сферу систему правових понять, принципів і теорій, а також конкретні прийоми і засоби дослідження правових явищ»³. Проблеми методології правознавства є досить важливими і складними на сучасному етапі державотворення⁴.

На цьому наголошувалося на Міжнародній науково-теоретичній конференції «Проблеми методології сучасного правознавства», яка відбулася 9—10 жовтня 1996 р. у Києві. У проекті рекомендацій конференції підкреслювалося, що загальний стан розробки методологічних проблем українського правознавства відстає від сучасних потреб, хибує суттєвими недоліками. Поширення набули методологічна невизначеність, еkleктизм, а також некритичне запозичення певних методів та методичних засобів інших наук поза межами їх можливого використання у дослідженнях правових проблем. Мають місце безпідставне застосування концепцій та норм,

¹ Ковлер А.И. Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории. — М., 1990. — С. 29.

² Казимирчук В.П. Право и методы его изучения. — М., 1965. — С. 44.

³ Казимирчук В.П. О разработке методологии в советской юридической науке//Советское государство и право. — 1962. — № 9. — С. 39.

⁴ Селиванов В. До проблеми розроблення концепції розвитку вітчизняної юридичної науки//Право України. — 2001. — № 7. — С. 11.

що належать до різних, нерідко протилежних зарубіжних правових систем¹. М.І. Козюбра вважає, що одним з головних завдань методології права на її філософсько-світоглядному рівні є подолання економіко-матеріалістичного монізму в підході до аналізу права. При цьому мова йде не про заперечення детермінізму, в тому числі й економічного, і перехід на позиції релятивізму, а про відмову від абсолютизації економічного детермінізму, від протиставлення матеріального та ідеального, про визнання помилковою дихотомію «базис» (первинне, визначальне), а «надбудова» (вторинне, похідне). Він підкреслює, що арсенал спеціальних методів дослідження права розширюється, і це істотно впливає на формування предмета правознавства².

Питання конституційного процесу на сучасному етапі, як зазначається в літературі, безпосередньо пов'язані з вирішенням методологічних проблем всієї юридичної науки, ефективним застосуванням методологічного інструментарію для аналізу державно-правових процесів³. На складності і актуальності методологічних проблем юридичної науки особливо акцентується і в російській науковій літературі⁴. Методологічне значення мають принципи права⁵. Питанням методології права приділяється значна увага науковців і в Україні⁶.

¹ Проблеми методології сучасного правознавства: Матеріали міжнародної науково-теоретичної конференції. 9—10 жовтня 1996 р. — К., 1996. — С. 20.

² Козюбра М.І. Методологія права: концептуальні підходи//Проблеми методології сучасного правознавства: Матеріали міжнародної науково-теоретичної конференції. 9—10 жовтня 1996 р. — К., 1996. — С. 24.

³ Тацій В., Тодика Ю. Методологічні питання розвитку конституційного процесу//Право України. — 1996. — № 12. — С. 28.

⁴ Алексеев С.С. Общая теория права. Курс: В 2 т. М., 1982. Т.1; Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий нормы права. — М., 1976; Денисов Ю.А., Спиридонов Л.И. Абстрактное и конкретное в советском правоведении. — Л., 1987; Зивс С.Л. О методе сравнительного исследования в науке о государстве и праве//Советское государство и право. — 1964. — № 3; Казьмин И.Ф. Общие проблемы права в условиях научно-технического прогресса. — М., 1986; Карташов В.Н. Введение в общую теорию правовой системы общества. Ч.1—4. — Ярославль, 1996—1998; Керимов Д.А. Конституция СССР и развитие политико-правовой теории. — М., 1979; Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). — М., 2000; Керимов Д.А. Общая теория государства и права. Предмет. Структура. Функции. — М., 1977; Керимов Д.А. Философские проблемы права. — М., 1972; Сырых В.М. Логические основания общей теории права. Т.1. Элементный состав. — М., 2000.

⁵ Хропанюк В.Н. Теория государства и права / Под ред. В.Г.Стрекозова: Учеб. пособие для вузов. — М., 1996.

⁶ Зеленецький В.С. Структурні компоненти наукової методології//Проблеми методології сучасного правознавства: Матеріали міжнародної науково-теоретичної конференції. 9—10 жовтня 1996 р. — К., 1996; Мурашин О.Г. Методологічні орієнтири прямого народовладдя в праві України//Проблеми методології сучасного правознавства: Матеріали міжнародної науково-теоретичної конференції. 9—10 жовтня 1996 р. — К., 1996; Панов М., Герасіна Л. Правова політика як універсальний феномен соціального буття //Право України. — 2000. — № 8; Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. — К., 1999.

Наука конституційного права в країнах СНД має досить широкий арсенал методів дослідження державно-правових відносин: порівняльно-правовий, логічний, історичний, статистичний, конкретно-соціологічний тощо. Разом з цим постає проблема удосконалення методологічних підходів щодо аналізу конституційно-правової матерії з урахуванням вітчизняного і світового досвіду конституціоналізму. Це стосується і проблеми наукового обґрунтування виборчих правовідносин, які діалектично розвиваються під впливом об'єктивних і суб'єктивних чинників.

При цьому слід враховувати, що відхід від марксистської ідеології на пострадянському просторі поставив методологічні проблеми найбільш гостро. У тому числі й щодо аналізу виборчих правовідносин під час формування парламентів у країнах СНД. У методологічному арсеналі розгляду цих проблем багато спільного, оскільки національні правові системи країн колишнього СРСР базуються на схожому менталітеті народів, є спільними для всіх країн СНД проблеми у політико-правовому просторі, невизначеність до кінця моделі формування своїх парламентів (мажоритарна, пропорційна чи змішана виборча система) тощо. Тому є необхідність наукового аналізу виборчого процесу з урахуванням динаміки розвитку законодавства по виборах до парламентів країн СНД. При цьому ми виходимо з того, що методологічні питання виборчого процесу на сучасному етапі безпосередньо пов'язані з вирішенням методологічних проблем усієї юридичної науки, ефективним застосуванням методологічного інструментарію аналізу державно-правових процесів, підвищення ролі науки конституційного права у державотворенні.

Проблема методів наукового аналізу виборчого процесу є досить актуальною, оскільки мова йде про необхідність пошуку шляхів підвищення впливу результатів конституційно-правових досліджень на вирішення нагальних проблем формування парламентів, забезпечення при цьому виборчих прав громадян, розбудови державності кожної з країн СНД на демократичних засадах. Вчені використовують різні методи наукового аналізу виборчого процесу — системний, порівняльно-правовий, історичний, статистичний, конкретно-соціологічних досліджень тощо.

Системний метод дає змогу розглядати процес формування парламентів у країнах СНД як цілісну взаємопов'язану систему дій, де всі стадії виборчого процесу (призначення виборів, формування виборчих округів і виборчих дільниць різного рівня, фінансування, передвиборна агітація, організація проведення виборів, підрахунок голосів виборців, оприлюднення результатів виборів) між собою тісно пов'язані. На основі системного підходу є можливість визначити роль і місце кожної стадії цього процесу, органів державної влади і місцевого самоврядування у проведенні виборів до парламентів країн СНД.

Зростає значення порівняльно-правового методу наукового дослідження державно-правових процесів. С.В. Бобровник ґрунтовно зазначає: «Потреба у формуванні національної правової системи, яка б відповідала

сучасним тенденціям правового розвитку та міжнародним стандартам, відмова від методологічного монізму дають поштовх до переоцінки уявлень про роль порівняльно-правових досліджень у вітчизняній юридичній науці»¹.

Сьогодні суттєво підвищується роль порівняльно-правового методу дослідження виборчих правовідносин у формуванні парламентів у країнах СНД. Він виявляється у порівнянні норм та інституту виборчого права цих країн, пошуку оптимальної моделі врегулювання виборчого процесу, проведення виборів на демократичних засадах. Цей метод є важливим інструментом використання позитивного досвіду кожної з країн СНД у конституційно-правовій сфері, виявлення найбільш ефективних моделей впровадження сучасних виборчих технологій, а також досвіду країн з усталеною демократичною системою регулювання виборчого процесу. Це один з основоположних методів наукового аналізу виборчих правовідносин.

У сучасних наукових дослідженнях приділяється значна увага порівняльному правознавству. Ю.О. Тихомиров зазначає, що «порівняльне правознавство» є теорією або науковою дисципліною ряду галузей юридичної науки. Його мета — проаналізувати і співставити різні правові масиви і системи між собою і з нормами міжнародного права, виявити спільність і відмінність, тенденції розвитку². У літературі підкреслюється, що, якщо під правовою наукою слід розуміти не тільки тлумачення національних законів, правових принципів і норм, а й аналіз моделей для запобігання соціальних конфліктів, тоді стає зрозумілим, що порівняльне правознавство як метод має ширший спектр типових рішень, ніж національно замкнута правова наука. І насамперед тому, що рішення, які є в правових системах світу, є більш різнобічними і багатішими за змістом, ніж у національній правовій системі³. У деяких вузах Росії, інших країн СНД як спецкурс була введена дисципліна «Порівняльне державознавство»⁴.

Порівняльно-правовий метод дослідження державно-правових процесів у країнах СНД, у тому числі й щодо аналізу виборчих процесів, отримав в останні роки своє належне застосування. Але нерідко при цьому виявляється дилетантизм, недооцінювання вітчизняного і переоцінювання зарубіжного досвіду, не враховуються в достатній мірі умови формування відповідних правових норм та інститутів, історія і традиції тієї чи іншої країни, рівень правової культури суб'єктів виборчих правовідносин. Тому, використовуючи зарубіжний досвід конституційно-правового регулювання виборів

¹ Бобровник С.В. Теоретико-правові дослідження і перспективи їх розвитку//Правова держава: Щорічник наук. праць Ін-ту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. — К., 2000. Вип. 11. — С. 25.

² Тихомиров Ю.А. Конституционные правоотношения//Теоретические основы Советской Конституции. — М., 1981. — С. 30.

³ Марченко М.Н. Сравнительное правоведение. Общая часть: Учебник. — М., 2001. — С. 131.

⁴ Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного права. — М., 1997. — С. 6.

до парламентів, в інші органи державної влади і місцевого самоврядування, слід враховувати, що виборче законодавство в кожній країні базується не лише на загальнолюдських демократичних цінностях конституціоналізму, а й формується під впливом економічних, політичних і соціальних чинників, відбиває рівень правової культури суб'єктів виборчих правовідносин. Треба враховувати й те, що деякі ідеї і моделі настільки обумовлені національними, релігійними, історичними та соціокультурними особливостями, що вони не можуть механічно переноситись і в іншу країну, а тим більше — в країну з іншою правовою системою.

Практика також свідчить, що та чи інша юридична модель може досить плідно працювати на одному етапі життя держави і суспільства і не дасть необхідної віддачі, і навіть може стримувати процес державотворення в інших умовах. Це можна довести, враховуючи новелізацію виборів у парламент України, коли свого часу він обирався за мажоритарною виборчою системою, а потім за змішаною. І сьогодні йде пошук найбільш оптимальної системи виборів до Верховної Ради України. Така ж проблема постала і перед іншими країнами СНД.

Разом з цим порівняльно-правовий метод дослідження виборчого законодавства і практики його застосування об'єктивно необхідний для вирішення актуальних питань виборчого процесу в кожній з країн Співдружності, особливо щодо формування їхніх парламентів. Тому такі дослідження мають значну перспективу.

Історичний метод. Будь-яке правове явище, кожний правовий інститут має свою історію становлення і розвитку. Це в повній мірі стосується й інституту парламентських виборів кожної з країн СНД. На сучасному етапі розширюється значення історичного методу, який дає змогу виявити тенденції розвитку конституційно-правового регулювання виборчих правовідносин з формування органів законодавчої влади на різних етапах розвитку країни. Принцип історизму означає необхідність розгляду конституційно-правового інституту виборів у процесі його становлення і розвитку, статички і динаміки. Визнання причинності у розвитку конституційної реальності, у нашому випадку виборчого процесу, покладається в основу аналізу виборів. Повноцінне теоретичне дослідження будь-якого державно-правового явища неможливе без історичного методу пізнання, оскільки він діалектично поєднаний з логічним, теоретичним методом. Тому виборчий процес повинен розглядатися з урахуванням конкретних історичних умов, відповідних теорій, ідей і поглядів, концепцій щодо виборів на певному етапі розвитку країни. Жоден повноцінний теоретичний висновок не може бути зроблений без опори на історичні знання, без врахування того, як відповідне явище виникло, розвивалось і що воно являє собою сьогодні. Без історичного підходу неможливе формування наукової теорії виборчого процесу. При цьому слід враховувати не тільки зарубіжний, а, насамперед, вітчизняний досвід регулювання виборчих правовідносин. Не треба відкидати того, що було раніше, і не слід переймати все те, що є сьогодні, наприклад «брудні

виборчі технології», які досить активно застосовуються не тільки у країнах західної демократії, а й країнах СНД.

Метод соціологічних досліджень по виборах до парламентів країн СНД дає змогу під час аналізу виборчого процесу спрогнозувати можливість перемоги тих чи інших партій, виборчих блоків, депутатів на виборах до парламенту, розвиток політико-правового процесу. Для того щоб державні інституції могли приймати оптимальні рішення з актуальних проблем конституційного розвитку країни, наприклад, якою має бути система виборів до Верховної Ради України (змішаною чи пропорційною), не завадило б провести соціологічне дослідження з цього питання. Але це не було зроблено. Держава, а точніше відповідні державні інституції, не врахували суспільної думки з такого основоположного питання державотворення. Вважаємо, що органи державної влади мають періодично отримувати соціологічну інформацію і висновки з найсуттєвіших проблем розвитку конституційного процесу, в тому числі й у сфері виборчих правовідносин.

Одна з тенденцій, яка досить чітко виявлялася під час виборчих кампаній в країнах СНД, полягає в тому, що соціологічні дослідження більше проводять не державні інституції, а політичні партії та їх об'єднання, в основному, напередодні виборів.

Останніми роками при науковому аналізі конституційно-правових процесів все частіше застосовується **статистичний метод**. Він допомагає виявити ефективність дії конституційно-правових норм та інститутів. Щодо виборчого процесу цей метод знаходить своє втілення в тому, що на основі статистичних даних по результатах виборів до парламенту науковці можуть визначити тенденції виборів у різних регіонах країни, підтримку чи навпаки несприйняття програм і дій відповідних політичних партій і їхніх блоків, рівень політичної активності громадян, їх абсентеїзму тощо. Важливим є те, що статистичні дані виборів до парламентів доводяться до широкого загалу. Так, Центральна виборча комісія опублікувала інформаційно-аналітичне видання «Парламент України: Вибори-98» у двох частинах, в якому наводяться аналітичні дані про кандидатів у народні депутати України у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі (від політичних партій і виборчих блоків партій), результати виборів у цьому окрузі, список народних депутатів, обраних від відповідних політичних партій і виборчих блоків¹, дається склад Верховної Ради України відповідного скликання². Аналогічні матеріали статистичного характеру публікуються і в Російській Федерації. Це має суттєве значення для аналізу результатів виборів, визначення стратегії і тактики виборчого процесу на майбутнє.

Системний підхід до виборів у парламенти дає змогу розглянути виборчий процес як сукупність взаємопов'язаних його стадій.

¹ Парламент України: Вибори-98: Інформаційно-аналітичне видання. Ч.1. — К., 1998. — С. 596—608.

² Там же. С. 631—652.

При науковому аналізі виборів до парламентів країн СНД важливим є застосування всього арсеналу методів дослідження виборчого процесу. Лише за такого підходу можна отримати об'єктивну картину виборів.

Питання методології є досить важливим при вивченні конституційних процесів. Вважаємо, що в його основі, безумовно, має бути діалектичний підхід. Це достатньо чітко виявляється при аналізі інституту виборів у парламенти країн СНД. Під впливом різних чинників, особливо політичних, у роки незалежності цих країн неодноразово змінювалося виборче законодавство, вдосконалювалася практика виборів. Вибори, дійсно, стали змагальними. Інститут виборів до парламентів в кожній країні СНД найбільш динамічний. Він постійно розвивається, збагачується. Тому, щоб зрозуміти цей інститут, необхідно при його науковому аналізі виходити з позицій діалектики. При цьому не слід відкидати як економічні, так і політичні, соціально-психологічні чинники, які на нього впливають. Є всі підстави вважати, що під впливом цих та інших факторів і далі буде розвиватися інститут виборів до парламентів у кожній з країн СНД. Причому цей інститут збагачуватиметься з урахуванням законодавцями цих країн позитивного досвіду правового регулювання цього інституту в інших країнах СНД. І не тільки цих країн.

Вважаємо за необхідне коротко проаналізувати роль і місце парламентів у системі влади, роль парламентаризму в становленні на демократичних засадах державності в країнах СНД.

У структурі державного механізму парламенти посідають особливе місце¹. По суті цивілізований період розвитку людства пов'язаний з історією парламентаризму². Парламент і парламентаризм — невід'ємні атрибути демократичної і правової держави, ознаки розвитку громадянського суспільства³. Парламент — це виборна колегіальна установа, що має законодавчі, контрольні, фінансові й інші повноваження. Він поширює свою юрисдикцію на всю територію країни. Існування парламенту — необхідний елемент демократії. Парламент в кожній з країн СНД відбиває історію і традиції своєї країни, її особливості⁴.

Правове положення парламентів різне, що певної мірою визначається формою правління, територіальним устроєм, іншими чинниками. За період існування країн СНД як незалежних держав значно розширилися повноваження їхніх парламентів, демократизувався процес їх формування, істотно змінилося законодавство по виборах до вищих представницьких органів влади. Помітною є тенденція раціоналізації парламентської діяльності.

¹ Парламентское право России. — М., 1999.

² Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. — Чернівці, 1998. — С. 11.

³ Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади реалізації Конституції України//Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 4(11). — С. 20.

⁴ Михалева Н.А. Избирательное право и избирательная система в Российской Федерации / В кн.: Государственное право Российской Федерации / Под ред. О.Е.Кутафина: Учебник. — М., 1996. — С. 276—280.

Ускладнилася структура парламентів. Парламенти у країнах СНД почали працювати на професійних засадах.

Парламентаризм — найбільше досягнення людства в розвитку й удосконаленні демократії. Нині парламенти є в більшості країн світу, в усіх країнах СНД. Вони між собою розрізняються за назвою, статусом, структурою, функціями, порядком діяльності. Разом з цим їх об'єднує те, що вони є і вищими, і представницькими органами державної влади. В Азербайджані парламент називається Міллі Менджліс Азербайджанської Республіки, у Вірменії — Національні Збори, в Білорусі — Національні Збори, які складаються із Палати представників і Сенату, в Грузії — Парламент, у Казахстані — Парламент Республіки Казахстан, що складається з двох палат: Сенату і Межелісу, в Киргизії — Жогорку Кенеш, який має дві палати: Законодавчі збори і Збори народних представників, у Республіці Молдова — Парламент, у Росії — Федеральні Збори, які мають дві палати: Раду Федерації і Державну Думу, в Таджикистані — Меджлісі Олі, у Туркменістані — Меджліс, в Узбекистані — Олій Мажліс Республіки Узбекистан, в Україні — Верховна Рада України¹.

Кожний парламент країн СНД має як спільні риси, так і свої особливості. Зокрема, згідно з Конституцією України, Верховна Рада — 1) єдиний орган законодавчої влади; 2) вона, на відміну від більшості парламентів світу, конституційно не визначається як представницький орган державної влади; 3) Верховна Рада є пріоритетною інституцією у системі органів державної влади; 4) відповідно до Конституції України, вона є однопалатним парламентом². Однопалатним є також парламент Республіки Молдова, у той час, як парламенти Російської Федерації і Білорусі є двопалатними.

У країнах СНД формується парламентаризм як ознака демократичного режиму. Це характеризується, насамперед, високою роллю парламенту в механізмі здійснення державної влади. Кожний парламент країн СНД — це представницький орган, який обирається населенням цих країн, є носієм законодавчої влади, невід'ємним інститутом демократичного державного ладу. Відповідно, їх формування повинно відбуватися на демократичних засадах. Завдання виборів — адекватно втілити волю народу.

Проблеми парламентаризму, організації і функціонування вищих органів законодавчої влади в наукових дослідженнях у країнах СНД займають достатньо вагоме місце³, що значною мірою обумовлюється роллю і місцем парламентів у державному механізмі цих країн.

¹ Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. документов. 2-е изд. — М., 1997.

² Погорілко В.Ф., Ставнійчук М.І., Федоренко Г.О. Український парламентаризм//Державотворення і правотворення в Україні. — К., 2001. — С. 51.

³ Погорілко В.Ф. Законодавча влада в Україні//Конституційне право України/ За ред. проф. В.Ф.Погорілка: Підручник. — К., 1999. — С. 397—458; Погорілко В.Ф., Тодика Ю.М. Конституційно-правовий статус Верховної Ради України / В кн.: Конституційне право України / За ред. В.Я.Тация, В.Ф.Погорілка, Ю.М.Тодики: Підручник. — К., 1999. — С. 174—219; Парламентаризм в Україні: теорія та практика: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. — К., 2001; Парламентское право России. — М., 1999.

В основі нашого дослідження — законодавство по виборах до парламентів України, Російської Федерації, Республіки Білорусь, Республіки Молдова, а також практика його реалізації. У методологічному аспекті важливо з'ясувати роль і місце виборів у системі формування парламентів у країнах СНД, їх соціально-політичне значення, значущість у становленні в цих країнах демократичного політичного режиму, у забезпеченні виборчих прав громадян. Отже, як уже зазначалося, спільним є не лише менталітет народів, схожість історичної долі, але й накопичений досвід державного будівництва, в тому числі практика виборів. Це необхідно оптимально використовувати в інтересах України. Досліджуючи такі процеси, важливо враховувати і форму правління, що існує в конкретній державі, і як правильно зазначає В.О. Ріяка, ця форма правління залежить від організації верховної державної влади ¹.

Стосовно специфіки дослідження аналізованої нами проблеми необхідно визначитися з такими поняттями, як «виборче право», «виборчий процес», «парламентські вибори», розглянути інститут виборів до парламентів країн СНД в аспекті народовладдя, становлення в цих країнах державності. Важливо виявити тенденції розвитку виборчих прав, відносин, динаміку, чинники, що на них впливають.

Вибори як важливий інститут конституційного ладу країни і формування органів державної влади і місцевого самоврядування — яскравий прояв демократії, народного суверенітету ². Відповідно, у науковій літературі виборчій системі, особливо у вищій законодавчій органі, приділяється значна увага ³. Водночас динамізм суспільних перетворень у політико-правовій сфері, у тому числі з питань виборчого законодавства, обумовлює необхідність подальшого дослідження виборчого права, виборчого процесу. Проблему виборів, формування законодавчих органів у країнах СНД не-

¹ Ріяка В.О. *Форми правління//Державне право зарубіжних країн (Загальна частина): Навч. посібник.* — Х., 1996. — С. 107.

² Колодій А., Копейчиков В., Цвік М. Народовладдя як основа представницької демократії//Українське право. — 1995. — №1(2). — С. 14—23.; Колодій А.М. Принципи права України. — К., 1998.; Петришин А.В. Право громадян на участие в управленні государством в системе институтов демократии / В кн.: *Проблеми провадження правових реформ в Україні: Зб. наук. праць / За ред. М.І.Панова.* — Х.: Нац.юрід.акад.України. — 1996; Рабинович П.М. *Законодавство сучасної України: до характеристики тенденцій розвитку//Вісник Академії правових наук України.* — 1996. — № 7. — С. 14—22.

³ Веденеев Ю.А. Новое избирательное право Российской Федерации: проблемы развития и механизм реформирования//Вестник Центральной Избирательной Комиссии Российской Федерации. — М., 2000. — № 1(91); *Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики: Зб.* — К., 2001; *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.В. Иванченко: Учебник для вузов.* — М., 1999; *Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики.* — К., 2001; *Тодика Ю.М., Бандурка О.М. Вибори народних депутатів України.* — Х., 1994.

можливо розглядати поза контекстом народовладдя і найважливіших форм його прояву. М.В. Цвік ґрунтовно зауважує: «державна влада, встановлена шляхом волевиявлення народу, вважається найбільш легітимною, тобто такою, що відповідає ідеалам, які склалися у суспільстві»¹.

Народний суверенітет, як принцип основ конституційного ладу, знайшов чітке закріплення в конституціях країн СНД (ст. 5 Конституції України, ст. 3 Конституції Російської Федерації, ст. 3 Конституції Республіки Білорусь, ст. 2 Конституції Республіки Молдова)². У конституціях країн СНД визначаються як найважливіші форми безпосередньої демократії вибори і референдум, що пов'язані із забезпеченням політичних прав громадян. Вважаємо, що виборчі права громадян — важлива гарантія реального переходу країн СНД до системи політичної демократії у власному розумінні цього поняття, тобто до системи організації і функціонування інститутів державної влади і місцевого самоврядування, заснованої на вільному політичному волевиявленні громадян, періодичній змінюваності влади за підсумками голосування. Виборчі права визначають політичну свободу громадянина, його автономію і самовизначення в політичній сфері, впливають на дії різноманітних політичних сил. Через виборчий процес громадяни дають політичну оцінку дієздатності державних інститутів, і насамперед парламентам. Виборчі права визначають зміст політичної правосуб'єктності громадян країн СНД, умови і межі взаємовідносин між політичним суспільством і державою, публічно-правову відповідальність представницьких і виконавчих органів державної влади і місцевого самоврядування за результати своєї діяльності перед виборцями.

Виборче право і законодавство в країнах СНД безпосередньо пов'язане із політичною діяльністю громадян і їх суспільно-політичних об'єднань. Воно комплексно регулює питання набуття і передачі влади, а виборчий процес, як різновид політичного процесу, є найважливішим елементом організації і здійснення публічної влади в сучасному суспільстві. Виборче право і процес за своїм змістом є юридичною формою і засобом здійснення політичної свободи в країнах СНД. І, безумовно, вибори до парламентів цих країн — яскраве тому підтвердження.

Виборче законодавство по виборах до парламентів країн СНД формується на базі конституційних приписів. Конституції цих країн обумовлюють взаємозв'язок між демократією як політичною формою організації державної влади і виборами як інститутом, що забезпечує одне з основних напрямків особистої участі громадян у керуванні справами держави. Це положення належить основам конституційного ладу і стосується політичних прав і свобод громадян, державної правосуб'єктності суспільства, відпо-

¹ Цвік М.В. *Форми безпосередньої демократії//Конституційне право України / За ред. В.Я.Тация, В.Ф.Погорілка, Ю.М.Тодики: Підручник. — К., 1999. — С. 148.*

² *Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. документов. 2-е изд. — М., 1997.*

відно до яких єдиним джерелом влади в цих країнах є багатонаціональний народ, що здійснює свою владу безпосередньо, а також через органи державної влади й органи місцевого самоврядування.

Фундаментальною є конституційна характеристика інституту виборів як і безпосереднього вираження влади народу. Так, Конституція Республіки Білорусь визначає: «Єдиним джерелом державної влади в Республіці Білорусь є народ» (ст. 3), «Громадяни Республіки Білорусь мають право брати участь у розгляді державних справ як безпосередньо, так і через вільно обраних представників. Особиста участь громадян у керуванні справами держави і суспільства забезпечується проведенням референдумів...» (ст. 37). Такі ж положення є в конституціях інших країн СНД.

Для розуміння природи демократії і правового регулювання парламентського виборчого процесу в країнах СНД принципове значення має закріплення в їхніх конституціях і у виборчих законах права громадян обирати і бути обраними в органи державної влади і місцевого самоврядування, брати участь у референдумах. Для розвитку інститутів демократії істотне значення має конституційна норма про заборону приймати закони, які скасовують або обмежують права і свободи людини і громадянина, як і те, що можуть бути обмеження законом, але лише в тій мірі, у якій це необхідно для захисту конституційного ладу. Класичне визначення демократичної державності визнає як її атрибутивну ознаку наявність державних органів, що обираються громадянами на певний строк. Ще в дореволюційній літературі підкреслювалося, що «необхідно визнати за народом не тільки одне право встановлювати спосіб правління, а й повноту верховної влади»¹.

Розвиток сучасного виборчого права і виборчого законодавства в країнах СНД безпосередньо пов'язаний з формуванням у цих країнах правової державності. Проблеми державності українські науковці в останні роки приділяють значну увагу². Становлення державності в Україні пройшло декілька етапів і відбувалося досить складно³. Методологічні аспекти цьо-

¹ Чичерин Б.Н. О народном представительстве. — М., 1899. — С. 30.

² Заєць А.П. Принципи розподілу влад в новітній українській конституційно-правовій практиці//Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 2(13). — С. 40—50; Петришин О.В. Конституційні засади інституту державної служби в Україні//Конституційне будівництво в Україні: теорія та практика: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. 1—3 червня 2000 р. — Ужгород. — С. 205—208; Скрипник О. Ідея соціальної справедливості в контексті теорії соціальної, правової держави//Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 2(25). — С. 17—24; Цвік М.В. Новий етап конституційного процесу//Там же. — 1996. — № 7. — С. 53—61.

³ Гончаренко В. Тернистий шлях до незалежності//Вісник Академії правових наук України. — 1996. — № 7. — С. 3—13; Румянцев В.О. Українська державність у 1917—1922 рр. (форми і проблеми розбудови). — Х., 1996; Румянцев В.О. Українська державність у 1917—1922 рр.: національно-демократична і радянська альтернативи. — Автореф. дис. ... докт.юрід.наук. — Х., 1998.

го процесу в своїх роботах розкриває А.П. Заєць¹. Також не просто розвивалися відповідні процеси і в інших країнах СНД².

Є чітка кореляційна залежність між процесом формування парламентів країн СНД і демократичними підвалинами державності цих країн. Демократизм держави знаходить вираження, насамперед, у забезпеченні народовладдя, що означає належність усієї державної влади народу, вільне здійснення ним своєї влади у повній відповідності з його суверенною волею і корінними інтересами. Визнання народу як верховного носія державної влади — ємне вираження народного суверенітету. Це означає, що народ ні з ким не ділячи свою владу, здійснює її самостійно і незалежно від будь-яких сил, використовує її винятково у своїх інтересах. Народний суверенітет неподільний. Так, носієм суверенітету в Російській Федерації є її багатонаціональний народ. Іншими словами, ніхто, крім російського народу, не може бути джерелом державної влади в Росії. «Ніхто не може привласнювати владу в Російській Федерації», — зазначається у ст. 3 Конституції РФ. Захоплення влади або привласнення владних повноважень переслідуються федеральним законом. Таке ж положення міститься в конституціях України, Білорусі, Молдови, інших країн СНД.

Відповідно до чинної Конституції РФ, народ здійснює владу через органи державної влади і місцевого самоврядування (ст. 3), а представницьким і законодавчим органом у досліджуваних нами країнах є Федеральні Збори — Парламент Росії, в Україні — Верховна Рада, у Молдові — Парламент, у Білорусі — Національні Збори. Представницька і безпосередня форми демократії органічно пов'язані між собою, а також із суспільним ладом у цілому. Це пояснюється тим, що в суспільному ладі втілена сутність держави. У свою чергу, в залежності від цього вирішуються і питання щодо суверенітету народу. Представницька і безпосередня демократія — різноманітні форми прояву суверенітету народу³. У літературі підкреслюється, що з допомогою форм безпосередньої демократії народом вирішуються основні питання державного і суспільного життя⁴.

Представницька і безпосередня форми демократії, закріплення суверенітету народу знаходять втілення у конституціях. У силу свого суверенітету — верховенства, єдності й незалежності народ виступає як повновлад-

¹ Заєць А.П. Формування ідеї правової державності в процесі створення нової Конституції України (1990—1994 рр.)//Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 4(15). — С. 54—70; Заєць А.П. Формування ідеї правової державності в процесі створення нової Конституції України (1994—1996 рр.)//Там же. — 1999. — № 1. — С. 104—118.

² Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. — М., 2000.

³ Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учеб. пособие. — М., 1998. — С. 3—8.

⁴ Погорілко В.Ф. Основні засади теорії безпосередньої демократії//Право України. — 2001. — № 8. — С. 28.

ний суверен. Тому політичне життя в кожній з країн СНД розвивається відповідно до волі народу. М.В. Цвік ґрунтовно підкреслює: «В сучасних умовах саме безпосередня демократія створює сприятливі умови для використання громадянами своїх конституційних прав. Усе це робить пряму демократію найбільш яскравим проявом народовладдя і є запорукою її подальшого розвитку»¹. В.Ф. Погорілко вважає, що «на відміну від попередніх конституцій, пріоритетною формою (видом) демократії, її основою вона визнає безпосередню демократію»². З таким твердженням можна погодитися, оскільки безпосередня демократія є природним проявом народу, й історично вона з'явилася раніше представницької.

Суверенітет народу в країнах СНД у політичній сфері виражається в тому, що народ здійснює керування державою, і насамперед, бере участь у формуванні органів народного представництва. Парламенти, як законодавчі органи, приймаючи закони й інші акти, виражають інтереси народу, а місцеві органи, реалізуючи ці акти, втілюють їх у життя. На сучасному етапі державного будівництва в країнах СНД важливо забезпечити оптимальну взаємодію представницької і безпосередньої форм демократії. Їх функціонування повинно бути спрямоване на стабільний розвиток суспільства, забезпечення прав людини і громадянина. Безумовно, представницькій демократії відведена особлива роль. Велике значення має робота парламентарів. Але для цього повинні створюватися належні умови. Постійне і ефективне здійснення державної влади можливе насамперед у демократичній державі, де вона реалізується через систему представницьких органів, тісно пов'язаних із широкими народними масами. Тільки представницька демократія, спираючись на виконавчі органи, може забезпечити безупинне здійснення державної влади, постійне, у тому числі й термінове, невідкладне прийняття складних рішень на належному фаховому рівні. Без цього неможливе існування сучасної демократичної держави.

Гармонічне сполучення представницької і безпосередньої форм демократії виражається також і в тому, що в практиці державного будівництва нерідко одна з цих форм переходить у другу. У літературі правильно зазначається: «Народ, володіючи державною владою у всій її повноті, не відчуває її від себе, навпаки, він створює надійні механізми, за допомогою яких може висловити, виходячи з власного розуміння своїх інтересів, думку щодо доцільності й результативності здійснення державної влади її інститутами: народ завжди вільний внести корективи в систему влади, в її функціонування і спрямованість»³.

Виборча і представницька системи існують як форми політичної демократії. Політичний вплив виборців опосередковується діяльністю осіб, обра-

¹ Цвік М.В. *Форми безпосередньої демократії//Конституційне право України / За ред. В.Я.Тация, В.Ф.Погорілка, Ю.М.Тодики: Підручник. — К., 1999. — С. 149.*

² Погорілко В.Ф. *Вказ. праця. — С. 28.*

³ Киров В.Ц. *Парадоксы государственной власти в гражданском обществе. — М., 1992. — С. 167.*

них до органів влади. Вибори — найбільш ефективна форма волевиявлення народу. Функціонування виборчої системи припускає діалектичну єдність прав і обов'язків громадянина, тобто з'єднання обов'язку політичної участі у виборах із можливістю реалізувати одне з конституційних прав — право обирати. У громадянському суспільстві вільне голосування — це акт, за допомогою якого індивід стає активним учасником політичного процесу. Саме це відрізняє демократичне суспільство від інших типів, наприклад тоталітарного, у якому формальне існування виборчої системи не робить людей причетними до прийняття політичних рішень.

Парламенти відіграють особливу роль у становленні демократичної державності. Вони займають чільне місце в державному механізмі. «Похідність парламенту від народу і його головне соціальне призначення — теоретичний фундамент визначення місця і ролі парламенту в системі державної влади»¹.

Україна, Республіка Молдова, Росія, інші країни СНД йдуть шляхом демократичних перетворень. Це виявляється також у конституційно-правовій сфері, і насамперед в інституті виборів. Конституції і законодавство цих країн при регулюванні виборчих правовідносин враховують позитивний досвід країн із розвинутими демократичними традиціями. Відповідно, конституції України, Росії, Білорусі, Молдови проголошують і закріплюють як єдине джерело влади народ і визнають за ним повноту верховної влади, визначають механізм її здійснення.

Вибори до парламентів країн СНД характеризуються демократизмом. Демократизм виборчих правовідносин виявляється, насамперед, у тому, що вони безпосередньо пов'язані з таким фундаментальним принципом конституційного ладу, як народовладдя. По суті, через вибори реалізується передбачена ст. 5 Конституції України, конституціями інших країн влада народу, вищим безпосереднім вираженням якої є референдум і вільні вибори. Виборчі правовідносини опосередковують ротацію влади в країнах СНД, виступаючи тим самим як юридична база формування і функціонування інститутів представницької демократії.

На етапі становлення державності, парламентаризму в країнах СНД на демократичних засадах важливо враховувати як позитивний, так і негативний досвід інших держав світу. Це стосується і нормативного регулювання, організації і проведення парламентських виборчих кампаній. У цьому відношенні важливо брати до уваги те, що українська правова система, як і правові системи інших країн СНД, вийшли з радянської правової системи. Перед цими країнами постає ціла низка схожих по суті проблем, які необхідно вирішувати на основі демократичних моделей. Варто враховувати конституційний досвід близького і далекого зарубіжжя для того, щоб у виборчому законодавстві України максимально використовувати як позитивний, так і негативний досвід правового регулювання виборчих правовідносин.

¹ Кривенко Л.Т. Законодавча влада в системі державної влади//Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 1(24). — С. 59.

Проте не кожний досвід, у тому числі в сфері виборчих процедур, може бути використаний у вітчизняній практиці без урахування історії, традицій, накопиченого досвіду, у тому числі й менталітету народу. Те, що плідно працює в одній країні й на відповідному етапі її розвитку, не завжди дає бажані результати в іншій. Хоча це не означає, що немає потреби аналізувати досвід конституційно-правового регулювання суспільних відносин, розвиток процесів державного будівництва в інших країнах, у тому числі і країнах СНД. Це необхідно робити, щоб не припустити помилок. А їх, як свідчить практика виборчих кампаній в країнах Співдружності, більше ніж достатньо.

Демократичний потенціал виборчого законодавства в країнах СНД визначається конституційними положеннями про пріоритет прав особистості, соціальну цінність людини і громадянина, її прав і свобод. У правових системах республік колишнього СРСР відбуваються істотні зміни, в основу яких покладений демократичний вибір народів цих країн до свободи, незалежності, будівництва самостійної правової держави. В усіх без винятку країнах СНД були прийняті нові конституції, що закріпили прагнення народів до побудови правової державності. Так, Конституція України 1996 р. установила, що українська держава є незалежною, суверенною, демократичною, правовою, соціальною. У такій же редакції, як правило, дається характеристика держав у конституціях інших країн СНД. Це дуже високі стандарти, до яких ще довго прийдеться йти усім цим країнам, у тому числі й щодо забезпечення виборчих прав громадян. У конституціях наголошується на тому, що права особистості визначають спрямованість діяльності держави, її органів. Без державного регулювання виборчих відносин, без матеріально-фінансової, організаційної, іншої допомоги держави ніякі вибори, у тому числі в парламент, неможливі. Відповідно, конституційне регулювання в цьому аспекті відіграє провідну роль.

Особливо важливими, базовими нормами є **норми основ конституційного ладу** в кожній з країн СНД, що визначають демократичний потенціал і спрямованість виборчого й іншого законодавства. У конституціях встановлюється пріоритет прав людини. Так, ст. 2 Конституції Білорусі визначає, що «людина, її права, свободи та гарантії їх реалізації є вищою цінністю і метою суспільства і держави». Якщо радянське законодавство було спрямоване на забезпечення, насамперед інтересів держави, і принижувало права особистості, то сучасні конституційні моделі виходять, навпаки, із пріоритетів прав людини. Так ст. 3 Конституції України¹ встановлює, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність; ч. 2 ст. 2 Конституції Білорусі закріплює: «Держава відповідальна перед громадянином за створення

¹ Конституція України//Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

умов для вільного і гідного розвитку особистості»¹. Принципове значення має положення про те, що проголошення і забезпечення прав і свобод людини є основним обов'язком держави. Усі без винятку конституції країн СНД виходять із пріоритету прав особи, що має основоположне значення для забезпечення виборчих прав громадян.

Демократичні положення конституційних норм про вибори в країнах СНД є визначальними для поточного виборчого законодавства. Відповідно, у виборчих законах встановлюється, що виборчий процес здійснюється на основах вільного і рівноправного висування кандидатів у депутати, гласності й відкритості, свободи агітації, рівних можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії, неупередженості до партій (блоків) кандидатів у депутати з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та керівників підприємств, установ, організацій. Участь громадян у виборах є добровільною. Ніхто не може бути примушений брати участь або не брати участі у виборах. Ці матеріальні норми виборчого законодавства закладають демократичні основи виборчих правовідносин. При цьому суттєву роль відіграє якісне нормативно-правове регулювання цих відносин. Практика виборів у парламенти країн СНД свідчить, що недоробки у виборчому законодавстві, порушення принципу рівності громадян негативно впливають на вибори. Тому його новелізація в країнах СНД, і насамперед по виборах до парламентів, проводилася через демократизацію виборчих процедур, більш ґрунтовне забезпечення виборчих прав громадян.

Державна політика в сфері виборчих правовідносин має велике значення для становлення демократичної державності. Аналіз чинного виборчого законодавства країн СНД по виборах до парламентів і практика його реалізації свідчать, що в цих державах починає формуватися правова політика у сфері виборчих правовідносин. Характерними її рисами є: а) орієнтація на міжнародні виборчі стандарти; б) урахування вітчизняного державно-правового досвіду; в) посилення уваги до процесуально-процедурних аспектів виборів; г) прагнення мінімізувати негативний ефект «брудних» виборчих технологій. Водночас у суспільстві, що знаходиться на перехідному етапі, важко вибудувати довгострокову правову політику, у тому числі в галузі виборчих кампаній. Але стратегічні орієнтири цієї політики вже чітко визначилися. Вони спрямовані на проведення виборів на демократичних засадах, всебічне забезпечення політичних прав громадян.

Досліджуючи правову політику з питань виборів до парламентів, варто виходити з того, що це має бути науково обґрунтована, послідовна і системна діяльність державних органів, виборчих комісій зі створення ефективного механізму правового регулювання і проведення виборів, цивілізованого використання у виборчому процесі юридичних засобів. У літературі за-

¹ Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. документов. 2-е изд. — М., 1997. — С. 134.

значається, що правова політика у кінцевому підсумку повинна бути спрямованою на найбільш повне забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зміцнення дисципліни, законності й правопорядку, формування правової державності і високого рівня правової культури і життя суспільства і людини¹.

Вважаємо, що у правовій політиці держав СНД щодо парламентських виборчих правовідносин достатньо яскраво можуть проявлятися як демократичний, так і антидемократичний напрямки розвитку державності, яка знаходиться у стадії формування. У структурі державної виборчої політики в країнах СНД є підстави виділити, на наш погляд, три автономних вектори: а) політика у сфері виборчого законодавства; б) політика щодо підвищення правової культури суб'єктів виборчих правовідносин; в) політика забезпечення законності при проведенні виборчих кампаній. Реалізація цих напрямків правової політики здійснюється через державні та муніципальні органи, у системі яких значну роль відіграють не тільки парламенти, а й виборчі комісії, органи конституційної юрисдикції, інші суб'єкти виборів, у тому числі політичні партії та їхні об'єднання.

Перший напрямок правової політики проявляється в удосконаленні нормативної бази по виборах у парламенти країн СНД. І тут зроблено чимало. Водночас дуже негативним чинником є нестабільність виборчого законодавства, внесення до нього змін навіть напередодні парламентських виборів, що дезорганізуюче діє на виборчий процес, ускладнює життя суб'єктам виборчих правовідносин.

Державна політика в цій сфері правових зв'язків повинна бути спрямована на забезпечення потенціалу народовладдя в країнах СНД, реалізацію виборчих прав громадян, усіх суб'єктів виборчого процесу. Вона має наступні напрямки: а) правотворча; б) правозастосовча; в) правоінтерпретаційна; г) доктринальна; г) політика формування належної електоральної правової культури. При цьому правотворча політика держави реалізується не тільки через парламенти країн СНД, які законодавчо регулюють виборчі правовідносини, але й через інші структури державного механізму. Так, Центральна виборча комісія України приймає методичні рекомендації, обов'язкові при проведенні виборів. Правотворча політика матеріалізується в прийнятті, зміні, скасуванні нормативно-правових актів з питань виборів. Правозастосовча політика, в основному, реалізується через правозастосовчі акти, документи індивідуального характеру. Правоінтерпретаційна втілюється, насамперед, в актах офіційного тлумачення норм виборчого законодавства. Мова йде про інтерпретаційні акти, прийняті органами конституційної юрисдикції в країнах СНД. Доктринальна форма переважно використовується в проектах законодавчих актів про вибори до парламентів країн СНД, в урахуванні в них позиції науковців.

Юридичні погляди і концепції мають величезне значення для формування моделі правового регулювання в області виборчих правовідносин, для

¹ Малько А.В., Шундикова К.В. Правовая политика современной России: цели и средства//Государство и право. — 2001. — № 7.

подальшого удосконалювання законодавства, оптимізації методології тлумачення норм виборчого права, для правореалізаційного процесу в ході виборчих кампаній по виборах до парламентів країн СНД.

Державна політика щодо формування сучасної електоральної правової культури виборців виявляється у проведенні органами державної влади і місцевого самоврядування заходів з підвищення правової культури виборців, організаторів виборчого процесу, всіх суб'єктів виборчих правовідносин. Останній напрямок державної політики у виборчих відносинах реалізується слабо і непослідовно. А це досить масштабна політико-правова проблема — підвищення правової культури учасників виборчого процесу. Так, в Україні необхідно охопити навчанням не менше 37 млн 600 тис. громадян, що потенційно є учасниками парламентських виборів¹. Причому таке навчання потрібно проводити не лише під час виборчих кампаній, оскільки щорічно 735 тис. громадян України, які досягли 18-літнього віку, отримують право на участь у виборах і, відповідно, вони повинні мати необхідні знання як виборчого законодавства, так і законів, що визначають повноваження посадових осіб, які обираються². При цьому варто враховувати численну категорію організаторів виборів, що постійно змінюються в зв'язку з утворенням виборчих комісій на незначний термін безпосередньо перед виборами. Так, у кількість організаторів виборів народних депутатів України 1998 р. увійшло 389953 члени виборчих комісій³, виборів Президента України 1999 р. — 414951 член комісій⁴, всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, що відбувся 16 квітня 2000 р., — 483479 членів комісій з проведення референдуму. Деякі з них не мали відповідного досвіду і уперше виступали організаторами виборів.

Сьогодні навряд чи можна сказати, що в країнах СНД вже є чітка державна політика у сфері парламентських виборів. І це найбільш помітно при визначенні типу виборчої системи, за якою пропонується проводити вибори до парламентів. Приклад тому — дискусії відносно того, за якою моделлю слід проводити вибори до Верховної Ради України у 2001 р. Одні політичні сили в українському парламенті за мажоритарну, інші — за пропорційну, а треті — за змішану виборчі системи. Причому, змішану пропонують застосувати 50 на 50 відсотків, або 75 (за пропорційною) і 25 (за мажоритарною). Президент України був за те, щоб 225 народних депутатів обиралися за

¹ Парламент України: Вибори-98: Інформаційно-аналітичне видання. Ч. 1. — К., 1998. — С. 157.

