

Аналіз правових позицій
Центральної виборчої комісії
щодо застосування Закону України
«Про вибори Президента України»

ІВП
ЕЛІ

ІНСТИТУТ ВИБОРЧОГО ПРАВА
ELECTION LAW INSTITUTE

ІНСТИТУТ ВИБОРЧОГО ПРАВА

Збірник матеріалів науково-практичної конференції

Аналіз правових позицій
Центральної виборчої комісії
щодо застосування Закону України
«Про вибори Президента України»
у редакції 2004 року

м. Косів, 13-15 травня 2005 року

ДОПОВІДІ • ВИСТУПИ • РЕКОМЕНДАЦІЇ

Київ
Поліграфічний центр
«Фоліант» 2005

УДК 342.846(477)

ББК 67.300 (4Укр)

А 64



Координатор проєктів в Україні

Видання здійснене за сприяння
Координатора Проєктів ОБСЄ в Україні

Рецензенти: Заєць А.П., доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Академії правових наук України
Савенко М.Д., кандидат юридичних наук, професор

А 64 Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії
щодо застосування Закону України «Про вибори Прези-
дента України» у редакції 2004 року: Збірник матеріалів
Науково-практичної конференції. – К.: ПЦ «Фоліант»,
2005. – 289 с.

ISBN 966-8474-31-7

До збірника увійшли матеріали, присвячені аналізу та обговоренню практики застосування Центральною виборчою комісією виборчого законодавства під час виборів Президента України 2004 року, виголошених під час науково-практичної конференції. Аналіз проведено на основі текстів постанов, прийнятих Центральною виборчою комісією протягом липня 2004 – січня 2005 років. Основна увага зосереджена на правових позиціях Центральної виборчої комісії стосовно питань формування виборчих комісій та їх керівного складу; організації підготовки та проведення виборів у закордонному виборчому окрузі; регулювання проведення передвиборної агітації; права суб'єктів виборчого процесу на звернення зі скаргою; характеру рішень Центральної виборчої комісії за підсумками розгляду скарг.

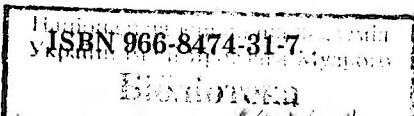
Збірник розрахований на науковців у галузі конституційного права, студентів вищих навчальних закладів правознавчих спеціальностей, фахівців-практиків у галузі виборів та виборчого процесу.

УДК 342.846(477)

ББК 67.300 (4Укр)

© Інститут виборчого права, 2005

© ПЦ «Фоліант», видання, 2005



ЗМІСТ

Передмова	5
Дубовик С.О.	
Статистичний аналіз постанов Центральної виборчої комісії стосовно виборів Президента України у 2004 році	10
Козюбра М.І.	
Виборчий процес, право, правосуддя	14
Шаповал Т.В.	
До поняття виборчого права як права індивіда (громадянина)	28
Сушинський О.І.	
Компетенція Центральної виборчої комісії в аспекті правової позиції	32
Богашева Н.В., Ключковський Ю.Б.	
Правові позиції Центральної виборчої комісії щодо утворення виборчих комісій, формування їх складу, а також припинення повноважень виборчих комісій та їх членів	48
Ковтунець В.В.	
Питання територіальної організації та адміністрування виборів Президента України	75
Мельник М.І., Ковальчук В.О.	
Питання утворення закордонних виборчих дільниць та відповідних виборчих комісій, а також деякі питання організації виборів Президента України у 2004 році в окремому закордонному виборчому окрузі в рішеннях Центральної виборчої комісії	86
Богашева Н.В.	
Деякі питання утворення закордонних виборчих дільниць та організації виборів на цих дільницях під час виборів Президента України у 2004 році	114

Магера А.Й.

Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії у питаннях проведення передвиборної агітації під час виборів Президента України 2004 року 133

Ключковський Ю.Б.

Протокол про підрахунок голосів - рішення чи засвідчення дій? 170

Ільков О.М.,

Правові позиції Центральної виборчої комісії в частині застосування положень закону, якими визначається право суб'єктів виборчого процесу на звернення зі скаргою до Центральної виборчої комісії 177

Кальченко С.В.