² Співак В.І. Підвищення правової культури учасників виборчого процесу і референдумів в Україні як основа організації та проведення демократичних, легітимних виборів і референдумів//Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики: 36. — К., 2001. — С. 295.

³ Парламент України: Вибори-98: Інформаційно-аналітичне видання. Ч. 1. — К., 1998. — С. 42.

⁴ Вибори Президента України 1999: Інформаційно-аналітичне видання. Ч. 1. — К., 2000. — С. 16—17.

мажоритарною, а 225 — за пропорційною системою. В результаті, у Законі «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 р. була прийнята точка зору Президента України. На жаль, Парламент і Президент як основні агенти державної політики в області виборчого законодавства нерідко виступають з діаметрально протилежних позицій. А це свідчить про відсутність чіткої державної політики щодо питань системи формування Верховної Ради. Тут впливовими є динаміка політичного процесу, співвідношення сил у Верховній Раді, політична кон'юнктура. Така ситуація з концептуальними аспектами формування вищих законодавчих органів є характерною не тільки для України, а й інших країн СНД.

Правова політика — це стратегічно свідомо діяльність¹. В її основі повинна бути чітка система цілей і концептуальних ідей, що відбивають найважливіші аспекти майбутньої організації соціальних відносин. У правовій літературі ґрунтовно підкреслюється, що «будь-яка політика починається, у першу чергу, з ідеї, і виявляється в її формуванні, а потім у здійсненні». В основі правової політики лежать правові ідеї стратегічного характеру². Спрямованість державної політики в сфері виборчих правовідносин — це адекватне виявлення волі виборців. Ця політика не може здійснюватися без конкретних орієнтирів, без прогнозування кінцевих результатів, а також шляхів, термінів, етапів їх досягнення. Багато параметрів державної політики у сфері виборів до парламентів країн СНД уже знайшли своє втілення у конституціях і сучасному виборчому законодавстві цих країн. Водночас є необхідність надалі удосконалювати законодавство про вибори і практику його застосування. Вважаємо, що в Україні державну політику у сфері виборчих відносин можна було би закласти у Виборчому кодексі України.

Все зазначене вище дає підстави зробити наступні висновки, що методологічною базою наукового аналізу виборів у парламенти країн СНД повинен бути діалектичний підхід, за якого інститут виборів розглядається як такий, що постійно змінюється, розвивається під впливом об'єктивних і суб'єктивних чинників. Тільки комплексне застосування системного, історичного, порівняльно-правового, статистичного, соціологічного та інших методів дослідження дає змогу на належному науковому рівні проаналізувати інститут виборів. Вибори до парламентів країн СНД мають особливе значення як у політичному, так і в державно-правовому аспекті, виходячи з місця і ролі парламентів у державному механізмі цих країн. Вони є яскравим проявом народовладдя, реалізації волі народу у виборчому процесі, виборчих прав громадян при формуванні органів законодавчої влади. Оптимальне застосування форм безпосередньої і представницької демократії, що виявляється у виборчих кампаніях, у функціонуванні парламентів

¹ Рабінович П.М. Концепція державної правової політики України у галузі прав людини//Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 4(11).

² Коробова А.П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2000. — С. 15.

у країнах СНД — важлива умова становлення правової державності у цих країнах на демократичних засадах, формування дієздатного громадянського суспільства.

Демократичний потенціал законодавства по виборах до парламентів країн СНД визначається конституційними положеннями про пріоритет прав особистості, про соціальну цінність людини і громадянина, їхніх прав і свобод. Норми конституцій країн СНД визначають демократичну спрямованість сучасного виборчого законодавства в цих країнах. У країнах СНД йде процес становлення державної правової політики у сфері виборів, яка зорієнтована на забезпечення виборчих прав громадян, активну їх участь у вирішенні питань керівництва державою і суспільством. У правовій політиці в цій сфері актуальними є три головні напрямки: а) вдосконалення виборчого законодавства; б) підвищення рівня правової культури учасників виборчого процесу; в) забезпечення законності виборів. Але політиці в питаннях формування парламентів бракує стабільності, системності, наукової обґрунтованості. Тому визначення чіткої концепції державної політики в цій сфері суспільних відносин є об'єктивною вимогою часу.

§2. Поняття виборів, виборчого права і виборчого законодавства

У науці конституційного права в останні роки все більше значення приділяється понятійному апарату. І це є обґрунтованим, оскільки навіть такі традиційні поняття як «вибори», «референдум», «виборчий процес», «виборче законодавство», «виборче право» набувають нового змісту. Мова, законодавча техніка і стилістика конституційного законодавства вдосконалюються під впливом загальнокультурних та інших факторів. Законодавець у країнах СНД, регулюючи відносини по виборах до парламентів, намагається забезпечити, з одного боку, доступність нормативних приписів, а з іншого — їх високу юридичну культуру. Словник конституційного права, особливо щодо виборів, повинен бути чітким і зрозумілим виборцям. Якщо законодавство не відповідає таким вимогам, це свідчить про недооцінку мовних критеріїв у законодавчій діяльності та, як правило, негативно впливає на практику виборів.

Особливостями мови законодавства є її офіційний характер, логічність, завершеність і послідовність викладання; стриманість; відсутність емоційної забарвленості; максимальна точність викладання; формалізація мови, ясність і простота формулювання юридичного припису; економічність, лаконічність викладання думки законодавця; відсутність чітко визначеної індивідуалізації стилю¹. Мова і стиль парламентського виборчого законодавства визначаються юридичною технікою², тобто науково розробленою методи-

¹ Пиголкин А.А. Теоретические проблемы правотворчества в СССР. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — М., 1972. — С. 29—30.

² Рабінович П.М. Юридична техніка законотворення//Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 2(13).

кою створення, пізнання і ефективного застосування права з метою регламентації поведінки суб'єктів виборчих правовідносин. С.С.Алексеев визначає юридичну техніку як «сукупність засобів і прийомів, які використовуються у відповідності з прийнятими правилами при виробленні та систематизації правових (нормативних) актів для забезпечення їх вдосконалення»¹. Французький вчений П. Сандевуар вважає, що «юридична техніка — це сукупність науково-методологічних засобів, які використовуються при створенні й застосуванні норм права»².

Аналіз виборчого законодавства по виборах до парламентів країн СНД свідчить, що парламенти намагаються прийняти досконалі виборчі закони, врахувати все позитивне, що є в регулюванні виборчих правовідносин в інших країнах світу. Безумовно, неможливо порівняти якість виборчого законодавства радянського періоду, особливо перших років після революції, і сучасний рівень нормативного регулювання виборчих правовідносин. Юридична техніка суттєво поліпшилась.

Однією з позитивних тенденцій правової регламентації останніх років в пострадянських республіках є те, що законодавець в нормативних актах намагається дати визначення відповідним поняттям. Це в повній мірі стосується і виборчого законодавства. Так, у Виборчому кодексі Республіки Молдова є окремих розділ «Основні поняття і принципи», в якому даються визначення таких понять: «передвиборні афіші», «передвиборна агітація», «виборець», «вибори», «загальні вибори», «виборчий блок», «виборча кампанія», «кандидат», «незалежний кандидат», «виборчий округ», «конкуренти на виборах», «Центральна виборча комісія», «список кандидатів», «підписні листи», «виборчі органи», «суспільно-політичні організації», «партії», «виборчий період», «особи, що уповноважені бути присутніми при виборчих процедурах», «референдум».

У Виборчому кодексі Республіки Білорусь (ст. 155) дається визначення таким термінам: «агітаційні матеріали», «передвиборна агітація», «агітація по референдуму», «вибори», «депутат», «виборець», «виборча кампанія», «комісії», «виборчі комісії», «виборчий округ», «кандидат», «наглядач», «учасник референдуму»³. Молдавський Виборчий кодекс дає визначення 20-ти термінам, білоруський — 13-ти. «Кодекс про вибори Киргизької Республіки», прийнятий 29 квітня 1999 р. Законодавчими зборами Жогорку Кенеша Киргизької Республіки, в ст. 8 дає визначення понад 20 термінам: «агітаційні матеріали», «агітація передвиборна», «гарантії виборчих прав громадян», «документ, що посвідчує особу виборця», «виборець», «виборче право громадян», «активне виборче право», «пасивне виборче право», «виборчий блок», «виборчі комісії», «одномандатний виборчий округ», «єдиний республіканський виборчий округ», «кандидат», «список кандидатів»,

¹ Алексеев С. С. Общая теория права: Курс: В 2 т. — М., 1982. — Т.2. — С. 267.

² Сандевуар П. Введение в право. — М., 1994. — С. 136.

³ Избирательный кодекс Республики Беларусь. — Мн., 1997.

«місце перебування», «місце проживання», «наглядчач», «міжнародний наглядчач», «органи державної влади», «правоохоронні органи», «представницькі органи місцевого самоврядування».

Деякі терміни, наприклад, «передвиборні афіші» (Виборчий кодекс Республіки Молдова), «агітаційні матеріали» (Виборчі кодекси Білорусі і Киргизстану), присвячені ідентичним за змістом термінам, хоча й з різною назвою. У деякій частині термінологія цих кодексів збігається, в іншій — суттєво розрізняється. Настане час, і в Україні, безумовно, буде прийнятий Виборчий кодекс. Тому в ньому бажано буде дати основоположні терміни, врахувати досвід кодифікації виборчих правовідносин в інших країнах СНД. Причому ці терміни важливо виділити в окремий розділ, який слід розташувати не в кінці Кодексу, як це зроблено у Виборчому кодексі Республіки Білорусь, а напочатку, як це має місце у Виборчому кодексі Республіки Молдова.

Законодавче визначення основоположних термінів виборчого законодавства має принципове значення для правозастосовчої діяльності, для однакового їх розуміння різними суб'єктами правовідносин, забезпечення законності виборчих кампаній. Це також допомагає не доводити до розгляду конституційними судами суперечок з конкретних питань термінологічного характеру, оскільки вони є досить зрозумілими завдяки термінологічній визначеності безпосередньо у самому законі. Відповідно, нема підстав і необхідності в прийнятті органами конституційної юрисдикції рішень про тлумачення того чи іншого терміну. А це є важливим, враховуючи обтяженість конституційних судів.

Наукові наробки все вагомніше впливають на зміст законодавства, у тому числі на визначення термінів, які в ньому застосовуються. Тому є необхідність проаналізувати терміни і поняття, що даються в науковій і навчальній літературі з питань виборчого права. Це важливо насамперед у тому аспекті, що позиції науковців суттєво впливають на становлення і розвиток виборчого законодавства в кожній країні СНД.

Безумовно, ключовим є поняття «вибори», яке неоднозначно тлумачиться вченими, а також визначається в законодавстві, в правовій літературі. У Виборчому кодексі Молдови даються поняття «вибори» і «загальні вибори». Під «виборами» розуміється «така діяльність громадян, політичних партій, інших суспільно-політичних організацій, виборчих блоків та інших державних органів по складанню списків виборців, висуненню і реєстрації кандидатів, проведенню передвиборної агітації, проведенню голосування і підведенню його результатів та інша виборча діяльність, яка виконується у відповідності з діючим законодавством» (ст. 1). «Загальні вибори» визначаються як «будь-який вид виборів, що проводяться в один день, неділю або в інший день, указаний в документі про призначення виборів, на всій території країни» (ст. 1). У Виборчому кодексі Молдови поняття «вибори» дається досить широко і його можна було б визначити за змістом як «виборчий процес». У Виборчому кодексі Білорусі термін «вибори» визначається як

«вибори Президента Республіки Білорусь, депутатів Палати Представників, членів Ради Республіки, депутатів місцевих Рад, що проводяться на основі Конституції Республіки Білорусь і цього Кодексу». В даному випадку цей Кодекс визначає тільки види виборів, які проводяться в Білорусі, та їх конституційно-правові основи, і зовсім не розкриває ані змісту виборів, ані суб'єктів виборчого процесу. По суті, це визначення майже беззмістовне. Це не найкраще визначення поняття «вибори». Тим більше на законодавчому рівні. Виборчий кодекс Киргизької Республіки зовсім не дає визначення поняттю «вибори». Вважаємо, що в майбутньому у Виборчому кодексі України необхідно обов'язково дати визначення цьому основоположному терміну виборчого права.

У літературі в радянський період традиційно вибори розглядалися наукою державного права як державно-правовий інститут, і наукові поняття виборів зводилися до загального їх визначення. І це, на наш погляд, вплинуло і на сучасний етап розуміння феномену виборів. Так, свого часу Г.В. Барабашев і К.П. Шеремет давали таке визначення виборів: «Вибори до Рад народних депутатів — наймасовіша форма участі громадян у державному управлінні»¹. За В.С. Основіним, «вибори — це форма вираження волі народу, щодо тих його представників, яким він доручає здійснювати державну владу. Відповідно, це — важливий спосіб добору і формування народного представництва»². У деяких працях автори підкреслювали суб'єктивний аспект виборів, або ж вибори і референдуми як форми безпосередньої демократії не відокремлювали одне від одного. Так, відомий російський державознавець А.І. Денисов давав таке поняття виборам: «Виборами в державно-правовому розумінні називається доручення особі або особам виконання певної державної роботи, що здійснюється безпосередньо виборцями (за системою прямих виборів), або виборниками (за системою багатоступеневих виборів)»³. На думку А.І. Кіма, «Під виборами в СРСР слід розуміти участь громадян у здійсненні державної влади шляхом безпосереднього волевиявлення з корінних питань суспільного та державного життя при формуванні представницьких органів влади, так і виділенням зі свого оточення шляхом вільного голосування відповідальних перед ним представників для виконання в цих органах функцій зі здійснення державної влади відповідно до волі та інтересів народних мас, виражених на виборах»⁴.

У сучасній юридичній літературі вибори визначаються як «спосіб формування органу державної влади, органу місцевого самоврядування»⁵, як

¹ Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Непосредственная демократия в СССР. — М., 1984. — С. 20.

² Советское государственное право / Под ред. В.С.Основина: Учебное пособие. — Воронеж, 1991. — С. 109.

³ Денисов А.И. Советское государственное право: Учебник. — М., 1947. — С. 261.

⁴ Ким А.И. Советское избирательное право: Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. — М., 1965. — С. 30.

⁵ Кравченко В.В. Конституційне право України: Навч. посібник. — К., 2000. — С. 108.

«участь громадян у здійсненні влади народу шляхом виділення зі свого середовища під час голосування представників для виконання в державних органах або органах місцевого самоврядування у відповідності з волею і інтересами громадян, виражених на виборах»¹, як «процес, в результаті якого певна сукупність людей, часто організована в політичні об'єднання, шляхом голосування формує державний орган або заміщує вакантну виборну посаду»², як «один з найважливіших способів легалізації (юридичного визнання) і легітимації (визнання законної, виправданої в уявленні населення) державної влади»³, як «передбачена Конституцією та законами України форма прямого народовладдя, яка є волевиявленням народу шляхом голосування щодо формування конституційного якісного і кількісного складу представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування»⁴, як «важливий інститут демократії, одна з головних форм виразу волі народу і його участі в політичному процесі й одночасно спосіб формування представницьких органів і заміщення деяких державних посад»⁵, як «спосіб створення державних органів, органів місцевого самоврядування, органів громадських об'єднань та ін., шляхом їх обрання населенням або іншим органом»⁶, як «процедура, з допомогою якої відповідна група людей висуває зі свого середовища одного або декількох людей для виконання яких-небудь громадських функцій», як «процедура, що забезпечує формування представницьких установ та інших органів влади»⁷, як «голосування громадян, які проживають на певній території, по кандидатурах, висунутих до складу представницького органу загальнонаціонального масштабу або місцевого самоврядування»⁸. М.І. Корнієнко визначає вибори як «акт самоврядування народу»⁹.

Інші поняття терміну «вибори» пов'язані з визначенням виборів через «делегування повноважень, наділення владою, визнання вищої авторитетності за ватажком, лідером, певною посадовою особою»¹⁰. Це вже не юридичний, а більш політологічний і соціологічний аспекти розуміння феномену виборів. Але й такі поняття виборів об'єктивно необхідні, оскільки

¹ Основи конституційного права: Навч. посібник. — Львів, 1997. — С. 118.

² Лисенков С. Л. Конституція України: Матеріали для вивчення. — К., 1997. — С. 62.

³ Чиркин В.Е. Основы конституционного права: Учеб. пособие. — М., 1996. — С. 143.

⁴ Конституція незалежної України / За ред. В.Ф.Погорілка, Ю.С.Шемшученко, В.О.Євдокимова. — Навч. посібник. — К., 2000. — С. 173.

⁵ Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. — М., 1998. — С. 60.

⁶ Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. С. А.Авакьян. — М., 2000. — С. 108.

⁷ Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В.Маклаков. — М., 2001. — С. 77.

⁸ Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. — Чернівці, 2001. — С. 252.

⁹ Корнієнко М.І. Виборче законодавство для органів місцевого самоврядування//Політологічний вісник. — К., 1993. — Вип. 1. — С. 16.

¹⁰ Рябов С. Г. Політичні вибори: Навч. посібник. — К., 1998. — С. 22.

вони дають можливість оцінити феномен виборів з широких соціологічних і політологічних аспектів, а не тільки з суто юридичних.

У літературі далекого зарубіжжя теж є суттєві розбіжності між вченими щодо визначення терміну «вибори». Так, відомий французький державознавець М. Прело вважав, що термін «вибори» — це змагання кваліфікованих юридично воль заради цілі провести вибори у відповідні органи. Він зазначав, що парламентські вибори «є вибір представників шляхом голосування. Політичними виборами є юридичний акт, з допомогою якого певна частина від кількості виборців, внесених до списку даного територіально-го округу, зупиняється на одній або кількох кандидатурах і висуває одну або кілька осіб до представницького органу влади»¹.

Отже, як у вітчизняній, так і у зарубіжній науці конституційного права нема єдиного розуміння терміну «вибори». І для цього є всі підстави. Необхідно дати йому визначення, оскільки вибори є багатограним явищем. Треба враховувати й те, що з допомогою інституту виборів йде процес формування не тільки парламентів в країнах СНД, а й обираються голови держав, створюються органи місцевого самоврядування.

Вибори — це спосіб формування органів державної влади і місцевого самоврядування згідно з процедурами, чітко визначеними законодавством, при яких відповідна група людей висуває зі свого середовища одного або кількох осіб для виконання державних або громадських функцій.

Оскільки наше дослідження присвячене виборам до парламентів країн СНД, є необхідність дати визначення цього виду виборів. Тут слід врахувати той чинник, що в країнах СНД є однопалатні та двопалатні парламенти. Вважаємо, що вибори до парламентів країн СНД — це безпосереднє волевиявлення громадян цих країн з метою формування органів законодавчої влади шляхом голосування.

Вибори до парламентів країн СНД мають свою специфіку. Так, формування парламентів України і Молдови проводяться на основі прямого, загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування. За такою ж моделлю проходять вибори в нижню палату Федеральних Зборів Російської Федерації — Державну Думу і Палату Представників Національних Зборів Республіки Білорусь. Але верхні палати парламентів Росії і Білорусі формуються за іншими правилами. Так, згідно з ч. 2 ст. 95 Конституції Росії, до Ради Федерації входять по два представники від кожного суб'єкта Російської Федерації: по одному від представницького і виконавчого органу державної влади, а в Сенат парламенту Білорусі входять по дев'ять сенаторів від кожної області й міста Мінська, які обираються таємним голосуванням на засіданнях депутатів місцевих Рад базового рівня кожної області та міста Мінська. Одна третина сенаторів призначається Президентом Рес-

¹ Прело М. Конституционное право Франции / Пер. с франц.; Под ред. проф. А.З.Манфреда. — М., 1957. — С. 399.

публіки Білорусь. Особи, які раніше займали посаду Президента, є сенаторами довічно, якщо вони від цього не відмовляться.

Таким чином, деякі парламенти в країнах СНД формують безпосередньо народ, і на таких засадах створюються нижні палати парламентів, а вищі — на основі представництва або від суб'єктів федеративної держави, або від областей, Президента. Така специфіка обумовлена двопалатною структурою парламентів Росії і Білорусі. Тому, визначаючи поняття виборів до парламентів країн СНД, це необхідно враховувати.

Є підстави розглянути вибори до парламентів країн СНД як процес формування вищих органів народного представництва, або нижніх палат парламенту шляхом безпосереднього волевиявлення громадян цих країн з метою створення законодавчих органів, які зобов'язані реалізувати свої функції і повноваження у відповідності з волею та інтересами громадян. Слід враховувати, що формування двопалатних парламентів — це поєднання процедури виборів у нижні палати парламентів з процедурою делегування представників у верхню палату від суб'єктів федерації, областей, глави держави.

Світова практика проведення виборів до парламентів свідчить, що вибори як спосіб створення державних органів і органів місцевого самоврядування можуть бути прямими, при яких депутати або виборчі посадові особи обираються населенням безпосередньо і опосередкованими, коли населення обирає виборників, а вони вже обирають відповідних осіб. З допомогою прямих виборів формуються Верховна Рада України, Державна Дума Російської Федерації, Парламент Республіки Молдова, Палата представників Національних Зборів Республіки Білорусь.

Вибори до парламентів у країнах СНД мають велике значення для нормальної життєдіяльності цих країн. Не поділяючи позиції К. Каутського, який ідеалізував вибори, є всі підстави визнати справедливості вираженої ним думки щодо виборчого права і виборів як ефективного засобу «поставити парламент у залежність від маси населення і зробити його вірним виразником пануючих у ній прагнень»¹.

Поняття «вибори» тісно пов'язане з терміном «виборність». Це одне з проявів демократії, один з її інститутів, який допускає держава, якщо вона визнала «рівне право» громадян на устрій держави і управління її справами. «Як правовий інститут, виборність являє собою сукупність правових норм, які визначають коло правових норм, виборних органів і посадових осіб, а також сутність і порядок участі виборців у їх формуванні»². Р.А. Сафаров вважає, що виборність — це вихідний інститут безпосередньої демократії³, а В.Ф. Коток вважає виборність вихідним інститутом безпосередньої демократії⁴.

¹ Каутский К. Представительное правление. — СПб., 1905. — С. 38.

² Иванов А.П. Выборность как способ формирования кадров государственных органов: Дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 1965. — С. 33.

³ Сафаров Р.А. Развитие непосредственной демократии в СССР//Вопросы политической организации советского общества в период строительства коммунизма. — М., 1962. — С. 253.

⁴ Коток В.Ф. Советская представительная система. — М., 1963. — С. 183.

Виборність як форма реалізації безпосередньої демократії має основоположне значення для формування парламентів в країнах СНД. Н.І. Лазаревський свого часу підкреслював: «виборність... є фактом великої практичної важливості, в значній мірі визначає місце народного представництва серед інших державних установ, і його життєве значення. Виборність створює тісний моральний зв'язок парламенту з народом і є джерелом політичної сили народного представництва... Далі, виборність народного представництва створює його нову незалежність від бюрократичного механізму. Накінець, виборність створює для органів народного представництва положення незалежне...»¹. Це було зазначено майже сто років тому назад, але воно чітко підкреслює роль і значущість принципу виборності для формування органів народного представництва, втілення в реальну політико-правову практику народного суверенітету, становлення державності в країнах СНД на демократичних засадах.

Термін «вибори» у виборчому законодавстві країн СНД, у тому числі й відносно формування парламентів, застосовується у різному контексті. Це обумовлено й тим, що вибори розтягнуті в часі й становлять різні стадії виборчого процесу, які в своїй сукупності складають вибори до парламентів країн СНД. Так, згідно з Законом «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації», вибори в Росії означають дії громадян, виборчих об'єднань, виборчих комісій і органів державної влади на всіх стадіях виборчого процесу (складання списків виборців, висунення і реєстрація кандидатів, проведення передвиборної агітації, голосування і підведення його результатів і деякі інші). Такий же підхід чітко визначений в законодавстві про вибори до парламентів України, Республіки Білорусь, Молдови.

Вибори забезпечують відтворення, оновлення парламентів у країнах СНД на демократичних засадах. Причому, у відповідності з найбільш значущими політичними інтересами, що формуються громадянським суспільством, яке в цих країнах знаходиться на етапі свого становлення. У цьому, насамперед, і полягає соціально-політичне призначення виборів. У сучасних демократично організованих суспільствах вибори — це інститут і процес прийняття політико-правових рішень, суб'єктом яких є суспільство в особі його дієздатних громадян, об'єктом — державна влада. «Через конституційні вибори відбувається публічне політичне відтворення самої держави, а саме соціальна ротація або перерозподіл (перегрупування або передача) законодавчих і урядових функцій і повноважень»².

При виборах парламентів в країнах СНД поєднуються як безпосередня, так і представницька форми демократії. Незважаючи на те, що політичний вплив виборців опосередковується діяльністю осіб, які обрані в законодавчі органи країн СНД, ця форма виступає як найбільш ефектив-

¹ Лазаревский Н.И. Народное представительство и его место в системе государственных установлений//Конституционное государство. — СПб., 1905. — С. 182.

² Реформа избирательной системы в Италии и России: Опыт и перспективы. — М., 1995. — С. 84—85.

на в громадянському суспільстві. Функціонування виборчої системи в цих країнах передбачає можливість активної участі громадян у формуванні парламентів. У громадянському суспільстві вільне голосування — це акт, з допомогою якого індивід стає активним учасником політичного процесу.

Термін «виборче право» має два значення. *По-перше*, визначається та частина конституційного права, яка створює сукупність правових норм, регулюючих вибори до органів державної влади та місцевого самоврядування (позитивне виборче право). *По-друге* — це суб'єктивне право громадянина, яке дає йому дві головні можливості: обирати (активне виборче право) та бути обраним (пасивне виборче право). Ці положення повною мірою характеризують виборче право щодо формування парламентів у країнах СНД. Так, відповідно до Конституції України (ст. 70), активне виборче право голосу (право обирати) мають громадяни, «які досягли на день проведення виборів 18 років». Не мають права голосу громадяни, визнані судом недієздатними. Пасивне виборче право залежить від виду виборів. Відповідно до Конституції України (ст. 76), народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг 21 року, має право голосу та проживає в Україні протягом останніх 5 років.

Таким чином, для дослідження порядку формування парламентів в країнах СНД важливо визначитися з поняттям «виборче право», яке є досить багатограним. У літературі воно розглядається в об'єктивному та суб'єктивному аспектах. В об'єктивному змісті це система правових норм, що регулюють порядок формування виборних державних органів і органів місцевого самоврядування, тобто виборчу систему; є одним з інститутів конституційного права. Виборче право в суб'єктивному змісті — це право громадян обирати та бути обраними в державні органи. Відповідно, розрізняються активне та пасивне виборче право¹. В.В. Кравченко вважає, що «об'єктивне виборче право — це один із головних конституційно-правових інститутів, які складають норми, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з формуванням представницьких та інших виборних органів публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування)»².

В.Ф. Погорілко і М.І. Ставнійчук зазначають, що виборче право — це «система правових норм, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з формуванням органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом голосування»³. Виборче право визначається і як «підгалузь конституційного права, яка є системою правових норм, що регулюють право громадян обирати і бути обраними в органи державної влади і органи місцевого самоврядування, та порядок реалізації цього права»⁴. Підкреслюється, що виборче право регулює публічно-правові відносини.

¹ Большой юридический словарь. — М., 1999. — С. 234.

² Кравченко В.В. Конституційне право України: Навч. посібник. — К., 2000. — С. 110.

³ Юридична енциклопедія. — К., 1998. — Т.1. — С. 362.

⁴ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.В.Иванченко: Учебник для вузов. — М., 1999. — С. 717.

Вважаємо, що виборче право в країнах СНД, складовою частиною якого є вибори до парламентів цих країн, є генеральним інститутом конституційного права цих країн, який складається з таких окремих інститутів, як вибори до парламентів, вибори президентів, вибори до органів місцевої влади, вибори державних органів в суб'єктах федерації (Росія) тощо.

У цьому разі ми виходимо з того, що конституційні інститути, в тому числі в галузі виборчих правовідносин, розрізняються між собою за певними ознаками, і насамперед за кількістю правових норм, за особливостями конституційного статусу суб'єктів відносин, які регулюються нормами відповідного конституційно-правового інституту, за характером завдань та функцій, що виконують конституційні норми, за особливостями їх юридичного змісту, за способом впливу на суспільні відносини.

Виходячи з системного підходу до співвідношення між собою конституційних інститутів у літературі виділяються: 1) генеральні інститути; 2) основні інститути, які виступають як структурні елементи (компоненти) генеральних інститутів; 3) субінститути — відносно самостійні утворення у межах основних та генеральних інститутів¹.

Генеральні інститути формуються у зв'язку зі специфікою окремих найбільш укрупнених різновидів суспільних відносин у предметі конституційного регулювання. Ці інститути максимальною мірою виражають його загальносистемні ознаки, об'єднують норми, які, маючи спільність в основному, головному, зберігають значну різницю поміж себе. Безумовно, в межах генерального інституту виборів є суттєві розбіжності між виборами до Верховної Ради України і виборами до органів місцевого самоврядування. Але ж ці інститути мають багато спільного в головному (демократизм, принципи, схожість у процедурі тощо).

Виходячи з цього вибори до парламентів у будь-якій з країн СНД слід вважати інститутом виборчого права в межах генерального конституційного інституту виборів. Є необхідність дати йому визначення. **Інститут виборів до парламентів країн СНД** — це сукупність конституційно-правових норм, що регламентують у цих країнах порядок призначення, організації проведення виборів до парламентів, визначення результатів та їх оприлюднення. У межах цього інституту можна виокремити такі субінститути, як: складання списків виборців; утворення одномандатних округів; утворення виборчих комісій; висунення та реєстрація кандидатів у депутати; проведення передвиборної агітації; голосування, підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування і результатів виборів депутатів; реєстрація обраних депутатів. Усі ці субінститути можна аналізувати в порівняльно-правовому аспекті з відповідними субінститутами інших країн СНД. Як субінститут можна аналізувати фінансування виборів до парламентів, в яких є як багато спільного, так і специфічного.

¹ Лучин В.О. Конституционные институты//Современный конституционализм. — М., 1990. — С. 32.

Основу інституту виборів становлять основоположні норми конституції, а також закони про вибори. Саме вони є базовими, головними в регулюванні виборчих правовідносин, незалежно від того, чи мова йде про вибори до парламентів країн СНД, чи про формування інших державних інституцій, органів місцевого самоврядування.

Предметом правового регулювання виборчого права по виборах до парламентів країн СНД є його основні принципи, вимоги до виборців і кандидатів в парламентарії, статус інших суб'єктів виборчого процесу, формування і порядок діяльності органів, що забезпечують вибори, стадії виборчого процесу, порядок оскарження порушень, які були допущені в ході виборів, порядок фінансування виборчої кампанії, проведення агітації, визначення результатів виборів тощо.

Особливості інституту виборів до парламентів у країнах СНД:

а) він зазнає суттєвого впливу норм міжнародного права; б) переважна більшість його норм є процесуальними нормами; в) на його розвиток суттєво впливає те, що на конституційному рівні не визначено, на основі якої виборчої системи повинні проводитися вибори до парламентів. Одна ситуація, якщо це мажоритарна система, інша — якщо це пропорційна, і ще інша — коли це змішана виборча система. Визначення типу виборчої системи у виборчому законодавстві, за яким формується парламент, суттєво впливає на сам інститут виборів. Якщо змінюється тип виборчої системи, то, відповідно, змінюється й інститут виборів. Тут існує чітка кореляційна залежність. Тому однією з характерних рис цього інституту на сучасному етапі в країнах СНД є його нестабільність.

Разом з цим, інститут виборів у парламенти країн СНД має багато спільного з іншими інститутами конституційного права, оскільки він є частиною конституційного законодавства. Це виявляється, насамперед, у тому, що інститут виборів є результатом розвитку політико-правового процесу на відповідному етапі життєдіяльності держави і суспільства, усвідомлення суб'єктами політичного процесу своїх головних інтересів, розуміння шляхів їх вирішення. Інститут виборів, як і інші конституційні інститути, охоплює не лише норми конституційного, але й галузевого законодавства. Безумовно, базовими є норми конституції і виборчих законів в кожній з країн СНД. Тим більше, що в конституціях визначається, що норми конституції мають вищу юридичну силу.

Будь-який інститут конституційного права, в тому числі й з виборів до парламенту в кожній країні СНД, знаходиться не в статичці, а в динаміці. Конституційний інститут відтворює рівень правової культури законодавця на відповідному етапі розвитку держави і суспільства. Розглядаючи інститут виборів, можна зробити висновок, у якій мірі законодавець усвідомлював тенденції розвитку політико-правових процесів у країні, яке теоретичне підґрунтя знаходиться в основі законодавства про вибори. Особливо це чітко висвітлюється при порівнянні законів, прийнятих в різні роки. Наприклад, при порівнянні Закону України «Про вибори народних депутатів України» в редакціях 1989, 1993, 1997, 2001 років простежуються суттєві відмінності.

У науці радянського державного права не було одностайного розуміння обсягу і меж правового регулювання виборчого права¹. Тут визначалися три тенденції, які формувалися поступово під впливом історичних та інших чинників. У свій час панувало звужене тлумачення виборчого права, оскільки деякі науковці відрізняли інститути виборчого права від власне процесу організації проведення виборів². Ця тенденція була характерною для періоду становлення радянського виборчого права і базувалася на основі Конституції РРФСР 1918 р., в якій був розділ, присвячений виборам органів державної влади. Цей розділ складався з трьох частин: 1) активне і пасивне виборче право; 2) проведення виборів; 3) перевірка і скасування виборів і звіти депутатів.

Розширене тлумачення виборчого права знайшло відображення в наукових розробках Л.Д. Воеводіна, І.П. Ільїнського, Г.І. Петрова, Н.А. Теплової, А.І. Кіма³, Н.Т. Савенкова⁴. Розширене тлумачення виходило з того, що радянська виборча система — це сукупність державно-правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають в процесі формування виборних органів державної влади в центрі й на місцях, як найважливіший фактор здійснення народовладдя в СРСР, забезпечення волі та інтересів народу. При обґрунтуванні теорії повновладдя народу науковці свідомо розширювали межі виборчого права, не відокремлюючи інших форм його реалізації.

На думку М.І. Ставнійчук, такий широкий підхід до тлумачення виборчого права в той час був зумовлений тим, що: а) інші форми не були широко розроблені й вся наукова теорія щодо інституту виборів зводилася до представницької природи органів державної влади; б) це не мало суттєвого значення як для науки, так і для суспільного життя, в зв'язку з формальним характером організації самого народовладдя⁵. Н.Т. Савенков вважав, що радянське виборче право — це «сукупність державно-правових норм,

¹ Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — К., 2001. — С. 32.

² Анисимова Т.Г. Избирательная система СССР. — М., 1953. — С. 3; Кравцов Б.П. Советская избирательная система. — 1958. — С. 8.; Постриков М.А. Организация выборов как составная часть советской избирательной системы//Ученые записки ВЮЗИ. — М.: ВЮЗИ, 1960. — Вып. 9. — С. 159—169.

³ Воеводин Л.Д. Избирательная система СССР//Советское государственное право: Учебник. — М., 1958. — С. 280; Ильинский И.П., Щетинин Б.В. Государственное право стран народной демократии. — М., 1964. — С. 221; Петров Г.И. Сущность советского административного права. — М., 1959. — С. 17; Теплова Н.А. Советская избирательная система — самая демократическая в мире: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1952. — С. 3; Ким А.И. Советское избирательное право: Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. — М., 1965. — С. 17.

⁴ Основы советского государственного строительства и права: Учебник. — М., 1979. — С. 243.

⁵ Ставнійчук М.І. Вказ. праця. С. 33.

що регулюють суспільні відносини в процесі формування представницьких органів державної влади»¹. Але наповнене конкретним змістом, це поняття суперечить саме собі, оскільки: а) норми радянського виборчого права встановлювали коло осіб, які мали активне і пасивне виборче право; б) закріплювали демократичні принципи виборчого права; в) врегульовували організацію і порядок проведення виборів; г) встановлювали взаємовідносини депутатів з виборцями, право виборців на відкликання депутатів, які не виправдали їх довіри².

Третя тенденція розуміння виборчого права знайшла втілення у поглядах деяких юристів радянського періоду і знаходить розвиток у сучасному праворозумінні. Виборче право розглядається як сукупність юридичних норм і складова частина конституційного права, що регулює суспільні відносини, які виникають під час виборів депутатів до представницьких органів державної влади³. Так, Є.І. Колюшин вважає, що «під виборчим правом слід розуміти ту частину конституційного права, яка складає сукупність правових норм, що регулюють вибори в органи державної влади»⁴. Це найбільш виважений підхід, якого на сьогодні дотримуються більшість фахівців у галузі конституційного права в країнах СНД.

Матеріальним зовнішнім проявом об'єктивного виборчого права виступає система виборчого законодавства, яке є сукупністю нормативно-правових актів, спрямованих на регламентацію виборів до відповідних органів державної влади і місцевого самоврядування. **Виборче законодавство по виборах до парламентів країн СНД** — це система законодавчих та інших нормативно-правових актів, які регулюють порядок призначення, організації і проведення виборів до парламентів цих країн. У цьому визначенні ми виходимо з широкого тлумачення поняття законодавства, тобто це не тільки виборчі закони, а й інші нормативно-правові акти, що пов'язані з регламентацією виборів.

Все вище зазначене дає підстави зробити висновок, що позитивною тенденцією нормативного регулювання виборів у країнах СНД є те, що у виборчому законодавстві дається визначення основоположних понять виборчого права, і це має суттєве значення для правозастосовчої діяльності в період виборчих кампаній по виборах до парламентів, а також для забезпечення виборчих прав громадян.

У науковій літературі відсутнє єдине поняття виборів. Але виходячи зі специфіки відносин у цій сфері вибори до парламентів країн СНД можна визначити як безпосереднє волевиявлення громадян цих країн з метою формування вищих органів законодавчої влади шляхом голосування. Безумовно, поняття «вибори» тісно пов'язане з терміном «виборність». Ви-

¹ Основы советского государственного строительства и права: Учебник. — М., 1979. — С. 243.

² Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — К., 2001. — С. 33.

³ Советское государственное право: Учебник / Под общ. ред. проф. С.С. Кравчука. — М., 1985. — С. 302.

⁴ Колюшин Е.И. Конституционное право России: Курс лекций. — М., 1999. — С. 136.

борність є проявом демократії, характеристики політичного режиму в країні, можливості громадянина виявити свою правосуб'єктність. Виборність створює тісний зв'язок парламенту з народом, стає проявом народного суверенітету. Виборче право в об'єктивному розумінні є генеральним правовим інститутом, складовим елементом якого є інститут виборів до парламенту. У кожній країні СНД інститут виборів до парламенту є сукупністю норм конституції і виборчого законодавства, що регулюють призначення, підготовку і проведення виборів до парламенту, визначення результатів голосування. Під виборчим законодавством слід розуміти не лише норми законів, а й підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють вибори до парламентів у країнах СНД. Основу інституту виборів складають норми конституції і законів про вибори, які є базовими, головними в регулюванні виборчих правовідносин з формування парламентів. Інститут виборів до парламентів в кожній країні СНД у порівнянні з іншими інститутами конституційного права цих країн має свою специфіку, яка проявляється в наступному: а) він більшою мірою, ніж інші інститути, окрім інституту основ правового статусу особи, зазнав впливу норм міжнародного права; б) переважна більшість його норм — це процесуальні норми, що має суттєве значення для забезпечення законності виборчого процесу, реалізації громадянами свого суб'єктивного виборчого права брати участь у виборах парламенту; в) невизначеність на конституційному рівні з типом виборчої системи суттєво впливає на інститут виборів у парламент країн при зміні сучасного законодавства і робить його досить нестабільним. Інститут виборів до парламентів поєднує з іншими конституційними інститутами те, що він: а) є результатом розвитку політико-правового процесу на відповідному етапі життя країни; б) містить у собі норми не тільки конституційного, а й галузевого законодавства; в) яскраво висвітлює рівень правової культури законодавців, які прийняли виборчі закони по виборах до парламенту, розуміння ними тенденції розвитку політико-правових процесів у країні; г) спрямований на забезпечення прав громадян цих країн у політичній сфері, на формування правової державності й громадянського суспільства.

§3. Функціональна характеристика інституту парламентських виборів

Термін «функція» у вітчизняній і зарубіжній науковій літературі розуміється по-різному. У філософському і загальносоціологічному аспекті функція розглядається як зовнішній прояв якостей якого-небудь об'єкта у цій системі відносин, як сукупність звичайних або специфічних дій окремих осіб або органів, нарешті, як наявність у окремої особи або групи осіб специфічних обов'язків, виконання яких зумовлюється необхідністю реалізації ними службових обов'язків¹. Функція (*лат. functio* — виконання) — обов'язок, коло діяльності².

¹ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. М.Н.Марченко. — М., 1996. — С. 80.

² Философский энциклопедический словарь. — М., 1998. — С. 498.

У теорії держави і права термін «функція» визначається як напрямок, предмет діяльності того чи іншого політико-правового інституту, зміст цієї діяльності, її забезпечення¹. Функції держави розглядаються як основні напрямки її діяльності, яка виражає сутність і призначення держави у суспільстві², як основні напрямки діяльності держави, зумовлені соціально-класовою сутністю, змістом, основними цілями і задачами, які стоять перед нею³, як основні напрямки внутрішньої і зовнішньої діяльності держави, в яких виражаються і конкретизуються її класова і загальнолюдська сутність і соціальне призначення⁴. Відомий французький спеціаліст у галузі теорії управління Б. Гурне вважає, що термін «завдання» є синонімом до терміна «функція»⁵. В.Г. Афанасьєв називає функціями операції та дії, що становлять стадії процесу управління⁶. М.В. Баглай і Б.М. Габричидзе під функціями розуміють притаманні статутарно оформленим структурам і органам основні напрямки їх діяльності⁷. А.Б. Венгеров зазначає, що в теорії держави функції визначають напрямки, предмет діяльності того чи іншого політико-правового інституту, зміст цієї діяльності, її забезпечення⁸.

Таким чином, є підстави зробити висновок, що в науці поняття «функція» застосовується у найрізноманітніших аспектах. Т.М. Радько ґрунтовно зазначає, що віковий досвід дослідження поняття «функція права» не привів сьогодні до єдиного розуміння проблеми⁹. Але якщо узагальнити численні точки зору, то у юридичне поняття функції права вкладається подвійний, внутрішньо пов'язаний зміст: роль, яку здійснює право або окремий інститут, і конкретний напрям правового регулювання (впливу) на поведінку суб'єктів правовідносин¹⁰. У літературі зазначається: «Якщо синтезувати багаточисленні точки зору з цього питання, то ми побачимо, що в кінцевому разі під функцією права розуміють або соціальне призначення права, або напрямок правового впливу на суспільні відносини, або

¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юрид. вузов. — М., 1998. — С. 167.

² Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В.Лазарева. 3-е изд. перераб. и доп. — М., 1999. — С. 333.

³ Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. С. А.Авакьян. — М., 2000. — С. 640.

⁴ Теория государства и права / Под ред. Н.И.Матузова и А.В.Малько: Курс лекций — М., 1997. — С. 61.

⁵ Гурне Б. Державне управління. — К., 1993. — С. 19.

⁶ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). — М., 1973. — С. 207.

⁷ Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. — М., 1996. — С. 467.

⁸ Венгеров А.Б. Вказ. праця. С. 167.

⁹ Радько Т.Н. Функции права//Общая теория права / Под общ. ред. В.К.Бабаева: Курс лекций. — Нижний Новгород, 1993. — С. 267.

¹⁰ Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 т. Т. 2. Теория права / Под ред. проф. М.Н.Марченко. — М., 1998. — С. 53.

те й інше разом узятє»¹. У функціях права розкривається загальнолюдська і класова природа права і його соціальне призначення: історична мета і службова роль у житті суспільства.

Вибори і виборче законодавство можуть бути розглянуті в компетенційному, функціональному, політологічному та інших аспектах. Це стосується і виборів до парламентів країн СНД, які можна розглянути як у загальносоціальному, так і юридичному аспектах. У першому аспекті вони можуть бути проаналізовані філософами, політологами, соціологами, юристами. В юридичному вибори, в основному, аналізуються фахівцями з теорії держави та права, конституційного права. В літературі зазначається, що вибори слід розглядати не тільки як державно-правову, а й політичну проблему, яка пов'язана, головним чином, із завданнями формування цивілізованого громадянського суспільства².

Виходячи з цілей нашого дослідження є об'єктивна необхідність у ґрунтовному науковому дослідженні як функцій виборів до парламентів країн СНД, так і функції виборчого законодавства по виборах до цих органів. Причому, відносно функцій виборів є можливість акцентувати увагу на загальносоціальних, політологічних аспектах в більшій мірі, ніж стосовно функцій виборчого законодавства. Так, дослідження функцій виборів здійснено сучасними політологами, зокрема С.В. Устименком³. В юридичній і політологічній літературі значна увага приділяється дослідженням суспільних функцій виборів. У роботах А.І. Кіма⁴, В.Т. Кабишева⁵ акцентується на деяких важливих функціях виборів. Всебічний аналіз ролі виборів у політичному процесі дається у дисертації І.А. Алебастрової⁶.

Вибори як соціальний інститут виконують наступні функції. *По-перше*, вибори — це важливий інструмент реалізації народного суверенітету і легітимації влади взагалі та конкретно того чи іншого представницького органу в межах його конституційної компетенції. *По-друге*, вони є механізмом врахування інтересів національних меншин у політичній сфері. *По-третьє*, через вибори забезпечується стабільність і поступовість, наступність державної влади. *По-четверте*, через вибори, як форму відносно якісного відбору або своєрідного фільтру складу депутатського корпусу забезпечується принаймні формальна основа для ефективного функціону-

¹ Байтин М.И. Сущность права/Теория государства и права / Под ред. Н.И.Матузова и А.В.Малько: Курс лекций. 2-е изд. перераб. и доп. — М., 2001. — С. 156.

² Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д. Выборы народных депутатов Украины: конституционно-правовой аспект. — Х., 1998. — С. 10.

³ Общая и прикладная политология /Под общ. ред. В.И.Жукова, Б.И.Краснова: Учеб. пособие. — М., 1997. — С. 271—273.

⁴ Ким А.И. Советское избирательное право: Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. — М., 1965. — С. 409.

⁵ Кабышев В.Т. Конституционные проблемы народовластия развитого социализма: Дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 1980. — С. 152.

⁶ Алебастрова И.А. Выборы народных депутатов в СССР как институт демократии: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1991. — С. 20—50.

вання державного механізму та органів місцевого самоврядування. *По-н'яте*, соціальна та інформаційна функції виборів у вузькому (прикладному) розумінні виявляється в тому, що вибори — один з найважливіших способів формування і вираження суспільної думки¹.

Аналіз цього питання є нагальною необхідністю загальнотеоретичного підходу. Так, В.М. Синюков розрізняє загальносоціальні та юридичні функції права. Причому, до загальносоціальних він відносить: а) культурно-історичну; б) виховну; в) функцію соціального контролю; г) інформаційно-орієнтуючу функції².

Виходячи з цього в літературі як загальносоціальні функції виборчого права виділяються культурно-історична, виховна, соціального контролю, інформаційна³. При цьому реалізація культурно-інформаційної функції законодавства по виборах народних депутатів України у відповідній нормативній формі акумулює внесок української нації до скарбниці духовних загальнолюдських досягнень, таких як пряма демократія, свобода, народовладдя тощо. Зміст виховної функції законодавства про вибори народних депутатів пов'язується з тим, що законодавство опосередковує реальну дію одного з провідних інститутів народовладдя. Функція соціального контролю виявляється в тому, що шляхом реалізації цього законодавства забезпечується початкова основа для ефективного громадського контролю за діяльністю державного механізму. Інформаційна функція полягає в тому, що законодавство містить надзвичайно великий масив інформації про можливість здійснення права громадян обирати і бути обраними, брати участь в управлінні державними справами, щодо форм участі громадян у виборчому процесі, повноважень суб'єктів, які беруть участь у виборах⁴.

Вважаємо, що функцій виборів з формування як Верховної Ради України, так у цілому і парламентів в країнах СНД, значно більше. Виходячи зі специфіки завдань, які стоять перед парламентами в країнах Співдружності на сучасному етапі державотворення, на наш погляд, парламентські вибори виконують такі функції: а) інструментальну, оскільки вони є важливим засобом реалізації народного і національного суверенітету; б) легітимації влади парламенту в межах його конституційної компетенції, стабілізації політичної системи в кожній з країн СНД; в) представництва різнобічних інтересів населення; г) забезпечення ефективної дії державного механізму; г) контрольну, оскільки в результаті виборів діє контроль народу над парламентом, насамперед через суспільну думку; д) адекватного відображення думки і волі громадян, забезпечення представництва в парламентах країн

¹ Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — К., 2001. — С. 11—13.

² Синюков В.Н. Функции права//Теория государства и права / Под ред. Н.И.Матузова, А.В.Малько: Курс лекций. — М., 1997. — С. 156—157.

³ Ставнійчук М.І. Вказ. праця. С. 107.

⁴ Там же. С. 107—109.

СНД основних соціальних груп; е) мобілізації виборчого корпусу країн СНД на вирішення актуальних проблем державотворення; є) комунікативну, яка проявляється в розширенні зв'язків між парламентом, як інституцією державної влади і громадянами; ж) політичної соціалізації населення, розвиток його політичної свідомості; з) соціального компромісу, оскільки в результаті парламентських виборів йде процес узгодження політичних програм різних політичних сил суспільства.

Вибори в кожний із парламентів країн СНД — це найважливіший інструмент реалізації народного суверенітету. Так, згідно зі ст. 5 Конституції України, народ є першоджерелом влади. Відповідно, вибори до Верховної Ради — яскравий прояв суверенної волі народу. Тільки він вирішує, яким політичним силам надати перевагу у політичній боротьбі за місця в парламенті. Через вибори народ обирає своїх представників у парламент, наділяє їх мандатом на здійснення його суверенних прав. Тим самим реалізується одне з найважливіших прав людини і громадянина на участь у виборчому процесі. Вибори до парламентів країн СНД йдуть у руслі положень Загальної декларації прав людини (ч. 3 ст. 21), згідно з якою «воля народу має бути основою влади уряду: ця воля повинна знаходити своє відображення в періодичних і нефальсифікованих виборах, які мають проводитися при загальному, рівному виборчому праві шляхом таємного голосування, або з допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування»¹.

Країни СНД, як правило, багатонаціональні, де проживає чимало національних меншин, корінних народів. Але для формування системи народовладдя етнічна, національна ознаки не є визначальними. Право на участь у виборах пов'язується насамперед з приналежністю до громадянства цієї держави, оскільки тільки громадяни мають право брати участь у виборах, і приналежність до тієї чи іншої національності, етнічної групи не має ніякої значущості для політичної правосуб'єктності громадянина. М.І. Ставнійчук вважає, що «за умов належності до громадянства держави представників певної нації вибори виступають водночас і однією з форм права національного суверенітету»².

Разом з цим в деяких державах обов'язково гарантується мінімальне представництво національних меншин. Зокрема, в Словенії італійська та угорська етнічні общини можуть обирати по одному депутату до Національних Зборів. У Польщі Конституційний трибунал постановив, що списки зареєстрованих організаціями національних меншин на їх прохання можуть враховуватися при розподілі парламентських місць, навіть якщо вони не набрали необхідних для проходження до парламенту 5% від загальної кількості виборців, що брали участь у виборах. Аналогічне право існує і у виборчому законодавстві Німеччини.

¹ Международные акты о правах человека: Сб. документов. — М., 1998. — С. 42.

² Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — К., 2001. — С. 12.

Питання реалізації права національного суверенітету при проведенні парламентських виборів у різних країнах мають свою специфіку, що пояснюється історичним, соціальним, політичним розвитком кожної держави. В Україні у законодавця відсутня чітка позиція щодо врахування національного чинника при парламентських виборах. Так, згідно з ч. 2 ст. 7 Закону України «Про вибори народних депутатів України» в редакції від 24 серпня 1997 р. було записано: «Місцевості, в яких компактно проживають окремі національні меншини, не повинні виходити за межі одного виборчого округу. У випадках, коли кількість виборців, що належать до національних меншин, є більшою, ніж необхідно для формування одного виборчого округу, округи формуються таким чином, щоб хоч би в одному з них виборці, що належать до національних меншин, становили більшість від кількості виборців у виборчому окрузі»¹. У Законі України «Про вибори народних депутатів України» в редакції від 18 жовтня 2001 р. такої норми вже немає. Вважаємо, що таку правову норму необхідно було залишити. Чинник міжнаціональної злагоди є досить суттєвим для забезпечення стабільності конституційного ладу в державах з багатонаціональною структурою населення як це має місце в країнах СНД. На це повинно бути спрямоване і виборче законодавство.

Парламентські вибори виконують функцію легітимації влади парламенту в кожній з країн СНД. Парламенти отримують від народу мандат на право на відповідний строк і в межах своєї конституційної компетенції реалізовувати на професійних засадах законодавчу, контрольну, представницьку і установчу функції. Участь громадян у виборах до парламентів, як правило, означає прийняття ними даного типу політичної системи, політичного режиму, правил формування органів законодавчої влади. Вибори дають можливість громадянам переобрати склад парламенту, замінити їх депутатами, які користуються їхньою довірою. Тим самим криза конкретного уряду і його курсу не призводить до відторгнення громадянами всього конституційного ладу, не веде до дестабілізації політичної системи, інститутів державної влади, не переростає в намагання зруйнувати існуючий політичний лад. Вважаємо, що з допомогою виборів в країнах СНД йде процес легітимації не тільки парламентів, а й усєї політичної системи.

Вибори до парламентів країн СНД виконують функцію репрезентації різнобічних інтересів населення. В період виборів до Верховної Ради України, Державної Думи Російської Федерації, до Палати представників Національних Зборів Республіки Білорусь, до Парламенту Республіки Молдова створюють найбільш сприятливі можливості для усвідомлення громадянами своїх інтересів і включення їх у виборчі програми партій і окремих депутатів. У період виборів до парламентів кандидати в депутати, політичні угруповання, засоби масової інформації особливо готові до прийняття

¹ Закон України «Про вибори народних депутатів України»//Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 5. — Ст. 17.

побажань населення. Це активізує процес усвідомлення і репрезентації громадянами своїх інтересів. У виборчих платформах політичних партій, депутатів, які балотуються по мажоритарним виборчим округам, ці інтереси мають чіткий вираз. І хоча нерідко народні депутати, як свідчить практика України, Росії, Білорусі, Молдови, забувають про свої обіцянки, депутатський корпус в цілому не тільки керується моральними мотивами, а й змушений піклуватися про престиж своєї політичної партії, бажанням бути переобраним на майбутніх виборах, орієнтуються на зобов'язання, які вони давали виборцям. Такою є логіка політичної боротьби.

Через вибори парламентів СНД у цих країнах забезпечується стабільність, поступовість і наступність державної влади. Вибори відіграють функцію своєрідного фільтра складу депутатського парламентського корпусу. В усякому разі забезпечується формальна основа для ефективного функціонування державного механізму і насамперед парламенту. Періодичні вибори створюють можливість вивільнитися від мислячих по-старому депутатів й зійти з політичної сцени тим політичним партіям та їх об'єднанням, які не підтримуються виборцями. Тому є підстава вважати, що вибори представляють у країнах СНД важливий інститут контролю народу над парламентами, оскільки вони дають змогу громадянам цих країн виносити вердикт діючому парламенту, впливати на політичний курс країн, забезпечувати можливість виявити себе тим політичним силам, які реально, а не на словах діють в інтересах народу.

Комунікативна функція виборів до парламентів країн СНД виявляється в тому, що вибори до цих органів є одним із найважливіших способів формування і вираження суспільної думки, оскільки відбувається об'єднання громадян на основі відповідної платформи і лідерів, які їх представляють, формування домінуючої в державі політичної волі. В процесі виборчої кампанії кандидати в парламентарії регулярно зустрічаються з громадянами, вислуховують їхні думки, прохання, пропозиції, вносять корективи в свої виборчі програми. Вибори — один із найважливіших каналів зворотного зв'язку між громадянином і владою, між виборцями і парламентом у кожній з країн СНД. Саме вибори — суттєвий показник довіри народу владним структурам, і насамперед парламентам. Значною мірою вони висвітлюють характер відносин між державою в особі її органів і населенням — довіру і активну політичну участь або, навпаки, недовір'я і відчуження громадян від влади.

Вибори до парламентів виконують функцію політичної соціалізації населення, розвитку його політичної свідомості. В процесі виборчої кампанії громадяни особливо інтенсивно опановують політичні цінності і норми, набувають політичних навичок і досвіду. У цей період значно зростає потік політичної інформації і пропаганди, активізується різнобічна політико-виховна робота, акцентується увага людей на найбільш актуальних, політичних, економічних і соціальних проблемах, на альтернативних шляхах їх вирішення. Так, згідно з ч. 1 ст. 51 Закону України «Про вибори народних

депутатів України», громадяни мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми партій (блоків), кандидатів у депутати, зареєстрованих у багатомандатному окрузі, кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатному окрузі, політичні, ділові та особисті якості кандидатів у депутати, вести агітацію «за» або «проти». Активні учасники політичного процесу включаються в пропагандистсько-агітаційну і організаційну роботу партій і окремих депутатів, роблячи вибір, громадяни певною мірою ототожнюють себе з відповідними політичними силами. Все це підвищує їх політичну ангажованість і активність в порівнянні зі звичайним періодом життя, тобто до виборчої кампанії.

Вибори до парламентів країн СНД — один із суттєвих каналів входження громадян до складу політичної еліти, реалізації політичної кар'єри, утвердження нових політичних лідерів і цінностей. В результаті виборів оновлюється склад керуючої і опозиційної еліт, змінюється політична вага політичних партій та їх представників. Вибори створюють можливість різним політичним силам представляти народу своє бачення суспільних проблем і висувати програми їх вирішення. Тим самим стимулюється пошук оптимальних шляхів розвитку, забезпечується конкурентний вибір політичних цінностей і альтернатив, створюються сприятливі умови для подолання неефективної політики і утвердження нових ідей і політичних платформ. Вибори стимулюють різні політичні сили до відкритого обговорення своїх програм, до компромісів, до створення політичних коаліцій тощо. Все це має суттєве значення для забезпечення змагальності виборчого процесу по виборах до парламентів країн СНД, згідно зі ст. 15 Конституції України щодо політичної та ідеологічної багатоманітності та відповідних статей конституцій інших країн СНД.

Всі функції виборів до парламентів країн СНД тісно взаємозв'язані й кожна з них відображає той чи інший аспект значущості на сучасному етапі виборів у парламенти. Реалізація цих функцій відбувається на ґрунтовній конституційно-правовій основі, яка весь час вдосконалюється. Так, для реалізації комунікативної функції по виборах до Верховної Ради України суттєве значення мають положення ст. 12 Закону України «Про вибори народних депутатів України», що підготовка і проведення виборів депутатів здійснюються відкрито і гласно, що рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які стосуються виборів депутатів, а також рішення виборчих комісій доводяться до відома громадян. Це має велике значення для формування у них високої політико-правової культури, активної участі громадян у виборчому процесі. Принцип гласності, закріплений у виборчому законодавстві щодо виборів парламентів країн СНД, має суттєве значення для демократизації виборчого процесу в цих країнах.

На реалізацію функцій парламентських виборів впливають:

- а) якість законодавчих актів, які регулюють вибори до парламентів;
- б) наявність або відсутність сталих демократичних традицій проведення виборів;
- в) характер політичного режиму, за якого відбуваються вибори;
- г) рівень

правової культури громадян, організаторів парламентських виборів, усіх суб'єктів виборчого процесу.

Коли йдеться про вибори, важливо розглянути не лише функції виборів щодо формування парламентів країн СНД, а й функції виборчого законодавства, на основі якого проводяться вибори. Без належного законодавчого забезпечення неможливо обрати дієздатний парламент. Тому законодавці, приймаючи нормативно-правові акти по виборах до парламентів країн СНД, безумовно, вимушені враховувати і функції виборів як інструменту втілення волевиявлення громадян, і функції виборчого законодавства, що регулює виборчий процес. Ці функції не є тотожними, хоча й тісно взаємопов'язані, оскільки мають єдиний об'єкт суспільних відносин — волевиявлення громадян при формуванні парламентів. Між функціями виборів до парламентів СНД і функціями виборчого законодавства існує співвідношення як між загальним і особливим, оскільки система функцій законодавства ґрунтується, насамперед на системі функцій інституту виборів при регулюванні суспільних відносин в цій сфері. Вони є визначальними.

У теорії права, крім соціальних функцій права і законодавства, прийнято виділяти також спеціальні юридичні функції права, і відповідно законодавства, зокрема регулятивну і охоронну. В літературі вони ще називаються «власне юридичні», або ж «основні» функції права¹. Це регулятивна і охоронна функції права.

У системі функцій права основоположну роль відіграє регулятивна, яка визначається як обумовлений соціальним призначенням напрямок правового впливу, що виражається у встановленні позитивних правил поведінки, наданні суб'єктивних прав і покладанні юридичних обов'язків на суб'єктів права². Регулятивна функція реалізується через свої різновиди: регулятивну статичну і регулятивну динамічну³.

Ці функції по-різному визначаються спеціалістами в галузі теорії держави та права. Так, у літературі зазначається, що регулятивна функція як об'єкт свого впливу має позитивні, корисні суспільні відносини, які право впорядковує шляхом: а) закріплення в нормативних актах сталих, розвинутих відносин і в такий спосіб гарантує їх недоторканність (статична функція); б) заохочення, стимулювання розвитку тих суспільних відносин, що відображають певні соціальні цінності, знаходяться на етапі свого становлення (динамічна функція)⁴. На думку О.Ф. Черданцева, регулятивна статична функція права зводиться до закріплення, фіксації існуючих суспільних відносин в їх статистиці, а регулятивна динамічна функція спрямована на

¹ Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 т. Т. 2. Теория права / Под ред. проф. М.Н.Марченко. — М., 1998. — С. 59.

² Там же. С. 60.

³ Алексеев С. С. Общая теория права. Курс: В 2 т. Т.2. — М., 1982. — С. 192.

⁴ Загальна теорія держави і права / За ред. В.В.Копейчикова: Навч. посібник.— К., 2000. — С. 111.

оформлення руху суспільних відносин у формі правовідносин. При цьому визначається порядок виникнення, зміни і припинення правовідносин¹.

Ці теоретичні положення є досить важливими з точки зору визначення специфіки регулятивної (як статичної, так і динамічної) функції права відносно виборів до парламентів країн СНД.

Сутність регулятивної функції полягає в головному соціальному призначенні — регулювати суспільні відносини, в тому числі й відносини по виборах у парламенти країн СНД. Стосовно нашої теми дослідження регулятивна функція виборчого права і законодавства визначається тим, щоб: а) фіксувати суб'єктний склад виборчих правовідносин; б) визначати зміст цих правовідносин; в) закріпити коло юридичних фактів, з якими норми виборчого права пов'язують появу, зміну і припинення виборчих правовідносин. В основі регулятивної функції права знаходяться уповноважуючі та зобов'язуючі юридичні норми.

Регулятивна статична функція виборчого права щодо виборів до парламентів країн СНД виявляється у закріпленні у виборчому законодавстві цих країн принципів виборчого права, суб'єктів виборчих правовідносин, стадій виборчого процесу, визначенні процедури підрахунку голосів і оприлюдненні результатів виборів. У межах цієї функції визначається правовий статус органів, що забезпечують проведення виборів, представників політичних партій та їх об'єднань, кандидатів у депутати, спостерігачів, засобів масової інформації, встановлюється процедура проведення передвиборної агітації, фінансування виборів, складання списків виборців, порядок висунення і реєстрації кандидатів у депутати, гарантії діяльності партій (блоків), кандидатів у депутати, офіційних спостерігачів, порядок проведення повторних, проміжних та позачергових виборів до парламентів, відповідальність за порушення законодавства про вибори, порядок зберігання виборчої та іншої документації і матеріальних цінностей тощо. Здійснення регулятивної статичної функції системи законодавства про вибори депутатів до парламентів кожної з країн СНД передбачає закріплення системи, компетенції і організаційних форм діяльності виборчих комісій.

Виникає як теоретичне, так і практичне питання — як виявляється у виборчому процесі **регулятивна динамічна функція виборчого права** і чи є вона взагалі, в тому числі й щодо формування парламентів у країнах СНД? Вважаємо, що така функція є, і вона виявляється через виборчі правовідносини, через рух суспільних відносин. Норми виборчого права при формуванні парламентів у країнах СНД знаходять втілення в діях суб'єктів виборчих правовідносин. Важливим є те, що в структурі виборчого законодавства цих країн останнім часом суттєво збільшилася кількість процесуальних норм, це яскравий прояв регулятивної динамічної функції у виборчому процесі.

¹ Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. — М., 2000. — С. 181—182.

Є підстави статичну і динамічну регулятивну функції права розглядати в єдності, а не протиставляти їх одна одній. О.В. Малько обґрунтовано зазначає, що регулятивна функція має первинне значення, носить творчий характер, оскільки право з її допомогою покликане спонукати розвиток найбільш цінних для суспільства і держави соціальних зв'язків¹. Важливо, щоб потенціал цієї функції належно спрацьовував у виборчих правовідносинах, у тому числі під час виборів до парламентів країн СНД. А це залежить від цілого комплексу як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників.

Поряд з регулятивною функцією законодавства по виборах до парламентів країн СНД важливого значення набуває також **охоронна функція**. В.М. Хропанюк підкреслює, що охоронна функція права — це напрям правового впливу, скерований на охорону позитивних і витіснення шкідливих для суспільства відносин. Охоронний вплив права виявляється: а) у визначенні заборон на вчинення протиправних дій; б) у встановленні юридичних санкцій за вчинення вказаних дій; в) у безпосередньому застосуванні юридичних санкцій до осіб, які скоїли правопорушення².

Виходячи з такого розуміння охоронної функції права, вважаємо, що у правовідносинах по виборах до парламентів країн СНД вона, насамперед, спрямована на забезпечення законності проведення виборів і виявляється: а) у встановленні дієвого механізму забезпечення виборчих прав громадян, їх захисту; б) у визначенні переліку правопорушень у цій сфері суспільних відносин і застосуванні відповідних санкцій до правопорушників. Специфіка правового регулювання відповідальності за порушення виборчого законодавства полягає в тому, що норми, які її встановлюють, є бланкетними. Так, Закон України «Про вибори народних депутатів України» закріплює, що «особа притягується до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності в порядку, встановленому законом» (ч. 1 ст. 85). Виборчий кодекс Республіки Білорусь, перелічуючи в ст. 49 Кодексу підстави виникнення відповідальності за його порушення, встановлює, що відповідні суб'єкти несуть відповідальність, яка встановлена законодавством Республіки Білорусь.

Специфіка охоронної функції виборчого права і законодавства щодо виборів до парламентів країн СНД полягає в тому, що: 1) вона характеризує виборче право і виборче законодавство як особливий спосіб спрямування поведінки людей, який виражається у впливі на волю суб'єктів виборчих правовідносин шляхом погрози санкціями, визначенням заборон і реалізацією юридичної відповідальності; 2) вона спрямована на інформування суб'єктів виборчих правовідносин про те, які соціальні цінності у цій сфері взяті під охорону шляхом правових приписів це, насамперед, виборчі права громадян та інститут народовладдя); 3) ця функція є показником при

¹ Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах: Учеб.-метод. пособие. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 1997. — С. 80.

² Хропанюк В.Н. Теория государства и права / Под ред. В.Г.Стрекозова: Учебное пособие для высших учебных заведений. — М., 1996. — С. 220.

формуванні парламентів політичного і культурного рівня суспільства і демократичних засад виборчого законодавства. Охоронна функція виборчого права і законодавства в сфері виборчих відносин спрямована на охорону загальнозначущих, найбільш важливих політичних і особистих відносин, витіснення негативних явищ в політико-правовому процесі. Її головне завдання полягає, насамперед, у превентивній охороні виборчих відносин, попередженні порушень норм конституцій і виборчого законодавства. Ефективність охоронної функції під час виборів до парламентів країн СНД тим вище, чим більше суб'єктів виборчих правовідносин діють в межах норм виборчого законодавства.

Безумовно, охоронну функцію виборчого права не слід протиставляти регулятивній функції в тому сенсі, що одна з них — це негативна (оскільки включає в себе заборони, санкції, відповідальність), а друга — позитивна, оскільки спрямована на координацію позитивної діяльності суб'єктів виборчих правовідносин. Ці функції, але кожна по-своєму, виконують важливі завдання — закріплення і охорону виборчих прав громадян країн СНД (у нашому випадку у зв'язку з виборами до парламентів цих країн), сприяння розвитку і укріпленню законності у сфері виборчих правовідносин.

У літературі за різними критеріями виділяють й інші функції виборчого законодавства по виборах до Верховної Ради України. Підкреслюється, що Закон України «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. відіграє «правотворчу, установчу функції, оскільки виступає модельним актом при формуванні цієї системи»¹. За сферами впливу на суспільні відносини вважається доцільним розрізняти такі функції законодавства про вибори народних депутатів України, як політичну, соціальну та ідеологічну. М.І. Ставнійчук вважає, що за способами (формами) впливу на суспільні відносини доцільно розрізняти такі функції законодавства про вибори народних депутатів України, як правотворчу, установчу, охоронну, регулятивну і прогностичну².

Не з усіма положеннями щодо виділення за різними критеріями функцій законодавства по виборах до парламенту можна погодитися. Наприклад, з виділенням правотворчої функції, тому що закон не займається правотворчістю, оскільки це справа самого законодавчого органу — Верховної Ради, а не нормативно-правового акту, в тому числі й Закону про вибори. Викликає сумнів наявність у виборчого законодавства прогностичної функції, оскільки прогнозувати можуть народні депутати, фахівці, тобто люди, а не Закон. Вони й можуть закласти в Закон відповідні правові моделі, які спрямовані на майбутнє, на новелізацію виборчих правовідносин. Сам виборчий закон нічого спрогнозувати не може, безпосередньо в ньому розробниками закладені ці прогнози. Разом з цим виділення нових функцій законодавства по виборах до парламентів є слухним, оскільки дає можливість

¹ Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — К., 2001. — С. 111.

² Там же.

розглянути його з різних боків саме у функціональному аспекті. І це головне. З необхідності розгляду і класифікації функцій за різними ознаками виходить у своїх роботах В.Ф. Погорілко ¹.

Функції інституту виборів з формування парламентів країн СНД реалізуються у відповідних формах, до яких можна віднести: інформаційну, орієнтаційну і правового регулювання. Інформаційна полягає в тому, щоб повідомити адресатам виборчих правовідносин вимоги держави, які належать суб'єктам виборчого процесу (громадяни, політичні партії, органи місцевого самоврядування, виборчі комісії тощо) в процесі організації і проведення виборів. Правова інформованість має суттєве значення для активної свідомої участі громадян у виборах, для забезпечення законності виборчого процесу. Громадянам об'єктивно необхідна правова інформація щодо діючого виборчого законодавства, про зміни і доповнення до нього. Йдеться про формування сучасної електоральної правової культури громадян країн СНД. У тому числі й для зменшення впливу на їх правосвідомість так званих «брудних» виборчих технологій. А такі технології все частіше застосовуються, особливо під час проведення парламентських виборів.

Інформація щодо виборчого законодавства повинна сприяти в цілому підвищенню правової культури проведення виборчих кампаній. Ця культура як частина правової культури відносно виборів до парламентів країн СНД включає, на наш погляд, такі головні елементи: а) правову культуру виборців; б) правову культуру кандидатів у парламентарії; в) правову культуру організаторів виборів, ступінь їх професійної підготовки; г) культуру роботи з виборчою документацією, рівень її підготовленості; ґ) якість інформаційних виборчих технологій, законність передвиборної агітації, можливість рівного доступу кандидатів у депутати до засобів масової інформації.

Рівень правової культури проведення виборчої кампанії певною мірою визначається наявністю належних механізмів демократичного суспільного контролю за виборами, процедури оскарження і реалізації прав і обов'язків учасників виборчого процесу. На цьому особливо акцентується увага в літературі ².

Досить важливою формою реалізації функцій виборчого законодавства є його орієнтаційний вплив на суспільні відносини. Йдеться не тільки про необхідність знання громадянами норм виборчого права, а й про вироблення у них позитивних правових установок в політико-правовій сфері.

Центральне місце в системі правового впливу належить правовому регулюванню, що відбувається з допомогою цілісної системи правових засобів, які в сукупності створюють механізм правового регулювання. Ефективність реалізації функцій виборчого права в межах цієї форми залежить

¹ Погорелко В.Ф. Осуществление местными Советами народных депутатов функций Советского общенародного государства: Дис. ... д-ра юрид. наук. — К., 1988. — С. 62—65.

² Кейзеров Н.М., Смолина И.Г. Правовая культура избирательной кампании: в помощь избирателям и организаторам выборов. — Абакан, 1995. — С. 9.

від трьох факторів: наявності належних умов для ефективного правового регулювання виборів до парламентів країн СНД, самого процесу правового регулювання, а також соціальних результатів цієї регламентації. При цьому умови ефективності правового регулювання виборчого процесу з формування парламентів у країнах СНД поділяються на об'єктивні та суб'єктивні. До об'єктивних слід віднести, насамперед, стан соціально-економічних процесів у державі, до суб'єктивних — наукову обґрунтованість необхідності прийняття виборчого законодавства, його новелізації, вибір оптимального варіанту регулювання (виборчий кодекс чи закон про вибори), своєчасність прийняття та зміни нормативно-правових актів про вибори до парламентів країн СНД (неприпустима існуюча практика їх зміни безпосередньо перед виборами), забезпечення виборчого законодавства і паралельно досягнення необхідної стабільності в правовому регулюванні у цій сфері суспільних відносин, досягнення чіткості правових приписів, активності правозастосовчих органів, і, насамперед, різних ланок виборчих комісій, втілення режиму законності у виборчих правовідносинах.

Соціальний результат правової регламентації виборів до парламентів країн СНД виявляється у формуванні в цих країнах дієздатних законодавчих органів.

Виходячи з вищезазначеного є підстави зробити **висновок**, що аналіз соціальних і власне юридичних функцій виборів і виборчого законодавства по виборах до парламентів країн СНД має суттєве значення для розуміння виборів як інституту формування в цих країнах парламентів на демократичних засадах і сутності виборчого законодавства по виборах до парламентів цих країн. Вибори в парламенти країн СНД реалізують такі загальносоціальні функції: інструментальну; легітимації влади парламенту; представництва інтересів різних соціальних угруповань; контрольну; консолідуючу; мобілізуючу; комунікативну; політичної соціалізації громадян, розвитку їх політичної свідомості; соціального компромісу. Нормативне забезпечення реалізації зазначених вище функцій виборів до парламентів країн СНД включає в себе норми конституцій, виборчих законів (кодексів), підзаконних нормативно-правових актів. На реалізацію функцій виборів до парламентів країн СНД впливає комплекс об'єктивних і суб'єктивних чинників, серед яких особливе значення мають якість нормативного регулювання виборчого процесу, наявність або відсутність сталих демократичних традицій виборчого процесу, рівень правової культури суб'єктів виборчих правовідносин. Виборче право і виборче законодавство виконують спеціальні (юридичні) функції, до яких належать регулятивна (статична та динамічна) і охоронна. Регулятивна функція має основоположне значення. Але це не принижує роль охоронної функції для забезпечення проведення виборів у парламенти країн СНД на основі законності. Формами прояву спеціальних юридичних функцій по виборах до парламентів є інформаційна, орієнтаційна і правового регулювання.

§4. Проблеми становлення сучасної системи парламентських виборів у країнах СНД

У світі існують різні виборчі системи. Відповідно процес виборів до парламентів країн СНД відбувається з урахуванням накопиченого світового і вітчизняного досвіду нормативного регулювання в цій сфері суспільних відносин. В Україні¹, Російській Федерації², в Республіці Білорусь³, Молдові⁴, інших країнах СНД йде науковий пошук найбільш оптимальної виборчої системи по виборах до парламентів цих країн. На сьогодні це досить актуальна проблема державотворення, оскільки вона пов'язана з головною метою — сформуванню дієздатний парламент, який би враховував у своїй діяльності інтереси народу, ефективно вирішував актуальні проблеми державотворення.

Але насамперед є необхідність визначити саме поняття «виборча система», оскільки в конституційному праві пострадянських держав немає однозначного розуміння цього поняття. Так, А.З. Георгіца вважає, що «виборча система (у вузькому розумінні слова) — це сукупність установлених законом правил, принципів і критеріїв, за допомогою яких визначаються результати голосування»⁵. К.В. Арановський пише: «під виборчою системою розуміється принцип організації виборчих округів і порядок визначення результатів виборів»⁶. На думку Р.В. Єнгибаряна і Є.В. Тадевосяна, «виборча система у вузькому розумінні — це лише відповідний спосіб підведення результатів голосування і розподілу на цій основі депутатських мандатів»⁷. На думку Ю.М. Жданова, виборча система — це «сукупність суспільних відносин, як врегульованих, так і не врегульованих нормами права, з допомогою яких формуються органи законодавчої, виконавчої і судової влади»⁸. Н.О. Міхальова вважає, що «виборча система — це сукупність суспільних відносин, які складаються в процесі виборів»⁹. М.В. Баглай і В.О. Туманов

¹ Лавринович О. Реформа виборчої системи і Парламент України//Право України. — 2001. — № 1. — С. 97—98.

² Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.В. Иванченко: Учебник для вузов. — М., 1999. — С. 102—104.

³ Василювич Г.А. Органи государственной власти Республики Беларусь: конституционно-правовой статус: Учеб. пособие. 2-е изд. доп. — Мн., 1999. — С. 231—242.

⁴ Nastase Adrian. Resultatul Votului din RM este o lectie. — In: Economistul, 2001. — № 806, 5 martie. P. 7. Deaconu St. Avantajele si dezavantajele diferitelor sisteme electorale. — In: Dreptul. — 2000. — №3. — P. 33—44.

⁵ Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. — Чернівці, 2001. — С. 268.

⁶ Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран: Учебник для вузов. — М., 1999. — С. 306.

⁷ Єнгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право: Учебник. — М., 2000. — С. 363.

⁸ Жданов Ю.Н. Избирательное право и избирательные системы//Конституционное право / Отв. ред. А.Е.Козлов: Учебник. — М., 1996. — С. 260.

⁹ Михалева Н.А. Избирательное право и избирательная система в Российской Федерации//Государственное право Российской Федерации / Под ред. О.Е.Кутафина: Учебник. — М., 1996. — С. 312.

розглядають виборчу систему як «законодавство, що регламентує порядок проведення виборів з моменту їх призначення до оголошення результатів виборів»¹. На думку А.В. Зинов'єва, «виборча система є сукупністю юридичних норм, що закріплює принципи, на основі яких відбуваються вибори, права громадян обирати і бути обраними; встановлюючих відповідальність депутатів та інших виборних осіб за свою діяльність перед виборцями; визначається порядок організації і проведення виборів, регулюючих відносини, що виникають у процесі формування органів державної влади, реалізацію взаємовідносин виборців з депутатами...»².

Поняття «виборча система» містить й ідеологічний аспект. У літературі ґрунтовно зазначається, що розуміння виборів як процедури, що розгортається у вигляді послідовно регламентованих і пов'язаних між собою та закріплених у певних правових формах, спрямованих до одної правової мети дій, не було притаманне тоталітарному політичному режиму, оскільки в умовах неправової держави поряд з поняттям виборчого права існувало досить загальне поняття «радянської виборчої системи». Причому, поняття «виборча система» вперше в радянському законодавстві з'явилося у Конституції СРСР 1936 р. У науці державного права домінуючим було тлумачення виборчої системи як сукупності суспільних відносин, що виникають у процесі та у зв'язку з формуванням органів державної влади. Вважалося, що правове регулювання виборів не може бути всеосяжним, що «виборча система» (практика) проведення виборів повніше і ґрунтовніше відображає процес виборів. Саме таке тлумачення взаємозв'язку виборчого права і виборчої системи за відсутності належного виборчого законодавства свідомо чи несвідомо культивувалося в науці державного права радянського періоду³. Його дотримувалися вчені-державознавці, які формували наукову концепцію виборчого права в СРСР. Такі підходи знайшли відображення в монографічних і дисертаційних дослідженнях С.М. Бродовича⁴, А.І. Кіма⁵, Б.О. Страшуна⁶, Ф.Н. Сударікова⁷ та багатьох інших.

На сучасному етапі нормативного регулювання виборчого процесу в парламенти характерним є досить детальне закріплення різних його стадій, що має позитивне значення.

¹ Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. — М., 1998. — С. 159.

² Зиновьев А.В. Конституционное право России: Учебник — М.-СПб., 2000. — С. 149.

³ Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — К., 2001. — С. 14.

⁴ Бродович С. М. Советское избирательное право. — Л., 1925. — С. 127.

⁵ Ким А.И. Советское избирательное право: Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. — М., 1965. — С. 19—29.

⁶ Страшун Б.А. Понятие и принципы социалистического избирательного права//Ученые записки ИМО. — М., 1962. Вып. X. Сер. Юрид. — С. 206.

⁷ Судариков Ф.Н. Всеобщее избирательное право СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1961. — С. 3—4.

Таким чином, виборча система в юридичній літературі розуміється у двох значеннях. У широкому розумінні — це упорядковані суспільні відносини, що пов'язані з виборами органів публічної влади, які включають всю сукупність операцій з формування виборчих органів. У вузькому сенсі виборча система з юридичної точки зору — це спосіб визначення результатів голосування; з політичної — інструмент, за допомогою якого учасники політичного процесу (політичні партії та їх об'єднання, кандидати в депутати) добиваються місць у вищі або місцеві представницькі органи своєї держави.

Виборча система в парламенти країн СНД (у широкому розумінні) — це сукупність суспільних відносин, як врегульованих, так і не врегульованих нормами права, з допомогою яких формується їх склад. **Виборча система в парламенти країн СНД (у вузькому розумінні)** — це сукупність встановлених законодавством правил, принципів і критеріїв, з допомогою яких визначаються результати голосування в парламент. Таким чином, є всі підстави вважати, що виборча система в широкому розумінні — це система суспільних відносин, яка пов'язана з виборами органів публічної влади. Сфера цих відносин досить широка, оскільки (відповідно до формування парламентів країн СНД) вони охоплюють питання визначення кола виборців і тих, кого обирають, інфраструктуру виборів (створення виборчих округів, виборчих органів, складання списків виборців тощо), відносини, які мають місце на кожній зі стадій виборчого процесу.

Нас цікавить насамперед виборча система в так званому вузькому розумінні. Це спосіб визначення того, за яких умов кандидати, що балотуються в парламенти країн СНД, будуть обрані депутатами. Залежно від того, яка буде використана виборча система, результати виборів за одних і тих самих підсумках голосування можуть бути зовсім різними. Тому політичні сили, як правило, жорстко змагаються у парламенті та за його межами за впровадження більш вигідної для себе виборчої системи.

Світовій практиці конституціоналізму відомі такі виборчі системи: мажоритарна; пропорційна; півпропорційні системи; система одного переданого голосу; змішані системи¹.

Сьогодні науковці, політична еліта не мають єдиної позиції щодо визначення найбільш оптимальної виборчої системи. Так, при підготовці нової редакції Закону України «Про вибори народних депутатів України» одні пропонували обирати майбутній склад Верховної Ради на суто пропорційній основі, інші — на змішаній, треті — на мажоритарній. Згідно з Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 р., з 450 парламентарів 50% обирається за пропорційною, а 50% — за мажоритарною системою відносної більшості. На сьогодні це оптимальний варіант. Тобто залишилася система, яка діяла відповідно до Закону України

¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.В. Иванченко: Учебник для вузов. — М., 1999. — С. 104—120.

«Про вибори народних депутатів» від 24 вересня 1997 р. В умовах неструктурованості українського суспільства, наявності великої кількості невливових, «карликових» партій, виборчі програми яких збігаються майже на 100%, було б недоцільним вводити суто пропорційну систему, на чому наполягала Верховна Рада. Але Президент України не погодився з парламентом. І для цього є всі підстави.

Для країн СНД актуальним є пошук найбільш оптимальної моделі виборів до їх парламентів. Особливо це стосується України і Росії. Деякі російські вчені-конституціоналісти вважають, що мажоритарна система відносної більшості не дає можливості чітко виявити реальну волю виборців по виборах у Державну Думу Росії. Але її значна перевага — виключення другого туру голосування. Хтось завжди набирає якусь відносну більшість голосів і стає депутатом. Цей варіант мажоритарної виборчої системи застосовується в США, Великобританії, Індії, інших країнах. Він ефективно працює в країнах із двопартійною системою або системою однієї домінуючої партії серед інших дрібних партій.

Але система відносної більшості майже не спрацьовує, коли в країні існує роздіблена багатопартійність. Більш того, за таких умов вона суттєво перекручує волю виборців округу, країни в цілому. Переважна більшість народних депутатів України, обраних 29 березня 1998 р. в одномандатних виборчих округах, отримала мандати за підтримки менше, ніж 50% виборців. Легітимність же інших парламентаріїв України характеризується такими даними: 46 депутатів обрано за підтримки від 10 до 19% виборців, 83% — за підтримки від 20 до 29%, 49 — від 30 до 39% і 24 народних депутати обрано за підтримки від 40 до 49% виборців, які брали участь у голосуванні в одномандатних виборчих округах ¹.

Отже, для того щоб парламенти України і Росії дійсно були легітимними і представляли волю більшості, слід перейти до мажоритарної системи абсолютної більшості, тобто відносно 225 народних депутатів України, які обираються по одномандатних округах і 225 депутатів Державної Думи Росії. Про необхідність переходу до такої системи говорив свого часу у зверненні до Державної Думи Президент Російської Федерації. Така система застосовується у Франції при виборах нижньої палати парламенту, в Італії та інших країнах. Переваги і недоліки цієї системи в основному ті самі, що й у системи кваліфікованої більшості. Вона може дати можливість виявити реальних, впливових лідерів, створити в парламенті міцну тривалу більшість, на яку може спиратися уряд. Але вона завжди передбачає другий тур виборів, в процесі якого власне кажучи і проходять вибори. В першому турі в парламент обирається дуже мало кандидатів. Недоліки другого туру можна дещо зменшити тим, що виборцям у цьому турі пропонують не

¹ Парламент України. Вибори-98. Інформаційно-аналітичне видання. Ч. 2. — К.: Центральна виборча комісія, 1998. — С. 163—198.

дві кандидатури, які одержали відносно більшість голосів, а декілька, наприклад, три, як у Франції. У Франції в другий тур виходять всі кандидати, які набрали 12,5% голосів в першому турі. Такий же порядок у Шрі-Ланці. В Угорщині цей поріг складає 15%. У другому турі перемагає той, хто набрав більшість голосів. У виборчій кампанії в Україні по виборах народних депутатів в 1998 р. в деяких округах було більше 20 кандидатів. Таким чином, проблема легітимності парламенту України є досить актуальною і на сьогодні. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 р. її не вирішив.

При пропорційній системі, коли виборець голосує не за відповідного кандидата, а тільки за список партії, виграють найбільш відомі, впливові партії, їм віддають свої голоси більшість виборців. Але можуть не пропастись й голоси менш впливових партій, якщо вони об'єдналися у виборчий блок і цей блок подолав обмежувальний бар'єр. По виборах до Верховної Ради України партія має набрати не менше 4% від кількості виборців, які взяли участь у парламентських виборах, щоб претендувати на розподіл депутатських мандатів.

Таким чином, пропорційна виборча система точніше відображає інтереси різних соціальних верств населення, виборців у парламенті. Вона дає можливість бути представленими в парламенті найрізноманітнішим політичним партіям, які відображають інтереси різних соціальних верств. Але пропорційна система має і значні недоліки, оскільки вона створює роздрібленість у парламенті. В ньому може бути представлено багато партій, в тому числі й таких, які не мають підтримки значної кількості виборців, але змогли провести в парламент декількох своїх кандидатів. На відміну від мажоритарної системи, яка спонукає виборця орієнтуватися на особисті якості кандидата в депутати, пропорційна система припускає голосування не за того чи іншого кандидата, а за відповідну партію, за її список в цілому. Таким чином, виборець, насамперед, враховує політику тієї чи іншої партії, її програмні цілі, співвідносить обіцянки партії з їх реальними виконаннями, оцінює, чи слугує та чи інша партія інтересам народу, або, навпаки, вона захищає вузькогоспичні групові інтереси. Партійні списки служать справі підвищення політичної культури народу, розвивають у людини почуття громадянина. Але ці списки мають свої плюси і мінуси, і тому немає підстав вважати, що партійні списки суперечать, як дехто вважає, реальному народовладддю. Не можна стверджувати, що кандидат у партійні списки — це завжди невідома особа. Такий кандидат у депутати діє згідно з інструкціями своїх партій, у відповідності з програмними цілями і установками, тобто його дії є передбачуваними. Це дуже важливо, особливо у законотворчому процесі. Є більше можливостей прогнозувати, як себе поведе депутат, якого обрали за партійними списками.

У Російській Федерації застосовується досить складний порядок розподілу 225 мандатів, які передаються партіям за пропорційною виборчою системою. У Законі РФ «Про вибори Державної Думи» від 21 червня 1995 р.

№ 90 — Ф3 є спеціальна глава «Методика пропорційного розподілу депутатських мандатів». Вона встановлює, що підраховуються лише ті голоси виборців, які були подані за ті партії, що подолали 5-відсотковий обмежувальний бар'єр. Ця сума ділиться на 225 — число депутатських мандатів. На виборах у 1995 р. кількість поданих і визнаних дійсними голосів склала 69587454. Було зареєстровано для участі у виборах і фігурувало у виборчих бюлетенях 43 виборчі об'єднання. Таким чином, якби не було обмежувального 5-відсоткового бар'єру, то квота складала би $69\ 587\ 454 : 225$ (кількість мандатів, що розподіляється за партійними списками) = 309 278. У результаті, це б забезпечило представництво 27 із 43 виборчих об'єднань, які балотувалися. Але з іншого боку, це б посилювало барвистість Державної Думи, оскільки голоси виборців були б розпорошені по 27 об'єднаннях і, як правило, між одним-двома-трьома депутатами, які представляють самі себе. Із 43 виборчих об'єднань 16 не набрали навіть тих 200 тис. голосів, які у них були у вигляді підписів під час реєстрації у Центральній виборчій комісії¹.

Оскільки в Росії існує 5-відсотковий обмежувальний бар'єр, до розподілу депутатських мандатів по партійних списках не допускалися ті об'єднання, що не подолали цей бар'єр (5% від 69 587 454 склали приблизно 3 млн 500 тис. голосів). Його подолали 4 виборчих об'єднання: КПРФ, ЛДПР, «Наш дім — Росія» і «Яблуко», які в цілому отримали 50,5% голосів виборців. Останні голоси, які були подані за дрібні партії (а це в своїй сукупності майже половина виборців — 49,5%), «пропали». Місця партій з «пропавшими голосами» перейшли у відповідній пропорції переможцям. Таким чином, на виборах у Державну Думу Росії у 1995 році був застосований метод визначення квоти за системою Хайра з урахуванням загороджувального бар'єра.

Депутатські мандати в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі по виборах до Верховної Ради України в березні 1998 р. розподілили між собою 8 політичних партій і виборчих блоків партій, які отримали 4 і більше відсотків голосів виборців. А саме: Комуністична партія України — 24,65% (84 мандати), Народний Рух України — 9,4% (32 мандати), виборчий блок Соціалістичної партії України та Селянської партії України «За правду, за народ, за Україну» — 8,56% (29 мандатів), партія зелених України — 5,44% (19 мандатів), Народно-демократична партія — 5,01% (17 мандатів), Всеукраїнське об'єднання «Громада» — 4,68% (16 мандатів), Прогресивна соціалістична партія України (об'єднана) — 4,01% (14 мандатів), Соціал-демократична партія України (об'єднана) — 4,01% (14 мандатів).

Таким чином виходить, що за ці партії і об'єднання віддали голоси 65,8% від загальної кількості виборців, які взяли участь у голосуванні. Але ж вони розподілили між собою всі 225 мандатів, тобто перерозподілили поміж себе

¹ Выборы депутатов Государственной Думы. 1995. Электоральная статистика. — М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 1996. — С. 9.

голоси й тих 34,2% виборців, які голосували за інші партії та їх об'єднання. Все це пов'язано з наявністю 4-відсоткового виборчого бар'єру. Голоси, віддані за партії, що не подолали 4-відсоткового бар'єру, переходять до тих, які набрали понад 4%.

Ось яка ситуація склалася за результатами виборів до парламенту України в березні 1998 року. Наприклад, 3,6% голосів отримала Аграрна партія України, 3,1% — партія «Реформи і порядок», 3,06% — виборчий блок партій «Трудова Україна», 2,7% — виборчий блок партій «Національний фронт», 1,89% — виборчий блок партій «Партія праці та Ліберальна партія — РАЗОМ», 1,73% — виборчий блок партій «Вперед, Україно», 1,29% — Християнсько-демократична партія України¹ і т. д. Це 5,2 млн голосів виборців, які були розподілені між іншими партіями, в тому числі іншого політичного та ідеологічного спрямування. Виходить, що громадяни голосували за відповідну партію і її програму, її представників, а народними депутатами за рахунок їхніх голосів стали інші люди, з інших партій, причому нерідко з іншою політичною програмою. Складається дещо абсурдна ситуація, коли голоси політичних формувань одного спрямування переходять до партій з протилежною ідеологією. Підрахунки свідчать, що ті партії, які одержали три і більше відсотків голосів виборців, мали би в законодавчому органі до 8 представників, більше 2% — 5 і т. д. Тобто в парламенті був би представлений весь спектр політичних сил в Україні. І це було б демократично.

Депутатські мандати у багатомандатному окрузі по виборах до парламенту України у березні 2002 р. розподілили між собою 6 політичних партій і виборчих блоків: блок В. Ющенка «Наша Україна» здобув 23,57% голосів, КПУ — 19,98%, блок «За єдину Україну» — 11,77%, блок Ю. Тимошенко — 7,26%, Соціалістична партія — 6,87% і СДПУ(о) — 6,27%. Таким чином, 75,72% голосів виборців було пропорційно розподілено між цими партіями і блоками.

Такий підхід не допомагає структуризації Верховної Ради. Деякі автори висловлюють думку, що не варто насильно структурувати суспільство і парламент. У кінцевому разі у Верховній Раді створюються фракції і групи лівих, правих, центристів, що й існує нині.