Дослідження окремих правових позицій Центральної виборчої комісії під час виборчих спорів у 2004 р. 196

Ключковський Ю.Б.

Характер рішень Центральної виборчої комісії за підсумками розгляду скарг 213

Мельник М.І.

Правові позиції Центральної виборчої комісії щодо її звернень до правоохоронних органів 249

Шаповал В.М.

Деякі міркування щодо виборчого права та конституційної реформи (виступ на конференції) 266

Георгіца А.З.

Деякі теоретичні і практичні аспекти вдосконалення виборчого законодавства з виборів народних депутатів України в контексті зарубіжного досвіду 271

Руснак Б.А.

Правові основи проведення спостереження під час виборів Президента України 277

Рекомендації науково-практичної конференції 283

Список учасників науково-практичної конференції 285

ПЕРЕДМОВА

Головна роль, яку відіграє Центральна виборча комісія під час проведення виборів, зокрема Президента України, визначається центральним місцем, відведеним їй у виборчому процесі Законами України «Про Центральну виборчу комісію» та «Про вибори Президента України». Відповідно до першого з них, Центральна виборча комісія (далі, якщо не буде зазначено інше, – ЦВК) наділена повноваженнями щодо організації та проведення виборів, очолює систему виборчих комісій, забезпечує дотримання принципів і засад виборчого процесу, здійснює контроль за дотриманням вимог виборчого законодавства, забезпечує однакове (уніфіковане) його застосування.

Як впливає із цих завдань, Центральна виборча комісія є, без сумніву, *правозастосовчим органом*, головна мета якого – забезпечити виконання вимог закону у процесі підготовки і проведення виборів. З питань свого відання Центральна виборча комісія уповноважена приймати постанови, які є обов'язковими для виконання не лише виборчими комісіями та всіма іншими суб'єктами відповідного виборчого процесу, а й органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності, а також громадянами України (виборцями). Таким чином, рішення (постанови) Центральної виборчої комісії мають велике значення як правозастосовчі документи.

Серед повноважень ЦВК виділяють три основні їх групи¹ – *організаційно-розпорядчі, нормативно-методичні та контрольні*

¹ Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України» / Ред. Ю.Б. Ключковський. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С. 72.

(їх можна також назвати правозахисними). Ми будемо відносити до відповідного типу й акти ЦВК, спрямовані на здійснення відповідних повноважень.

Організаційно-розпорядчі акти ЦВК спрямовані на безпосереднє практичне застосування вимог закону, здійснення конкретних виборчих процедур. Ці акти стосуються, наприклад, утворення територіальних виборчих округів, формування виборчих комісій, реєстрації кандидатів на пост Президента України та їхніх довірених осіб, затвердження форми й тексту виборчого бюлетеня, форми інших виборчих документів тощо.

Нормативно-методичні акти спрямовані на уніфікацію застосування виборчого законодавства, роз'яснення складних для розуміння чи неоднозначно застосовуваних положень закону, визначення певних конкретних способів діяльності виборчих комісій чи інших суб'єктів виборчого процесу у випадках, коли такі способи прямо не встановлені законом. Такими актами, затвердженими постановами ЦВК, можуть бути *положення, порядок, роз'яснення, методичні рекомендації*.

Правозахисні акти спрямовані на здійснення контрольних повноважень ЦВК, на забезпечення не лише дотримання законодавства, а й виявлення випадків його порушення, усунення наслідків таких порушень, насамперед відновлення прав та захищених законом інтересів суб'єктів виборчого процесу. Як правило, це постанови, прийняті за наслідками розгляду *звернень* (в основному *скарг*) до Центральної виборчої комісії щодо порушення прав та законних інтересів суб'єктів виборчого процесу. Проте слід зазначити, що Закон України «Про Центральну виборчу комісію» надає ЦВК право розгляду подібних питань за власною ініціативою (без відповідного формального звернення).