Іншою є справа, коли постає питання щодо кількості партій, які беруть участь у виборчому процесі, висувають своїх кандидатів у народні депутати. В Україні 110 політичних партій і багато партій, що мають якусь свою, відмінну від інших, ідеологію, програмну платформу. Тому законодавчо слід закріпити, що ті партії, які не мають жодного представника в парламенті, повинні саморозпускатися або зніматися з реєстрації. Така практика є в деяких державах, і її слід було би використати. Тоді громадянам дещо

¹ Парламент України: Вибори-98. Інформаційно-аналітичне видання. Ч. 1. — К., 1998. — С. 512.

легше було б визначитися зі своїми симпатіями і прихильністю стосовно конкретних політичних сил.

Питання про обмежувальний бар'єр у 1995 р. було поставлено перед Конституційним Судом Росії, який дійшов висновку, що це запитання не органу конституційної юрисдикції, а парламенту. Аналогічне питання про 4-відсотковий бар'єр по Закону України «Про вибори народних депутатів України» 26 лютого 1998 р. розглянув Конституційний Суд України за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про вибори народних депутатів України»¹. На думку народних депутатів України, сформульовані в частині 5 ст. 42 Закону положення, що «списки кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків, які отримали менше чотирьох відсотків голосів виборців і взяли участь у голосуванні, не отримують право на участь у розподілі депутатських мандатів», суперечить конституційним принципам виборчого права². У листі Голови Верховної Ради України до Конституційного Суду з приводу порушення питання зазначається, що в основі таких тверджень «лежать хибні уяви авторів подань, за якими народне волевиявлення зводиться до спрощеного розуміння арифметичної суми волей виборців». При розгляді питання щодо положення ч. 5 ст. 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» Конституційний Суд дійшов висновку, що позбавлення списків кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій, що отримали менше 4% голосів виборців, права на участь у розділі депутатських мандатів, є питання політичної доцільності, і воно має вирішуватися Верховною Радою України³.

Безумовно, будь-яке рішення, як негативне, так і позитивне, має свої наслідки. Але навряд чи можна сказати, що на сьогодні в країнах СНД, у тому числі в Україні, Росії, функціонує оптимальна виборча система. Значною мірою це пов'язане із обмежувальним бар'єром. В Данії він дорівнює 2%, у Шрі-Ланці — 2,5%, в Аргентині — 3%, у Болгарії — 4%, в Єгипті — 8%, у Туреччині — 10%. Безумовно, обмежувальний бар'єр порушує принцип рівності партій. Це показали вибори до Державної Думи Росії, до Верховної Ради України, коли партії, зібравши значну кількість голосів виборців, не отримали жодного мандата за пропорційною виборчою системою. В результаті, цей бар'єр порушує і принцип рівності виборчого права, рівність голосів виборців. За своєю суттю це не досить демократично.

Не зовсім демократичною є і система голосування за партійними списками. Слід використати досвід тих держав, в яких партійні списки кандидатів у депутати від політичних партій та їх блоків персоніфіковані. Важливо, щоб виборець міг проголосувати за конкретного кандидата з цього списку. І саме ті, хто набрав найбільшу кількість голосів, мали б представ-

¹ Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 1997—2001 / Відп. ред. канд. юрид. наук П.Б.Євграфов. — К., 2001. Кн. 1. — С. 123—134.

² Там же. С. 127.

³ Там же. С. 128.

ляти партію в парламенті. Тоді народними депутатами не ставали б олігархи із заплямованою репутацією, які купують місце в списках, або тінювіки, що шукають захисту від правосуддя під дахом ч. 3 ст. 80 Конституції України про депутатську недоторканність.

Тому, щоб створити парламент, який би відповідав вимозі легітимності, є необхідність реформування виборчої системи, звернувши увагу на преференційний вотум. Цей вотум міг би вирішити дві задачі: поряд з партійною приналежністю створити можливість виборцю надати перевагу відповідному кандидату і таким чином вплинути на розподіл місць усередині партійного списку. О. Лавринович зазначає: «необхідно забезпечити «відкриття» партійних списків для виборців, що можливо в різний спосіб»¹. При пропорційній системі виборець голосує не за окрему особу, а за партію, партійний список. Таким чином, всі кандидати, що вказані в списку, отримали однакову кількість голосів виборців, оскільки виборець ставить хрестик чи іншу позначку, які визначають голосування «за», «проти» назви даної партії, виборчого блоку. Але у відповідності з визначеною квотою мандатів всі, занесені до партійного списку, не стануть депутатами. Наприклад, ЛДПР висунула 1995 р. у своїх списках 169 кандидатів, а отримала 50 мандатів, «Яблуко» — 186 кандидатів, а отримало 31 мандат тощо. Але ж треба враховувати, що виборці голосували відповідно не за 50 або 31 кандидата, а за всіх 186 або 169. Всі вони отримали рівну кількість голосів виборців. У зв'язку з цим виникає запитання — хто ж має бути обраним? В Україні, в Росії, як і в багатьох інших країнах СНД, діє принцип черговості кандидатів у списку. Безумовно, що першими у списку стоятимуть прізвища лідерів партій і осіб, які фінансують партію. Вони й отримують в першу чергу мандати, якщо партія (блок) пройде загороджувальний бар'єр. Так воно було і є на виборах до Верховної Ради України, до Державної Думи Росії, до Парламенту Республіки Молдова.

Разом з цим є й інші способи розподілу місць усередині партійного списку, а також між партійними списками. Один зі способів розподілу місць всередині партійного списку — це голосування зі застосуванням преференційного вотуму. Такий спосіб на сьогодні не передбачений виборчими законодавствами Росії, України, Республіки Молдова, Білорусі. Але якщо б він був дозволений, то виборець, голосуючи за партію, міг би одночасно позначити в партійному списку кандидата, якому він віддає перевагу. Ця система діє ефективно там, де країна поділена на відповідні багатомандатні округи, а не зараз, коли такий округ складає вся держава. Тому в деяких багатомандатних округах могли би обиратися 6 депутатів, в інших — 7, у третіх — 10 тощо. Нерівна чисельність парламентарів від округу пов'язана з неоднаковою кількістю жителів, які в ньому мешкають. Якщо у партійному списку у такому окрузі буде 7—10 прізвищ, до того ж це будуть осо-

¹ Лавринович О. Реформа виборчої системи і Парламент України//Право України. — 2001. — № 1. — С. 98.

би, які проживають у даному окрузі, як це прийнято в багатьох країнах світу, в тому числі в США, у Великобританії, тоді виборець, голосуючи за партійний список, міг би зазначити в ньому тих осіб, яких він бажав би бачити у парламенті та яких він знає. Безумовно, така система дещо ускладнює підрахунок голосів. Але вона має й плюси, оскільки дає можливість виборцю сумістити вибір з особистими симпатіями до того чи іншого кандидата у депутати.

За такої системи вирішується ще одна проблема. Як свідчить практика, левова частка парламентаріїв у Держаній Думі — це ті, хто живе у Москві, у Верховній Раді України — в Києві, у Парламенті Республіки Молдова — у Кишиневі, в Палаті представників Національних Зборів Республіки Білорусь — у Мінську. Для політичних партій, якщо вони бажують бути впливовими партіями, а не тільки московськими, київськими, мінськими чи кишинівськими організаціями, така система дала б реальну можливість партіям працювати на місцях. У результаті дійсно в кожній з цих країн складалася би більш-менш стабільна партійна система з впливовими партіями, а депутати реально би знали потреби жителів своїх округів, не ігнорували ними, як це є на сьогодні, а враховували їх у своїй державній діяльності. У результаті, становлення і укріплення демократичної державності в цих країнах відбувались би, насамперед, через партії, а не за їх межами.

Пропорційну систему з невеликими багатомандатними округами, за умов висування кандидатів, які живуть у цих округах, із застосуванням правил преференційного вотуму можна було би з часом увести в Україні, Російській Федерації, інших країнах СНД. Список кандидатів у окрузі повинен визначати не центральний орган партії, а її орган в окрузі, безумовно, з урахуванням думки центрального партійного органу. Сьогодні актуальними є взаємовідносини центру і місць, розподілу між ними бюджетних коштів. В Україні є намагання ввести двопалатну структуру парламенту, для того щоб верхня палата чітко відбивала і захищала інтереси територій. За таку структуру Верховної Ради на всеукраїнському референдумі 16 квітня 2000 року позитивно відповіли 81,68% виборців, які взяли участь у референдумі, тобто 24 284 220 громадян. Проти — 4 994 336, тобто майже 5 млн виборців¹. Але результати цього референдуму буде досить нелегко втілити в чіткі конституційні приписи, що зумовлено цілою низкою як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників². Тому введення в межах пропорційної виборчої системи не списочного принципу, а преференційного, за яким би виборці мали можливість вибору всередині партійного списку, дало би змогу сформувати парламент України, в якому б народні депутати гідно представляли свої території. Але за таких умов Україна

¹ Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року. Повідомлення Центральної виборчої комісії//Голос України. — 2000. — 25 квітня.

² Тодыка Ю.Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. — Х., 2000.

не повинна бути єдиним багатомандатним округом, а округи мають створюватися в областях, в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі. Тоді не виникне ситуації, коли за партійними списками, як правило, проходять представники політичної еліти столиці. О.Лавринович зазначає, що «перехід до пропорційної системи має супроводжуватися децентралізацією підбиття підсумків, тобто обрання не в межах держави, а можливо, в областях»¹.

Про переваги мажоритарної системи абсолютної більшості в порівнянні з системою відносної більшості стосовно виборів до органів державної влади наголошується у юридичній літературі², як і про значущість преференційного голосування при пропорційній виборчій системі³.

У літературі підкреслюється, що мажоритарна система є завжди результативною і простою в застосуванні. Разом з цим вона забезпечує суттєві переваги великим партіям в парламенті й не відображає плюралізму протилежних інтересів в суспільстві та політичних сил, які їх представляють. Ще в кінці XIX — на початку XX ст. російські державознавці піддавали цю систему серйозній критиці. Б. Велихов зазначав, що ця система не визнає прав меншості, викидаючи за борт держави як негромадян всіх його представників, анулюючи їх вплив на уряд⁴. Таким чином, законодавець надаючи перевагу мажоритарній системі, намагається забезпечити стабільність держави і керованість країною. Але крім цього послабляється представництво в парламенті й чимало голосів пропадає. Тому в багатьох країнах застосовується пропорційна виборча система, яка поширилася в них з кінця XIX ст. (1888 р. — Сербія, 1899 р. — Бельгія)⁵. Але, як бачимо, пошук оптимальної виборчої системи продовжується і на сучасному етапі, в тому числі й в країнах СНД при формуванні парламентів. І це досить складне завдання державотворення.

Виборчі системи, які існують у країнах СНД, дають наступні результати. У Республіці Молдова вибори відбуваються за суто пропорційною системою. В парламент Молдови обирається 101 депутат. На виборах, які відбулися 22 березня 1998 р., Комуністична партія Молдови (КПМ) отримала 40 місць; Демократична конвенція Молдови (ДКМ) — 26 місць; рух «За демократичну і квітучу Молдову» (РДКМ) — 24 місця; Партія демократичних сил (ПДС) — 11 місць. Згідно з Виборчим кодексом, депутати в 1998 р. були обрані строком на 4 роки по одному загальнонаціональному виборчому округу. Право висувати своїх кандидатів мали партії, громадські й полі-

¹ Лавринович О. Реформа виборчої системи і Парламент України//Право України. — 2001. — № 1. — С. 98.

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1—2. Общая часть: Учебник. 2-е изд. / Отв. ред. Б.А.Страшун. — М., 1996. — С. 365.

³ Там же. С. 180.

⁴ Велихов Б. Теория и практика пропорционального представительства. — СПб., 1907. — С. 11.

⁵ Сравнительное конституционное право. — М., 1996. — С. 400.

тичні організації, а також об'єднання виборців. Незалежних кандидатів могли занести у списки, якщо вони представили в Центровиборчком прохання, під яким стояли би як мінімум 2000 підписів. Восени 1997 р. незалежні кандидати звернулися у парламент з проханням знизити для них бар'єр з 4 до 1%. Парламент відмовив їм у цьому, і в результаті жоден із 67 незалежних кандидатів, які брали участь у виборах, не пройшли в парламент. За 101 місце в парламенті боролися 15 партій і 67 незалежних кандидатів¹. У виборах взяли участь біля 68% виборців. У 2001 р. пройшли вибори, де комуністи отримали 70% місць в молдовському парламенті².

На виборах до Державної Думи Російської Федерації 19 грудня 1999 р. подолали 5-відсотковий бар'єр такі партії і об'єднання: Комуністична партія Російської Федерації (КПРФ) — 67 місць (24,77%), «Ведмідь» (або «Єдність») — 64 місця (23,78%), «Батьківщина — вся Росія» (ОВР) — 37 місць (13,59%), «Союз правих сил» (СПС) — 24 місця (8,68%), «Блок Жириновського» — 17 місць (6,1%), Об'єднання «Яблуко» — 16 місць (6,05%). Не подолали цей бар'єр 20 партій і об'єднань. Зі 108 мільйонів російських виборців проголосували більше 65 мільйонів. Явка виборців склала 61,7%, значно перевищили необхідний мінімум 25%. Недійсними були визнані 1,2% виборчих бюлетенів³.

На останніх виборах до Державної Думи виявилася одна цікава тенденція, яка полягає в тому, що російські виборці навчилися віддавати свої голоси виходячи зі стратегічних міркувань. Так, на виборах 1995 р. 49,5% голосів було подано за 39 партій, які не змогли подолати 5-відсотковий бар'єр, у 1999 р. лише 18,9% голосів було витрачено на 20 блоків, які не набрали більше 5%. Проти всіх партій і блоків проголосувало 3,36% виборців. Ця група виборців є однією з найчисельніших після тих, хто проголосував за 6 партій, які увійшли до Державної Думи.

У сучасному світі **проблема забезпечення політичних прав жінок** стає все більш актуальною. І це знаходить своє висвітлення в літературі⁴. Актуальною проблемою державотворення в Україні, інших країнах СНД є забезпечення прав жінок у різних сферах, у тому числі в політичній. В літературі зазначається, що законодавство України побудоване на принципах рівноправності жінок та чоловіків у всіх сферах життєдіяльності. Однак існуюча система неприпустимості дискримінації жінок, на жаль, залишається неефективною, оскільки відсутні національні механізми правореалізації. Враховуючи ці чинники, Верховна Рада України, керуючись Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, ратифікованими Україною міжнародними договорами про

¹ Сравнительное конституционное право. — М., 1996. — С. 259.

² Electorala 2001: Documente si cifre cu privire la alegerea Parlamentului R. M. — Ed. Comisia electorale Centrala, Chisinau, 2001. — P. 387.

³ Вестник Центральной Избирательной Комиссии Российской Федерации. — М., 2000. — № 1(91). — С. 231.

⁴ Лукашук М.И. О правах женщин//Государство и право. — 2001. — № 8. — С. 116.

права і свободи особистості, а також підсумковими документами IV Всесвітньої конференції про становище жінок: «Дії в інтересах рівності, розвитку та миру» (Пекін, 1995 р.), 5 березня 1999 р. постановою № 475 — XIV прийняла «Декларацію про загальні засади державної політики України щодо сім'ї та жінок». Держава взяла на себе зобов'язання, перш за все, забезпечити рівні права і можливості жінкам і чоловікам відповідно до основних умов та свобод людини, вирішити інші принципові проблеми, пов'язані з ліквідацією всіх форм дискримінації щодо жінок¹.

Проте ця Декларація не вирішила проблем щодо рівності жінок, особливо у політичній сфері. В Україні жінки становлять більшість виборців (54%), але їх пропорція в політичній еліті є набагато меншою. Хоча представництво жінок у Верховній Раді України в 1998 р. подвоїлося з 16 до 35, це складає тільки 8% від загальної кількості парламентаріїв. «У політичному житті України жінки виявилися малоорганізованими, а більшість політичних партій — неспроможними надати жінкам і чоловікам рівні можливості у громадсько-політичній діяльності»². В індексі гендерного розвитку Україна посідає 63 місце в світі³. Не кращою є ситуація і в інших країнах СНД⁴. У літературі визначається, що забезпечення рівних можливостей реалізації прав жінок «є і буде актуальною проблемою не для одного покоління людей»⁵, що «правовий статус жінок повинен характеризуватися не просто рівноправ'ям з чоловіками, а повноправ'ям, тобто таким обсягом прав і обов'язків, які б давали можливість жінці стати оптимально розвинутою особою і використовувати на благо суспільства всі свої потенційні можливості»⁶.

Недоліком існуючих у країнах СНД виборчих систем до парламентів є те, що жінки складають, як правило менше 10% від загальної кількості депутатів, тоді як у деяких країнах світу вони становлять 30% і більше від загальної кількості парламентаріїв. Голова партії «Конгресу українських націоналістів» Ярослава Стецько вважала, що «оскільки в Україні жінок більше, ніж чоловіків, то й у політиці їх має бути не менше 50 відсотків»⁷. У феномені того, що жінці складніше стати парламентарієм, є декілька чинників, вони пов'язані із соціальною психологією виборців. У такому випадку повинні спрацювати правові механізми. Наприклад, оскільки половина

¹ Головченко В. Права жінок в Україні: під кутом зору міжнародно-правових стандартів// Право України. — 1999. — № 7. — С. 41.

² Чубар Л. Права жінок в Україні як об'єкт правового захисту//Право України. — 2000. — № 5. — С. 14.

³ Чижмар К. Принцип рівності прав жінок і чоловіків у міжнародному праві//Право України. — 2001. — № 3. — С. 5.

⁴ Лукашук І.І. О правах женщины//Государство и право. — 2001. — № 8. — С. 116—118.

⁵ Поленина С.В. Права женщины в системе прав человека: международный и национальный аспекты. — М., 2000. — С. 59.

⁶ Дмитриева Г.К. Международная защита прав женщин. — К., 1985. — С. 34—35.

⁷ Полешко А. Рівність прав і можливостей жінок та чоловіків в суспільстві//Право України. — 2000. — № 4. — С. 21.

народних депутатів України, Державної Думи Російської Федерації обирається за партійними списками, то чому б не встановити, щоб ці списки склалися так, щоб у них одну третину представляли жінки. Але ні Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 р., ні Закон України «Про політичні партії в Україні», як і в інших державах СНД, такої можливості для жінок не створюють. Це стосується і характеристики російського виборчого законодавства. Дехто такий факт аргументує тим, що це було би порушенням ст. 24 Конституції України, п. 3 ст. 19 Конституції Росії про рівність чоловіка і жінки. Але деякі держави в світі, особливо скандинавські, свідомо йшли і йдуть на те, щоб з допомогою правових засобів забезпечити можливість жінкам бути гідно представленими в парламентах, в уряді, в інших владних структурах. Практика цих країн свідчить, що такий підхід себе виправдовує. Сьогодні в Швеції майже половина парламентаріїв — жінки.

Отже, все вище зазначене дає підстави зробити наступні **висновки**. У законодавстві та юридичній літературі відсутнє однозначне визначення поняття «виборча система». Пошук оптимальної виборчої системи по виборах до парламентів має суттєве значення для забезпечення легітимності парламентів у країнах СНД, реалізації народовладдя через парламентські вибори. Виборчу систему до парламентів країн СНД у широкому розумінні можна визначити як сукупність суспільних відносин, як врегульованих, так і не врегульованих нормами права, з допомогою яких формується їх склад, а у вузькому — як сукупність встановлених законодавством правил, принципів, критеріїв, з допомогою яких визначаються результати голосування. Існуюча змішана система виборів до Верховної Ради України і до Державної Думи Російської Федерації, за якою 225 депутатів обираються за мажоритарною системою відносної більшості, а 225 — за пропорційною системою, в основі якої є списочний принцип, не є оптимальною. Ця система має суттєві недоліки. Тому мажоритарну систему відносної більшості слід замінити мажоритарною системою абсолютної більшості, а списочний принцип формування і розподілу місць всередині партійного списку по виборах за пропорційною системою — на голосування із застосуванням преференційного вотуму. При цьому для голосування за пропорційною системою слід утворювати не один багатомандатний округ, який включає всю країну, а відповідну кількість одномандатних округів залежно від кількості населення, яке проживає в окрузі. Це дало б змогу обирати парламенти, підтримувані більшістю населення, і зробило би їх легітимнішими, а також представити належним чином у парламентських списках не лише столичну політичну еліту, а пропорційно еліту всієї країни. Подальший пошук оптимальної виборчої системи по виборах до парламентів країн СНД має бути спрямований на належне представництво у парламентах жінок.

РОЗДІЛ 2. СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПО ВИБОРАХ ДО ПАРЛАМЕНТІВ КРАЇН СНД І ПРОБЛЕМИ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ

§1. Етапи і тенденції становлення і розвитку законодавства по виборах до парламентів

При аналізі виборчого законодавства важливим є історичний метод дослідження¹, який дає можливість розглядати процес його становлення, визначитися з тенденціями його подальшого розвитку. Безумовно, у правовому регулюванні виборів на сучасному етапі в порівнянні з радянським, відбулися суттєві зміни. Слід зазначити, що виборчому законодавству в науці радянського державного права не приділялося належної уваги. Аналіз проблем конституційного права, в тому числі виборів, відбувався на основі ідеології марксизму-ленінізму. В конституціях закладалася моноідеологія, в сучасних конституціях закріплюється такий визначальний принцип конституційного ладу, як політична та ідеологічна багатоманітність.

Характерною рисою виборчого законодавства радянського періоду було суттєве відставання процесуально-процедурних механізмів від норм матеріального виборчого права, що негативно впливало на забезпечення виборчих прав громадян. Було досить багато виборчих цензів. За радянських часів парламенти республік діяли не на професійних засадах. Але, як правило, у їхньому складі чітко відбивалася соціальна структура суспільства. Сьогодні цього немає. Виборчий процес не був змагальним. Але й не було таких «брудних» виборчих технологій, як це має місце на сучасному етапі. Вибори до парламентів країн СНД відбуваються на основі змагальності. Але і в радянський період, і на сучасному етапі владні структури намагалися і намагаються використовувати так званий «адміністративний ресурс». Раніше це було робити легше, аніж тепер. У сучасному виборчому законодавстві більш ґрунтовно встановлюються заборони для використання цього «ресурсу». Але це не завжди спрацьовує.

Гласність, прозорість виборів, їх змагальність, жорстка конкуренція політичних сил в особі політичних партій та їх об'єднань, кандидатів у депутати парламенту, широке використання можливостей державних і приватних засобів масової інформації, фінансування виборів з різних джерел, посилення контролю з боку громадськості на різних стадіях виборчого процесу — це реалії, які тепер мають місце при проведенні виборів парламентів у кожній

¹ Смирнова В.В. Критика думського избирательного права//Вестник Моск. ун-та. Сер. «Право», 1971. — № 6. — С. 80—89.

з країн СНД. Сьогодні більш актуальною, ніж раніше, стала проблема забезпечення законності виборів, що обумовлюється цілою низкою як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників. Процес становлення виборчого законодавства по виборах до парламентів в кожній з країн СНД не завершився навіть у тих країнах, де прийняті виборчі кодекси. Таким чином, перед країнами СНД у питаннях виборів до парламентів є багато спільного, що повинно стати предметом ґрунтовного наукового дослідження.

Значні зміни відбулися не тільки у виборчому законодавстві, а й у виборчих правовідносинах у порівнянні з радянським періодом щодо питань формування парламентів. Причому суттєві зміни відбуваються у правовідносинах на всіх стадіях виборчого процесу. Це стосується фінансування, передвиборної агітації, підрахунку голосів тощо. Йде процес вдосконалення статусу різних ланок виборчих комісій.

Таким чином, виходячи з вищезазначеного, є об'єктивна необхідність: проаналізувати процес становлення виборчого законодавства по виборах до парламентів країн СНД; розкрити значущість демократичних засад виборів до їх парламентів для становлення в цих країнах реального народовладдя, правової державності, формування громадянського суспільства; проаналізувати конституційні засади виборчого законодавства в країнах СНД, виявити тенденції його розвитку; висвітлити зміст і специфіку правовідносин по виборах до парламентів країн СНД, чинники, що впливають на становлення виборчих правовідносин на сучасному етапі державотворення. Всі ці питання є досить актуальними для формування дієздатних парламентів у країнах СНД. Відповідно, є необхідність розглянути проходження процесу розвитку виборчого законодавства, в тому числі й по виборах до законодавчих органів, починаючи з перших років радянської влади.

Законодавство по виборах до парламентів країн СНД пройшло декілька взаємопов'язаних етапів. На його становлення і розвиток суттєво впливали як об'єктивні, так і суб'єктивні чинники: характер політичного режиму, рівень правової культури населення, демократії, традиції народу, його менталітет. У літературі в політико-правовому аспекті останнім часом висвітлюється процес наукового осмислення того шляху, який пройшло виборче законодавство¹, у тому числі в пострадянський період². Разом з цим слушно зазначається, що «тема історії інституту виборів є далеко не вичерпаною»³. З таким висновком є всі підстави погодитися. В Україні значний внесок в аналіз історії розвитку виборчого законодавства зробила М.І. Ставнійчук⁴.

¹ Сидельникова С. М. Образование и деятельность первой Государственной Думы. — М., 1962. — С. 153.

² Шелютто Н. Законы о выборах в законодательные органы государств — членов СНГ // Журнал российского права. — 1997. — № 7. — С. 94—101.

³ Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей 19 — начала 20 вв. / Под ред. А.А.Вешнякова. — М., 2001. — С. 4.

⁴ Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — К., 2001. — С. 36—63.

Сьогодні активно йде процес становлення виборчого законодавства в кожній з країн СНД, у тому числі по виборах до їх парламентів. Йому притаманні як спільні риси і тенденції, так і своя специфіка. Відповідно, є необхідність аналізу цього законодавства як у минулому, так і на сучасному етапі державотворення. Безумовно, на становлення і розвиток виборчого законодавства в радянський і пострадянський період значно вплинули конституції.

Перший етап розвитку виборчої системи і виборчого законодавства — це період диктатури пролетаріату, для якого характерним було не досить демократичне законодавство про вибори. Так, згідно, з Конституцією РРФСР 1918 р., вищим органом представницької влади країни був 3-й з'їзд Рад робітничих, солдатських і селянських депутатів. Разом з цим незважаючи на недемократичність пролетарського виборчого права, слід зазначити, що жодна з виборчих систем, які раніше діяли в царській Росії, не могла вирішити тих питань, які поставили перед собою більшовики. У Конституції РРФСР 1918 р.¹ була закладена нова виборча система, принципи якої отримали закріплення саме в цій Конституції. Вперше в Росії були встановлені трудові цензи. Відповідно до них, до участі у виборах допускалися: а) всі, хто здобував кошти для життя своєю працею; б) особи, які займалися домашнім господарством; селяни і козаки — землевласники, що не користувалися найманою працею; в) солдати Червоної Армії і Флоту; г) громадяни, які входили у вище згадані категорії, але які втратили в якійсь мірі працездатність (ст. 64). При цьому активне і пасивне виборче право збігалися.

У Конституції РРФСР 1918 р. встановлювався конкретний перелік осіб, які позбавлялися виборчого права: 1) ті, хто користується найманою працею з корисливою метою; 2) особи, які живуть на нетрудові прибутки; 3) приватні торговці й комерційні посередники; 4) ченці й духовні настоятелі церков і релігійних культів; 5) служителі та агенти колишньої поліції, окремого корпусу жандармів і охоронних відділень, а також члени пануючого в Росії дому (ст. 65). Цей перелік доповнювався особами, які підпадали під традиційні обмеження: визнані у встановленому порядку психічно хворими, ті, хто були під опікою або засуджені за корисливі злочини на строк, встановлений законом або вироком.

Перші демократичні вибори в Україні відбулися за часів Української Народної Республіки. До такого висновку приводить юридичний аналіз Закону «Про вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки» 1917 р.² Основоположним завданням Української Центральної Ради було формування України як самостійної демократичної держави. Це зна-

¹ Конституція РСФСР//Сборник узаконений и распоряжений РСФСР. — 1918. — № 51. — Ст. 582.

² Закон «Про вибори до Установчих Зборів Української Народної Республіки»//Вісник ГУ УНР. — 1917. — № 5.

ходило своє втілення в нормативно-правових актах, і насамперед у Першому Універсалі УНР¹, в якому було записано: «Хай порядок і лад на Україні дають вибрані вселюдним, рівним і тайним голосуванням Всенародні Українські Збори (Сойм). Всі закони, що повинні дати той лад тут у нас, на Україні, мають право видавати тільки наші Українські Збори»². У цих положеннях вже закладалися основи майбутньої демократичної держави.

Згідно з Конституцією УНР 1918 р.³, верховним органом УНР були Всенародні Збори (ст. 23), які безпосередньо здійснювали «вищу законодавчу владу в УНР»⁴. «Всенародні Збори вибираються загальним, рівним, безпосереднім, таємним і пропорційним голосуванням всіх, хто користується громадянськими і політичними правами на Україні і в них судово не обмежений» (ст. 27)⁵. Конституцією УНР 1918 р. встановлювалося, що один депутат повинен «припадати на сто тисяч людності» (ст. 28), що депутатом може бути вибраний кожний не обмежений в своїх правах громадянин УНР, котрому минуло 20 років» (ст. 29), що «депутати до Всенародних Зборів вибираються на три роки» (ст. 31)⁶.

Був прийнятий також Закон про вибори, згідно з яким вибори в законодавчий орган України повинні проводитися на демократичних засадах. Причому, виборче право надавалося не тільки громадянам Української Народної Республіки, а й особам, які мали російське громадянство або підданство інших держав, але не пізніше того часу, коли починалося складання виборчих списків. Був дещо знижений віковий ценз для військово-службовців. Вони користувалися виборчим правом з 18 років. Обмеження активної і пасивної політичної правосуб'єктності існували для осіб, що були визнані у встановленому законом порядку божевільними, а також для німих, які перебували під опікою. Виборчого права позбавлялися громадяни, що скоїли певну категорію кримінальних злочинів, які становили велику соціальну небезпеку. Характерним було те, що позбавлення виборчої правосуб'єктності поширювалося на цих громадян і після відбування строку позбавлення волі на певні терміни від одного до трьох років з дня відбування

¹ Хрестоматія з історії держави і права України: У 2 т.: Навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / За ред. В.Д.Гончаренко. — 2-ге вид., перероб. і доп.: Т.2: Лютий 1917—1996 рр. / Уклад.: В.Д.Гончаренко, А.Й.Рогожин, О.Д.Святоцький. — К., 2000. — С. 10—13.

² Там же.

³ Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР)/Конституційні акти України 1917—1920 рр. Невідомі конституції України. — К., 1992.

⁴ Хрестоматія з історії держави і права України. — С. 54.

⁵ Там же.

⁶ Там же. — С. 54—55.

покарання залежно від скоєного злочину. Позбавлялися виборчих прав і дезертири¹.

У літературі ґрунтовно підкреслюється, що «разом з нормами Конституції Української Народної Республіки (Статутом про державний устрій, права і вольності УНР), Закон про вибори до Українських Установчих Зборів становить значну віху в історії відродження демократичних засад виборності в Україні»².

Втілення в політико-правову практику України пролетарського виборчого права було кроком назад, оскільки воно: а) вводило різного роду виборчі цензи; б) багатоступеневу систему виборів, окрім нижнього рівня рад. Це було право диктатури пролетаріату. На думку В.І. Леніна, «диктатура — влада, що спирається на насильство, не пов'язана ні з якими законами»³. Він робить висновок про те, що «формальний демократизм повинен бути підпорядкований революційній діяльності»⁴.

Недемократичний підхід до виборів знайшов втілення насамперед у Конституції УРСР 1919 р.⁵ Так, ст. 21 Конституції позбавляла відповідні верстви населення виборчого права. Класовий підхід чітко виявився в положенні: «Чужинці, які належать до робітничого класу і трудового селянства, користуються також виборчим правом» (ст. 20)⁶. По суті конституційне закріплення основ виборчого законодавства базується на положенні ст. 1 Конституції УСРР 1919 р., що Українська Соціалістична Радянська Республіка — це організація диктатури працюючих і експлуатованих мас пролетаріату і біднішого селянства «для перемоги над їх віковими гнобителями й експлуататорами капіталістами й поміщиками»⁷, що завданням цієї диктатури є здійснення переходу від буржуазного ладу, шляхом проведення соціалістичних реформ і систематичного придушення всіх контрреволюційних намірів з боку заможних класів (ст. 2)⁸.

Застосовувалося також відкрите голосування, яке фактично було пов'язане з традиціями створення рад ще в 1905 р., коли для висування представ-

¹ Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — К., 2001. — С. 43.

² Там же. С. 45.

³ Ленін В.І. Пролетарская революция и ренегат Каутский//Полн.соб.соч. — Т.3. — С. 254.

⁴ Ленін В.І. Еще раз о профсоюзах и текущем моменте и об ошибках т.т. Троцкого и Бухарина//Полн.соб.соч. — Т.42. — С. 282.

⁵ Конституція УРСР//Збірник узаконень і розпоряджень УРСР. — 1919. — № 19. — Ст. 204.

⁶ Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української Конституції. — К., 1993. — С. 131.

⁷ Там же. С. 129.

⁸ Там же. С. 129.

ників у члени рад використовувався спосіб публічного піднесення рук¹. Крім того постановою ВУЦВК у березні 1920 р. встановлювалася кримінальна відповідальність за незаконну участь у виборах і проникнення в ради. Це положення діяло аж до прийняття Конституції СРСР 1936 року.

До 1924 р. законодавство про вибори не було систематизоване. Відповідно, й не існувало єдиної регламентації виборчих прав громадян, порядку складання списків виборців, роботи виборчих комісій, не визначалися чіткі процедури різних стадій виборчого процесу. Тому затверджене 10 вересня 1924 р. постановою ВУЦВК і РНК «Положення про виборчі права громадян і про порядок проведення виборів»² було зведеним нормативно-правовим актом, який підсумовував існуючий на той час у республіці масив нормативних актів про вибори.

У період поживалення діяльності рад були видані нормативно-правові акти відносно виборчого права: Інструкція Президії ЦВК СРСР від 16 січня 1925 р. «Про перевибори до Рад», циркуляр Президії ЦВК СРСР про застосування цієї Інструкції³, які сприяли розширенню бази виборчого корпусу. Це було пов'язане з тим, що: а) перелік осіб, яких позбавляли виборчих прав, ставав вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягав; б) був змінений порядок формування виборчих комісій, оскільки до їх складу мали додатково включатися, окрім представників органів державної влади, також і представники громадських організацій і виборців; в) були демократизовані норми представництва. У результаті цих відносно демократичних новел виборчого законодавства і прогресивних зрушень у виборчій практиці значно збільшилася кількість виборців. За даними ЦВК, загальна кількість виборців порівняно з 1924 р. зросла на 10,6%⁴.

Але 28 вересня 1926 р. на союзному рівні була затверджена нова «Інструкція про вибори до Рад»⁵, на базі якої була вироблена республіканська інструкція про вибори до Рад. Цими нормативно-правовими актами були фактично скасовані демократичні положення Інструкції 1925 р. Окрім суттєвого звуження виборчого корпусу, Інструкція 1926 р. збільшила різницю в нормах представництва на з'їздах Рад, знову закріпивши панівне становище робітничого класу. Ці негативні зміни у виборчому законодавстві відразу позначилися на результатах виборів. Так, за даними ЦВК СРСР, на території України кількість осіб, що позбавлялися виборчих прав, зросла у 3,3 рази. Це суттєво вплинуло на вибори в селах. У деяких з них виборчих прав були позбавлені до 80% дворів. За результатами виборів у 1930 р.

¹ Таранов А.П. Основні принципи Конституції Української РСР. — К., 1962. — С. 62.

² Постанова ВУЦВК і РНК «Положення про виборчі права громадян і про порядок проведення виборів»//ЗУ УРСР. — 1924. — № 34. — Ст. 1758.

³ Иванченко А.В. Демократические институты в истории Советского государства//Советское государство и право. — 1989. — № 1. — С. 121.

⁴ Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — К., 2001. — С. 48—49.

⁵ Інструкція о выборах в Советы//СЗ СССР. — 1926. — № 66. — Ст. 500.

Президія ЦВК Союзу РСР приймає постанову «Про усунення порушень виборчого законодавства Союзу РСР»¹, яка констатувала велику кількість порушень під час проведення виборів до різних рівнів Рад. Найбільша кількість порушень виборчого законодавства була пов'язана з обмеженням виборчих прав громадян.

У 1934 р. затверджено Інструкцію Центрального Виконавчого Комітету Союзу РСР «Про вибори до Рад у 1934—1935 рр.»². Зміст цієї Інструкції відповідав попереднім нормативно-правовим актам цього періоду, оскільки: а) продовжував існувати порядок визначення кола виборців і осіб, що позбавлялися виборчих прав, причому список останньої категорії вже вкотре було залишено відкритим; б) система виборчих комісій, в тому числі Центральна, формувалась при відповідних виконавчих комітетах, звідси — закріплення за останніми широких повноважень стосовно організації і проведення виборів; в) утверджувався порядок відновлення виборчих прав. Інструкцією передбачався, за загальним правилом, п'ятирічний термін суспільно-корисної праці, але не був скасований виборчий ценз «лояльності до влади»; г) вперше в цій Інструкції був визначений порядок виборів і офіційно закріплений принцип відкритого голосування, який до цього моменту ще ніде не закріплювався. «Інструкція по виборах до Рад у 1934—1935 рр.» була останнім нормативним актом періоду диктатури пролетаріату³.

У літературі є й інша позиція, що не так вже багато громадян в цей період позбавлялися виборчих прав, що проблема обмеження виборчих прав в масштабах всієї країни принципового значення не мала. У РРФСР в 1924—1925 рр. позбавлені в сільській місцевості складали 0,8%, а у містах — 2,7% виборців, тоді як при виборах у Державну Думу Російської імперії виборчим правом володіли лише 15% населення країни⁴.

Був знижений віковий ценз для молоді, яка проходила службу в Червоній Армії. Тим самим автори виборчого законодавства «розділили громадянське і політичне повноліття», заклавши «основи для майбутнього довільного зниження виборчого віку і перетворення армії в привілейовану курію, де кожний, хто досяг на день виборів призовного віку, отримує право керувати державою»⁵.

Вибори на першому етапі були багатоступеневими. Так, вибори в радянській Росії були тріступеневими для міського пролетаріату і чотириступеневими — для сільського населення. Нижньою ланкою були сільські

¹ Постанова Президії ЦВК Союзу РСР «Про усунення порушень виборчого законодавства СРСР»//СЗ ССРСР. — 1930. — № 37. — Ст. 400.

² Інструкція ЦИК ССРСР «О выборах в Советы в 1934—1935 гг.»//СЗ ССРСР. — 1936. — № 50. — Ст.395.

³ Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — К., 2001. — С. 50.

⁴ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов. / Отв. ред. А.В.Иванченко. — М., 1999. — С. 65.

⁵ Рудик П.Л. История советского избирательного права (1917—1936): Дис. ... канд. юрид.наук. — М., 1991. — С. 54—55.

Ради, які формувалися населенням безпосередньо. З їх складу обиралися представники у волосні та повітові Ради. Губернські (окружні) Ради формувалися з представників міських і волосних з'їздів Рад із розрахунку один депутат на 25 тисяч сільських або 5 тисяч міських виборців, але не більше 500 депутатів на всю область. Завершував цю конструкцію Всеросійський з'їзд Рад, який складався із представників міських Рад (за нормою один депутат на 25 тис. виборців) і губернських Рад (один депутат на 125 тис. жителів).

Тоталітарні тенденції щодо виборів, у тому числі у вищі законодавчі органи, на першому етапі були притаманні всім республікам колишнього Союзу РСР. Про це свідчить і нормативне регулювання виборів у Білорусі. А. Т. Лейзеров зазначає, що республіканським законодавством неповне виборче право робітників і селян вперше було закріплено доповненнями до Конституції БРСР, прийнятими II з'їздом Рад БРСР у 1920 р. Вони встановлювали, що Всебілоруський з'їзд Рад складається з представників міських Рад з розрахунку один депутат на 2000 виборців, а волосних і повітових Рад — з розрахунку один на 10 000 жителів. Таке співвідношення норм представництва 1:5 було встановлено і подальшими актами¹. Виключення експлуататорів з числа виборців вперше було в Білорусії закріплено в Конституції БРСР, яка була прийнята Першим Загальнобілоруським з'їздом Рад 3 лютого 1919 р. Так, в ст. 3 встановлювалося: «В момент рішучої боротьби пролетаріату експлуататорам не може бути місця в жодному органі влади», а згідно зі ст. 5, «вся влада належить усьому трудящому населенню країни, об'єднаному в міські та сільські Ради».

Застосовувалося відкрите голосування на виборах, хоча прийняті в БРСР виборчі Інструкції 1918, 1922, 1924 рр. не визначали спосіб голосування. Вперше відкрите голосування було встановлено Інструкцією ЦВК БРСР в 1925 р., а потім неодноразово затверджувалося всіма подальшими інструкціями.

Для цього етапу регламентації виборчих правовідносин характерним є те, що виборче законодавство не було диференційованим. Так, 12 вересня 1922 р. ЦВК БРСР затвердив «Інструкцію про вибори міських і сільських Рад і скликання волосних, повітових і Загальнобілоруського з'їздів Рад»², «Інструкцію про вибори міських, сільських і селищних Рад і про скликання Загальнобілоруського з'їзду Рад»³ (1925 р.), «Інструкцію про вибори до Рад»⁴, затверджену 28 вересня 1926 р. ЦВК БРСР.

Виборче законодавство етапу диктатури пролетаріату характеризувалося наступним: 1) загальність виборів виключалася за рахунок відсторонення від участі у виборах так званих експлуататорських елементів;

¹ Лайзерау А. Т. Савецкая выбарчая система. — Мінськ, 1974. — С. 28—29.

² «Інструкція о выборах городских и сельских Советов и созыве волосных, поветовых и Общебелорусского съезда Советов»/33 БССР. — 1922. — № 10. — Ст. 131.

³ Там же. — Ст. 358.

⁴ Инструкция о выборах в Советы/33 БССР. — 1926. — № 48. — Ст. 181.

2) рівність виборчого права підмінялася неоднаковим представництвом соціальних верств, класів, відповідно їх положенню і ролі в процесі виробництва; 3) пряме представництво (в місцеві й регіональні та центральні органи державної влади) замінювалося представництвом трудових громад (комун), міських і сільських; 4) вибори регламентувалися не законами, а інструкціями, положеннями, тобто такими по формі нормативно-правовими актами, які не відповідали значущості інституту виборів; по суті законодавство про вибори не було систематизованим на етапі пролетарського виборчого права; 5) на початку цього етапу була відсутня система виборчих комісій, а потім тимчасове їх існування при державних виконавчих органах створювало суттєві можливості впливу державних органів на виборчий процес; 6) не було чітких нормативно врегульованих виборчих процедур; 7) була відсутня система судового захисту виборчих прав громадян; 8) реально діяли специфічні форми контролю за виборами з боку партійних і репресивних державних органів, що суперечило діючому на той час законодавству і було зумовлено тоталітарним політичним режимом; 9) таємне голосування відмінялося, оскільки, як писав Г.С. Михайлов, для створення радянського представництва пролетаріат організовується в клас, щоб знищити всілякий класовий поділ суспільства, що «комуністам в період робітничої диктатури не потрібні супутники, які пішли би з ними лише під покривом таємниці»¹.

Таким чином, існування у законодавстві відкритого переліку політичних, соціальних, економічних та інших цензів позбавлення виборчих прав громадян суттєво знижувало потенціал народовладдя на цьому етапі розвитку суспільних відносин.

Другий етап становлення законодавства по виборах в парламенти. Тоталітарні та авторитарні аспекти виборів, у тому числі й щодо формування вищих органів законодавчої влади в Союзі РСР і союзних республіках, були притаманні другому етапу становлення виборчої системи в Радянському Союзі, а відповідно і в Україні. Разом з цим є всі підстави сказати, що виборче законодавство на цьому етапі було дещо демократизоване у порівнянні з попереднім. Насамперед за рахунок вилучення положення про позбавлення виборчого права багатьох категорій осіб.

У Конституції СРСР 1936 р.² вперше в історії радянських конституцій виокремлюється глава «Виборча система». Декларація про побудову в СРСР «в основному» соціалізму дала можливість увести дві принципові зміни щодо виборів: а) перейти від багатоступеневих виборів до прямих і б) скасувати обмеження класового характеру, повернути до принципу загальних виборів. Крім того, голосування стало таємним і рівним. У системі органів державної влади відбувся перехід від системи з'їздів до системи Рад, які обиралися населенням безпосередньо.

¹ Михайлов Г.С. Советское представительство и избирательное право. — М., 1922. — С. 16.

² Конституция СССР//Ведомости Верховного Совета СССР. — 1936. — № 41. — Ст. 486.

Вищим органом державної влади була проголошена Верховна Рада СРСР. Згідно з Конституцією УРСР 1937 р.¹, «найвищим органом державної влади УРСР є Верховна Рада УРСР» (ст. 20), а найвищим органом державної влади Молдавської АРСР є Верховна Рада Молдавської АРСР (ст. 54). У розділі XI «Виборча система» встановлювалося, що «вибори депутатів до всіх Рад депутатів трудящих: Верховної Ради УРСР, Верховної Ради Молдавської АРСР, обласних Рад депутатів трудящих, Рад депутатів трудящих адміністративних округів, районних, міських, селищних і сільських Рад депутатів трудящих — проводяться виборцями на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні» (ст. 133), що вибори є загальними, тобто всі громадяни УРСР, які досягли 18 років, незалежно від расової і національної приналежності, віросповідання, освітнього цензу, осілості, соціального походження, майнового стану та колишньої діяльності, мають право брати участь у виборах депутатів і бути обраними, за винятком божевільних і осіб, засуджених судом з позбавленням виборчих прав (ст. 134). Було також встановлено, що вибори депутатів є рівними і прямими.

На основі вищезазначених конституційних норм прийнято «Положення про вибори до Верховної Ради УРСР» від 21 лютого 1938 р.², в якому встановлювалося, що вибори є загальними, рівними, прямими при таємному голосуванні. Підрахунок голосів виборців проводився за мажоритарною системою абсолютної більшості. Для визнання виборів такими, що відбулися, потрібна була явка більше половини виборців округу. Створювалася цілісна система виборчих комісій на чолі з Центральною виборчою комісією. Досить широкими повноваженнями в організації і проведенні виборів мали Президія Верховної Ради УРСР і виконавчі органи місцевих рад депутатів трудящих. Відповідно до Положення, знімалися виборчі цензи, які раніше мали місце. Винятком становили божевільні особи, а також засуджені судом з позбавленням виборчих прав. Висунення кандидатур дозволялося громадським організаціям і товариствам трудящих. Право висунення кандидатів до Верховної Ради УРСР мали як центральні органи громадських організацій і товариств трудящих, так і їх республіканські, обласні та районні органи, загальні збори робітників і службовців на підприємствах, червоноармійці — у військових частинах, а також загальні збори селян — у колгоспах, робітники і службовці радгоспів — у радгоспах. Кількість висунутих кандидатів у депутати не регламентувалася. Згідно з Положенням, виборчі дільниці повинні бути обладнані кабінками для таємного голосування, що мало суттєве значення для забезпечення права громадян на таємне голосування.

Виборча система, реалізація норм виборчого законодавства залежать від політичного режиму, який панує в країні. Так, незважаючи на демократичні засади виборчого права існували й винятки, які не відповідали конститу-

¹ Конституція УРСР//Відомості Верховної Ради УРСР. — 1937. — № 30. — Ст. 121.

² Положення про вибори до Верховної Ради УРСР//33 УРСР. — 1938. — № 12. — Ст. 39.

ційним нормам. Так, згідно з Конституцією СРСР 1936 р., від виборів звільнялися божевільні та особи, які судом позбавлялися виборчих прав як факультативної міри покарання. Але й ця стаття Конституції припускала довільне тлумачення. Зокрема, постановою Президії Верховної Ради СРСР від 1 грудня 1945 р. «Про внесення в списки осіб, які мають судимість і знаходяться під слідством», роз'яснювалося, що в списки виборців вносяться також особи, які знаходяться під слідством, але не утримуються під вартою, якщо вони не позбавлені виборчих прав. На практиці це означало, що особа, яка знаходиться в слідчому ізоляторі або ізоляторі тимчасового утримання, позбавлялася виборчих прав. Таке положення діяло до грудня 1958 р.¹ А оскільки ця Постанова діяла в межах Союзу, то вона розповсюджувалася на територію всієї країни, в тому числі кожної республіки, яка входила до складу СРСР.

Досить своєрідно вирішувалося питання з визначенням критерію віднесення осіб до числа божевільних. Лише в Положенні про вибори від 9 січня 1950 р. вперше був визначений юридичний критерій визнання особи божевільною: ухвала або вирок суду, які базуються на відповідних актах судово-психіатричних експертиз, або списках осіб, які знаходяться на лікуванні в психіатричних лікарнях і колоніях, що представляються відповідними відділами охорони здоров'я виконкомів місцевих Рад депутатів трудящих.

Хоча були підстави вважати, що на другому етапі формування виборчої системи в СРСР і в кожній з республік, що входили до його складу законодавчо, і насамперед на конституційному рівні, були закріплені демократичні принципи і процедури, але сама практика її застосування була далека від демократичної. Партійний апарат вихолостив демократичну сутність виборів. Виборчим комісіям була дана вказівка реєструвати не кожного претендента кандидата в депутати, а тільки того, який йде від «блоку комуністів і безпартійних». Виборчий бюлетень був спрощений, в тому числі й по виборах до парламентів республік. Виборець не міг сказати «так» чи «ні», виявивши тим самим свою волю, оскільки в бюлетені зазначалися тільки прізвище та колектив, який його висував. Законодавство передбачало можливість альтернативних виборів. Але практика виборчих кампаній до Верховної Ради СРСР, до Верховних Рад союзних республік проводилася на безальтернативній основі, що суттєво їх відрізняє від сучасної практики виборчих кампаній, які будуються на принципі змагальності.

Слід враховувати й те, що в цей період після Пленуму ВКП(б), який відбувся у лютому — березні 1937 р., в країні почався великий терор, в результаті якого фізично були знищені мільйони громадян. Це не оминувало жодну республіку. Звідси й результати виборів — близько 90 мільйонів громадян проголосували за висунутих владою кандидатів. Менш ніж у одного

¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.В.Иванченко: Учебник для вузов. — М., 1999. — С. 68.

мільйона знайшлася мужність проголосувати «проти». Саме 1937 р. ввів ін'єкцію проти спротиву тоталітаризму кожному громадянину, суспільству в цілому. І її вистачило на десятиліття.

Подальший розвиток інституту виборів в Україні пов'язаний з новим «Положенням про вибори до Верховної Ради УРСР», яке було затверджене Президією Верховної Ради УРСР 26 листопада 1946 р.¹ і було спрямоване на посилення гарантій виборчих прав громадян, подальше вдосконалення системи виборів до парламенту України². Насамперед запроваджувався віковий ценз щодо активного виборчого права. У виборах до Верховної Ради УРСР мали право брати участь усі громадяни України, які досягли 18 років і які були дієздатними. В основі такої моделі був союзний акт — указ Президії Верховної Ради СРСР «Про віковий ценз громадян СРСР, які обираються до Верховних Рад союзних і автономних республік». Президія Верховної Ради Української РСР прийняла Постанову «Про віковий ценз для громадян УРСР, які обираються до Верховної Ради Української РСР»³, де встановлювалося, що депутатом Верховної Ради УРСР міг бути обраний кожний громадянин республіки, який користується виборчим правом і досяг 21-річного віку. На черговій сесії Верховної Ради України були внесені відповідні зміни і доповнення до ст. 115 Конституції УРСР.

Президія Верховної Ради УРСР 12 грудня 1950 р. затвердила нове «Положення про вибори до Верховної Ради УРСР»⁴, і, як правильно зазначено в літературі, воно не внесло суттєвих змін у порядок проведення виборів⁵. Воно й не могло внести ґрунтовних змін, оскільки незмінною залишалася сама політична система, керівною силою якої була більшовицька партія.

Виборча система Молдавії в цей період визначалась, з одного боку, союзним законодавством, а з другого — виборчим законодавством України. Перша Конституція МАРСР була прийнята 23 квітня 1925 р. на 1-му з'їзді Рад Молдавії. Згідно з Конституцією, Молдавія мала широкі права автономії. На відміну від інших автономних республік їй було представлено виключне право союзних республік — право виходу зі складу СРСР. Верховним органом державної влади був з'їзд Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, а в період між з'їздами — Центральний Виконавчий Комітет (ЦВК). Друга Конституція МАРСР була прийнята

¹ Історія держави і права Української РСР (1917—1960) / За ред. В.М.Корецького. — К., 1961. — С. 509.

² Постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про вибори до Верховної Ради УРСР»// Відомості Верховної Ради УРСР. — 1947. — № 12. — Ст. 37.

³ Постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про віковий ценз для громадян УРСР, які обираються до Верховної Ради Української РСР»//Відомості Верховної Ради УРСР. — 1947. — № 11. — Ст. 28.

⁴ Постанова Президії Верховної Ради УРСР про «Положення про вибори до Верховної Ради УРСР»//Відомості Верховної Ради УРСР. — 1950. — № 5. — Ст. 28.

⁵ Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — К., 2001. — С. 53.

6 січня 1938 р.¹ на Надзвичайному 7-му з'їзді Рад Молдавії. Конституція проголосила МАРСР соціалістичною державою робітників і селян. Перша Конституція Молдавії як союзної республіки у складі СРСР була прийнята на першій сесії Верховної Ради МРСР 10 лютого 1941 р. Її основні принципи і риси пов'язані зі спадкоємністю з положеннями Конституції СРСР 1936 р., Конституції УРСР 1937 р., а також Конституцій МАРСР 1925 р. і 1938 р. У ній знайшли втілення основоположні принципи щодо виборчої системи у Верховну Раду МРСР.

Поточне законодавство по виборах до Верховної Ради Молдавії пройшло декілька етапів. Важливими актами були: «Положення про вибори у Верховну Раду Молдавської РСР» від 14 грудня 1950 р.², «Положення про вибори у Верховну Раду Молдавської РСР» від 18 грудня 1958 р.³, Закон Молдавської РСР «Про вибори до Верховної Ради Молдавської РСР»⁴, Закон Республіки Молдова від 14 жовтня 1993 р. «Про вибори Парламенту»⁵. В юридичній літературі Молдавії вибори у Верховну Раду розглядалися в цей період як зразок соціалістичної демократії⁶, реального народовладдя⁷.

Законодавче регулювання виборів у Білорусії на цьому етапі мало чим відрізнялося від інших республік. Так, 27 лютого 1938 р. було прийняте Положення про вибори до Верховної Ради Білоруської РСР. Президія Верховної Ради 26 листопада 1946 р. прийняла Указ, згідно з яким депутатам Верховної Ради БРСР можуть бути обрані громадяни, яким виповнився 21 рік. Тобто віковий ценз збільшився з 18 до 21 року. Склад Верховної Ради БРСР першого скликання (1937—1947 рр.) був таким: 103 — робітники, 103 — селяни, 67 — представників інтелігенції. Представництво жінок у парламенті було таким: у 1938—1947 рр. — 30,9%, у 1951—1955 рр. — 31,9%, у 1955—1959 — 32,6%. Сьогодні зовсім іншим є представництво жінок у парламентах країн СНД, у тому числі й Білорусії.

Другий етап становлення виборчого законодавства по виборах до вищих органів законодавчої влади союзних республік колишнього СРСР характеризувався наступним: 1) значною демократизацією виборів, що проявилось у введенні у виборчий процес загального, рівного

¹ Конституція Молдавской Автономной Советской Социалистической Республики. — Кишинев, 1938.

² Положение о выборах в Верховный Совет Молдавской ССР//Хронологическое собрание законов Молдавской ССР, указов Президиума Верховного Совета и постановлений правительства МССР. Т. 2. 1948—1950. — Кишинев, 1960. — С. 285—298.

³ Положение о выборах в Верховный Совет Молдавской ССР. — Кишинев: Госиздат Молдавии. 1958. — 26 с.

⁴ Закон Молдавской ССР «О выборах в Верховный Совет Молдавской ССР»//Ведомости Верховного Совета и Правительства Молдавской ССР. — 1971. — № 1. — Ст. 18.

⁵ Закон Республики Молдова «О выборах в Верховный Совет Республики Молдова»// Monitorul Oficial. — 1993. — № 10. — Ст. 63.

⁶ Тверденко В.А., Тютюкин Ю.И. Выборы в Советы — торжество социалистической демократии. — Кишинев, 1967. — С. 12.

⁷ Советская избирательная система. — Кишинев, 1977. — С. 15.

і прямого виборчого права при таємному голосуванні; 2) впровадженням мажоритарної виборчої системи по виборах до Верховної Ради СРСР і Верховних Рад союзних республік; 3) забезпеченням відповідності виборчого законодавства республік виборчому законодавству СРСР; 4) значною роллю Президії Верховної Ради СРСР в регулюванні виборчих правовідносин; 5) законодавчим визначенням умов визнання дійсності виборів; 6) зняттям виборчих цензів, що існували раніше, окрім тих, що передбачені в законодавстві; 7) встановленням кола суб'єктів висунення кандидатів у депутати; 8) введенням нової системи виборчих комісій, які в республіках очолювалися Центральними виборчими комісіями; 9) наявністю у виконкомів Рад народних депутатів значних повноважень щодо організації і проведення виборів у всі ланки представницьких органів державної влади; 10) недемократичністю виборів незважаючи на закріплення в законодавстві демократичних принципів виборчої системи, що зумовлювалося тоталітарним характером політичного режиму; 11) посиленням уваги до нормативного врегулювання виборчих процедур, хоча й не в повній мірі; 12) врегулювання виборів не законами, а положеннями, інструкціями, що не відповідали ролі та значенню інституту виборів, особливо виборів у парламенти.

Третій етап конституційно-правового регулювання виборів до парламентів союзних республік почався з прийняттям Конституції СРСР 1977 р.¹ і конституцій республік, які були прийняті в кожній з них у 1978 р.² і які не суперечили нормам союзної Конституції. В юридичній літературі нерідко Конституцію СРСР 1977 р. оцінюють тільки в негативному аспекті. Але для цього немає вагомих підстав, оскільки вона відіграла свою суттєву роль в демократизації суспільних відносин. Значення Конституції СРСР 1977 р. у розвитку державного (конституційного) права і його джерел велике. Її прийняття стало стимулом демократизації законодавства, в тому числі й виборчого. Суттєву роль відіграла ст. 5 Конституції СРСР 1977 р., в якій головна спрямованість розвитку політичної системи суспільства визначалась як поглиблення демократії, розширення гласності та участі громадян в управлінні справами держави, постійне врахування суспільної думки. Конституція СРСР 1977 р. у контексті всієї правової інфраструктури закладала гуманітарні й демократичні цінності, які поступово втілювались в життя³. Вона встановила курс на розвиток всіх форм народовладдя. Вперше в законодавство був уведений термін «політична система», закріплене право громадських організацій брати участь в управлінні державними і суспільними справами.

До суттєвих новел виборчого законодавства слід віднести те, що Конституція СРСР встановила ряд нових принципів. Насамперед, принцип вільних виборів. Частина 2 ст. 100 Конституції СРСР гарантувала громадя-

¹ Конституция СССР//Ведомости Верховного Совета СССР. -- 1977. -- № 41. -- Ст. 617.

² Конституция (Основной Закон) Белорусской Советской Социалистической Республики. -- Минск, 1978.

³ Степанов И.М. Конституция и политика. -- М., 1984.

нам СРСР і громадським організаціям право на вільне і всебічне обговорення політичних, ділових і особистих якостей кандидатів у депутати, а також надавала право агітації на зборах у пресі, на радіо і на телебаченні. Розширилося коло суб'єктів, що мали право висування кандидатів: поряд з організаціями КПРС, профспілками, комсомольськими і кооперативними це право отримали трудові колективи і збори військовослужбовців по військових частинах. Разом з цим залишилася і попередня практика висування кандидатів за виробничим принципом і голосування за територіальним принципом, а також «виборів без виборів», тобто вибори не були альтернативними і змагальними.

Новим організаційним принципом функціонування виборчої системи став принцип державного фінансування виборів (ч. 3 ст. 100) Конституції СРСР. Він по суті не був новим, оскільки в зв'язку з високою централізацією виборів і бюрократизацією виборчої системи в радянський період фінансування виборів з інших джерел раніше ніколи не допускалось. Але вперше він отримав конституційне закріплення у Конституції СРСР 1977 р., що, безумовно, знайшло відображення в конституціях і поточному виборчому законодавстві союзних республік.

Поряд з деяким розширенням прав громадян обирати і бути обраним з'явилося й одне нове обмеження. Так, ст. 101 Конституції СРСР 1977 р. встановлювала, що громадянин СРСР не може, як правило, бути обраним у дві Ради. Разом з цим це обмеження слід розцінювати позитивно, оскільки воно обмежувало практику використання багаточисленних депутатських постів як безкоштовного додатку до номенклатурної партійної або державної посади.

Є всі підстави для висновку, що хоча Конституція СРСР 1977 р. і не внесла в діючу радянську виборчу систему принципових змін, але вона стала важливим чинником демократизації політичної системи. Слід враховувати також і те, що чимало її приписів з точки зору сьогодення були декларативними, утопічними, залишилися на папері, не втіленими в політико-правову практику. Не стала вона ідеальною і наприкінці 80-х років, коли життя пішло вперед і почало швидко випереджати Основний Закон СРСР. Але заперечувати значення Конституції СРСР 1977 р. в розвитку законодавства, у тому числі виборчого, було б недоречним. Ця Конституція заклала першу юридичну «бомбу» під адміністративно-командну систему управління¹.

Значення Конституції СРСР 1977 р. в тому, що на її основі в союзних республіках були прийняті конституції, які заклали демократичні принципи організації держави і суспільства, в тому числі й щодо виборчої системи. Так, 15 квітня 1978 р. на позачерговій восьмій сесії Верховної Ради МРСР дев'ятого скликання була прийнята нова Конституція МРСР², яка,

¹ Лукьянова Е.А. Значение Конституции СССР 1977 г. в развитии источников российского государственного права//Государство и право. — 2001. — № 4. — С. 108.

² Конституция (Основной Закон) Молдавской Советской Социалистической Республики. — Кишинев, 1978.

як і конституції всіх союзних республік, була побудована у відповідності з положенням Конституції СРСР 1977 р. Вона складалася із преамбули та 10 розділів, які поділялися на глави (19) і статті (172). В ній був четвертий розділ «Ради народних депутатів Молдавської РСР і порядок їх обрання», в якому закріплювалася основа виборів МРСР, у тому числі й виборів до Верховної Ради МРСР.

Конституція (Основний Закон) УРСР 1978 р.¹ була прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р. У главі 10 «Виборча система» значно детальніше, аніж у нині діючій Конституції України 1996 р., був врегульований інститут виборів. В ст. 89 Конституції 1978 р. встановлювалося: «До виборчих бюлетенів може бути включено будь-яку кількість кандидатів». Це стало конституційною основою проведення в Україні виборів на альтернативних, змагальних засадах. Визначалося, що «підготовка до виборів народних депутатів здійснюється відкрито і гласно» (ст. 90). Разом з цим Конституція 1978 р. встановила, що «у виборах не беруть участі психічно хворі громадяни, визнані судом недієздатними, особи, які утримуються в місцях позбавлення волі, а також особи, які знаходяться за рішенням суду в місцях примусового лікування» (п. 4 ст. 85), тобто давався (з точки зору сучасного законодавства і практики виборів) широкий перелік підстав позбавлення громадян виборчого права.

Це в подальшому вплинуло на регулювання виборів у поточному законодавстві, в тому числі на Закон України «Про вибори до Верховної Ради Української РСР»² від 19 грудня 1978 р. Цей Закон складався з 11 розділів на відміну від 8 розділів раніше діючого «Положення про вибори до Верховної Ради УРСР», затвердженого Президією Верховної Ради УРСР 26 листопада 1946 р.³

З точки зору юридичної техніки рівень підготовки Закону «Про вибори до Верховної Ради Української РСР» 1978 р. був значно вищий, ніж попереднє Положення. Окрім розділів, що зберегли свої назви, в окремих розділах були врегульовані процедури призначення виборів і утворення виборчих округів, виборчих комісій, висунення кандидатів у депутати, повторних виборів і виборів депутатів замість вибулих. Виділялись також повноваження і порядок роботи виборчих комісій. Новими були розділи про основні гарантії діяльності кандидата в депутати, про форми виборчих документів і порядок їх зберігання. Термін виборів був збільшений на 15 днів і становив 2 місяці. Згідно із Законом розширювались повноваження Центральної, окружних і дільничних виборчих комісій. Були дещо змінені функції виконавчих комітетів в організації і проведенні виборів. ЦВК отримала право

¹ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки// Відомості Верховної Ради УРСР. — 1978. — № 18. — Ст. 268.

² Закон Української РСР «Про вибори до Верховної Ради Української РСР»//Відомості Верховної Ради УРСР. — 1979. — № 1. — Ст. 9.

³ Положення про вибори до Верховної Ради УРСР/ЗЗ УРСР. — 1947. — № 12. — Ст. 37.

самостійно складати кошторис грошових витрат виборчих комісій. Закон зобов'язував виконувати рішення виборчих комісій, прийнятих у межах їх повноважень. Але не встановлювалась юридична відповідальність за невиконання цих рішень. Конституцією і законом був змінений порядок висунення кандидатів у депутати до Верховної Ради УРСР. Запроваджувалося нове для виборчого законодавства право офіційної підтримки кандидатів у депутати і новий інститут виборчого права — окружні передвиборні наради, які скликалися виключно органами громадських організацій. Нововведенням був також інститут довірених осіб кандидатів у депутати, які могли обиратися зборами, що висувають кандидата, або окружними передвиборними нарадами, що підтримують кандидатів. У порівнянні з Положенням новелою Закону (ст. 38) було право скасування рішення про висунення кандидатів. Були внесені нововведення щодо порядку голосування і підбиття підсумків виборів. Запроваджувалася форма голосування на місці перебування виборців, які не можуть особисто прийти в приміщення для голосування.

Такий процес вдосконалення виборчого законодавства у вищі органи державної влади проходив і в інших республіках СРСР.

Грунтовна реформа радянської виборчої системи почалася в період так званої «перебудови», коли було здійснено реформування всього масиву виборчого законодавства на території СРСР, у тому числі в УРСР, РРФСР, Білорусії, Молдові. Виборчі кампанії в цей період можна назвати першими демократичними виборами в СРСР. Початок цієї реформи був покладений Законом СРСР від 1 грудня 1988 р. «Про вибори народних депутатів СРСР»¹. В Україні таким актом став Закон УРСР «Про вибори народних депутатів Української РСР»² від 27 жовтня 1989 р. Основні новели реформи виборчого законодавства були пов'язані: а) з утвердженням загальноприйнятих принципів виборчого права і запровадженням таких нових принципів, як змагальність, альтернативність, гласність, з посиленням гарантій запровадження цих принципів виборчого права упродовж всього виборчого процесу; б) з установленням більш чітких виборчих процедур³.

Верховна Рада СРСР з метою прискорення виборчої реформи в республіках 24 жовтня 1989 р. внесла на розгляд II З'їзду народних депутатів СРСР проект Закону «Про зміни і доповнення до Конституції» (Основного Закону) СРСР з питань виборчої системи». Було визнано можливим здійснити зміни республіканського законодавства про вибори ще до прийняття союзного закону. В історії законодавчого процесу радянських часів це був безпрецедентний випадок, коли до прийняття союзного закону в союзних республіках були прийняті власні закони про вибори. Зокрема,

¹ Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР»//Ведомости Верховного Совета СССР. — 1988. — № 49. — Ст. 729.

² Закон УРСР «Про вибори народних депутатів Української РСР»//Відомості Верховної Ради УРСР. — 1989. — № 45. — Ст. 626.

³ Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — К., 2001. — С. 63.

27 жовтня 1989 р. був ухвалений Закон УРСР «Про зміни і доповнення до Конституції УРСР»¹ і новий Закон УРСР «Про вибори народних депутатів Української РСР»².

Досить багато демократичних процедур, норм виборчого права, які сьогодні плідно «працюють» при формуванні парламентів в країнах СНД, у свій час визріли в надрах республіканського виборчого законодавства³, і це слід брати до уваги. Демократизація політико-правових процесів на етапі перебудови стала чинником вдосконалення і демократизації виборчої системи. Новелою виборчого законодавства у більшості республік стала відмова від виборів народних депутатів шляхом безпосереднього представництва від громадських організацій. Тільки дві республіки — Білорусь і Казахстан передбачали пряме представництво громадських організацій у вищих органах влади. У Білорусії таке представництво обмежалося тільки республіканською організацією ветеранів війни і праці, республіканським товариством інвалідів, сліпих і глухих, від яких до складу Верховної Ради БРСР (360 народних депутатів) входило 50 депутатів. Модель фіксованого представництва в парламенті від громадських організацій, запроваджена союзним виборчим законом щодо парламенту СРСР, не була підтримана республіками, що свідчить про процес демократизації, відмови республік від сліпого копіювання союзної моделі.

Нові республіканські закони про вибори в цей період розширили форми участі громадян у виборчій кампанії і ввели юридичний захист їх інтересів. Збільшилося коло суб'єктів, яким надано право висувати кандидатів у депутати.

Ознакою часу стала змагальність кандидатів у народні депутати. У протиборстві альтернативних кандидатів різні соціальні групи, громадські організації і рухи шукають шляхи виразу своїх позицій, парламентський шлях входу у владу. Це було проявом соціального плюралізму. Змагальність стала виступати домінуючим фактором виборів. Вибори, що пройшли до парламентів союзних республік в 1989 — 1990 рр., проводились саме на такій основі. В Росії та Україні на один мандат у вищий орган державної влади в середньому претендувало 7 кандидатів у депутати, у Білорусії і Молдові — біля 5, Таджикистані — 4,5, Литві — 3,7, Киргизії — 3. Вибори за таких умов — показник демократизму виборчої системи. Змагальність стимулює гласність, політичну активність учасників виборчого процесу, дає можливість висувати найбільш гідних, здатних до реалізації владних функцій представників народу.

¹ Закон Української РСР «Про зміни і доповнення до Конституції УРСР»//Відомості Верховної Ради УРСР. — 1989. — № 45. — Ст. 624.

² Закон УРСР «Про вибори народних депутатів Української РСР»//Відомості Верховної Ради УРСР. — 1989. — № 45. — Ст. 626.

³ Закон України «Про дострокові вибори Верховної Ради України»//Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 40. — Ст. 338.

У конкурентній боротьбі виявляються і сильні сторони претендентів, виробляються навички політичної діяльності, спілкування з виборцями, здатність прислуховуватись до їх думки. Орієнтація на змагальність отримала обґрунтування і в наукових дослідженнях, в яких вона розглядалась як дієвий інструмент активізації виборів. Перевага таких виборів у тому, що кожному виборцю надавалася альтернатива, можливість зробити вибір, брати до уваги особисті якості того, за кого вони голосують¹. У літературі була й інша позиція. Зокрема, С.А. Авак'ян виходив з того, що змагальність не панацея, що не в ній головний шлях підвищення ефективності виборів, що вона в нашому суспільстві буде несприйнята тому, що агітація за одного може перерости у виступи проти іншого. А при такому протиборстві не включені відмови балотуватись і, навпаки, — амбітні претензії окремих осіб². Принцип змагальності є одним із визначальних у виборах до парламентів країн СНД. Саме змагальність — найважливіша умова формування якісного парламентського депутатського корпусу.

Правова установка на змагальність обумовила ряд нових положень виборчого законодавства. Саме з цим принципом слід розглядати: а) збільшення в країнах СНД строків проведення виборчих кампаній в парламенти; б) закріплення права учасників передвиборних зборів пропонувати для обговорення будь-які кандидатури, в тому числі й свою; в) гарантування кожному агітувати «за» чи «проти» кандидата в парламентарії; г) включення у виборчий бюлетень всіх зареєстрованих кандидатів у депутати; г) встановлення норм, що кандидат в народні депутати повинен виступати з програмою своєї майбутньої діяльності, що він може вести передвиборну кампанію із залученням помічників — довірених осіб.

Разом з цим демократична норма про змагальність виборчого процесу за відповідних умов, наприклад, коли на один мандат претендують 20 і більше кандидатів, може призвести до дезорганізації виборів. Так, на виборах народних депутатів Російської Федерації 4 березня 1990 р. із 1068 депутатських мандатів було обрано тільки 120, тобто трохи більше 11%. Виборцям складно зробити вибір з великої кількості кандидатів. У 766 територіальних округах, в кожному з яких балотувалося більше двох кандидатів, жоден з них не був обраний.

Відповідно, вже на цьому етапі становлення виборчого законодавства, тобто коли ще існував СРСР, процес політичної демократизації ставив у сфері виборчих правовідносин нові питання, які потім прийшлося вже вирішувати законодавцям країн СНД при становленні й новелізації законодавства про вибори.

Таким чином, виборче законодавство в радянський період, у тому числі по виборах до Верховних Рад союзних республік колишнього СРСР, пройшло кілька етапів.

¹ Барабашев Г.В., Старовойтов Н.Г., Шеремет К.Ф. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. — М., 1987. — С. 80—81.

² Авак'ян С. А. Самоуправление и выборы//Советы народных депутатов. — 1986. — № 10. — С. 80.

Перший — етап диктатури пролетаріату — характеризувався: а) незагальним, нерівним, непрямим виборчим правом; б) вибори регламентувалися не законами, а підзаконними нормативно-правовими актами, що не відповідало значущості інституту виборів у законодавчі органи; в) відсутністю на першому етапі системи виборчих комісій; г) відсутністю системи судового захисту виборчих прав громадян; ґ) функціонуванням специфічних форм контролю за виборчим процесом з боку партійних і репресивних державних органів, що характеризувало вибори як недемократичні.

Другий етап становлення законодавства по виборах до парламентів союзних республік характеризувався: а) введенням демократичних принципів виборчої системи; б) упровадженням мажоритарної виборчої системи; в) забезпеченням відповідності парламентського виборчого законодавства союзних республік конституційному і поточному законодавству СРСР; г) зняттям багатьох виборчих цензів, які існували раніше; ґ) уведенням системи виборчих комісій; д) врегулюванням виборчих правовідносин не законами, а підзаконними нормативно-правовими актами; е) наявністю у Президій Верховних Рад і у виконкомів місцевих Рад народних депутатів значних повноважень щодо організації і проведення виборів.

Третій етап становлення і розвитку законодавства по виборах до парламентів республік характеризувався: а) суттєвою демократизацією виборчого процесу; б) впровадженням реальної змагальності виборів і тим самим забезпеченням реального волевиявлення громадян; в) введенням системи судового захисту виборчих прав громадян; г) збільшенням кола суб'єктів, які отримали право висунення кандидатів у депутати; ґ) впровадженням більш чітких процедур проведення виборів; д) більш ґрунтовним закріпленням на конституційному рівні інституту виборів.

Тенденціями розвитку законодавства по виборах до вищих органів державної влади союзних республік в радянський період були: а) поступова демократизація виборчого процесу, перехід від нерівного, незагального, непрямого, відкритого до рівного, загального, прямого виборчого права при таємному голосуванні; б) перехід від підзаконного нормативно-правового регулювання виборчого процесу до впровадження його актами законодавчого рівня; в) детальніша регламентація від етапу до етапу виборчих процедур; г) відповідність норм республіканського виборчого права нормам виборчого права СРСР; ґ) поступове впровадження системи виборчих комісій на чолі з центральними виборчими комісіями; д) впровадження системи судового захисту виборчих прав громадян.

Це узагальнені тенденції розвитку виборчого законодавства, які на той час визначалися політичним режимом на різних етапах розвитку радянського суспільства, рівнем правової культури законодавця, юридичної техніки, історичними традиціями і умовами життєдіяльності держави і суспільства. Безумовно, кожній республіці була притаманна деяка специфіка. Але не досить значна. Основоположним чинником становлення і розвитку законодавства про вибори у вищі органи влади республік колишнього Союзу РСР був характер політичного режиму.

§2. Фактори становлення і розвитку сучасного законодавства по виборах до парламентів країн СНД

На становлення і розвиток законодавства по виборах до парламентів країн СНД системно впливають фактори економічного, політичного, духовного характеру, рівень правової культури законодавця тощо. Формування і реалізація будь-якого законодавства визначається цілою низкою чинників як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. В юридичній літературі системно аналізуються фактори, що впливають на процес реалізації конституційних норм¹, на розвиток законодавства про вибори народних депутатів в умовах становлення України як незалежної держави². Слушно підкреслюється, що кожне історичне явище чи подія, насамперед ті, що мають політико-правовий характер, завжди прямо чи опосередковано пов'язані з усім суспільством, його життям і діяльністю чи розвитком і водночас впливом на нього. Чинники — сполучна ланка між суспільством, його функціонуванням і тими подіями, явищами, що постійно або періодично в ньому відбуваються. Вони безпосередньо обумовлюють виникнення або зміну того чи іншого явища, зокрема тієї чи іншої соціальної (суспільної) системи, впливають на програму, характер її розвитку, структуру, функції тощо³.

Становлення і розвиток законодавства по виборах до парламентів країн СНД відбувається після розпаду СРСР, тобто вже на пострадянському просторі. Він пов'язаний зі становленням колишніх республік СРСР як суверенних держав, які вже самі визначають систему виборчого права і законодавства. Велике значення має те, що в Україні, Росії, Білорусі, Молдові, в інших республіках були прийняті конституції, що закріплювали основи політичної і правової систем, базові принципи організації і проведення виборів⁴.

На конституційному рівні найбільш широко виборчу систему закріпила Конституція Республіки Білорусь 1996 р.⁵, глава якої «Виборча система» містить 9 статей (ст.ст. 64-72). Конституція України має окремий розділ під назвою «Вибори. Референдум» (ст.ст. 69-74). Конституція Російської Федерації 1993 р.⁶ і Конституція Республіки Молдова 1994 р.⁷ не мають окре-

¹ Тодька Ю.Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. — Х., 2000.

² Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — К., 2001. — С. 63—78.

³ Погорілко В.Ф. Основні фактори і закономірності становлення та розвитку правової системи України//Правова система України: теорія і практика. — К., 1993. — С. 23.

⁴ Тодька О.Ю. Конституционные основы избирательного процесса//Проблемы законности: Респ.міжвідом.наук.зб. — Харків: Нац.юрид.акад.України, 2000. Вип. 41. — С. 58—62.

⁵ Конституция Республики Беларусь//Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. документов. 2-е изд. — М., 1997. — С. 134—176.

⁶ Конституция Российской Федерации//Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. документов. 2-е изд. — М., 1997. — С. 356—399.

⁷ Конституция Республики Молдова//Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. документов. 2-е изд. — М., 1997. — С. 309—346.

мих глав або розділів, присвячених виборам, що можна вважати як недооцінку законодавцем можливостей конституційного закріплення інституту виборів. У зв'язку з цим в літературі зазначається, що суттєвим недоліком Конституції Російської Федерації є відсутність в її тексті глави про основні принципи виборчої системи, і що її необхідно було би ввести¹. З цією пропозицією слід погодитися.

На даному етапі почалася кардинальна реформа виборчого законодавства. Формування демократичного громадянського суспільства і правової держави обумовлює необхідність модернізації традиційних і створення нових державно-правових інститутів. У системі інститутів політичної демократії виборче право є фундаментальним. Необхідність його вдосконалення диктується завданням зміцнення конституційних гарантій розвитку демократичних процесів, і, насамперед подолання відриву людини від інститутів влади². Важливість оновлення виборчого законодавства зумовлювалася цілою низкою факторів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру³. Безумовно, основа реформування виборчого законодавства в країнах СНД, у тому числі по виборах у парламенти, була закладена в конституціях цих суверенних держав. У літературі обґрунтовано наголошується, що для української держави і суспільства важливе вдосконалення виборчого законодавства саме на сучасному етапі державотворення⁴. Становлення цього законодавства в країнах СНД відбувається у відповідності з демократичними засадами конституційного ладу, які знайшли чітке втілення в нормах їх конституцій⁵.

Розвиток законодавства по виборах до парламентів країн СНД йде складно, недостатньо послідовно і не завжди науково обґрунтовано. Це, насамперед, зумовлюється цілою низкою відповідних чинників. По-перше, всі республіки колишнього СРСР, у тому числі й Україна, Росія, Білорусь, Молдова, знаходяться на перехідному етапі розвитку. По-друге, йде інтенсивний процес становлення в політико-правовій сфері нових суспільних відносин: — упродовження політичного, економічного, ідеологічного плюралізму, намагання реалізувати конституційне положення, що людина,

¹ Щербаківа Н.В. Пробелы в конституционном законодательстве (на примере Российской Федерации)//Российский конституционализм: проблемы и решения: Материалы международной конференции. — М.: Институт государства и права РАН, 1999. — С. 157.

² Михалева Н.А., Морозова Л.А. Реформа республиканского избирательного законодательства (Сравнительно-правовой аспект)//Советское государство и право. — 1990. — № 6. — С. 29.

³ Айвазян М.С., Леванский В.А., Лысенко В.И., Новикова Т.В. Обновление избирательного законодательства России//Государство и право. — 1993. — № 8. — С. 32.

⁴ Лавринович О. Реформа виборчої системи і Парламент України//Право України. — 2001. — № 1. — С. 97—98.

⁵ Тодыка О.Ю. Основы конституционного строя и формирование избирательного законодательства в некоторых странах СНГ//Проблемы законности: Респ. міжвідом. наук. зб. — Харків: Нац. юрид. акад. України, 1999. — Вип. 37. — С. 53.

є найважливішою соціальною цінністю тощо. І це не завжди вдається. По-третє, відбувається формування нових структур державного механізму. По-четверте, суттєво змінюється політична система країн СНД. По-п'яте, по суті у всіх країнах СНД відсутня чітка стратегія суспільного розвитку, що негативно відбивається на конституційному законодавстві, в тому числі й виборчому. Про це свідчить практика прийняття щоразу перед черговими виборами нового закону про вибори. Особливо це притаманне виборчому законодавству України.

Початок створення виборчого законодавства в країнах СНД, у тому числі по виборах у парламенти, слід відраховувати з того часу, коли кожна з цих держав прийняла свою декларацію про державний суверенітет, на базі якої потім розроблялися конституції, що визначали в тому числі й основи інституту виборів. В Україні 16 липня 1990 р. була прийнята Декларація про державний суверенітет України¹, а 24 серпня 1991 р. — Акт проголошення незалежності України². Декларація закріпила фундаментальні засади безпосередньої і представницької демократії, організації влади в Україні. Положення Декларації визначили стратегію конституційного розвитку держави і суспільства на перехідному етапі державотворчого процесу. Її ідеї стали базовими для Конституції України 1996 р.

В умовах формування України, інших держав СНД, як демократичних і правових, суттєве значення має становлення якісного виборчого законодавства, яке б відповідало, з одного боку, високим вимогам світового конституціоналізму, а з іншого — враховувало би вітчизняний досвід і менталітет народу³. У системі конституційного законодавства виборче законодавство займає особливе місце, оскільки воно пов'язане з формуванням парламентів у країнах СНД, які законодавчо визначають розвиток держави і суспільства.

У законодавстві про вибори до парламентів країн СНД є багато спільного. Виходячи з цього вважаємо, що характерними рисами і тенденціями розвитку сучасного законодавства по виборах до парламентів країн СНД є такі: а) його нестабільність, високий динамізм змін під впливом різних чинників, особливо політичних; б) жорстка залежність від політичного процесу, його коливань, впливу не тільки внутрішніх, а й зовнішніх чинників; в) загальна орієнтація на міжнародні виборчі стандарти, на врахування вітчизняного досвіду і державно-правового досвіду інших країн СНД; г) збільшення в структурі законодавства про вибори в парламенти кількості процесуальних норм; ґ) орієнтація законодавства на нормативне забезпечення виборчих прав громадян, в тому числі їх захисту в судовому порядку.

¹ Декларація про державний суверенітет України//Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.

² Акт проголошення незалежності України//Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 38. — Ст. 502.

³ Тодика О.Ю. Сучасні проблеми виборчого законодавства/Українська державність: становлення, досвід, проблеми: Зб. наук. ст. (За матер. XII Харківських політологічних читань). — Х., 2001. — С. 151.

Сучасне законодавство по виборах до парламентів країн СНД — це система законодавчих положень, спрямованих на формування дієздатних парламентів, які функціонують на професійних засадах. Вони є досить розгалуженими і багаторівневими. В основі цього законодавства лежать норми конституцій і виборчих законів (кодексів). До нього також входять норми цивільного, фінансового, адміністративного, цивільно-процесуального та іншого законодавства.

Законодавство про вибори до парламентів у кожній з країн СНД має не тільки багато спільного, але й свою специфіку. Це стосується і процесу його становлення. Так, у Російській Федерації першим актом був не закон, а «Положення про вибори депутатів Державної Думи», яке було затверджене Указом Президента Росії від 21 вересня 1993 р. №1440 і «Положення про вибори депутатів Ради Федерації Федеральних Зборів Російської Федерації», що теж було затверджене Указом Президента від 11 жовтня 1993 р. №1626. Таким чином, становлення виборчого парламентського законодавства в Росії почалося ще до прийняття Конституції Російської Федерації 1993 р. Причому, акт про вибори в парламент був прийнятий у формі Положення, а не закону. Ще в давнину говорили: «Державою повинен управляти закон». У такому випадку основоположні відносини щодо формування вищого органу законодавчої влади були врегульовані підзаконним нормативно-правовим актом, що стало проявом так званого «указного права». Цей феномен знайшов своє наукове розкриття¹. У працях, аналізуючих зловживання «указним правом», акцентується на вторгнення указів у законодавчу сферу². Підкреслюється, що в Росії в єльцинський період по суті панували «указне право», «указна нормотворчість». «На жаль, — пишуть автори, — в практику президентської нормотворчості міцно ввійшло видання указів, випереджаючих прийняття законів»³. На наш погляд, прийняття Положень про вибори в парламент Російської Федерації, затверджених потім указами Президента Росії, — наочний приклад такої «указної нормотворчості».

Процедура обрання депутатів Державної Думи спочатку базувалася на нерівному співвідношенні мажоритарної і пропорційної систем. Причому співвідношення 270 і 130 забезпечувало перевагу в Думі для депутатів, які були обрані за традиційною мажоритарною системою в одномандатних виборчих округах. На перший погляд ця система немов відтворювала процедуру формування Ради Союзу за Конституцією 1977 р., коли встановлювалася фіксована кількість депутатів палати і єдина норма представництва виборців по територіальних округах. Але між ними існувала суттєва різниця, оскільки ст. 5 Положення про вибори депутатів Державної Думи надавала право висування кандидатів у депутати по одномандатних виборчих округах не тільки групам виборців, а й виборчим об'єднанням. Статус ви-

¹ Лучин В.О. «Указное право» в России. — М., 1996. — С. 74—92.

² Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента Российской Федерации. — М., 2000.

³ Там же. С. 65.

борчого об'єднання надавався загальнофедеральним партіям і політичним рухам, статут яких був зареєстрований Міністерством юстиції Російської Федерації, або блоку таких громадських об'єднань, що створюються на період проведення виборів.

Положення про вибори депутатів Державної Думи в 1993 р. у редакції від 21 вересня 1993 р. було уточнене, і в новій редакції було затверджене 1 жовтня 1993 р. Указом Президента Росії. Найбільш суттєвими його відмінностями від попереднього можна назвати: а) введення мажоритарної системи відносної більшості (вибори вважалися такими, що не відбулися, якщо прийшло на виборчі дільниці менше 25% зареєстрованих виборців, проти 50% або абсолютної більшості, що було характерно для попередніх виборчих систем); б) встановлення рівної кількості депутатів, які обираються за пропорційною і мажоритарною виборчими системами: по 225.

Принципове значення мало введення елементів пропорційної виборчої системи. Висунення депутатів проводилося виборчими об'єднаннями у вигляді зв'язаних списків, що означало розміщення кандидатів у списку на розсуд самого об'єднання. Виборче об'єднання могло внести по загальнофедеральному округу лише один список, кількість кандидатів у якому могла тільки на 20% перевищувати кількість депутатів, які обираються в Державну Думу (тобто не повинно скласти більше 270 чол.). Положенням про вибори депутатів до Державної Думи в 1993 р. був встановлений пороговий бар'єр у 5% дійсних голосів виборців для проходження в парламент. Уводячи його, законодавець розраховував, насамперед, на консолідацію демократичних сил, оскільки комуністи завдяки значному досвіду політичної боротьби, безсумнівно, могли подолати цей бар'єр. Але, як зазначається В.В. Лапаєвою, введення цього бар'єру призвело не до консолідації партій демократичної спрямованості, а до орієнтації виборців на більш впливові та авторитетні партії¹. І це підтвердила практика виборів. Так, у виборах 1993 р. у Державну Думу брали участь 11 об'єднань, а пройшло 8, на виборах 1995 р. було представлено вже 43 об'єднання, увійшло до складу палати лише 4. Таким чином, пороговий 5-відсотковий бар'єр забезпечив не консолідацію політичних партій, а консолідацію виборців, що відіграло свою позитивну роль.

Положення про вибори депутатів Ради Федерації Федеральних Зборів Російської Федерації в 1993 р. містило ряд суттєвих новел. Насамперед, Положенням вводився віковий ценз у 21 рік при реалізації пасивного виборчого права. Крім того під час виборів до Ради Федерації вперше була застосована багатомандатна мажоритарна система відносної більшості. Це означало, що виборець під час голосування подавав голос зразу за двох кандидатів і вибори вважалися такими, що відбулися, якщо на виборчу дільницю з'явилося не менше 25% виборців, внесених в списки. Незважаючи на «указний»

¹ Лапаева В.В. Выборы в Государственную Думу 1995 г.: проблемы совершенствования законодательства//Государство и право. — 1996. — № 9. — С. 25.

характер, Положення 1993 р. про вибори і сумнівність їх легітимності, є всі підстави вважати, що ці Положення відіграли в Російській Федерації позитивну роль у становленні сучасного законодавства по виборах у парламент Росії. Суттєве значення мала реалізація на практиці принципу багатопартійності в країні, введення змагальності виборчого процесу.

У відповідності зі ст. 3 Конституції Російської Федерації, прийнятою 12 грудня 1993 р. всенародним голосуванням, вищим безпосереднім виявом волі народу є референдум і вибори. Конституція встановлює, що регулювання і захист прав і свобод людини і громадянина знаходяться у віданні Російської Федерації (підпункт «в» ст. 71), що громадяни Росії мають право обирати і бути обраними в органи державної влади і органи місцевого самоврядування, а також брати участь у референдумах (ч. 2 ст. 32).

З метою реалізації цих та інших конституційних положень був прийнятий Федеральний Закон від 6 грудня 1994 р. № 56-ФЗ «Про основні гарантії виборчих прав громадян Російської Федерації»¹. Практика застосування федерального виборчого законодавства, проведення виборчих кампаній в суб'єктах Російської Федерації виявили необхідність вдосконалення і доповнення основних гарантій виборчих прав громадян Росії, визначених цим Федеральним Законом. У результаті Державною Думою 19 вересня 1997 р. був прийнятий Федеральний Закон «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації»². Значення цього Закону, насамперед, в тому, що в ньому: а) закріплена вимога обов'язковості проведення виборів; б) недопущення продовження або скорочення термінів повноважень діючих органів або депутатів; в) встановлені гарантії призначення виборів; г) визначені правила проведення виборчими комісіями виборів у разі непризначення їх уповноваженим на те органом або посадовою особою; г) встановлені максимальні та мінімальні строки виборчої кампанії, строки призначення виборів при достроковому припиненні повноважень органів державної влади; д) закріплений порядок опублікування рішень про призначення виборів, референдумів; е) визначені строки проведення повторних і додаткових виборів тощо. Цей Закон на сьогодні є базовим для всього виборчого законодавства Російської Федерації.

Велике значення має Федеральний Закон «Про вибори депутатів Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації»³. Незважаючи на те, що Закон значною мірою підтвердив головні положення Указів Прези-

¹ Федеральний Закон Російської Федерації «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. — 1994. — № 33. — Ст. 3406.

² Федеральний Закон Російської Федерації «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 38. — Ст. 4339.

³ Федеральний Закон Російської Федерації «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 26. — Ст. 2398.

дента 1993 р., надання йому форми легітимного конституційного акту сприяє стабільності виборчих правовідносин по виборах до парламенту Росії. Але в порівнянні з тими положеннями в Законі є суттєві відмінності. По-перше, уточнено поняття «виборче об'єднання», введено ряд додаткових умов придбання такого статусу. Виборчим об'єднанням визнається лише те об'єднання, яке створене в порядку, встановленому Федеральними Законами, і зареєстроване Міністерством юстиції Російської Федерації не пізніше 6 місяців до оголошення дня виборів. Таким чином, встановлені перепони для створення політичних партій виключно з метою проведення необхідних кандидатів в парламенти. По-друге, збір підписів, реєстрація кандидатів у депутати, ведення передвиборної боротьби стали більш тривалими в порівнянні з Положеннями 1993 р. По-третє, більш чітко і детальніше визначені правові норми щодо фінансування виборів, уведення передвиборної агітації, діяльності виборчих комісій. Разом з цим у Законі відсутній механізм жорсткого фінансового контролю за виборами. Є й інші недоліки. Але в цілому Федеральний Закон про вибори депутатів Державної Думи є більш досконалим, аніж відповідне Положення 1993 р., і насамперед, в процесуально-процедурному аспекті.

Правові основи створення Ради Федерації були закладені Федеральним Законом «Про порядок формування Ради Федерації Федеральних Зборів Російської Федерації»¹, який згідно зі статтею 95 Конституції Росії визначає конкретний порядок формування цієї палати парламенту.

Таким чином, законодавство про вибори до парламенту Російської Федерації в період становлення Росії, як незалежної суверенної держави пройшло декілька етапів — від положень, які були затверджені указами Президента Росії, до федеральних законів, що на якісно новому рівні регламентували вибори у парламент, забезпечували цей процес більш ґрунтовно в процедурному аспекті. Розвиток цього законодавства відбувався з орієнтацією на міжнародні виборчі стандарти, на врахування світового і вітчизняного досвіду регламентації виборчих правовідносин.

Законодавство про вибори до Верховної Ради України в роки її незалежності також пройшло декілька етапів.

Верховна Рада України 8—9 жовтня 1993 р. розглянула концептуальні положення майбутнього Закону про вибори до парламенту і дійшла висновку закріпити в ньому таке: а) право громадян брати чи не брати участь у голошуванні — це їх право, але не обов'язок; б) право виборців на відкликання свого народного депутата; в) необхідність встановлення мінімальних вимог щодо умов дійсності виборів; г) запровадження мажоритарної системи абсолютної більшості. Не були підтримані пропозиції щодо застосування мажоритарної системи відносної більшості при підрахунку голосів, про

¹ Федеральний Закон Російської Федерації «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 50. — Ст. 4869.

виділення половини мандатів для висування кандидатів у народні депутати партіями та їх блоками за списками. Проект Закону «Про вибори народних депутатів України» був поданий на розгляд парламенту 9 листопада 1993 р. Його концептуальними положеннями були: 1) запровадження багатопартійності та плюралізму під час виборів до парламенту; 2) впровадження реальної змагальності на виборах; 3) забезпечення рівності виборчих гравців громадян; 4) народні депутати України повинні працювати у Верховній Раді на постійній основі; 5) пропонувався змішаний принцип фінансування виборчого процесу; 6) встановлювалися нові вимоги до проведення передвиборної агітації; 7) чіткіше і детальніше були виписані виборчі процедури.

У порядку законодавчої ініціативи, крім офіційного, на розгляд парламенту України було подано ще кілька законопроектів. Концептуальною основою проекту Партії демократичного відродження України була пропозиція обирати половину народних депутатів за одномандатними виборчими округами на основі мажоритарної системи відносної більшості, а другу половину — за списками кандидатів у багатомандатних виборчих округах на основі пропорційної системи. Тобто, йшлося про необхідність уведення змішаної виборчої системи. В законопроекті Народного руху України пропонувалося проведення виборів на суто пропорційній основі. Жоден з цих проектів не пройшов.

У результаті гострої і безкомпромісної боротьби Верховна Рада 18 листопада 1993 р. ухвалила новий Закон «Про вибори народних депутатів України»¹ на основі мажоритарної системи. Він набрав чинності 27 листопада 1993 р. Однак прийнятий у надзвичайно складних політичних, соціально-економічних умовах, на підставі майже не зміненої у питаннях виборчої системи Конституції УРСР 1978 р., з одного боку, а з іншого — на базі новітнього законодавства, зокрема Закону «Про назву, структуру і кількісний склад нового парламенту України»², Закону «Про об'єднання громадян»³, Закону «Про громадянство України»⁴, новий Закон «Про вибори народних депутатів» (1993 р.) поєднав поряд з прогресивними, демократичними нормами і такі положення, що мали суперечливий і застарілий характер⁵.

Питання щодо підготовки нового Закону про вибори народних депутатів постало перед Верховною Радою України тринадцятого скликання в 1994—1995 рр. 1 червня 1995 р. Постановою Верховної Ради постійній Комісії

¹ Закон України «Про вибори народних депутатів України»//Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 48. — Ст. 455.

² Закон України «Про назву, структуру і кількісний склад нового парламенту України»//Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 42. — Ст. 395.

³ Закон України «Про об'єднання громадян»//Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 504.

⁴ Закон України «Про громадянство України»//Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 50. — Ст. 701.

⁵ Ставнійчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — К., 2001. — С. 70.

з питань правової політики і судово-правової реформи було доручено підготувати і подати на розгляд парламенту України до 15 червня 1995 р. проект нового Закону «Про вибори народних депутатів України». Принципове значення в цей час мало встановлення у Конституційному договорі між Верховною Радою України і Президентом України¹, який був укладений 8 червня 1995 р., положення, що наступні вибори народних депутатів України проводитимуться за змішаною мажоритарно-пропорційною виборчою системою. Це мало велике значення для подальшого вдосконалення парламентських виборів в Україні. Остаточним результатом роботи Комісії над новим виборчим законом був законопроект, підготовлений народним депутатом України В.О. Лавриновичем, який був внесений на розгляд четвертої сесії Верховної Ради 6 липня 1995 р. Проте, розгляд цього питання було відкладено. Головною перешкодою для прийняття цього закону у той період стало невирішене питання щодо нової Конституції України, а відтак, і відсутність чіткого уявлення про структуру і склад майбутнього парламенту, засад виборчої системи.

Конституцією України 1996 р. були закладені основні принципи і засади проведення виборів в Україні, чим було створено основу для нового післяконституційного етапу розвитку законодавства України, в тому числі законодавчих праць у сфері виборчого права.

Верховна Рада 14 листопада 1996 р. прийняла Постанову «Про проект Закону України “Про вибори народних депутатів України”»², якою був затверджений склад Тимчасової спеціальної комісії по доопрацюванню цього проекту Закону у кількості 26 депутатів. Під час роботи цієї Комісії до неї в порядку законодавчої ініціативи надійшло ще кілька проектів законів про вибори. Був і проект, яким пропонувалося обирати 300 народних депутатів за мажоритарною системою відносної більшості по територіальних одномандатних округах і 150 народних депутатів — за пропорційною системою по загальнодержавному національному округу. Був і проект, який передбачав мажоритарну систему виборів до Верховної Ради України по 450 одномандатних округах. 24 вересня 1997 р. новий Закон «Про вибори народних депутатів України» було ухвалено. За його прийняття проголосувало 230 народних депутатів. Президент України запропонував парламенту доопрацювати Закон. Йшлося про 14 поправок до Закону. Після внесених змін, прийнятих 14 жовтня 1997 р. Верховною Радою України, Закон України «Про вибори народних депутатів України»³ 22 жовтня 1997 р. був

¹ Конституційний договір між Президентом України та Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України»//Конституція незалежної України: У 3 кн. Кн.1. — К., 1995. — С. 323—343.

² Постанова Верховної Ради України «Про проект Закону України «Про вибори народних депутатів України»//Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 28. — Ст. 19.

³ Закон України «Про вибори народних депутатів України»//Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 5. — Ст. 17.

підписаний Президентом України. Він набрав чинності з дня його опублікування 25 жовтня 1997 р.

До цього Закону було теж багато претензій з боку різних політичних сил. По-перше, він був прийнятий дуже пізно, і в нього вносилися зміни майже напередодні виборів, що негативно впливало на організацію виборчого процесу. По-друге, деякі положення Закону були недосконалі, і це порушувало виборчі права громадян. Так, Конституційний Суд України прийшов до висновку про невідповідність Конституції України ч. 4 ст. 3 Закону «Про вибори народних депутатів України» про припинення реалізації виборчого права для осіб, які утримувалися за вироком суду в місцях позбавлення волі, — на термін перебування у цих місцях. Згідно з ч.2 ст.70 Конституції України, не мають права голосу тільки громадяни, які визнані судом недієздатними. Ця стаття Конституції не передбачає можливості тимчасового припинення виборчого права. Окрім того, ч. 4 ст. 3 Закону «Про вибори народних депутатів України» 1997 р. суперечила ч. 1 ст. 64 Конституції України, згідно з якою конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, окрім випадків, передбачених Конституцією України. Конституційний Суд України також прийшов до висновку про невідповідність Конституції України ч. 4 ст. 1 Закону «Про вибори народних депутатів України», про те, що виборці, які не брали участі в голосуванні на виборах, підтримують результат волевиявлення виборців, які взяли участь у голосуванні. Це суперечило, насамперед, ст. 69 Конституції України, яка встановлює, що народне волевиявлення відбувається через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Необхідно враховувати й ч. 5 ст. 40 цього Закону, яка закріплює, що кожний виборець голосує особисто і голосування за інших не дозволяється.

Історично так склалося, що Закон України «Про вибори народних депутатів України» виступає модельним законодавчим актом у галузі виборчого законодавства України в цілому. Кожний із законів про вибори народних депутатів України — 1989, 1993, 1997 рр. виступав на відповідному етапі основоположним законодавчим актом у правовому регулюванні народовладдя. Не є винятком у цьому аспекті й новий Закон «Про вибори народних депутатів України»¹, який був прийнятий 18 жовтня 2001 р. Його підготовка і прийняття проходили в досить гострих і безкомпромісних дискусіях. Народні депутати України намагалися встановити суто пропорційну систему виборів до парламенту. Але Президент України з цим не погодився. У результаті, залишилась змішана виборча система, за якою 225 народних депутатів обирається за пропорційною виборчою системою, а 225 — за мажоритарною системою відносної більшості.

Юридична цінність даного виборчого Закону полягає, насамперед у детальній правовій регламентації виборчого процесу та процедур захис-

¹ Закон України «Про вибори народних депутатів України»//Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 51—52. — Ст. 265.

ту виборчих прав громадян. Якісно нового правового регулювання зазнали майже всі процедури організації підготовки і проведення виборів, зокрема: а) порядок утворення виборчих комісій, обсяг їх компетенції, організація їх роботи; б) формування списків виборців; в) фінансове та матеріально-технічне забезпечення виборів; г) висування та реєстрація кандидатів у народні депутати; г) ведення передвиборної агітації; д) детальніше розглядається процедура встановлення результатів виборів; е) удосконалено процедуру оскарження порушень виборчого законодавства. Окремі новели цього виборчого Закону зумовлені практикою організації виборів в Україні, а також врахуванням зарубіжного досвіду¹. Інші положення цього Закону такі, наприклад, як виключно вертикальний спосіб формування окружних та дільничних виборчих комісій, новий порядок скасування рішень про реєстрацію кандидатів у народні депутати, новий порядок визнання голосування на виборчій дільниці недійсним та визнання виборів недійсними, будуть апробовані на практиці.

Для законодавства по виборах народних депутатів України в роки незалежності України характерними рисами є: а) врегулювання виборів в основному законом, а не підзаконними нормативно-правовими актами, як це було раніше; б) чіткіше і детальніше регулювання всіх стадій виборчого процесу; в) орієнтація законодавства на всебічне забезпечення виборчих прав громадян; г) збільшення в нормативному масиві процесуально-процедурних норм; г) висунення в якості одного з провідних суб'єктів виборчих праввідносин політичних партій та їх об'єднань; д) перехід від виборчої мажоритарної системи абсолютної більшості в парламент до змішаної виборчої системи.

Для Республіки Білорусь і Республіки Молдова в період їх становлення як незалежних держав спільним є те, що вони пройшли шлях від унормування виборчих праввідносин у парламенти окремими законами до кодексів. Так, Верховною Радою Білорусі 27 жовтня 1989 р. був прийнятий Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Республіки Білорусь»². Закон складався з 58 статей. У деякі з них були потім внесені зміни. Досить незвичною була норма ч. 7 ст. 12 Закону, яка забороняла пряму або опосередковану участь політичних партій, громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій і громадян Республіки Білорусь у фінансуванні та іншій матеріальній допомозі виборчих кампаній кандидатів у депутати Верховної Ради. Витрати, пов'язані з виборами народних депутатів, повинні відбуватися тільки за рахунок коштів держави із республіканського бюджету.

Розвиток правового регулювання виборчого процесу в Республіці Молдова в період становлення її незалежності йшов від Закону «Про вибори до Верховної Ради Республіки Молдова, Парламенту» (14 жовтня 1993 р.) до

¹ Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / За ред. М.І.Станішук, М.І.Мельника. — К., 2002. — С. 3.

² Закон Республіки Білорусь «О выборах депутатов Верховного Совета Республики Беларусь»//СЗ БССР. — 1989. №39. — Ст. 316.

«Кодексу про вибори»¹. Цей Кодекс складається із розділів і глав та містить 169 статей. Перший розділ «Основні положення і принципи» (гл. 1); «Право обирати і бути обраним. Обмеження» (гл. 2). Розділ другий «Загальні положення» глави: «Виборчі органи» (гл. 3); «Матеріальне забезпечення проведення виборів» (гл. 4); «Списки виборців» (гл. 5); «Висунення і реєстрація кандидатів» (гл. 6); «Виборча кампанія» (гл. 7); «Виборчі бюлетені» (гл. 8); «Проведення голосування» (гл. 9); «Підрахунок голосів і підведення результатів» (гл. 10); «Спостереження за ходом виборів і висвітлення у засобах масової інформації» (гл. 11); «Судові процедури» (гл. 12). У Кодексі окрім загальних положень є розділи, які регламентують вибори Президента Республіки Молдова, вибори в місцеві органи, проведення референдумів. Таким чином, є підстави вважати, що це комплексний законодавчий акт, який системно регламентує процес реалізації основних форм безпосередньої демократії в Республіці Молдова.

У Конституції Республіки Білорусь найбільш детально в порівнянні з конституціями інших країн СНД регламентуються питання виборів. Цьому присвячена ціла глава «Виборча система» (ст.ст. 64-72). Діє «Виборчий Кодекс Республіки Білорусь», який 24 січня 2000 р. був прийнятий Палатою представників, а 31 січня ухвалений Радою Республіки. Кодекс складається із Загальної частини, до якої входять 14 глав (ст.ст. 1-55) і Особливої частини, яка містить 15 глав (ст.ст. 56-156).

Президент Республіки Білорусь підписав Кодекс 11 лютого 2000 р. Кодекс забезпечив, насамперед, стабільність виборчого законодавства про вибори в різні органи державної влади, і, зокрема, законодавства про вибори в парламент. У Білорусії в свій час діяли: Закон від 12 грудня 1978 р. «Про вибори до Верховної Ради Республіки Білорусь»², Закон від 27 жовтня 1989 р. «Про вибори депутатів Верховної Ради Республіки Білорусь»³, Закон Республіки Білорусь від 20 липня 1990 р. «Про зміну статті 47 Закону Республіки Білорусь «Про вибори депутатів Верховної Ради Республіки Білорусь»⁴, Закон від 8 грудня 1992 р. «Про внесення змін і доповнень в Закон Республіки Білорусь «Про вибори депутатів Республіки Білорусь»⁵, Закон «Про внесення змін і доповнень в Закон Республіки Білорусь «Про вибори народних депутатів Республіки Білорусь»⁶, Постанова Верховної

¹ Кодекс о выборах Республики Молдова//Monitorul Oficial. — 1997. — № 8. — Ст. 667.

² Закон БССР «О выборах в Верховный Совет Белорусской ССР»//СЗ БССР. — 1978. — № 35. — Ст. 676.

³ Закон БССР «О выборах депутатов Верховного Совета Белорусской ССР»//СЗ БССР. — 1989. — № 39. — Ст. 316.

⁴ Закон Республики Беларусь «О выборах депутатов Верховного Совета Республики Беларусь»//Ведамасці Врхоунага Савета Беларускай ССР. — 1991. — № 1. — Ст. 9.

⁵ Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь “О выборах народных депутатов Республики Беларусь”»//Ведамасці Врхоунага Савета Беларускай ССР. — 1992. — № 34. — Ст. 540.

⁶ Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь “О выборах народных депутатов Республики Беларусь”»//Ведамасці Врхоунага Савета Беларускай ССР. — 1995. — № 1—2. — Ст. 1.

Ради Республіки Білорусь від 31 січня 1995 р. «Про застосування останньої частини статті 34 Закону Республіки Білорусь «Про вибори депутатів Верховної Ради Республіки Білорусь»¹, Закон від 22 березня 1995 р. «Про внесення змін в Закон Республіки Білорусь «Про вибори депутатів Верховної Ради Республіки Білорусь»², Закон від 7 вересня 1995 р. «Про внесення змін і доповнень в Закон Республіки Білорусь «Про вибори депутатів Верховної Ради Республіки Білорусь»³, Закон від 24 серпня 1996 р. «Про внесення змін і доповнень в Закон Республіки Білорусь «Про вибори депутатів Верховної Ради Республіки Білорусь»⁴. Нестабільність законодавства — не краща ситуація для проведення демократичних виборів. І Кодекс певною мірою знімає цю проблему.

Кодекс «Про вибори в Киргизькій Республіці», прийнятий 29 квітня 1999 р. Законодавчими Зборами Жогорку Кенеша Киргизької Республіки, відрізняється від виборчих кодексів Республіки Білорусь і Республіки Молдова насамперед тим, що в ньому відсутнє правове регулювання референдумів. Він також складається із Загальної і Особливої частин (92 статті). Глава XII Кодексу «Вибори депутатів Законодавчих Зборів і Зборів народних представників Жогорку Кенеша Киргизької Республіки» (ст.ст. 69—80) встановлює порядок призначення виборів, формування виборчих округів, виборчих комісій, порядок висунення кандидатів у депутати, їх реєстрації, встановлення результатів виборів тощо.

У зв'язку з тим, що в деяких країнах СНД вибори в парламенти регламентуються окремими законами про вибори в парламенти, а в інших — кодексами, виникає питання — якою є оптимальна модель вноормування виборів у парламенти? Це питання є актуальним для України. Деякі фахівці вважають, що всі правовідносини по виборах повинні бути врегульовані в майбутньому Виборчим кодексом України. Це досить слушна ідея. Разом з цим вважаємо, що на сьогодні ми до цього не готові, оскільки: а) окремий Закон «Про вибори народних депутатів України» дає можливість значно детальніше, особливо в процесуально-процедурному аспекті, врегулювати всі стадії виборчих правовідносин, аніж виборчий кодекс; б) виборча система по виборах до Верховної Ради України не є усталеною, у політичній еліті

¹ Закон Республіки Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь “О выборах депутатов Верховного Совета Республики Беларусь”»//Ведомости Врхоунага Савета Беларускай ССР. — 1995. — № 13. — Ст. 133.

² Закон Республіки Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь “О выборах депутатов Верховного Совета Республики Беларусь”»//Ведомости Врхоунага Савета Беларускай ССР. — 1995. — № 18. — Ст. 198.

³ Закон Республіки Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь “О выборах депутатов Верховного Совета Республики Беларусь”»//Ведомости Врхоунага Савета Беларускай ССР. — 1995. — № 29. — Ст. 367.

⁴ Закон Республіки Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь “О выборах депутатов Верховного Совета Республики Беларусь”»//Ведомости Врхоунага Савета Беларускай ССР. — 1995. — № 32. — Ст. 583.

немає чіткої позиції, якою має бути оптимальною виборча система по виборах до парламенту України (мажоритарна, пропорційна чи змішана); в) слід враховувати рівень правової культури тих, хто організовує вибори і тих, хто є виборцем. Будь-який закон про вибори, особливо про вибори в парламент, приймається у відповідності з типом виборчої системи, за якою проводяться вибори в парламент. І це є головним.

Слід врахувати й те, що встановлення виборчих правовідносин не може бути обмеженим на сьогодні суто законодавчими актами. Без підзаконних актів вони, як правило, не відбуваються в жодній з республік СНД. Прикладом цього є: Постанова ЦВК Російської Федерації від 16 грудня 1997 р. «Про порушення виборчими об'єднаннями, блоками, іншими учасниками виборчого процесу вимог Федерального Закону «Про вибори депутатів Державної Думи Російської Федерації при проведенні передвиборної агітації»¹; Постанова ЦВК Російської Федерації «Графік розподілу безкоштовного ефірного часу на каналах загальноросійських організацій, здійснюваних теле- (або) радіомовленням, між виборчими об'єднаннями, виборчими блоками, які висунули зареєстрованих Центральною виборчою комісією Російської Федерації списки кандидатів у депутати Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації третього скликання»²; Постанова ЦВК України «Про порядок надання ефірного часу для проведення передвиборної агітації за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів народних депутатів України 31 березня 2002 року» тощо.

Про те, що ми сьогодні не готові до прийняття Виборчого кодексу, наголошують Голова ЦВК України М.М. Рябець³, відомий вчений-конституціоналіст професор В.Ф. Погорілко⁴. Безумовно, стратегічний напрямок нормативного регулювання виборчих правовідносин — це прийняття Виборчого Кодексу України. Але для цього повинні назріти всі необхідні умови.

Отже, все вище згадане дає підстави зробити наступні висновки. На становлення і розвиток сучасного виборчого законодавства у парламенти країн СНД комплексно впливають економічні, політичні, духовні, організаційні фактори, рівень правової культури законодавця, політичний режим у країні. Врахування в законотворчій діяльності цих чинників є важливим з точки зору стратегії нормативного регулювання виборчих процесів. Сут-

¹ Росийская газета. 1997. 30 декабря.

² Там же.

³ Рябець М.М. Виборча кампанія 1998 року по виборах народних депутатів України. Підсумки. Проблеми//Збірник міжнародної науково-практичної конференції (доповіді, виступи, рекомендації). Україна. Вибори-98. Досвід. Проблеми. Перспективи. — К., 1999. — С. 20.

⁴ Погорілко В.Ф. Теоретичні проблеми виборів як форми безпосередньої демократії//Збірник міжнародної науково-практичної конференції (доповіді, виступи, рекомендації). Україна. Вибори-98. Досвід. Проблеми. Перспективи. — К., 1999. — С. 27.

теве значення в становленні законодавства про вибори в парламенти має те, що цей процес відбувається після розпаду СРСР, тобто він здійснюється в країнах, які здобули свою незалежність і є суверенними, і, відповідно, самостійно визначають своє виборче законодавство. Характерними рисами і тенденціями розвитку законодавства про вибори до парламентів країн СНД є: його нестабільність, високий динамізм, залежність від коливань політичного процесу і політичного режиму в країні, орієнтація на міжнародні виборчі стандарти, оптимальне врахування вітчизняного досвіду врегулювання виборчих правовідносин, збільшення в нормативному масиві процесуальних норм, орієнтація законодавства на всебічне гарантування виборчих прав громадян, у тому числі з допомогою судових органів, більш детальне регулювання всіх стадій парламентських виборів. Становлення законодавства про вибори до парламентів країн СНД має як спільні риси, так і свою специфіку, яка визначається історичними, політичними та іншими чинниками. Основною тенденцією його є врегулювання виборчих правовідносин законами (кодексами), а не підзаконними нормативними актами (положеннями), як це мало місце на першому етапі в Російській Федерації. Разом із законами, кодексами діють підзаконні нормативно-правові акти, які є об'єктивно необхідними для впровадження деяких положень виборчого процесу. Важливо, щоб вони не розходилися з положеннями законів.

§3. Законодавство по виборах до парламентів країн СНД в аспекті міжнародних виборчих стандартів

Формування сучасного виборчого законодавства в країнах СНД, у тому числі по виборах до парламентів цих країн, відбувається під впливом міжнародних виборчих стандартів. Вони виступають як політико-правовий фактор, що визначає демократичну спрямованість цього законодавства. Тому, розглядаючи чинники, які впливають на це законодавство, неможливо оминути ці стандарти. Питання виборчих стандартів у міжнародному праві та їх реалізація в останні роки є предметом ґрунтовного наукового дослідження в Російській Федерації щодо законодавства цієї держави¹.

У літературі підкреслюється, що на сучасному етапі прийнято вважати всі міжнародні норми в галузі прав і свобод особи міжнародними стандартами². Спираючись на це визначення, можна назвати міжнародні стандарти в галузі прав людини, що стосуються вільних і справедливих виборів, міжнародними виборчими стандартами. Стандарти, що є по суті міжнародними нормами, бувають як універсальними, так і партикулярними (регіональними). Більше того, останні можуть йти далі універсальних, бути більш конкретними і деталізованими, оскільки виходять з традицій, особливостей, рівня розвитку відповідної групи країн, а не всієї світової

¹ Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. — М., 1997.

² Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. — М., 1981. — С. 31.

спільноти¹. Втілення у виборчу систему міжнародних стандартів виборчих прав є однією з актуальних проблем конституційного права².

У 1961 р. СРСР визнав пріоритет норм міжнародного договору, в якому він брав участь, над нормами внутрішнього права у випадку виникнення між ними колізії. Конституція СРСР 1977 р. (ст. 29) проголошувала, що відносини СРСР з іншими державами будуються на основі загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права.

Шляхом визнання пріоритету норм міжнародного договору над нормами внутрішнього права йшла РРФСР, яка в 1991 р. прийняла «Декларацію прав і свобод людини і громадянина»³, згідно з якою «загальноновизнані міжнародні норми, що стосуються прав людини, мають перевагу над законами РРФСР і безпосередньо породжують права і обов'язки громадян РРФСР». У 1992 р. це положення втілюється у ст. 32 Конституції РРФСР. У діючій Конституції Російської Федерації (ч. 4 ст. 15) встановлюється, що загальноновизнані принципи і норми міжнародного права і міжнародні договори Росії є складовою частиною її правової системи; якщо міжнародним договором Російської Федерації встановлені інші правила, аніж передбачені законодавством, то застосовуються правила міжнародного договору. В ст. 9 Конституції України закріплюється, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, що укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України. В ст. 8 Конституції Білорусі встановлюється, що Республіка Білорусь визнає пріоритет загальноновизнаних принципів міжнародного права і забезпечує відповідність цим принципам національного законодавства. Але не допускаються укладання договорів, які суперечать Конституції. Конституція Молдови закріплює, що Республіка Молдова зобов'язується додержуватися Статуту ООН і договорів, однією з сторін яких вона є, будувати свої відносини з іншими державами на загальноновизнаних принципах і нормах міжнародного права. Вступу в силу міжнародного договору, який містить положення, що суперечать Конституції, повинен передувати перегляд Конституції (ст. 8).

Конституція Вірменії 1995 р.⁴ встановлює, що укладені від імені Республіки Вірменії міжнародні договори застосовуються тільки після їх

¹ Вешняков А.А. Международные избирательные стандарты//Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. А.В.Иванченко. — М., 1999. — С. 126.

² Яворський В.Д. Міжнародні стандарти виборчих прав людини і втілення їх у виборчу систему України//Права людини і правова держава (До 50-ї річниці Загальної декларації прав людини): Тези доповідей та наукових повідомлень наукової конференції професорсько-викладацького складу. 10—11 грудня 1998 р. — Харків: Нац.юрид.акад. України, 1998. — С. 67—68.

³ Декларация прав и свобод человека и гражданина//Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 52. — Ст. 1865.

⁴ Конституция Республики Армения//Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. док. 2-е изд. М., 1997. — С. 105—133.

ратифікації. Ратифіковані міжнародні договори є складовою частиною правової системи республіки. Якщо в них встановлені інші норми, аніж передбачені в законах, то застосовуються норми договору. Міжнародні договори, які протирічать Конституції, можуть бути ратифіковані після внесення в Конституцію відповідних поправок (ст. 6). Конституція Казахстану 1994 р.¹ закріплює, що міжнародні договори, ратифіковані республікою, мають пріоритет перед її законами і застосовуються безпосередньо, окрім випадків, коли з міжнародного договору випливає, що для його застосування необхідне видання закону (п. 3 ст. 4). Конституція Киргизії встановлює, що ратифіковані Киргизькою Республікою міждержавні договори та інші норми міжнародного права є складовою і безпосередньо діючою частиною законодавства Киргизької Республіки 1995 р.² (ч. 3 ст. 12). Конституція Таджикистану 1994 р.³ закріплює, що міжнародно-правові акти, які визнані Таджикистаном, є складовою частиною правової системи республіки. У випадку невідповідності законів республіки міжнародно-правовим актам застосовуються ці акти (ч. 3 ст. 12).

Таким чином, конституції країн СНД визнають суттєву значущість для їх правових систем норм міжнародного права, а в більшості з них — встановлюється і пріоритет цих норм над внутрішнім законодавством.

Видатні спеціалісти в галузі міжнародного права наголошують на пріоритетність норм міжнародного права над внутрішнім правом. Так, В.Н. Денисов, аналізуючи роль ч. 1 ст. 9 Конституції, підкреслює: «Концептуальний зміст цієї конституційної формули має виходити із характеристик, притаманних демократичній правовій державі, що повинна сумлінно ставитися до своїх міжнародних зобов'язань»⁴. В.Н. Денисов вважає, що з точки зору загального підходу міжнародного права незаперечний пріоритет над національним правом має належати міжнародним зобов'язанням держави, тобто міжнародному праву. До тих пір, поки такий загальний підхід не визнається, міжнародне право може в тій чи іншій мірі ігноруватися або виконуватися, як зазначає І.І. Лукашук, «лише під тиском обставин»⁵. На думку В.Н. Денисова «...єдність процесу здійснення міжнародної і внутрішньої законності має обумовлювати визначення державами правової ідеології примату міжнародного права»⁶. Цієї ж позиції додержується

¹ Конституция Республики Казахстан//Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. док. 2-е изд. М., 1997. — С. 227—267.

² Конституция Киргизской Республики//Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. док. 2-е изд. М., 1997. — С. 268—308.

³ Конституция Республики Таджикистан//Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. док. 2-е изд. М., 1997. — С. 400—423.

⁴ Денисов В.Н. Статус міжнародних договорів в Конституції України//Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 1(8). — С. 29.

⁵ Лукашук І.І. Международное право. Общая часть. — М., 1996. — С. 219.

⁶ Денисов В.Н. Статус міжнародних договорів в Конституції України//Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 1(8). — С. 30.

відомий спеціаліст у галузі міжнародного права В.І. Євїнтов, який виходить з примату міжнародного права¹. Г.В. Ігнатенко виходить з ідеї необхідності «взаємодії міжнародного і внутрішньодержавного (національного) права». Сучасна доктрина міжнародного права, як вважає В.Н. Денисов, спирається, насамперед, на схожі між собою теорії «гармонізації» двох систем (Д. О'Коннел), «пріоритету міжнародного права над внутрішнім правом» (Ч. Фенвік), «загальної сфери дії міжнародного і внутрішнього права» (Дж. Фіцморіс), «координації міжнародного і внутрішнього права на основі верховенства першого» (Ш. Руссо), «взаємовідносин однієї системи з іншою та з системою міжнародних відносин в цілому» (І.І. Лукашук), взаємодії міжнародного і внутрішньодержавного (національного) права, примату міжнародного права².

В.С. Семенов і О.Я. Трагнюк вважають, що «вплив міжнародного права на національне здійснюється не безпосередньо, а опосередковується волею держави, яка одночасно є і учасником міжнародно-правових відносин, і територіальним сувереном. У силу суверенітету держави на її території може діяти лише її воля»³.

М.В. Буроменський слушно підкреслює, що питання про застосування міжнародно-правових норм у внутрішньому правопорядку України є одним із надзвичайно складних на практиці і не вирішеним у доктрині⁴. В Україні питання співвідношення норм міжнародного і норм національного законодавства в своїх працях аналізують В.Н. Денисов, В.І. Євїнтов, Н.М. Мироненко і Н.М. Сергієнко, Ю.М. Тодика та інші⁵. М.В. Буроменський акцентує увагу на тому, що Декларація про державний суверенітет України, крім положень, які сьогодні містяться в ч. 1 ст. 9 Конституції України, вказувала

¹ Євїнтов В.И. Международный и внутренний правопорядок в структуре международного сообщества//Реализация международно-правовых норм во внутреннем праве. — К., 1992. — С. 37.

² Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. — М., 1996. — С. 30.

³ Семенов В.С., Трагнюк О.Я. Міжнародно-правові аспекти Конституції України. — К., 1997. — С. 5.

⁴ Буроменський М. Застосування міжнародно-правових норм про права людини у внутрішньому правопорядку України//Вісник Академії правових наук України. — 1999. — № 1(16). — С. 86.

⁵ Денисов В.Н. Статус міжнародних договорів в Конституції України//Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 1(8). — С. 29—36.; Євїнтов В.И. Международный и внутренний правопорядок в структуре международного сообщества//Реализация международно-правовых норм во внутреннем праве. К., 1992. — С. 34—38.; Мироненко Н.М., Сергієнко Н.М. Теоретичні засади щодо співвідношення норм міжнародного права і норм національного законодавства//Дія норм міжнародно-правових документів у національному законодавстві. Міжнародний семінар. — Львів, 6—8 жовтня 1998 р. — С. 1—18.; Тодика Ю.Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики: Монография. — Харьков, 2000. — С. 234—268.; Пряме застосування міжнародних стандартів прав людини (Коментар до ст. 9 Конституції України)//Український часопис прав людини. — 1998. — № 1. — С. 26—28.

ще на пріоритет загальноновизнаних норм міжнародного права над нормами внутрішнього права України¹.

У п. 1 ст. 12 Закону «Про міжнародні договори України» встановлюється, що «міжнародні договори України підлягають неухильному дотриманню Україною відповідних норм міжнародного права». А в п. 2 ст. 17 цього Закону закріплено: «Якщо міжнародним договором України, укладання якого відбулося у формі закону, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору України». Ще раніше пріоритет норм міжнародного права у національному законодавстві був встановлений у Законі «Про дію міжнародних договорів на території України» від 10 грудня 1991 р., де закріплюється: «Встановити, що укладені та належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства».

У літературі зазначається, що ті міжнародно-правові норми, які інкорпоровані в змісті Конституції, стали поряд з усіма іншими положеннями нормами національного права, тобто нормами, які згідно з ч. 1 ст. 15 Конституції Російської Федерації мають вищу юридичну силу і пряму дію на всій території Росії. Відносно тих міжнародно-правових норм, які не знайшли прямого відображення в Конституції, вважається що багато з них є теж пріоритетними над національним законодавством Росії, оскільки СРСР був учасником практично всіх багатосторонніх міжнародних договорів, які формулюють принципи і конвенційні норми міжнародного права².

Безумовно, концептуальною основою оновлення законодавства про вибори до парламентів країн СНД повинні бути досягнення світової практики, загальноновизнані світові стандарти. Разом взяті, вони задають контури деякої «ідеальної» моделі виборчого законодавства. До основних елементів системи виборів в країнах Європи в літературі відносять: 1) використання різнобічних моделей організації виборів; 2) об'єднання виборчих механізмів місцевого і національного рівнів при формуванні депутатського корпусу вищого органу влади; 3) намагання адекватно врахувати інтереси відокремлених територіальних одиниць і національних меншин; 4) зміну співвідношення механізмів прямих і опосередкованих виборів на користь перших; 5) розширення складу виборчого корпусу³.

¹ Буроменський М. Застосування міжнародно-правових норм про права людини у внутрішньому правопорядку України//Вісник Академії правових наук України. — 1999. — № 1(16). — С. 88.

² Конституція незалежної України: Навч. посібник / За ред. В.Ф.Погорілко, Ю.С.Шемшученко, В.О.Євдокимова. — К.: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, Спілка юристів України, 2000. — С. 128.

³ Айвазян М.С., Леванский В.А., Лысенко В.И., Новикова Т.В. Обновление избирательного законодательства России//Государство и право. — 1993. — № 8. — С. 32.

Аналіз виборчих систем країн з устаеленими демократичними традиціями дає підстави віднести до виборчих стандартів наступне: а) загальне, рівне, пряме виборче право при таємному голосуванні; б) допустимість встановлення демократичних обмежень на реалізацію активного і пасивного виборчого права; в) розгляд волевиявлення виборця як його громадянського права, а в деяких випадках, і як громадянського обов'язку; г) забезпечення пропорційного представництва інтересів різних соціальних прошарків; ґ) рівність шансів і змагальність кандидатів на всіх етапах виборчої кампанії; д) створення умов для обміркованого вибору між альтернативними кандидатами; е) юридичну відповідальність будь-якого суб'єкта виборчого процесу за порушення законодавства про вибори; є) незалежність від владних структур процесу формування виборчих комісій, відкритість і підконтрольність їх діяльності на всіх етапах представникам суспільно-політичних формувань¹.

Головними джерелами міжнародних виборчих стандартів є: Загальна декларація прав людини², яка затверджена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р.; Міжнародний пакт про громадянські й політичні права³, прийнятий 16 грудня 1966 р.; Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації по відношенню до жінок⁴ від 18 грудня 1979 р.; Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації⁵ від 25 грудня 1965 р.

В останніх двох міжнародно-правових документах, розроблених в межах ООН, сконцентрована увага на недопущенні дискримінації жінок при участі їх у виборах і будь-якої расової дискримінації. Більш того, держави взяли на себе зобов'язання приймати спеціальні заходи, спрямовані на встановлення фактичної рівності між чоловіками і жінками. В статтях 1 і 2 «Конвенції про політичні права жінок»⁶ зазначено: «Жінкам належить право голосувати на всіх виборах на рівних з чоловіками умовах, без будь-якої дискримінації, у всі встановлені національним законодавством установи, вимагаючи публічних виборів»⁷.

Регіональні міжнародні виборчі стандарти встановлюються Першим протоколом до Європейської конвенції по правам людини від 20 березня

¹ Айвазян М.С., Леванський В.А., Лысенко В.И., Новикова Т.В. Обновление избирательного законодательства России//Государство и право. — 1993. — № 8. — С. 33.

² Всеобщая декларация прав человека//Международное публичное право: Сб. док. — М., 1996. Т.1. — С. 460—464.

³ Международный пакт о гражданских и политических правах//Международное публичное право: Сб. док. — М., 1996. Т.1. — С. 53—68.

⁴ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации по отношению к женщинам//Международное публичное право: Сб. док. — М., 1996. Т.1. — С. 245—255.

⁵ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации//Международное публичное право: Сб. док. — М., 1996. Т.1. — С. 138—148.

⁶ Конвенция о политических правах женщины//Международное публичное право: Сб. док. — М., 1996. Т.1. — С. 256—264.

⁷ Там же.

1952 р.¹ Найбільш прогресивні положення відносно прав громадян брати участь у виборах детально викладені в документах, які були прийняті Народою з безпеки і співробітництва в Європі (НБРЕ). Наприклад, в пункті 7 «Документу Копенгагенської наради Конференції по людському виміру НБРЕ»², прийнятого 29 липня 1990 р., в доповненнях до універсальних виборчих стандартів, зокрема, записано, що розумна періодичність виборів повинна встановлюватися законом; підрахунок голосів має бути чесним і офіційні результати опубліковані; закон і державна політика повинні забезпечувати проведення виборів в атмосфері свободи і чесності, безпосереднього доступу до засобів масової інформації всіх політичних угруповань і окремих осіб, які беруть участь у політичному процесі; повинні створюватися належні умови для діяльності політичних партій і їх рівності перед законом і органами влади. Хоча документи НБРЕ мають політичний характер, і ніби не є джерелом міжнародного права, але, з другого боку, оскільки керівники держав — учасниць НБРЕ неодноразово заявляли, що досягнені домовленості підлягають безумовному втіленню в життя, вони мають юридичний відтінок.

Сучасне законодавство про вибори до парламентів країн СНД відповідає, в основному, міжнародним і регіональним виборчим стандартам. Згідно з міжнародними стандартами, вибори повинні бути вільними, справедливими і проводитися періодично. Конституції і сучасне виборче законодавство країн СНД виходять з цих постулатів. Але трапляються і порушення. Так, Верховна Рада Республіки Білорусь дванадцятого скликання (1990—1995 рр.) протягом усього періоду своєї роботи так і не була сформована в повному складі. В деяких округах (наприклад у Мінську) вибори проводилися 7 разів, причому нерідко в них висувалися одні й тіж кандидати. В зв'язку з недосконалістю законодавства і призначенням виборів у парламент замість лютого — березня на травень 1995 р. колишній парламент замість 5 років функціонував майже 6 років³. Це, безумовно, не відповідає ані міжнародним, ані регіональним виборчим стандартам.

Сьогодні конституції країн СНД виходять з необхідності періодичності проведення виборів до парламенту.

У міжнародних документах не встановлюються конкретні строки періодичного проведення виборів. Але цю періодичність, особливо щодо парламентів, слід визначати виходячи з того, що влада уряду повинна оновлюватися і постійно відображати волю народу. Крім того, періодичність устанавлює закон, а не будь-який інший акт, як це було в радянський період,

¹ Первый протокол к Европейской конвенции о правах человека//Право Совета Европы и Россия: Сб. док. и матер. — Краснодар, 1996. — С. 208—210.

² Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ//Международные акты о правах человека: Сб. док. — М., 1998. — С. 653—664.

³ Василевич Г.А. Органы государственной власти Республики Беларусь: конституционно-правовой статус: Учебное пособие. 2-е. изд. доп. — Минск, 1999. — С. 234.

особливо на першому етапі. Порушення періодичності виборів, перенесення запланованих законом виборів є порушенням міжнародних виборчих стандартів. Іноді трапляються ситуації, коли вибори неможливо провести. Це стосується воєнного або надзвичайного стану. При цьому держава повинна мати законодавство, яке чітко визначає умови, порядок уведення надзвичайного стану. В Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану»¹ вказується, що при уведенні такого стану повноваження Верховної Ради України продовжуються до дня першого засідання першої сесії парламенту, обраного після скасування надзвичайного стану (ч. 4 ст. 12). У Законі України «Про правовий режим воєнного стану»² встановлюється, що у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради під час дії воєнного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії парламенту, обраного після скасування воєнного стану (ч. 3 ст. 11). Міжнародне співтовариство виходить з того, що обмеження прав і свобод з уведенням надзвичайного чи воєнного стану повинно розглядатися як несумісне з проведенням вільних і справедливих виборів.

Вибори у відповідності з міжнародними стандартами повинні проводитися періодично. Це зазначається як у Загальній декларації прав людини (п. 3 ст. 21), так і Міжнародному пакті про громадянські й політичні права (п. «в» ст. 25). Це досить важливе положення, оскільки одноразові вибори недостатні для забезпечення стабільного демократичного розвитку держави. Це дуже важливо при переході держави і суспільства від тоталітарного до демократичного політичного режиму, або коли держава стає незалежною. Відносно країн СНД тут є і те й інше.

Вибори повинні бути також вільними і справедливими. Це теж міжнародний виборчий стандарт, якого в національному законодавстві, в тому числі й щодо виборів до парламентів, дотримуються країни СНД. Це знаходить, насамперед, втілення в конституціях і сучасному виборчому законодавстві. Так, у ч. 2 ст. 71 Конституції України закріплюється, що виборцям гарантується вільне волевиявлення. В ст. 5 Закону «Про вибори народних депутатів України» більш детально розкривається цей принцип: вибори депутатів є вільними і виборцям забезпечується умова для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні (ч. 1 ст. 5). В ч. 2 ст. 5 встановлюється, що застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі виборця, забороняється. В п. 2 ст. 2 Кодексу про вибори Республіки Молдова визначається: «Участь у виборах є добровільною. Ніхто не має права тиснути на виборців з метою примусити їх брати або не брати участь у виборах, а також впливати на свободу волевиявлення виборця». В ст. 5 Виборчого кодексу Республіки Білорусь встанов-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — №23. — Ст. 176.

² Відомості Верховної Ради України. — 2000. — №28. — Ст. 224.

люється, що вибори Президента Республіки Білорусь, депутатів Палати представників, депутатів місцевих Рад, участь у референдумі є вільними: виборець, учасник референдуму вирішує особисто, чи брати участь йому у виборах, референдумі, за кого голосувати на виборах, за що голосувати на референдумі. В ч. 1 ст. 66 Конституції Республіки Білорусь закріплюється: «Вибори є вільними: виборець особисто вирішує, чи брати йому участь у виборах і за кого голосувати».

Але свободу виборів не можна розглядати лише у вузькому аспекті, тобто тільки як право громадянина брати чи не брати участь у виборах. Якщо стати на таку позицію, можна зробити висновок, що в тих західних країнах, де встановлюється покарання за неучасть у виборах, порушується принцип свободи виборів, і навпаки, «вершиною» свободи є порядок, за якого громадяни, які мають право голосу, повинні самі заявити про себе як виборці, тобто зареєструватися як такі. Свобода виборів має бути не тільки законодавчим закріпленням права громадянина брати чи не брати участь у виборах, а забезпечена всією системою демократичних відносин, основними учасниками яких є виборці, кандидати в депутати, органи, що приймають рішення про їх проведення і їх організують, засоби масової інформації, політичні партії та їх блоки тощо.

Забезпечення такого міжнародного виборчого стандарту, як вільні та справедливі вибори в парламенти країн СНД, в значній мірі зумовлюється якістю виборчого законодавства. В останні роки цьому питанню приділяється значна увага. Кінцевий показник того, чи є вибори вільними, — це те, в якій мірі вони дають можливість народу виразити свою волю, оскільки ця воля, згідно зі ст. 21 Загальної декларації прав людини, є основою влади уряду.

Важливо, щоб законодавство про вибори до парламентів країн СНД, в особливості щодо форм і методів **передвиборної агітації**, відповідало міжнародним стандартам стосовно свободи думки. Право на свободу думки, свободу слова і свободу інформації закріплено в ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права, в якій записано, що кожна людина має право безперешкодно дотримуватися своїх поглядів, на вільний вираз своєї думки.

Разом з цим використання цих прав вимагає від особи і відповідних обов'язків. Реалізація прав не повинна вести до приниження прав і репутації інших осіб, до порушення державної безпеки і громадського порядку. В ст. 22 цього Міжнародного пакту встановлюється також право на свободу асоціації. Проте це право має свої обмеження, які необхідні в демократичному суспільстві. Зміст цих обмежень відносно виборчої кампанії полягає в тому, щоб у період проведення виборів політичне середовище було вільне від сил, які намагаються тиснути на виборців, залякувати їх, порушувати основні права певної групи громадян. Ці положення досить важливі з точки зору методів проведення **передвиборної агітації**. Ч. 1 ст. 51 Закону

«Про вибори народних депутатів України» встановлює, що передвиборна агітація може здійснюватись у будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції і законам України. Але досить часто ця агітація ведеться за межами моралі й закону. Про це свідчить не тільки практика України, а й інших країн СНД.

Право на свободу слова, зборів і асоціацій встановлено ст.ст. 21 і 22 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права. Для того, щоб положення ст. 21 розповсюджувалися на те чи інше зібрання, воно повинно бути мирним. Але будь-які обмеження права проводити збори не можуть виходити за межі необхідності захисту важливих суспільних інтересів. Міжнародне співтовариство, встановлюючи право на свободу зборів, виходить з того, що публічні збори складають невід'ємну частину процесу виборів і забезпечують ефективний механізм розповсюдження політичної інформації. Важливо, щоб ці збори проводилися в межах закону. Виборча практика свідчить, що нерідко команди опонентів намагаються зірвати відповідному кандидату в депутати виборчі збори, або ж знаходяться штучні причини, щоб не надати кандидату приміщення для зустрічі з виборцями. Це мало місце і на виборах в парламент України в березні 2002 року. Така практика йде всупереч міжнародним виборчим стандартам і діючому в країнах СНД законодавству про вибори до їх парламентів.

У конституціях країн СНД, в їх виборчих законах чітко встановлюється, що **голосування на виборах повинно бути таємним, що є одним із основоположних виборчих стандартів**, який характеризує демократизм політичної системи країни. В основі вимоги щодо проведення виборів шляхом таємного голосування знаходиться ст. 21 Загальної декларації прав людини, яка встановлює, що «вибори повинні проводитися шляхом таємного голосування або ж з допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування». В ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права закріплюється, що вибори повинні проводитися «при таємному голосуванні». А в ст. 3 Протоколу № 1 до Європейської конвенції про захист прав і основних свобод фіксується обов'язок держави проводити вільні вибори «шляхом таємного голосування в таких умовах, які забезпечують волевиявлення народу у виборі законодавчої влади». У ч. 3 ст. 21 Загальної декларації прав людини записано, що вибори «повинні проводитися при загальному і рівному виборчому праві». Це міжнародний виборчий стандарт, який чітко закріплений на рівні конституцій і у виборчих законах країн СНД. Ця норма припускає, що всі громадяни, незалежно від статі, раси, мови, соціального і майнового положення, фаху, освіти, політичних, релігійних переконань мають право голосу і право бути обраними. Цьому загальному положенню не суперечить той факт, що виборцю висуваються вимоги: він повинен досягти відповідного віку, бути громадянином даної країни, мати місце проживання, бути психічно здоровим, володіти громадянськими правами.

Принцип рівного виборчого права, який знайшов ґрунтовне закріплення на рівні конституційного і поточного законодавства в країнах СНД, забезпечується наявністю у кожного виборця тієї ж кількості голосів, як й іншого виборця. Мова йде про те, що голоси всіх, хто бере участь у виборах, мають однакову вагу незалежно від майнового положення, рівня освіти, релігійної або расової приналежності, статі чи політичних поглядів, того, хто голосує. При реалізації цієї норми під час визначення меж виборчих округів і складання списків виборців неприпустимі дії, спрямовані на обмеження в участі у виборах окремих осіб, груп або географічних районів. При цьому слід враховувати Резолюцію, яка була прийнята на чотирнадцятій сесії Підкомісії ООН по попередженню дискримінації і захисту меншин, яка акцентувала увагу на тому, щоб національне законодавство не містило положень, які є дискримінаційними. В Резолюції наголошувалося, що в законодавстві повинно бути адекватне представництво будь-якої складової частини населення країни, яка через політичні, економічні, релігійні, соціальні, історичні або культурні умови позбавлена можливості користуватися рівними з рештою населення положеннями відносно політичних прав¹.

Але це не означає механічного або суто політичного підходу до цієї проблеми. Так, Європейська комісія по правам людини, розглядаючи звернення одного із членів малочисельної політичної партії Великобританії, дала наступне роз'яснення: «Різним політичним партіям повинна бути надана розумна можливість висувати своїх кандидатів для участі у виборах. Але діюча виборча система не зобов'язана гарантувати такий порядок голосування, при якому загальна кількість голосів, поданих за кожного кандидата або партійний список, обов'язково би знайшла своє відображення в складі законодавчого органу»². Ми вже акцентували на тому, що встановлення в Україні — 4-відсоткового, а в Росії — 5-відсоткового бар'єру проходження політичних партій до розподілу місць у парламенті веде до того, що значна кількість голосів виборців, які голосували за інші партії, дістається партіям-переможцям.

Парламентарії країн СНД при розробці законодавства про вибори до парламентів орієнтуються на міжнародні виборчі стандарти, що позитивно відбивається на практиці проведення виборів. Разом з цим самі стандарти під впливом різних чинників змінюються, збагачуються, модифікуються. Це стосується і регіональних виборчих стандартів. Але практика застосування законодавства не завжди відповідає міжнародним і регіональним виборчим стандартам, що зумовлюється цілим комплексом факторів, у тому числі низьким рівнем правової культури виборців, організаторів виборів, застосуванням так званого «адміністративного ресурсу», недоліками у врегулюванні деяких стадій виборчого процесу тощо.

¹ Права человека и выборы / ООН. Женева. — С. 33—34.

² Зиехарт П. Международно-правовые аспекты прав человека. — М., 1983. — С. 384.

Аналізуючи вплив міжнародних виборчих стандартів на парламентські вибори в країнах СНД, вважаємо необхідним підкреслити, що, на жаль, самі ці стандарти не втілені в конкретному міжнародно-правовому документі. Країни СНД особливо зацікавлені в тому, щоб такий документ був, оскільки ці країни нерідко звинувачуються в тому, що вибори, в тому числі парламентські, не завжди проводяться демократично, забуваючи про те, що і в державах з усталеними демократичними традиціями достатньо порушень. Тому є всі підстави прийняти Конвенцію про єдині виборчі стандарти на рівні Парламентської Асамблеї Ради Європи. Про це заявив в березні 2002 р. на семінарі для регіональних ЗМІ голова Центральної виборчої комісії М.М. Рябець. Це б дало змогу привести до спільного знаменника подвійні стандарти при оцінці фактів, явищ в різних країнах в залежності від відношення міжнародного співтовариства до цих держав.

Аналіз конституційного і поточного законодавства по виборах до парламентів країн СНД дає підстави зробити наступні **висновки і узагальнення**.

По-перше. Це законодавство в цілому відповідає міжнародним і європейським виборчим стандартам. Вся його ідеологія спрямована на ці стандарти, що обумовлено цілою низкою об'єктивних і суб'єктивних факторів.

По-друге. Позитивним чинником впровадження у виборче законодавство країн СНД міжнародних виборчих стандартів є: демократизація політико-правових процесів; намагання законодавця реально втілити на практиці конституційний принцип народовладдя в нових соціальних умовах, вплив світових і європейських цінностей на становлення в країнах СНД демократичної політичної системи і нового світогляду; впровадження політичної та ідеологічної багатоманітності.

По-третьє. Міжнародні виборчі стандарти не виключають і деяких вимог і обмежень щодо користування виборчим правом громадян: досягнення відповідного віку; наявність громадянства; необхідність мати відповідне місце проживання; бути психічно здоровим; мати громадянські політичні права. Виборчим законодавством країн СНД, в тому числі по виборах у їх парламенти, в основному це враховується. Зазначені вище підстави не є обмеженням і порушенням міжнародних і європейських виборчих стандартів.

По-четверте. Міжнародні виборчі стандарти мають узагальнюючий характер і теж можуть, як і національне виборче законодавство, розвиватися, змінюватися, модифікуватися. Самі ж міжнародні та регіональні виборчі стандарти в країнах СНД модифікуються і застосовуються з урахуванням вітчизняного досвіду виборчих кампаній в цих країнах, менталітету народу, типу правової системи, традицій політичної і правової культури.

По-п'яте. Оптимальному застосуванню в національній виборчій системі міжнародних виборчих стандартів перешкоджають: низький рівень політико-правової культури значної частини населення, організаторів виборів; застосування «брудних» виборчих технологій; недоліки виборчого законодавства, недостатньо чітке врегулювання в процесуально-процедурному

аспекті деяких стадій виборчого процесу; порушення виборчого законодавства різними суб'єктами виборчих правовідносин; використання так званого «адміністративного ресурсу».

§4. Специфіка виборчих правовідносин і проблеми реалізації законодавства по виборах до парламентів країн СНД

Законодавство про вибори до парламентів країн СНД реалізується через виборчі правовідносин, які є одним із видів правовідносин. Вони є досить значущими для становлення в країнах СНД народовладдя, формування дієздатних парламентів¹.

Практика реалізації законодавства про вибори до парламентів країн СНД свідчить також про його баточисленні порушення з боку різних суб'єктів виборчого процесу. Поширюється застосування «брудних» виборчих технологій і так званого «адміністративного ресурсу». Є недоліки в діючому законодавстві, що дає змогу порушувати права різних суб'єктів виборчих правовідносин. Принцип законності не завжди є визначальним у діях організаторів виборів, політичних партій та їх блоків. У процесі виборів нерідко виникають гострі конфлікти, які повинні вирішувати суди, центральні виборчі комісії. Особливо багато цих конфліктів під час проведення передвиборної агітації. Про це свідчить практика виборчих правовідносин у кожній з країн Співдружності. Виходячи з цього є необхідність наукового аналізу проблем, що виникають при реалізації виборчого законодавства по виборах до парламентів країн СНД.

У механізмі правового регулювання виборів в парламенти правовідносини посідають центральне місце. Саме через них виборче законодавство отримує конкретне соціальне наповнення і реалізується в поведінці учасників виборчого процесу. Питання правовідносин давно є об'єктом наукового дослідження в юридичній літературі. Насамперед, це праці з питань держави і права: В.К. Бабаєва², Л.С. Явича³, С.С. Алексєєва⁴, Ю.І. Гревцова⁵, В.С. Нерсесянца⁶, Ю.Г. Ткаченко⁷, Р.О. Халфіної⁸. Питання конституційно-правових відносин і їх специфіка аналізуються у працях

¹ Тодика О. Виборчі права громадян в аспекті становлення правової держави//Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні. Матеріали VII регіональної науково-практичної конференції (13—14 лютого 2001 р.) — Львів, 2001. — С. 114.

² Бабаєв В.К. Социалистические правовые отношения. — Владивосток, 1972.

³ Явич Л.С. Общая теория права. — Л., 1976.

⁴ Алексєєв С.С. Общая теория права: Курс в 2 т. Т. 2. — М., 1982. — С. 82—191.

⁵ Гревцов Ю.И. Правовые отношения//Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 т. / Под ред. проф. М.Н.Марченко. Т.2. Теория права. — М., 1998. — С. 263—280; Гревцов Ю.И. Правовые отношения и осуществление права. — Л., 1987.

⁶ Нерсесянц В.С. Философия права: Учебник для вузов. — М., 1997. — С. 42—43.

⁷ Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношения. — М., 1980.

⁸ Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. — М., 1974.

В.О. Лучина¹, С.С. Кравчука², В.С. Основіна³, Ю.О. Тихомирова⁴, Ю.М. Тодики⁵, В.Д. Яворського⁶, В.Ф. Котока⁷, Р.Г. Губенка⁸.

У літературі немає єдиного поняття правовідносин. Одні розуміють правовідносини, як такі суспільні відносини, в яких сторони пов'язані між собою взаємними юридичними правами і обов'язками, що охороняються державою⁹, другі — як специфічні вольові суспільні відносини, що виникають на основі відповідних норм права, учасники яких взаємопов'язані суб'єктивними правами та юридичними обов'язками¹⁰, треті розглядають правовідносини як специфічну форму соціальної взаємодії суб'єктів права з метою реалізації інтересів і досягнення результату, передбаченого законом або такого, що не суперечить закону, а також іншим джерелам права¹¹. У загальному вигляді правовідносини визначаються як суспільні відносини, що врегульовані правом. При цьому ґрунтовно підкреслюється, що ті відносини, які врегульовані правовими нормами, не втрачають свого фактичного змісту (екологічного, політичного, духовного тощо), а тільки змінюються, отримуючи нові додаткові якості. Держава не може довільно з допомогою правових засобів змінювати первинний характер тих чи інших відносин, а тим більше створювати нові. Якби це було можливо, то вирішення багатьох проблем життєдіяльності суспільства відбувалося б значно легше. Але держава може шляхом видання законодавчих актів в кращому випадку прискорювати розвиток відповідних відносин, уловлювати тенденції, надавати простір для прояву позитивних процесів, і навпаки, стримувати,

¹ Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. — М., 1997. — С. 98—156.

² Кравчук С.С. Государственно-правовые отношения в Советском социалистическом государстве//Советское государство и право. — 1956. — № 10. — С. 95—105.

³ Основин В.С. Советские государственно-правовые отношения. — М., 1965.

⁴ Тихомиров Ю.А. Конституционные правоотношения//Теоретические основы Советской Конституции. — М., 1981. — С. 31—42.

⁵ Тодыка Ю.Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина: Учебное пособие. — Х., 1998. — С. 70—135.

⁶ Яворський В.Д. Тенденція розвитку та специфіка виборчих правовідносин//Збірник міжнародної науково-практичної конференції (доповіді, виступи, рекомендації). Україна. Вибори-98. Досвід. Проблеми. перспективи. — К., 1999. — С. 61—63.

⁷ Коток В.Ф. Конституционно-правовые отношения в социалистических странах//Правоведение. — 1962. — № 1. — С. 41—52.

⁸ Губенко Р.Г. Конституционные правоотношения (Вопросы теории и советской государственно-правовой практики). — Автореф. дис. ... канд.юрид.наук. — М.,1981.

⁹ Зиманов С.З. Место общей теории права в советском правоведении//Советское государство и право. — 1989. — № 4. — С. 11—18; Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений / Под ред. В.Г.Стрекозова. — М., 1996.

¹⁰ Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник / За ред. В.В.Копейчикова. — К., 2000.

¹¹ Гревдов Ю.И. Правовые отношения//Общая теория государства и права. Академический курс: В 2 т. / Под ред. проф. М.Н.Марченко. Т.2. Теория права. — М., 1998.

витіснити негативні зв'язки і процеси. Право — не творець, а тільки регулятор і стабілізатор суспільних відносин¹. Але є такі правовідносини, які виникають тільки як правові і в якості інших існувати не можуть. До них М.І. Матузов відносить і конституційні².

Підкреслюючи значення правовідносин, С.Ф. Кечек'ян ще в 1958 р. писав: «Замкнутися в межах норми права і не бачити права в суспільних відносинах — це значить ніколи не дійти до засобів реалізації норми права, до перевірки наявності законності»³. Це стосується і значущості виборчих правовідносин, які служать головним засобом, за допомогою якого вимоги юридичних норм виборчого законодавства по виборах у парламенти країн СНД втілюються в поведінці суб'єктів виборчого процесу. Юридичні норми, на думку С.С. Алексєєва, реально виявляють свої регулятивні якості тільки тоді, коли вони починають жити у правовідносинах. «Значення правовідносин як головних засобів, які забезпечують функціонування норм права, є загальним»⁴.

Виборчі правовідносини мають наступні ознаки: а) виникають тільки на основі норм права; б) охороняються державою і забезпечуються державним примусом; в) реалізуються на основі суб'єктивних прав і юридичних обов'язків; г) є вольовими відносинами, оскільки для їх виникнення необхідна воля учасників виборів. Виникнення цих правовідносин відбувається на основі матеріальних і юридичних передумов. Матеріальні передумови — це життєві інтереси і потреби громадян, а юридичні передумови складаються з норми права, правосуб'єктності та юридичного факту.

Виборчі правовідносини створюють передумови для використання спеціальних юридичних засобів забезпечення суб'єктивних прав і обов'язків громадян. Саме через ці правовідносини забезпечується зв'язок норм конституцій і поточного виборчого законодавства країн СНД з процесами в політико-правовій сфері, в результаті яких відбуваються вибори парламентів в цих країнах. Є всі підстави стверджувати, що саме виборчі правовідносини по виборах до парламентів країн СНД: а) фіксують коло осіб, на яких на відповідній стадії виборчого процесу розповсюджується дія норм виборчого законодавства; б) визначають юридичну структуру поведінки суб'єктів виборчого процесу по виборах; в) є умовою реалізації громадянами країн СНД права на участь у формуванні парламентів; г) є універсальним засобом затвердження сталого зв'язку законодавства про вибори в цих країнах з виборчою практикою формування їх парламентів.

Реалізація виборчого законодавства неможлива поза правовідносинами. Позицію С.С. Алексєєва щодо загальності правовідносин поділяють

¹ Матузов Н.И. Понятие правоотношений как особого вида общественных отношений // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. — М., 2001. — С. 509.

² Там же.

³ Кечек'ян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. — М., 1958. — С. 38.

⁴ Алексєєв С.С. Общая теория права: Курс в 2 т. Т.2. — М., 1982. — С. 93.

далеко не всі. Так, зокрема Р.О. Халфіна торкаючись основоположних конституційних норм вважає, що вони реалізуються не безпосередньо у правовідносинах, а тільки створюють передумову для реалізації деталізуючих їх актів в конкретних правовідносинах¹. Йдеться насамперед про норми-принципи. О.І. Новицький теж вважає, що для реалізації конституційних норм у правовідносинах необхідна їх конкретизація².

З такою позицією не можна погодитись, оскільки це фактично визначало би, що деякі конституційні норми не діють, поки не буде прийнятий деталізуючий їх конкретний правовий акт. А це суперечить положенню щодо вищої юридичної сили конституційних норм і прямої дії цих норм, як це встановлюється в основних законах, наприклад у ст. 8 Конституції України. Якщо дотримуватися такої точки зору, то передбачене ст. 32 Конституції Російської Федерації право громадян обирати і бути обраними в органи державної влади і органи місцевого самоврядування є лише передумовою формування відповідного виборчого законодавства, в тому числі й по виборах до Державної Думи, і само по собі не може бути реалізованим через комплекс різнобічних матеріальних і процесуальних правовідносин. Це не створює відповідних обов'язків державних і муніципальних органів, їх посадових осіб³.

Специфіка виборчих правовідносин по виборах до парламентів країн СНД виявляється у наступному. *По-перше*, це політико-правові відносини, які пов'язані з формуванням законодавчих органів. *По-друге*, у них бере участь найбільше коло суб'єктів цих правовідносин, оскільки у виборах мають право брати участь всі дієздатні громадяни країни, які досягли відповідного віку (18 років). Крім того значна частина громадян є безпосередніми організаторами виборів, працюючи, насамперед у різних ланках виборчих комісій. *По-третє*, виборчі правовідносини опосередковують практичну реалізацію громадянами свого права обирати і бути обраними в парламенти. *По-четверте*, виходячи з того, що виборчі правовідносини по виборах до парламентів країн СНД опосередковують у цих країнах відтворення влади народу, то в сутності вони виступають основоположним елементом механізму формування і функціонування важливого інституту представницької демократії в цих країнах, яким є парламент.

Безумовно, не всі суспільні відносини, які складаються в період виборів депутатів парламентів, потребують своєї інституалізації і юридизації. В цьому, як підтверджує практика виборів в парламенти країн СНД, немає

¹ Халфіна Р.О. Общее учение о правоотношении. — М., 1974. — С. 56—57.

² Новицкий А.И. Понятие субъектов государственного права и правоотношений в социалистических странах//ВЮЗИ: Труды. Т. 48. Актуальные проблемы государственно-правовой науки в развитом социалистическом обществе. — М., 1977. — С. 64.

³ Веденев Ю.А., Князев С. Д. Избирательные правоотношения//Государство и право. — 1999. — № 5. — С. 27.

необхідності. Вирішення деяких питань є виключно внутрішньою справою відповідних суб'єктів виборчого процесу, і тому не врегульовані ні на рівні конституційного, ні поточного законодавства, і не можуть претендувати на рівень правовідносин. Так, засоби пошуку політичними партіями партнерів з метою створення виборчого блоку, варіанти підбору потенціальних кандидатів у парламентарії та інші дії не охоплюються виборчими правовідносинами, оскільки їх реалізація об'єктивно не потребує правового регулювання.

Зміст виборчих правовідносин по виборах до парламентів країн СНД пов'язаний не тільки з юридично значущими аспектами виборів. Публічна функція виборчих правовідносин проявляється не тільки в правовому забезпеченні процесу організації і проведення виборів у парламенти, а й розповсюджується також на створення належних умов проведення виборів, реалізацію громадянами країн СНД своїх виборчих прав. Так, в матеріалах міжнародної науково-практичної конференції «Україна. Вибори-98: Досвід. Проблеми. Перспективи» М.І. Коваль¹, Є.В. Жовтий², Г.П. Мандрусова³, інші учасники конференції акцентували увагу на необхідності створення належних інформаційно-аналітичних і матеріально-технічних умов проведення виборів в парламент. Виходячи з цього до числа виборчих правовідносин можна віднести врегульовані виборчим законодавством відносини, які пов'язані з функціонуванням системи постійного обліку виборців, впровадженням автоматизованої системи обробки і зберігання інформації про виборців і результати їх волевиявлення, розробкою і реалізацією програм розвитку виборчої системи і підвищення рівня правової культури учасників виборчого процесу⁴.

Характерною рисою виборчих правовідносин є їх демократична спрямованість, оскільки вони опосередковують практичну реалізацію конституційного права громадян обирати і бути обраними в парламенти країн СНД. Саме в їх межах створюються реальні передумови для реалізації виборчих прав громадян і відбувається передача публічної влади від її носія і єдиного джерела виборному законодавчому органу держави.

¹ Коваль М.І. Проблеми інформаційно-аналітичного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення виборчого процесу: Збірник міжнародної науково-практичної конференції (доповіді, виступи, рекомендації). Україна. Вибори-98. Досвід. Проблеми. Перспективи. — К., 1999. — С. 150—163.

² Жовтий Є.В. Концепція створення єдиної інформаційної системи «Вибори»: Збірник міжнародної науково-практичної конференції (доповіді, виступи, рекомендації). Україна. Вибори-98. Досвід. Проблеми. Перспективи. — К., 1999. — С. 178—181.

³ Мандрусова Г.П. Проблеми програмного забезпечення інформаційно-аналітичної системи «Вибори-98»: Збірник міжнародної науково-практичної конференції (доповіді, виступи, рекомендації). Україна. Вибори-98. Досвід. Проблеми. Перспективи. — К., 1999. — С. 182—188.

⁴ Веденеев Ю.А., Князев С. Д. Избирательные правоотношения//Государство и право. — 1999. — № 5. — С. 28.

Виборчі правовідносини мають свою чітку внутрішню структуру, яка визначається їх природою як публічно-правових відносин, що складаються і функціонують у зв'язку з ротацією і передачею влади за результатами виборів. У нашому випадку — виборів до парламентів країн СНД. Склад правовідносин — це його побудова, структура. Виділяються три частини (елементи): суб'єкти правовідносин, зміст правовідносин і об'єкт. Склад правовідносин — це ідеальна модель, що створена силою абстракції для наукових і практичних цілей. Це ідеальна конструкція, схема, яка може бути використана для аналізу будь-яких правовідносин, у тому числі правовідносин по виборах до парламентів країн СНД.

Правовідносини по виборах до парламентів можна класифікувати за різними ознаками. Виборчі правовідносини виявляються зовні в різних варіантах, виконують різні функції в механізмі правового регулювання парламентських виборів. Їх можна поділити на регулятивні та охоронні, матеріальні та процесуальні, за часом виникнення на ті, які безпосередньо пов'язані з процесом організації і проведення виборів до парламентів в країнах СНД, і ті, які виникають і діють у міжвиборчій період.

Найбільш традиційним в юридичній науці є поділ правовідносин на регулятивні й охоронні. Регулятивні опосередковують правомірну поведінку учасників цих відносин з реалізації наданих їм прав і покладених на них обов'язків. Саме ці відносини задають головні параметри позитивного розвитку процесу організації і проведення парламентських виборів в країнах СНД. Важливо, щоб самі виборчі правовідносини розвивалися в межах закону. Якщо це не вдається, то вступають в дію охоронні виборчі правовідносини, які носять вторинний характер по відношенню до регулятивних. Вони виникають у тих випадках, коли порушується нормальний розвиток регулятивних виборчих правовідносин. Звідси походить і їх назва — «охоронні». Головним призначенням цих правовідносин є забезпечення порушених виборчих прав громадян під час виборів у парламенти, а також інших суб'єктів виборчого процесу. А практика виборів до парламентів країн СНД свідчить, що таких порушень досить багато, і, на жаль, на це не завжди адекватно і своєчасно реагують відповідні державні інституції, які повинні забезпечувати законність у цій сфері суспільних відносин. Завдяки охоронним правовідносинам вирішуються виборчі спори між різними учасниками виборчої кампанії, застосовуються засоби юридичної відповідальності до осіб, винних у порушенні законодавства по виборах до парламентів. Так, ч. 1 ст. 85 Закону «Про вибори народних депутатів України» містить 14 пунктів порушень, за які особа може бути притягнутою до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності.

В юридичній літературі також виділяються **правотворчі виборчі правовідносини.** Їх специфіка полягає в тому, що вони виступають засобом створення (зміни, відміни) самих норм права, і в них реалізується державний інтерес, пов'язаний з потребами правового регулювання суспільних

відносин¹. Це проявляється в тому, що центральні виборчі комісії в кожній з країн СНД по виборах до парламентів мають право видавати підзаконні нормативно-правові акти, які впливають на матеріально-технічне, інформаційне, фінансове та інші аспекти забезпечення виборчого процесу.

Виборчі правовідносини по виборах до парламентів поділяються на матеріальні й процесуальні. Їх необхідно розглядати в сукупності, і тільки такий підхід дає можливість реально забезпечити виборчий процес. В юридичній літературі з питань виборчих правовідносин існує усталена точка зору, що виборчі правовідносини виявляють себе насамперед як процесуальні відносини. Так, зазначається, що виборче право — це сукупність норм, які регулюють порядок і умови формування виборних органів і заміщення виборних посад². Тобто акцент робиться на процесуально-процедурні відносини. Більш ґрунтовною є позиція, за якої в механізмі правового регулювання розрізняються матеріальні й процесуальні норми та відповідні їм суспільні відносини³.

Вибори до парламентів країн СНД відбуваються на базі як матеріальних, так і процесуальних норм, на основі яких складаються ті чи інші правовідносини. В самій структурі нормативного масиву існує майбутня структура виборчих правовідносин, що включає в себе матеріально-правові правовідносини і процесуально-процедурні відносини. Причому, матеріальним належить перевага, оскільки вони визначають основу змісту виборчих прав громадян. Процесуально-виборчі правовідносини є вторинними і відіграють службову, інструментальну роль в механізмі забезпечення виборів. Але це не принижує їх значущість. Навпаки, якщо матеріальні норми не забезпечені належним чином процесуально-процедурними нормами і відповідними механізмами, то не в повній мірі «спрацьовують» і матеріальні норми виборчого права. Практика нормативного регулювання виборів до парламентів Російської Федерації, України, Білорусі, Республіки Молдова, інших країн СНД останнім часом йшла шляхом збільшення кількості в законодавчому масиві саме процесуальних норм. І це підвищило якість цього виборчого законодавства.

Перевага в кількісному аспекті процесуальних відносин в механізмі забезпечення виборів обумовлена самою специфікою об'єкта регулювання. Надання громадянам країн СНД виборчих прав становить основний зміст матеріальних виборчих правовідносин. Але вони не можуть бути реалізовані без різнобічних юридичних процедур, які складають процес організації і проведення виборів. Процесуальні виборчі правовідносини, мають похідний характер від матеріальних правовідносин, але є обов'язковою умо-

¹ Дрейшев Б.В. Проблемы правотворческой деятельности органов советского государственного управления: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1978. — С. 22—23.

² Арановский К.В. Курс лекций по государственному праву зарубежных стран. Сравнительное государственное право. — Владивосток, 1996. — С. 256.

³ Постников А.Е. Избирательное право России. — М., 1996. — С. 13.

вою їх реалізації. При цьому одному матеріальному правовідношенню може кореспондувати велика кількість процесуальних виборчих правовідносин.

Наприклад, виборче правовідношення матеріального характеру, пов'язаного з правом громадянина України бути обраним народним депутатом України, з необхідністю повинні супроводжувати процесуальні виборчі правовідносини, які опосередковують порядок висунення кандидатів у депутати, умови їх реєстрації, строки і порядок проведення передвиборної агітації, порядок формування виборчих фондів, умови їх використання тощо. Процесуальні норми містяться у Виборчих кодексах Республіки Білорусь і Республіки Молдова, у виборчих законах інших країн СНД не тільки відносно кандидатів у депутати парламенту, а й щодо довірених осіб кандидатів, спостерігачів, інших суб'єктів виборчого процесу. Сама природа виборів і виборчих прав громадян потребує виконання цілого ряду виборчих дій, які в своїй єдності створюють виборчий процес. Цей процес потребує належного правового забезпечення. Зовні він виявляється через багаточисленні та різнобічні процесуальні виборчі правовідносини.

Перевага в процентному співвідношенні процесуальних норм виборчого законодавства над матеріальними нормами є однією з суттєвих особливостей виборчих правовідносин, у тому числі по виборах до парламентів. Це знаходить відображення на всіх стадіях і етапах організації і проведення парламентських виборів. Але немає підстав перебільшувати їх значення, оскільки вони нерозривно пов'язані з матеріальними правовідносинами і виконують щодо них чітко виражену забезпечувальну функцію.

У літературі також виділяють **виборчі відносини, які реалізуються у міжвиборчий період**. До їх числа належать різні юридичні зв'язки, які виникають в цей період і спрямовані на реєстрацію виборців, правове навчання виборців, своєчасне призначення і проведення виборів, запобігання порушенню виборчих прав громадян. Ці виборчі правовідносини гармонійно доповнюють безпосередній процес організації і проведення виборів, забезпечують стабільний характер реалізації конституційного права громадян обирати і бути обраними в органи державної влади і органи місцевого самоврядування.

У літературі підкреслюється, що у своїй сукупності виборчі правовідносини є основою механізму правового регулювання виборчих прав громадян і процесу їх реалізації. Саме через них і розвивається модель виборчої системи, опановуються і застосовуються її різні модифікації, забезпечується виконання вимог виборчого законодавства¹.

Захист виборчих правовідносин можуть здійснювати різні органи, насамперед судові. Так, згідно зі ст. 63 Федерального Закону Росії «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь в референдумі громадян Російської Федерації» у випадку виникнення суперечок між учасниками

¹ Веденеев Ю.А. Теория и практика переходных процессов в развитии российской государственности/Государство и право. — 1995. — № 1. — С. 117.

виборчих правовідносин з питань реалізації права громадян обирати і бути обраними в органи державної влади і органи місцевого самоврядування вони повинні вирішуватися в судовому порядку. Один виняток з цього правила встановлено тільки відносно спорів громадян з виборчими комісіями або їх членами. В такому випадку допускається їх розгляд у вищій виборчій комісії. Але і в цьому випадку громадяни мають право звертатися за захистом своїх виборчих прав до суду без посередньої подачі скарги у вищу виборчу комісію. При цьому факт звернення громадянина до суду на дії і рішення виборчих комісій та їх посадових осіб позбавляє вищі виборчі комісії можливості виносити за аналогічною скаргою даного громадянина власне рішення.

Суб'єкти виборчих правовідносин — це громадяни і організації, які у відповідності з нормами виборчого законодавства є носіями суб'єктивних виборчих прав і обов'язків. Таке загальне положення. Але в реальному житті не всі громадяни і організації можуть бути суб'єктами виборчих правовідносин. Наприклад недієздатні громадяни. Учасниками виборчих правовідносин є ті суб'єкти, які знаходяться у сфері об'єктивного виборчого права. Аналіз законодавства по виборах до парламентів країн СНД свідчить, що суб'єктами виборчих правовідносин по виборах у ці органи є такі категорії суб'єктів: виборці, кандидати в депутати; виборчі комісії різних рівнів та їх члени; політичні партії та їх блоки; спостерігачі; довірені особи, органи державної влади, органи місцевого самоврядування тощо.

Безумовно, головними суб'єктами виборчих правовідносин є виборці і кандидати в депутати, без яких неможливим є право громадян обирати і бути обраними в органи державної влади, у нашому випадку — в парламенти країн СНД. Міра участі суб'єктів у правовідносинах визначається їх правоздатністю і дієздатністю. Згідно зі ст. 1 Кодексу про вибори Республіки Молдова, виборець — це громадянин Республіки Молдова, який володіє виборчим правом, кандидат — особа, яка балотується на публічну виборчу посаду від партій, інших суспільно-політичних організацій і виборчих блоків, а також незалежно від них, незалежний кандидат — особа, що балотується на публічну виборчу посаду незалежно від партій, інших суспільно-політичних організацій і виборчих блоків, конкуренти на виборах у випадку парламентських виборів — це незалежні кандидати, що зареєстровані Центральною виборчою комісією, а також партії, інші суспільно-політичні організації і виборчі блоки, від яких ЦВК були зареєстровані списки кандидатів. Під суспільно-політичними організаціями Виборчий кодекс Молдови визнає: партії, фракції, ліги, масові політичні рухи, що зареєстровані відповідно до Закону про партії, та інші суспільно-політичні організації. Згідно зі ст. 11 Закону «Про вибори народних депутатів України», суб'єктами виборчого процесу по виборах у парламент України є: громадяни України, які мають право голосу; виборчі комісії, що утворені відповідно до цього Закону та Закону України «Про Центральну виборчу комісію», кандидати в депутати, зареєстровані у порядку, встановленому цим

Законом; партії (блоки), які висунули кандидатів у депутати; органи державної влади та органи місцевого самоврядування у випадках, передбачених цим Законом, офіційні спостерігачі від партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу, від кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатних округах, від іноземних держав і міжнародних організацій. Закон дає вичерпний перелік суб'єктів виборчих правовідносин.

Виборці та кандидати в депутати, політичні партії (блоки) виступають головними учасниками правовідносин по виборах до парламентів країн СНД. Саме від них залежать структура, зміст і динаміка розвитку цього виду правовідносин. Але для розвитку таких правовідносин велике значення має діяльність різних рівнів виборчих комісій, покликаних забезпечити реалізацію і захист виборчих прав громадян при формуванні парламентів. Тому є всі підстави вважати, що виборчі комісії виступають особливим суб'єктом виборчих правовідносин, без яких неможливе створення і функціонування організаційно-правового механізму виборів до парламентів країн СНД.

Громадяни, щоб бути учасниками виборчих правовідносин, повинні мати правовий статус виборця. Так, згідно з Федеральним Законом Росії від 19 вересня 1997 р. «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації» (ст. 2), виборцем визнається кожний громадянин Росії, який володіє активним виборчим правом. Правовий статус виборця в країнах СНД є сукупністю його прав і обов'язків, пов'язаних з участю виборця в голосуванні, інших виборчих діях, передбачених законом. Основу цього статусу складають права і обов'язки виборця. Виборці беруть участь у парламентських виборах на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Виборець, що проживає за межами своєї країни, володіє всією повнотою виборчих прав при проведенні виборів до парламентів.

Спільними в правовому статусі виборця в країнах СНД як суб'єкта виборчих правовідносин є права: а) на безперешкодний доступ до документованої інформації (персональним даним) про себе, на уточнення цієї інформації; б) на включення його у список виборців на конкретній виборчій дільниці за місцем його постійного, а у випадках, передбачених законом, — і тимчасового проживання на території цієї дільниці; в) брати участь у діяльності виборчих комісій як спостерігачів; г) брати участь у передвиборній агітації; ґ) на висунення кандидатів у депутати; д) на створення виборчих фондів кандидатів, виборчих об'єднань; е) на сповіщення про час і місце голосування; є) право на голосування; ж) на захист свого виборчого права у визначеному законом порядку.

Спільними у правовому статусі кандидатів у депутати по виборах до парламентів країн СНД є: 1) правовий статус кандидата виникає з моменту його реєстрації, і він характеризується рівністю прав і обов'язків у всіх, хто пройшов реєстрацію, за винятком окремих випадків, встановлених законом; 2) законодавчо закріплюються рівні можливості кандидатів на різних стадіях виборчого процесу; 3) встановлення права зареєстрованого

кандидата видавати свої агітаційні друковані матеріали; 4) право кандидата визначати довірених осіб; 5) гарантії прав кандидата під час передвиборної агітації.

Важливими суб'єктами правовідносин по виборах до парламентів країн СНД є **виборчі комісії**, які відіграють вирішальну роль у забезпеченні конституційних прав громадян цих країн — права обирати і бути обраними в органи державної влади, вільно виражати політичну волю, а також права цивілізованої передачі державної влади. Сьогодні ці комісії за своїми правовим статусом, функціями і змістом діяльності суттєво відрізняються від тих комісій, які забезпечували вибори в радянський період. Це були вибори, на яких кандидатури у Верховні Ради республік, по суті, визначалися партійними органами, а потім проводилися через процедуру виборів. Тепер, коли вибори стали змагальними, інакше формуються і діють виборчі комісії. Вибори до парламентів країн СНД проходять в умовах багатопартійності, змагальності кандидатів, гласності, свободи вибору.

Комісії формуються на нових засадах¹. Так, в Україні систему виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення виборів народних депутатів, складають: Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії, дільничні виборчі комісії. Причому, згідно зі Законом від 17 грудня 1997 р. «Про Центральну виборчу комісію», ЦВК є постійно діючим державним органом, а згідно з п. 2 ст. 20 Закону «Про вибори народних депутатів України», до складу окружних виборчих комісій обов'язково включаються представники партій (блоків), які подолали чотиривідсотковий бар'єр на попередніх виборах народних депутатів України, та партій, які у поточному складі Верховної Ради України мають свої партійні фракції (фракції блоків).

Є підстави вважати, що виборчі комісії, які забезпечують періодичне проведення виборів вищих органів державної влади в країнах СНД, є стрункою і гнучкою системою, адаптованою до виборів органів вищого рівня. Як і будь-яка соціальна система, вона є складним організмом, частини якої (виборчі комісії) взаємодіють за правилами, встановленими виборчими законами. Система виборчих комісій по виборах до парламентів країн СНД побудована у відповідності з основами конституційного ладу цих країн. Не входячи в жодну з трьох гілок державної влади, система цих комісій в цілому діє як державно-громадська структура, вищий рівень якої є державними органами (центральні виборчі комісії), а інші є громадськими утвореннями, рішення яких з питань, що пов'язані з проведенням виборів, також є обов'язковими для державних органів, громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій.

У системі виборчих комісій особлива роль належить вищій її ланці — центральній. У різних країнах СНД вони формуються не однаково. Так,

¹ Стешенко Т.В. Виборчі комісії: правовий статус і організація роботи: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 2000. — С. 8.

Центральна виборча комісія РФ складається з 15 членів (така ж чисельність ЦВК і в Україні). Але в Росії при формуванні ЦВК була взята інша модель. В Україні призначає на посаду і припиняє повноваження членів ЦВК Парламент України за поданням Президента України (п. 21 ст. 85 Конституції України). Згідно з російським законодавством, 5 членів ЦВК Російської Федерації призначаються Державною Думою із числа кандидатур, які пропонуються депутатськими об'єднаннями Думи, 5 членів ЦВК — Радою Федерації з числа кандидатур, які пропонуються законодавчими (представницькими) та виконавчими органами державної влади суб'єктів Російської Федерації, 5 членів ЦВК — Президентом Росії. Члени ЦВК Російської Федерації повинні мати вищу юридичну освіту або науковий ступінь в галузі права. Члени ЦВК обирають таємно зі свого складу Голову, заступника Голови і секретаря ЦВК. Термін повноважень ЦВК Росії — 4 роки. ЦВК працює на постійній основі.

До складу ЦВК України входять 15 членів. Кандидатури осіб на посади членів ЦВК попередньо обговорюються в депутатських групах і фракціях парламенту, а їх призначення проводиться за наявності висновків відповідного Комітету Верховної Ради. Голова ЦВК, заступник Голови, секретар обираються з числа членів ЦВК шляхом таємного голосування на її засіданні. Голова, заступник Голови, а також не менше третини інших членів ЦВК повинні мати вищу юридичну освіту. Після сформування ЦВК її персональний склад протягом року не може змінюватися більш як на одну третину. ЦВК працює на постійній основі. Строк повноважень членів ЦВК — 6 років. Членом ЦВК може бути громадянин України, який на день призначення досяг 25 років, має право голосу, проживає в Україні не менше 5 останніх років та володіє державною мовою.

Згідно зі ст. 16 Виборчого кодексу Республіки Молдова, Центральна виборча комісія є державним органом для організації і проведення виборів. Вона складається з 9 членів, які пропонуються пропорційно Президентом Республіки Молдова, Парламентом і Вищою радою магістратури. ЦВК є юридичною особою, має свій бюджет, банківський рахунок і печатку. У своїй діяльності вона керується Конституцією, Виборчим кодексом і регламентом комісії.

Створення і організація роботи ЦВК Білорусі визначається Виборчим кодексом Республіки Білорусь (гл. 8) і Законом «Про Центральну комісію Республіки Білорусь і проведення республіканських референдумів».

Згідно зі Законом Киргизької Республіки від 7 березня 1997 р. «Про Центральну комісію по виборам і проведенню референдумів», члени ЦВК призначаються по одній третині Президентом Киргизької Республіки, Законодавчими зборами Жогорку Кенеші та Зборами народних представників Жогорку Кенеші. Всього членами ЦВК є 12 осіб. Причому Голова ЦВК призначається Президентом. Строк повноважень Голови і членів ЦВК — 5 років.

Вважаємо, що формування ЦВК шляхом представництва від трьох гілок влади, як це має місце в Республіці Молдова, в інших країнах СНД

є найбільш оптимальним, і така модель могла би бути сприйнятою законодавством України.

ЦВК проводять значну роботу щодо організації виборів у парламенти країн СНД. Важливим є те, що вони працюють на професійних засадах і є органами державної влади. Вони видають свої рішення як постанови.

Правовий статус центральних виборчих комісій в країнах СНД характеризується наступним: а) вони є органами державної влади і в межах своєї компетенції незалежні від органів державної влади і місцевого самоврядування; б) виконують свої повноваження на постійних засадах і є юридичними особами; в) їх діяльність фінансується за рахунок коштів державного бюджету; г) вони володіють власною компетенцією, встановленою законодавством; г) їх акти, прийняті в межах компетенції, є обов'язковими для реалізації виконавчими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами, організаціями і посадовими особами, а також для нижчих виборчих комісій; д) вони володіють повноваженнями по контролю за законністю проведення виборів; е) ЦВК мають власний апарат управління, структуру і штати, що дає їм можливість ефективно виконувати свої завдання.

Разом з цим в роботі ЦВК виникає багато проблем. Для того, щоб центральні виборчі комісії результативно забезпечували формування парламентів в країнах СНД, необхідно, щоб вони завжди функціонували на основі принципів законності, незалежності, об'єктивності, професійності, колегіальності розгляду й вирішення питань, обґрунтованості щодо прийнятих рішень, відкритості й гласності. Найтяжче дотримуватися таких принципів, як незалежність і об'єктивність, оскільки ці комісії, як правило, зазнають значного тиску з боку інших державних інституцій, особливо виконавчої влади.

Ефективність впливу різних ланок виборчих комісій на вибори до парламентів країн СНД визначається рядом **позитивних чинників**, серед яких можна зазначити: а) більш ґрунтовне, аніж раніше, нормативне регулювання їх правового статусу; б) чіткіше розмежування повноважень між різними рівнями комісій; в) становлення практики узгодженості дій різних ланок комісій; г) урахування кращого досвіду організацій та діяльності виборчих комісій інших країн, насамперед СНД.

Виборчі комісії не зайняли свого гідного місця у виборчому процесі відповідно до їх високого правового статусу, що зумовлено такими **негативними чинниками**: а) недостатньою врегульованістю у процесуально-процедурному аспекті форм і методів їх діяльності; б) низьким рівнем правової культури членів комісій, особливо дільничних; в) недостатнім фінансуванням роботи виборчих комісій, заборгованістю держави перед комісіями, на що неодноразово акцентували увагу голови центральних виборчих комісій у країнах СНД; г) тиском на роботу різних рівнів комісій з боку державних інституцій, органів місцевого самоврядування, відповідних політичних партій тощо.

Виходячи з вищевказаного необхідним є прийняття як законодавчих, так і організаційних засобів підвищення ролі виборчих комісій в країнах СНД по виборах до парламентів. *По-перше*, у законах по виборах до парламентів слід детальніше врегулювати питання матеріально-фінансового забезпечення виборів. Державним бюджетам країн СНД слід передбачати виділення більших коштів для зміцнення матеріально-технічної бази окружних і дільничних комісій, забезпечення їх належною оргтехнікою. Доцільно встановити єдині тарифи в кожній з країн СНД на оплату замовлень виборчих комісій, пов'язаних з організацією і проведенням виборів. *По-друге*, є необхідність законодавчо (насамперед в процесуально-процедурному аспекті) врегулювати форми і методи діяльності різних рівнів виборчих комісій. Сьогодні в СНД ці недоліки законодавця заповнюються листами і методичними рекомендаціями центральних виборчих комісій, що в значній мірі «підправляє» виборчі закони. А це недоречно. *По-третє*, необхідно суттєво підвищувати правову культуру членів виборчих комісій. Це досить важливо для проведення виборів на засадах законності й демократизму. *По-четверте*, треба формувати практику більш плідної взаємодії різних ланок виборчих комісій з органами державної влади і місцевого самоврядування. *По-п'яте*, слід забезпечити належні умови для посилення контрольної діяльності центральних і окружних виборчих комісій¹. Усе це необхідно для підвищення їх впливу на практику державотворення в країнах СНД, на формування парламентів.

Наділення виборчих комісій чітко окресленим колом повноважень, надання ЦВК в країнах СНД статусу різновиду постійно діючих державних органів стало важливим фактором забезпечення легітимної передачі державної влади політичним силам, які перемогли на виборах, реалізацій громадянами цих країн їх виборчих прав на демократичних засадах.

Серед суб'єктів виборчих правовідносин по виборах до парламентів країн СНД в останні роки суттєву роль відіграють **політичні партії² та їх виборчі блоки**. Політичні партії є важливим учасником виборчого процесу, оскільки в демократичній державі прихід до влади нової політичної сили можливий лише законним шляхом, тобто через вибори. До конституювання Росії, України, Білорусі, Молдови та інших країн СНД як суверенних, демократичних правових держав була відсутня сучасна виборча система. То було законодавство радянського типу, з усіма притаманними йому рисами: а) монополією однієї політичної партії (КПРС); б) відсутністю поділу влад; в) верховенством Рад народних депутатів; г) відсутністю реальних гарантій виборчих прав громадян і громадського контролю за виборами; г) слабкою процесуально-процедурною забезпеченістю виборчих кампаній. Тобто тоді

¹ Тодика О.Ю. Виборчі комісії в механізмі проведення виборів до парламентів країн СНД//Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. В.Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2000. Вип. 44. — С. 44.

² Закон України «Про політичні партії в Україні»//Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 23. — Ст. 118.

не була сформована багатопартійна політична система суспільства, що, безумовно, відбивалося на процесі виборів до парламентів цих країн.

Політичні партії, а не інші громадські утворення повинні бути головними суб'єктами виборчих правовідносин. У більшості країн з розвинутою демократичною системою це так і є. В літературі виділяють три основні ознаки партії: а) характер головної цілі; б) наявність політичної програми; в) формалізовану організаційну структуру. «Політична партія — це суспільне об'єднання, головною метою участі якого в політичному процесі є завоювання і реалізація (або участь у реалізації) державної влади в межах і на основі Конституції і діючого законодавства»¹.

Різновидом виборчих об'єднань є виборчі блоки. Згідно зі ст. 2 Федерального Закону Росії про основні гарантії виборчих прав, виборчий блок — це добровільне об'єднання двох і більше виборчих об'єднань для співучасті у виборах. Вони утворюються для об'єднань інтелектуальних, організаційних, фінансових ресурсів, близьких за ідеологією політичних партій і рухів з метою розширення соціальної бази прихильників і отримання більшої кількості голосів виборців. Вхідження у виборчий блок означає для об'єднань, які до нього ввійшли, втрату своїх виборчих повноважень, передачу їх новому об'єднанню і неможливість виступати на тих же виборах в якості самостійної структури виборчого процесу, або паралельно входити в інший виборчий блок. Виборчі блоки при участі у виборах, у тому числі в парламенти, користуються тими правами, що й інші виборчі об'єднання.

Виборчі об'єднання по виборах до парламентів країн СНД мають повноваження щодо: а) участі у формуванні виборчих комісій; б) висуненню і реєстрації кандидатів (списків кандидатів); в) здійснення агітаційної діяльності; г) нагляду за ходом голосування і підрахунку голосів та визначенню результатів виборів; г) здійснення суспільного контролю за діяльністю виборчих комісій, державних органів і органів місцевого самоврядування.

Важливим суб'єктом виборчих правовідносин є **судові органи**, які фактично виступають основоположним гарантом виборчих прав громадян під час виборів до парламентів у країнах СНД. Суди мають право розглядати будь-які виборчі спори з участю громадян, виборчих комісій та інших суб'єктів виборчого процесу.

В юридичній літературі зазначається, що **об'єкт правовідносин** — це те, в зв'язку з чим суб'єкти права вступають у юридичні зв'язки і на що спрямовані їх права і обов'язки². Відповідно, структурним елементом виборчих правовідносин по виборах до парламентів країн СНД є об'єкт виборчих правовідносин. Такими об'єктами виступають публічна влада і волевиявлення громадян, які пов'язані з організацією передачі влади за результатами парламентських виборів. Об'єкти виборчих правовідносин — необхід-

¹ Юдин Ю. Политические партии и право в современном государстве. — М., 1998. — С. 37.

² Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права: Учебное пособие. — М., 1999. — С. 220.

ний елемент їх внутрішньої структури. Саме об'єкти зводять до одного суб'єктивні права і юридичні обов'язки учасників виборчих правовідносин. Загальним об'єктом всього комплексу цих правовідносин є публічна влада, а конкретним об'єктом виступають виборчі дії. Їх послідовне виконання і створює зміст виборчого процесу, який розуміється як сукупність політичних, адміністративних, фінансових, інформаційних правовідносин. У межах виборчих правовідносин реалізується політична правосуб'єктність громадян, а в більш широкому підході — конституційна спадкоємність і легітимність виборчих інститутів державної влади і місцевого самоврядування. Без вирішення питання про владу виборчі правовідносини втрачають зміст, свою цільову спрямованість, стають безоб'єктними, а права і обов'язки їх учасників позбавляються практичного призначення¹.

Таким чином, загальним об'єктом виборчих правовідносин по виборах до парламентів країн СНД є формування легітимним способом їх парламентів в межах конституції і законів. Конкретним же об'єктом цих правовідносин виступають дії найрізноманітніших суб'єктів цих правовідносин — державних органів і органів місцевого самоврядування, виборчих комісій різних рівнів, політичних партій (блоків) і їх представників, довірених осіб, спостерігачів, виборців тощо. Всі ці дії регламентуються кодексами (Білорусь, Молдова, Киргизстан) або виборчими законами (Україна, Росія).

Правове регулювання відбувається в основному через механізм суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, які кореспондують одне одному в межах відповідного правовідношення, і створюють його юридичний зміст. У правовій науці суб'єктивне право визначається як гарантовані законом вид і норма можливої або дозволеної поведінки особи, а юридичний обов'язок — це покладена на зобов'язану особу і забезпечена можливістю застосування засобів державного примусу міра необхідної поведінки, яку вона повинна здійснювати в інтересах уповноваженої особи. У більш широкому аспекті суб'єктивне право розуміється як міра можливої поведінки, що належить уповноваженій особі, для задоволення її інтересів та потреб і яка забезпечується відповідними юридичними обов'язками інших (зобов'язаних) осіб.

Виходячи з цього зміст правовідносин по виборах до парламентів країн СНД складають суб'єктивні права і обов'язки їх учасників. Через виборчі права та їх гарантії визначаються моделі можливої і необхідної поведінки суб'єктів виборчих кампаній. В основі суб'єктивного виборчого права — юридично забезпечена можливість; в основі обов'язку — юридично закріплена необхідність. Носій можливостей називається уповноваженим, а носій обов'язку — правозобов'язаним. Перший може здійснювати відповідні дії, а другий зобов'язаний їх виконувати. Перед нами два полюси виборчого правовідношення як взаємного юридичного зв'язку.

¹ Веденев Ю.А., Князев С. Д. Избирательные правоотношения//Государство и право. — 1999. — № 5. — С. 34—35.

У межах виборчих правовідносин суб'єктивні права як елемент їх юридичного змісту в основному матеріалізуються через виборчі права громадян країн СНД, які мають право брати участь у формуванні парламентів своїх країн. Так, згідно з виборчим законодавством, громадяни цих країн мають право обирати і бути обраними в парламент, брати участь у висуненні кандидатів (списків кандидатів), у передвиборній агітації, у спостереженні за проведенням виборів, за роботою виборчих комісій, включаючи встановлення підсумків голосування і визначення результатів виборів і т. ін. Цей перелік дій не є вичерпним і може бути продовжений іншими правами, наприклад правом на звернення до суду.

Але права є не тільки у виборців, а й у інших суб'єктів виборчих правовідносин. Наприклад, у політичної партії (блоку), їх представників, спостерігачів тощо. І їх правом кореспондують обов'язки уповноважених інституцій або осіб.

Обов'язки учасників виборчих правовідносин є похідними від виборчих прав громадян країн СНД, інших суб'єктів правовідносин і є мірою необхідної поведінки, яка спрямована на забезпечення здійснення виборчих дій в інтересах уповноваженої особи. Юридичні особи при проведенні виборів до парламентів країн СНД в основному спираються на дії центральних та інших виборчих комісій, державні органи, органи місцевого самоврядування, які зобов'язані призначати вибори, створювати виборчі округи і дільниці, складати списки виборців, реєструвати кандидатів у депутати, забезпечувати умови для вільного волевиявлення громадян, підрахунку голосів, визначати результати виборів, притягувати до відповідальності осіб, винних у порушенні виборчих прав громадян.

Зобов'язаний суб'єкт виборчих правовідносин при здійсненні своїх дій переслідує не власні цілі, а діє в інтересах носіїв виборчих прав. Це в повній мірі відповідає закріпленому в конституціях країн СНД положенню, що людина є вищою соціальною цінністю. В зв'язку з цим обов'язки державних органів, органів місцевого самоврядування, виборчих комісій, посадових осіб, спостерігачів набувають статусу гарантій виборчих прав громадян, інших суб'єктів виборчих правовідносин при виборах до парламентів країн СНД.

Вважаємо за необхідне звернути увагу на саму **структуру суб'єктивного виборчого права**. Суб'єктивне право — це відповідна правова можливість, яка є багатоплановою. Стосовно виборчого права вона містить у собі: а) можливість позитивної поведінки виборця, іншого уповноваженого суб'єкта по виборах до парламентів країн СНД, тобто право на власні дії; б) можливість вимагати відповідної поведінки від правозобов'язаного органу, тобто право на чужі дії (так, виборець має право вимагати внесення його до списку виборців, і виборча комісія повинна це забезпечити); в) можливість суб'єкта виборчого правовідношення удатися до державного примусу у випадку невиконання іншою стороною свого обов'язку (так, громадянин України має право оскаржити безпосередньо до місцевого суду

за місцезнаходженням виборчої дільниці допущені при складанні списку виборців неправильності); г) можливість користуватися на основі даного права відповідним соціальним благом (у нашому випадку правом реалізувати громадянину своє політичне право на участь у формуванні парламенту своєї країни).

Структура юридичного обов'язку у виборчих правовідносинах відповідає структурі об'єктивного виборчого права, будучи немов би його зворотною стороною, і включає в себе також чотири елементи. Перший — необхідність здійснювати відповідні виборчі дії або утримуватись від них. У виборчому законодавстві по виборах до парламентів країн СНД, наприклад, чітко встановлені повноваження виборчих комісій для того, щоб громадяни могли реалізувати своє суб'єктивне виборче право. Утримання від відповідних дій виявляється насамперед в тому, що забороняється брати участь у передвиборній агітації органам державної влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам (п. 2 ст. 56 Закону «Про вибори народних депутатів України»). Другий — правозобов'язана особа (організація) зобов'язана відреагувати на законні вимоги уповноваженого суб'єкта. Так, згідно з п. 1 ст. 42 Закону «Про вибори народних депутатів України», окружна виборча комісія повинна зареєструвати кандидата у депутати, висунутого партією (блоком), у відповідному одномандатному окрузі, за умови пред'явлення ним документа, передбаченого ч. 2 ст. 2 цього Закону. Третій елемент структури юридичного обов'язку — нести відповідальність за невиконання законних вимог уповноваженого суб'єкта виборчого права. Так, у ст. 85 Закону закріплено, що особа притягується до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності в порядку, встановленому законом. Четвертий елемент — не перешкоджати громадянину користуватися правом обирати і бути обраним.

Юридичним змістом правовідносин по виборах до парламентів є не самі реальні дії сторін виборчого правовідношення, а тільки відповідні можливі й необхідні дії, тобто дії, передбачені законом. Вони виражають стан їх зв'язаності. Як зазначав ще Г. Ф. Шершеневич, «суб'єктивне право є засобом забезпечення користування благами, але останні також мало належать до поняття права, як сад до садової огорожі»¹. Коли ж ці можливі і необхідні дії починають реально здійснюватися, то мова вже йде про інше явище, — реалізацію прав і обов'язків, про фактичний зміст правовідносин, які в літературі визначаються як реально здійснювані учасниками правовідносин дії, спрямовані на реалізацію суб'єктивних прав та юридичних обов'язків².

¹ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. — М.: Издание братьев Башмаковых, 1912. — С. 277.

² Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник / За ред. В.В.Копейчикова. — К., 2000. — С. 191.

Таким чином, є виправданим поряд з юридичним змістом виборчого правовідношення (єдність прав і обов'язків) розрізняти також і їх матеріальний (фактичний) зміст. Матеріальний зміст виборчих правовідносин по виборах у парламенти країн СНД безпосередньо індивідуалізує його серед інших правовідносин і виражається у фактичній поведінці суб'єктів виборчого правовідношення (виборців, виборчих комісій, державних органів, політичних партій (блоків) тощо). Саме матеріальний зміст виборчих правовідносин нерозривно зв'язує виборчі правовідносини з реальними відносинами, які фактично відбуваються в межах парламентської виборчої кампанії. Юридичний зміст виборчого правовідношення є правовим засобом забезпечення матеріального змісту виборчих правовідносин вимогам законодавства по виборах до парламентів країн СНД. Отже, якщо для юридичного змісту виборчих правовідносин характерним є те, що вони уніфіковані, оскільки чітко визначені у виборчих кодексах, законах і не залежать від їх учасників, то матеріальний зміст у кожному конкретному випадку суттєво відрізняється своїм соціальним наповненням і за характером, і за структурою поведінки суб'єктів виборчого процесу.

Практика виборів до парламентів країн СНД свідчить, що далеко не завжди всі стадії виборчої кампанії проводилися в межах закону. Тобто частими є розбіжності між нормами виборчого законодавства і практикою їх реалізації. Важливо не допускати суттєвих розбіжностей між юридичними і матеріальними (фактичними) виборчими правовідносинами, забезпечувати у виборчому процесі принцип законності.

Підставою виникнення правовідносин по виборах до парламентів країн СНД є юридичні факти, це відповідні життєві обставини, з якими норми виборчого права пов'язують виникнення, зміну або припинення виборчих правовідносин. Ці факти стають юридичними в результаті визнання їх такими державою, законом. Юридичні факти у виборчому процесі багаточисленні та різнобічні. За вольовою ознакою вони поділяються на події і дії. Події — це обставини, які об'єктивно не залежать від волі й свідомості людей. Наприклад, досягнення 18-річного віку громадянином як підстава його внесення до списку виборців. Дії — це такі факти, які залежать від волі людей, і які поділяються на правомірні й неправомірні. Виборчий процес, безумовно, в основному реалізується через правомірні дії відповідних суб'єктів парламентських виборців.

За складом юридичні факти у виборчих правовідносинах поділяються на прості, що складаються з одного факту, якого досить для настання юридичних наслідків, і складні, що являють певну сукупність окремих фактів, необхідних для настання юридичних наслідків (призначення парламентських виборів, створення виборчих округів і дільниць, формування різних рівнів виборчих комісій, реєстрація політичних партій (блоків), кандидатів у депутати, внесення громадян у списки виборців, факт голосування тощо). У цілому юридичні факти відіграють важливу роль у виборчому процесі, оскільки є своєрідними «нервовими рецепторами», які з'єднують норми виборчого законодавства з реальними суспільними відносинами.

Фактичні виборчі відносини більш змістовні, аніж юридичні, хоча й відбуваються у межах права. Причому життя інколи ставить такі проблеми, які важко, а іноді й неможливо законодавчо вирішити. Так, виникає питання — як боротися з практикою «клонування» кандидатів у депутати, коли на одне місце претендують кілька кандидатів з однаковим прізвищем, ім'ям та по батькові? Така практика отримала свій розвиток на виборах до Верховної Ради України в 2002 році. Порушення виборчого законодавства немов нема, але ж це засіб «вимивання» з претендентів на перемогу найбільш впливових кандидатів.

Оскільки законодавство не передбачає можливості боротьби з «клонуванням» претендентів у депутати, то деякі претенденти самі шукають засоби боротьби з такими виборчими технологіями. Так, у народного депутата В. Коломойцева, який утретє боровся за депутатський мандат, на виборчому окрузі з'явилися двоє претендентів з такими ж прізвищами. В. Коломойцев вирішив боротися з такого роду «клонуванням» власними методами. Він доповнив своє прізвище ще одним: Коломойцев — по батькові, Рибалко — по матері й став тепер Коломойцев-Рибалко¹.

Законність проведення парламентських виборів має суттєве значення. При формуванні парламентів у країнах СНД важливо досягти, щоб суб'єкти виборчих правовідносин діяли в межах законності. Це зумовлено, насамперед тим, що йдеться про волевиявлення народу в процесі обрання вищого законодавчого і представницького органу влади народу. Законність — основоположний принцип конституційного ладу. Але цей принцип нерідко порушується в період виборчих кампаній, особливо через використання так званого «адміністративного ресурсу».

Законодавство про вибори в кожній з країн СНД по виборах до парламентів наголошує на недопустимість використання особами свого посадового або службового становища. Але аналіз практики виборів у Державну Думу Росії, Верховну Раду України, Парламент Республіки Молдова, Національні Збори Білорусі свідчить, що посадові особи досить інтенсивно використовують свої адміністративні можливості. Це проявляється у: 1) залученні осіб, які знаходяться в підкоренні кандидата або в службовій залежності від нього, в робочий час для надання допомоги кандидату в депутати; 2) використанні приміщень державних або муніципальних органів для виборчої кампанії і позбавлення таких можливостей інших кандидатів; 3) використанні засобів зв'язку, оргтехніки та інформаційних послуг державних і муніципальних органів; 4) безкоштовному або ж на пільгових умовах використанні у виборчій кампанії транспортних засобів, які належать державним або муніципальним органам; 5) проведенні зборів підписів, передвиборної агітації державними і муніципальними службовцями в процесі їх службових відряджень; 6) переважному, в порівнянні з іншими кандидатами, доступі до засобів масової інформації.

¹ Теленчі О. Власний спосіб боротьби з клонуванням//Голос України. 2002. 20 лютого.

В умовах демократизації виборчих правовідносин, змагальності виборчого процесу збільшується увага до виборчих технологій. Йдеться про праці М.Г. Анохіна¹, В. А. Антонова², Т.І. Захарової³, А.І. Ковлера⁴, В.І. Лисенка⁵, Е. Шострома⁶, А.І. Юр'єва⁷ та інших вчених:

Поряд з нормальними виборчими технологіями, які ще називають політичним маркетингом, нерідко застосовуються так звані «брудні» виборчі технології, особливо під час виборів у парламенти. Застосування останніх нерідко використовується при голосуванні виборців і підрахунку голосів. Порушення на цій стадії виборчого процесу в «технологічному» аспекті розділяють на прості й складні. До простих належать: а) видача декількох бюлетенів одному громадянину; б) видача бюлетенів без пред'явлення документів, які посвідчують особу; в) цілеспрямоване псування бюлетенів для того, щоб їх не вистачило виборцям, які в даному регіоні більшістю підтримують (або не підтримують, в залежності від орієнтації членів комісії) конкретного кандидата або політичну партію; г) вилучення із урн при підрахунку тих бюлетенів, в яких віддається перевага політичним опонентам; ґ) вписування результату підрахунку голосів одних суб'єктів виборів у графі інших; д) псування бюлетенів, заповнених на користь одного кандидата, шляхом внесення декількох поміток. У результаті цього бюлетені визнаються недійсними; е) заміна урн, що перевозяться із дільничних комісій в окружну в момент транспортування. На парламентських (1998 р.) і президентських (1999 р.) виборах в Україні неодноразово виявилися розбіжності між даними окружних комісій і протоколами, що були на руках у спостерігачів, присутніх при підрахунку голосів на дільницях. Але нерідко судові процеси ні до чого не призводили: різниця між даними списувалася на помилки технологічного характеру⁸.

Застосовуються й інші «брудні» виборчі технології: а) не широко, але використовувалася технологія з двобічними столами. Бюлетені, які голова комісії складав у шухляду столу, підмінялися бюлетенями з бажаними результатами, які знаходилися в тому ж столі; б) не складною, але досить

¹ Анохин М.Г. Политические партии на выборах//Партии, общественно-политические движения, идейные течения: История, современность, проблемы. — М., 1993. — С. 74—86.

² Антонов В.А. Выборы-93. Российские политические партии: особенности предвыборной тактики и стратегии//Технология и организация выборных кампаний: Зарубежный отечественный опыт. — 2-е изд. — М., 1993. — С. 132—139.

³ Захарова Т.И. Политическая культура и навыки избирателей: По итогам выборных кампаний 1989-1992 гг.//Технология и организация выборных кампаний: Зарубежный и отечественный опыт. — 2-е изд. — М., 1993. — С. 84—97.

⁴ Ковлер А.И. Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт. — М., 1995.

⁵ Лысенко В.И. Выборы в представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80—90-х годов. — М., 1994. — С. 17—32.

⁶ Шостром Э. Анти-Карнеги, или Человек-манипулятор / Пер. с англ. — Минск, 1992.

⁷ Юрьев А.И. Введение в политическую психологию. — СПб., 1992.

⁸ Мостовая Ю. Голоса в наперстках//Зеркало недели. № 8(383). 2—7 марта 2002. — С. 1—3.

дорогою є технологія сплати членом комісії, наприклад, по долару за один голос на користь партії або кандидата; в) розміщення на виборчих дільницях агітаційних матеріалів конкурентів з метою звинувачення їх же у порушенні виборчого законодавства; г) ведення агітації від імені конкурента в день голосування, що також заборонено законом і є підставою для визнання виборів недійсними; г) навмисні багаточисленні порушення виборчого законодавства в тих округах, де потрібний кандидат буде явно програвати своєму конкуренту. Мета та сама — визнання виборів в окрузі недійсними. Того ж результату можна досягти і шляхом вкидання в урни фальшивих бюлетенів¹.

Є порушення виборчого законодавства з боку владних структур. Так, мають місце факти, коли абсолютну більшість окружних виборчих комісій очолили представники блоку «За єдину Україну». Народні депутати під час зустрічі з головою ЦВК України наводили багаточисленні випадки втручання представників влади у ведення передвиборної агітації (відміна зустрічей кандидатів з виборцями, відмова у наданні приміщень тощо). Акцентувалося на те, що невиправдано затримується жеребкування порядку ведення передвиборної агітації, а тоді як на телебаченні широко ведеться агітація за «партію влади»².

Комітет виборців України (КВУ) в січні 2002 р. провів моніторингове дослідження на всій території України. Спостереження проводилися 50 групами від КВУ в 577 населених пунктах країни, 679 місцевих організаціях політичних партій, а також практично у всіх окружних виборчих комісіях. Моніторинг виявив, зокрема, факти використання службового статусу керівниками органів місцевої влади на підтримку окремих блоків та кандидатів у мажоритарних округах, адміністративного тиску на ЗМІ, агітації шляхом безоплатного або за зниженими цінами, надавня товарів чи послуг, використання «брудних» політичних технологій. КВУ наголошує також, що «почастішали випадки насильства над учасниками виборчого процесу». Водночас спостерігачі КВУ зазначають «пасивність суб'єктів виборів щодо захисту своїх прав». Кандидати та політичні партії повсюдно заявляють про порушення їхніх прав, однак майже не роблять кроків на її захист — подано мізерно малу кількість офіційних скарг та заяв до виборчих комісій та судових органів. Це притаманне й іншим країнам³.

Вибори в парламент України в березні 2002 р. не пройшли без порушень. Деякі були пов'язані з хибами самого виборчого закону⁴, а інші з недоліка-

¹ Мостовая Ю. Голоса в наперстках//Зеркало недели. № 8(383). 2002. 2—7 марта. — С. 1—3.

² Дмитренко І. Депутати говорили про порушення, голова ЦВК — про труднощі//Голос України. 2002. 13 лютого.

³ Захарова Т.И. Политическая культура и навыки избирателей: По итогам выборных кампаний 1989—1992 гг.//Технология и организация выборных кампаний: Зарубежный и отечественный опыт. 2-е изд. — М., 1993. — С. 84—97.

⁴ Кавун О. У кожного є однофамільці//Голос України. 2002. 14 лютого.

ми в організації виборчого процесу, застосуванням «адміністративного ресурсу».

Одним із суттєвих недоліків цієї виборчої кампанії були порушення, пов'язані із порядком складання списків виборців, їх уточненням органами місцевої влади та органами місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 30 Закону «Про вибори народних депутатів України», для підготовки та проведення голосування виконавчі органи сільських, селищних, міських (у містах, де немає районних у місті рад), районних у містах рад або органи (посадові особи), які відповідно до закону здійснюють їх повноваження, до 1 вересня року, що передує рокові проведення чергових виборів, складаються загальні списки виборців, які проживають на території відповідного села, селища, міста, району в місті, на підставі відомостей про місце їх постійного проживання, за формою, встановленою Центральною виборчою комісією. Після утворення виборчих комісій ці органи складають списки виборців по кожній виборчій дільниці, уточнюють ці списки та не пізніше як за 30 днів до дня виборів передають їх дільничним виборчим комісіям за підписом сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради або особи, яка відповідно до закону здійснює його повноваження.

На жаль, деякі органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади не виконали вимоги закону і не передали своєчасно списки виборців. У багатьох випадках уповноважені на складання списків структури передали до дільничних комісій не уточнені списки виборців, до яких були включені навіть особи, які вже давно померли. Тобто це були списки, що використовувалися для голосування під час всеукраїнського референдуму 2000 р. або ж минулих президентських виборів 1999 р. Були й грубі порушення, коли включали в списки людей, що померли понад 20 років, або ж неповнолітніх осіб. Чимало громадян не включили в списки. Вихід з цієї ситуації не тільки у вдосконаленні організації виборів, а й в тому, що необхідно прийняти закон про державний реєстр фізичних осіб, що зменшить кількість правопорушень.

Виникає чимало проблем зі студентами, які проживають у гуртожитках за місцем навчання, а прописані за місцем останнього свого проживання до вступу у вуз чи технікум. Їх не включають у списки виборців за місцем навчання. Але ж на сьогодні інститут прописки в Україні відмінений, і виходячи з цього студент може проголосувати за місцем навчання.

Багато проблем виникло з порядком формування виборчих комісій суб'єктами виборчого процесу. Дільнична виборча комісія утворюється відповідною окружною виборчою комісією не пізніше як за 35 днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії за поданням районного, міського «міськорайонного» чи вищого рівня осередку (організації) партій, що входять до блоку — суб'єктів виборчого процесу, кандидатів у депутати, зареєстрованих у відповідному одномандатному окрузі. Дільнична виборча комісія утворюється у кількості не менше 8 осіб. Окружна виборча комісія утворюється Центральною виборчою комісією не пізніше як за 80 днів до дня виборів у складі голови, заступника голови,

секретаря та інших членів комісій у кількості не менше 12 і не більше 20 осіб за поданням (не більше як на одну особу) центральних керівних органів партій (блоків) за умови, що партії, які входять до блоку, зареєстровані у встановленому законом порядку. До складу окружних виборчих комісій обов'язково включаються представники партій (блоків), які подолали чотиривідсотковий бар'єр на попередніх виборах народних депутатів України, та партій, які у поточному складі Верховної Ради України мають свої партійні фракції (фракції блоків). Представники інших партій (блоків) включаються до складу окружних виборчих комісій шляхом жеребкування, що проводиться ЦВК не пізніше ніж на третій день після закінчення строку винесення подань.

Практика реалізації Закону «Про вибори народних депутатів України» показала, що переважна більшість суб'єктів виборчого процесу не мають на регіональному рівні своїх організаційних структур, а тому і не змогли забезпечити вимоги закону щодо своєї участі у формуванні виборчих комісій, причому, як дільничних, так і окружних. Як зазначив Голова ЦВК України М.М. Рябець, понад дві третини суб'єктів виборчого процесу, котрі виборювали депутатські мандати в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, не спромоглися запропонувати свої кандидатури більш як до 70% дільничних комісій. Не кажучи вже про кандидатів у депутати по одномандатних округах. А хто й послав своїх представників до комісій, до добору кандидатів поставилися безвідповідально. В результаті, навіть до складу окружних виборчих комісій були рекомендовані особи без досвіду щодо організації виборів. Недостатньо в комісіях було юристів. Тому окружні комісії, не говорячи вже про дільничні, приймали рішення, що нерідко суперечили чинному законодавству.

Згідно з п. 8 ст. 26 Закону «Про вибори народних депутатів України», члену виборчої комісії під час виконання своїх обов'язків забороняється агітувати «за» чи «проти» партій (блоків), кандидатів у депутати та публічно оцінювати діяльність партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу та кандидатів у депутати. Але ця вимога закону не завжди виконувалася.

Суттєвим недоліком була організація голосування за відкріплювальними посвідченнями. Так, згідно з п. 4 Закону «Про вибори народних депутатів України», виборець, який не пізніше ніж за 25 днів до дня виборів включно вибуває з населеного пункту, де він занесений до списку виборців, може звернутися до дільничної виборчої комісії з заявою про виключення його зі списку виборців. На підставі цієї заяви та документа, передбаченого ч. 2 ст. 2 цього Закону, дільнична виборча комісія видає виборцю відкріплювальне посвідчення за формою, що затверджується ЦВК. У списку виборців при цьому зазначаються дата видачі та номер відкріплювального посвідчення, ставляться підписи виборця, який отримав посвідчення, та члена дільничної виборчої комісії, який його видав. У день виборів таке посвідчення не видається, і у разі втрати виборцем відкріплювального посвідчення воно повторно не видається. Причому ці посвідчення мають єдину на всій території України нумерацію і є документом суворої звітності.

В юриспруденції є таке поняття, як «зловживання правом». І чимало громадян і кандидатів у народні депутати України в повній мірі цим скористалися. Норма Закону (п. 4 ст. 31) спрямована на забезпечення реалізації виборчих прав громадян, окремими суб'єктами виборчого процесу використовувалася з іншою метою — для підтримки кандидатів з інших регіонів. У результаті, сотні автобусів перевозили тисячі громадян до дільниць, щоб переміг їх кандидат у депутати. Були випадки, що громадянам, які проживали на території відповідної дільниці, не вистачало бюлетенів для голосування. Така практика «перекручувала» волевиявлення виборців. У цьому аспекті, безумовно, треба внести зміни у виборчий закон. По суті чинний закон заклав можливість використання «брудних» виборчих технологій і «адміністративного ресурсу». І цим «ресурсом» широко користувалися керівники підприємств і організацій, що балотувалися в народні депутати України. Не обійшлося й без підкупу виборців, тиску на них. Тому є необхідність відновити положення, що раніше було у виборчому законодавстві, згідно з яким особа, що від'їжджає у другу місцевість, може проголосувати раніше на самій виборчій дільниці. Бюлетені, заповнені виборцем, заклеюються у конверт, який зберігається на виборчій дільниці. Така модель теж не є панацеєю від зловживань. Але це краще за ситуацію, коли привозять до 6—8 тисяч виборців з інших виборчих округів, щоб провести в народні депутати конкретну особу. Є ще один вихід із такої ситуації — громадянам, які від'їжджають у іншу місцевість, надати право проголосувати по пошті.

Багато було проблем з організацією голосування. Чимало громадян не могли проголосувати, оскільки на 2—3 тисячі виборців було обладнано на виборчих дільницях 2—3 кабінки для голосування. Дехто по кілька разів приходив проголосувати і не зміг реалізувати своє право на участь у виборах. На більшості виборчих дільниць були черги за бюлетенями. Самі приміщення не відповідали вимогам, встановленим ЦВК, не враховувалася кількість включених до списків виборців. І це при тому, що коштів для влаштування виборчих дільниць в окружних комісіях вистачало. Просто багато з них виявили безвідповідальність.

Практика реалізації Закону «Про вибори народних депутатів України» свідчить про необхідність вдосконалення і процедури розгляду виборчих спорів — як виборчими комісіями, так і судовими органами¹. Суди далеко не завжди були об'єктивними у розгляді виборчих спорів, нерідко безпідставно відмовляли в їх розгляді, порушуючи тим самим ч. 2 ст. 125 Конституції України, згідно з якою юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Безумовно, це конституційне положення розповсюджується і на виборчі правовідносини. Згідно з Законом «Про вибори народних депутатів України», рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, їх посадових осіб, а також акти та дії об'єднань

¹ Заявляють про порушення, але до суду не звертаються//Голос України. 2002. 14 лютого.

громадян, крім тих, які відповідно до закону, статуту (положення) належать до їх внутрішньої організаційної діяльності або до їх виключної компетенції, можуть бути оскаржені до суду. А рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, членів виборчих комісій можуть бути оскаржені до виборчої комісії вищого рівня або до суду. Таким чином, у суб'єктів подання скарг на дії або бездіяльність виборчих комісій та їх членів є альтернатива — подати скаргу до виборчої комісії вищого рівня або до суду. Відповідно, суди не можуть відмовити у розгляді справи з виборчих спорів, посилаючись на те, що такий спір могла би розглянути і виборча комісія вищого рівня. В п. 15 ст. 29 Закону встановлено, що суди, органи прокуратури та виборчі комісії організовують свою роботу під час виборчого процесу, в тому числі у вихідні дні та в день виборів, таким чином, щоб забезпечити розгляд скарг у строки, встановлені Законом «Про вибори народних депутатів України». Це спрямовано, насамперед, на забезпечення виборчих прав громадян, інших суб'єктів виборчого процесу. Належний судовий захист цих прав — один із важливих показників демократизму держави.

Виборчий процес по виборах до парламенту повинен відбуватися на засадах: а) законності та заборони незаконного втручання будь-кого у цей процес; б) політичного плюралізму (багатоманітності); в) гласності та відкритості виборчого процесу; г) рівності прав партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу; рівності всіх кандидатів у депутати; г) свободи передвиборної агітації; д) рівних можливостей доступу до засобів масової інформації; е) неупередженості до партій (блоків), кандидатів у депутати з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб та керівників підприємств, установ, організацій.

Практика виборів у березні 2002 р. свідчить, що частіше порушувалися принцип рівності прав партій (блоків) і кандидатів у народні депутати України і принцип неупередженості до цих суб'єктів виборчого процесу з боку державних органів і органів місцевого самоврядування. Нерівними були умови насамперед щодо можливостей передвиборної агітації.

Легітимність влади парламенту більшою мірою залежить від законності проведення виборів. Значні порушення виборчого законодавства нерідко піддають сумніву вибори в деяких округах, про що свідчать звернення представників політичних партій (блоків), кандидатів у депутати до Верховного Суду України, до Центральної виборчої комісії. Виходячи з цього є необхідність як вдосконалення законодавства про вибори до парламенту України, так і практики його застосування, належної організації виборчого процесу, підвищення правової культури суб'єктів виборчої кампанії. Все це необхідно для забезпечення законності виборів, виборчих прав громадян.

При проведенні виборчої кампанії важливо мати не тільки якісне законодавство, а й належну правову культуру громадян, організаторів виборів. Про це свідчить практика проведення в останні роки виборів у парламенти країн СНД. Тому забезпечення законності у виборчому процесі у значній мірі зумовлюється рівнем електорально-правової культури. В літературі

грунтовно підкреслюється, що в цій культурі поєднуються і традиції, і новації, усталені базові цінності й нові підходи до виборчого процесу¹. Сьогодні об'єктивно необхідно підвищувати рівень правової культури виборців. Культура демократії — це не тільки активна участь громадян у виборчому процесі, насамперед у голосуванні, а й культура реального включення громадян у процес вироблення і додержання державної політики в післявиборчий період. Тому реалізація програми підвищення правової культури виборців сьогодні повинна стати органічною частиною конституційно-правової реформи політичної системи в країнах СНД.

Суд — важливий суб'єкт виборчих правовідносин. Йому відведена значна роль у забезпеченні виборчих прав громадян, інших учасників виборчого процесу. Але суд може використовуватися, насамперед виконавчою владою, для порушення прав кандидатів в парламентарії, коли з допомогою судових рішень вони знімаються судом з виборчих перегонів майже напередодні голосування. У таких випадках суд використовується як інструмент політичної боротьби. Вважаємо, що правильно Голова Центральної виборчої комісії Російської Федерації А. Вешняков пропонує внести в Закон про гарантії виборчих прав громадян Російської Федерації положення, що суд може зняти претендента в депутати Державної Думи з виборчих перегонів не пізніше п'яти діб до дня голосування. Це важливо з точки зору забезпечення стабільності виборчого процесу, передбачуваності дій суб'єктів виборчої кампанії. Ця проблема є важливою для більшості країн СНД, у тому числі й для України.

Забезпечення законності виборчого процесу значною мірою залежить не тільки від якості виборчого законодавства, а також законодавства, пов'язаного з виборчим процесом в цілому, а й з вчасним його прийняттям і введенням в дію. Так, 7 березня 2002 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України», де була викладена глава 30-в «Скарги на рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються виборів народних депутатів України». В Законі було встановлено: «Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування». А він був опублікований в газеті «Голос України» 24 квітня 2002 р., тобто через 24 дні після проведення 31 березня 2002 р. виборів у Верховну Раду України. Краще було би внести такі зміни в Цивільно-процесуальний кодекс України до проведення виборчої кампанії, а не після її завершення. Так, стаття 243-19 «Порядок судового розгляду скарги» встановлює: «Скарга розглядається відповідним судом протягом п'яти днів з дня її надходження, але не пізніше дня, що передує дню виборів, а скарга, подана в день виборів або в наступний за ним день, — невідкладно». Закріплено також: «Скарги, подані після закінчення строку оскарження, залишаються без розгляду».

¹ Веденеев Ю.А. Политическая демократия и электорально-правовая культура граждан// Государство и право. — 1997. — № 2. — С. 33—39.

У цілому є необхідність на основі аналізу проведеної виборчої кампанії в парламенти в кожній з країн СНД проводити новелізацію не тільки відповідних виборчих законів (кодексів), а й іншого законодавства, пов'язаного з виборами. Хоча, з одного боку, це не буде забезпечувати належну стабільність виборчого законодавства, але ж з другого — воно далеке від ідеалу, і це слід враховувати, якщо брати за основу завдання забезпечення прав всіх суб'єктів виборчого процесу.

Отже, все згадане вище дає підстави зробити наступні **висновки**: законодавство по виборах до парламентів країн СНД реалізується через правовідносини, які є різновидом конституційно-правових відносин і мають свою специфіку. Виборчі правовідносини виникають на базі норм конституцій і виборчого законодавства, охороняються державною і забезпечуються державним примусом, реалізуються на основі суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, носять вольовий характер, виникають, змінюються і припиняються на основі юридичних фактів. Ці правовідносини мають свою внутрішню структуру, яка зумовлюється їх природою як публічно-правових відносин, що складаються у зв'язку з ротацією і передачею влади в результаті парламентських виборів. Суб'єкти, об'єкт, зміст правовідносин по виборах до парламентів країн СНД визначаються специфікою виборів у парламенти цих країн. На практику проведення виборів негативно впливає застосування так званого «адміністративного ресурсу» і «брудних» виборчих технологій. Отже, є необхідність подальшого вдосконалення законодавства про парламентські вибори в країнах СНД і прийняття заходів щодо підвищення рівня правової культури виборців і організаторів виборів, забезпечення законності виборчого процесу.

ВИСНОВКИ

Все вище зазначене дає підстави для висновку, що для сучасної наукової концепції виборів і, відповідно виборчого права і виборчого законодавства, суттєвим є розуміння того, що вибори мають велике значення у втіленні народовладдя. Особлива роль належить виборам до парламентів країн СНД для становлення в цих країнах державності на демократичних засадах, формування дієздатного громадянського суспільства. Вони є важливими як у політичному, так і в державно-правовому аспекті виходячи із місця і ролі парламентів у державному механізмі країн СНД. Парламентські вибори є конституційно-правовим інститутом, основу якого складають норми конституцій і виборчих законів. У країнах СНД йде процес становлення державної правової політики у сфері виборів, яка зорієнтована на забезпечення виборчих прав громадян, активну їх участь у вирішенні питань керівництва державою. У цій політиці актуальними є проблеми вдосконалення виборчого законодавства, підвищення рівня правової культури учасників виборчого процесу, забезпечення законності виборів. На сьогодні цій політиці не вистачає стабільності, системності, наукової обґрунтованості, чіткої концептуальної визначеності, спрогнозованості.

Актуальними на сучасному етапі є проблеми методології, в тому числі в конституційному праві. Методологічною базою наукового аналізу виборів до парламентів країн СНД, визначення правової політики в цій сфері повинен бути діалектичний підхід, за якого інститут виборів і правова політика розглядаються як такі, що постійно змінюються під впливом об'єктивних і суб'єктивних чинників. Тільки комплексне застосування системного, історичного, порівняльно-правового, статистичного, соціологічного та інших методів наукового дослідження дають можливість на належному рівні проаналізувати ці феномени.

У кожній з країн СНД інститут виборів до парламентів є складовою частиною генерального інституту виборів у цілому. Інститут парламентських виборів як сукупність норм конституційного і поточного законодавства регулює процес призначення, підготовки і проведення виборів до парламентів, передвиборну агітацію, фінансування виборів, визначення результатів голосування тощо. Цей інститут у порівнянні з іншими конституцій-

ними інститутами має свою специфіку, котра виявляється насамперед у тому, що переважна більшість його норм — це процесуальні норми, які діють в системній єдності з нормами матеріального виборчого права. Парламентське виборче законодавство в країнах СНД зорієнтоване на міжнародні виборчі стандарти. Інститут парламентських виборів поєднує з іншими конституційно-правовими інститутами те, що він: а) є результатом розвитку політико-правового процесу у відповідній країні СНД; б) містить у собі норми не тільки конституційного, а й галузевого законодавства; в) спрямований на забезпечення прав громадян у політичній сфері, на формування правової державності й громадянського суспільства; г) є виразом рівня правової культури законодавця, організаторів виборів, усіх учасників виборчого процесу.

Вибори до парламентів країн СНД виконують наступні загальносоціальні функції: а) інструментальну; б) легітимації влади парламенту; в) представництва інтересів різних соціальних угруповань; г) контрольну; г) консолідуючу; д) мобілізуючу; е) комунікативну; є) політичної соціалізації громадян; ж) соціального компромісу. Нормативне забезпечення реалізації вище зазначених функцій включає в себе норми конституцій, виборчих законів (кодексів), підзаконних нормативно-правових актів. Виборче право і виборче законодавство по виборах до парламентів країн СНД виконують спеціальні (юридичні) функції, до яких належать регулятивна (статична і динамічна) і охоронна. Формами їх прояву є правове регулювання, інформаційна і орієнтаційна.

У законодавстві та юридичній літературі відсутнє однозначне визначення поняття виборчої системи. В широкому розумінні виборчу систему до парламентів країн СНД можна назвати сукупністю суспільних відносин як врегульованих, так і не врегульованих правовими нормами, з допомогою яких формується склад цих парламентів, а у вузькому — сукупністю встановлених законодавством правил, принципів, критеріїв, з допомогою яких визначаються результати парламентських виборів. Пошук оптимальної виборчої системи по виборах до парламентів має суттєве значення для забезпечення легітимності парламентів у країнах СНД, реалізації народовладдя. Існуюча в Україні та Росії змішана виборча система є недосконалою, і відповідно мажоритарну виборчу систему (в межах змішаної системи) слід змінити на мажоритарну систему абсолютної більшості, а списочний принцип формування і розподілу місць усередині партійного списку — на голосування із застосуванням преференційного вотуму. Подальша новелізація виборчої системи повинна бути також спрямована на належне представництво в парламентах країн СНД жінок.

Парламентське виборче законодавство в радянський період пройшло три етапи свого розвитку. Перший — етап диктатури пролетаріату — характеризувався: а) незагальним, непрямим, нерівним виборчим правом, відкритим голосуванням; б) вибори регламентувалися не законами, а підзаконни-

ми нормативно-правовими актами, що не відповідало значущості інституту виборів у законодавчі органи; в) відсутністю системи судового захисту виборчих прав громадян; г) відсутністю системи виборчих комісій; г) функціонуванням специфічних форм контролю за виборчим процесом з боку партійних і республіканських державних органів. Другий етап характеризувався: а) введенням демократичних принципів виборчої системи; б) упровадженням мажоритарної виборчої системи; в) забезпеченням відповідності парламентського виборчого законодавства союзних республік законодавству СРСР; г) зняттям багатьох виборчих цензів, які існували раніше; г) упровадженням різних рівнів виборчих комісій, і насамперед центральних; д) врегулюванням виборчих правовідносин не законами, а підзаконними нормативно-правовими актами; е) наявністю у Президії Верховної Ради СРСР значних повноважень щодо нормативного регулювання парламентських виборів, а у виконкомів місцевих Рад — суттєвих повноважень щодо організації і проведення виборів. Третій етап становлення і розвитку парламентського виборчого законодавства республік колишнього СРСР характеризується: а) суттєвою демократизацією виборчого процесу; б) впровадженням реальної змагальності виборів і тим самим забезпеченням волевиявлення громадян; в) введенням системи судового захисту виборчих прав громадян; г) збільшенням кола суб'єктів, які отримали право висунення кандидатів у депутати; г) більш ґрунтовним гарантуванням в процесуально-процедурному аспекті виборчого процесу; д) чіткішим закріпленням на конституційному рівні інституту виборів.

Тенденціями розвитку парламентського виборчого законодавства союзних республік в радянський період були: а) поступова демократизація виборчого процесу, перехід від нерівного, незагального, непрямого до рівного, загального, прямого виборчого права, від відкритого до таємного голосування; б) перехід від підзаконного нормативно-правового регулювання виборів до встановлення їх актами законодавчого рівня; в) відповідність норм республіканського виборчого законодавства союзному; г) більш детальна регламентація від етапу до етапу виборчих процедур; г) поступове упровадження системи виборчих комісій на чолі з центральними комісіями, надання останнім статусу державних органів; д) упровадження системи судового захисту виборчих прав громадян; е) введення змагальності виборчого процесу. Названі тенденції на різних етапах розвитку держави і суспільства визначалися історичними традиціями, рівнем правової культури законодавця, громадян, організаторів виборів, політичним режимом, структурою політичної системи, іншими чинниками.

Декларації про державний суверенітет і нові конституції стали підґрунтям до становлення в країнах СНД сучасного законодавства про вибори. Процес становлення цього законодавства не завершився і він отримує подальший розвиток з урахуванням відповідних чинників об'єктивного і суб'єктивного характеру. На становлення і подальший розвиток парламентського

виборчого законодавства країн СНД на сучасному етапі комплексно впливають економічні, політичні, духовні, організаційні чинники, рівень правової культури законодавця. Врахування цих чинників є важливим з точки зору стратегії нормативного регулювання виборчих процесів. Характерними рисами цього законодавства є: а) нестабільність, високий динамізм змін; б) значна залежність від коливань політичного процесу в країні, характеру політичного режиму; в) орієнтація на міжнародні виборчі стандарти; г) оптимальне врахування вітчизняного досвіду регулювання виборів; ґ) збільшення в нормативному масиві законодавства процесуально-процедурних норм; д) більш детальне регулювання всіх стадій виборів у парламенти; е) орієнтація законодавства на всебічне гарантування виборчих прав громадян, у тому числі з допомогою судових органів.

Виборче законодавство по виборах до парламентів відповідає міжнародним виборчим і європейським стандартам. Позитивним чинником їх упровадження в законодавство по виборах до парламентів у країнах СНД є: а) демократизація політико-правових процесів, формування парламентів на демократичних засадах; б) намагання законодавців цих країн реально втілити на практиці в нових соціально-економічних і політичних умовах конституційний принцип народовладдя; в) вплив світових і європейських цінностей на становлення в країнах СНД демократичної політичної системи і нового світогляду; г) упровадження у виборчий процес політичної та ідеологічної багатоманітності; ґ) намагання, насамперед з допомогою національних механізмів, забезпечити виборчі права громадян. Міжнародні та європейські виборчі стандарти не виключають і деяких вимог щодо користування виборчими правами: а) досягнення відповідного віку; б) наявність громадянства; в) постійне місце проживання; г) володіння громадянськими і політичними правами; ґ) психічний стан здоров'я. Виборчим законодавством країн СНД це в повній мірі враховується.

Міжнародні виборчі стандарти в порівнянні з національним виборчим законодавством мають більш узагальнений характер і є значно стабільнішими, усталеними. Оптимальному застосуванню цих стандартів перешкоджають: а) низький рівень правової культури значної частини населення, організаторів виборів; б) недоліки виборчого законодавства; в) недостатньо чітке врегулювання в процесуально-процедурному аспекті деяких стадій виборчого процесу; г) порушення виборчого законодавства з боку різних суб'єктів виборів; ґ) використання так званого «адміністративного ресурсу» і «брудних» виборчих технологій.

Законодавство по виборах до парламентів країн СНД реалізується через виборчі правовідносини, які є різновидом конституційно-правових відносин. Виборчі правовідносини мають свою специфіку по виборах до парламентів. Вони створюються на базі норм конституцій і сучасного виборчого законодавства, охороняються державою і забезпечуються державним примусом, реалізуються на основі суб'єктивних прав і юридичних

обов'язків, мають вольовий характер, виникають, змінюються і припиняються на основі юридичних фактів. Структура і специфіка цих правовідносин зумовлюється їх природою як публічно-правових відносин, що складаються у зв'язку з ротацією і передачею влади в результаті парламентських виборів. Для цих правовідносин характерним є досить широке коло індивідуальних і колективних суб'єктів правовідносин. Конкретним їх об'єктом є волевиявлення громадян під час виборів до парламентів.

При застосуванні виборчого законодавства є багато порушень, що потребує посилення уваги до забезпечення законності у виборчих правовідносинах, подальшого вдосконалення законодавства, підвищення рівня правової культури суб'єктів виборчого процесу. Об'єктивною є необхідність упровадження в країнах СНД реєстру виборців, що має суттєве значення для забезпечення законності парламентських виборів.

ПРО АВТОРА



Тодика Оксана Юрїївна — кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри державно-правових дисциплїн Слов'янського університету (Республіка Молдова, м. Кишинів). У 1998 році закінчила Національну юридичну академію України імені Ярослава Мудрого (м. Харків), у 2002 році захистила кандидатську дисертацію з конституційного права. Тодика О.Ю. — автор понад 30 наукових публікацій з актуальних проблем конституційного права, в основному з питань виборчого права і виборчого законодавства України, Російської Федерації, Республіки Білорусь, Республіки Молдова, інших країн Співдружності Незалежних Держав, з питань державно-правових конфліктів у виборчих правовідносинах, вдосконалення законодавства по виборах до парламентів країн СНД, проблем формування громадянського суспільства на пострадянському просторі.

Наукове видання

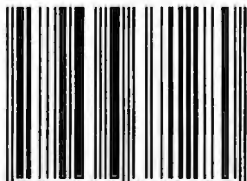
ТОДИКА Оксана Юріївна

**ВИБОРИ ДО ПАРЛАМЕНТІВ КРАЇН СНД
(Порівняльно-правовий аспект)**

Монографія

Дизайн обкладинки *В. В. Кулик*
Комп'ютерна верстка *М. В. Десятнікова*
Коректор *С. А. Пашинська*

ISBN 966-637-128-6



9 789666 371280 >

Підписано до друку 23.06.2003. Формат 60×90 1/16. Папір офсетний.
Гарнітура Таймс. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 9,25.
Ум. фарбовідб. 9,25. Обл.-вид. арк. 9,16. Тираж 300 прим.
Вид. №164. Зам. №232/089.

Видавництво «Факт»

Україна, 61057, м. Харків, вул. Донець-Захаржевського, 4а/4б.

Тел./факс: (057)712-81-24, 712-77-12.

Свідоцтво про держреєстрацію: серія ДК №314 від 23.01.2001 р.

Виготовлено у ТОВ «Навчальний друк»

Україна, 61001, м. Харків, вул. Державінська, 38.

Свідоцтво про держреєстрацію: серія ХК №58 від 10.06.2002 р.