Хоча звернення до Центральної виборчої комісії щодо захисту порушених прав та законних інтересів суб'єктів виборчого процесу і вважається адміністративним (на відміну від судового) способом оскарження², він має певні особливості, які

² Щодо особливостей адміністративного оскарження див.: Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимощук. – К.: Факт, 2003. – С. 78 і далі.

пов'язані насамперед зі строго колегіальним і публічним розглядом усіх питань, щодо яких приймає рішення Комісія. Водночас від судового процесу процедура розгляду в Комісії відрізняється інквізиційним (а не змагальним) характером³: Комісія уповноважена сама вивчати обставини і збирати докази по суті скарги. Тому процедуру розгляду виборчого спору Комісією часом називають «квазісудовою».

Норми закону, як би вони не були викладені в його тексті, у процесі його застосування в конкретних обставинах можуть викликати різне розуміння й різне застосування. Роль ЦВК як органу, покликаного забезпечити однакове застосування виборчого законодавства, викликає особливий інтерес до розуміння відповідних норм закону основним правозастосовчим органом, яке, враховуючи обов'язковість рішень ЦВК, фактично набуває статусу офіційного тлумачення виборчого законодавства.

Виклад такого розуміння міститься не лише в нормативно-методичних, що очевидно, а й у правозахисних, а часом і в організаційно-розпорядчих актах Центральної виборчої комісії.

У постановах ЦВК *правозахисного* типу, спрямованих на оцінку рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу, на їх кваліфікацію щодо правомірності, на відновлення прав та інтересів відповідних суб'єктів, на усунення наслідків учинених правопорушень, на забезпечення їх подальшого недопущення, подібне розуміння змісту норм закону міститься в основному в *мотивувальній частині* відповідних постанов. Проте *резолютивна частина* відповідних рішень також важлива як остаточна кваліфікація розглянутого діяння та обраний правозастосовчим органом конкретний спосіб усунення правопорушення та поновлення виборчих прав.

³ Див.: Алсуф'єв В.В. До питання співвідношення адміністративної та судової юрисдикції щодо виборчих спорів // Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення. Зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 13-15 листопада 2002 року). – К.: Нора-друк, 2003. – С. 286-289.

Стосовно *організаційно-розпорядчих актів* зауважимо, що правову позицію ЦВК слід шукати в тих *підставах* (часом не викладених явно), які визначають зміст і характер прийнятого рішення. Типовим прикладом, який надалі буде предметом нашого аналізу, є підстави включення осіб до складу виборчих комісій чи припинення повноважень членів комісій.

Науково-практична конференція, матеріали доповідей та виступів на якій подані у цьому збірнику, була присвячена викладу результатів досліджень, проведених експертною групою Виборчого права спільно з Центральною виборчою комісією. Метою дослідження, підсумки якого доповідалися на конференції та викладені у цьому збірнику, був аналіз *правових позицій* Центральної виборчої комісії, зафіксованих у її актах нормативно-методичного, правозахисного та організаційно-розпорядчого типу. При цьому ми обмежуємося тими документами, які стосуються визначеного переліку питань, що були особливо важливими чи викликали значний суспільний інтерес у виборчому процесі 2004 року.

Для дослідження були вибрані правові позиції Центральної виборчої комісії з таких основних питань:

- формування виборчих комісій та їх керівного складу; припинення повноважень комісій та їх членів;
- організація підготовки та проведення виборів у закордонному виборчому окрузі;
- правові позиції Центральної виборчої комісії щодо регулювання проведення передвиборчої агітації;
- правовий статус протоколів комісій про підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування;
- право суб'єктів виборчого процесу на звернення зі скаргою;
- характер рішень Центральної виборчої комісії за підсумками розгляду скарг;
- правові позиції Центральної виборчої комісії щодо її звернень до правоохоронних органів.

Автори дослідження сподіваються, що всебічне критичне обговорення підсумків аналізу, викладених у матеріалах конфе-

ренції, стане корисним як у процесі вдосконалення законодавчого регулювання виборчого процесу, так і в правозастосовчій практиці виборчих комісій.

Інститут виборчого права висловлює щиру подяку Центральній виборчій комісії та особисто Голові ЦВК Я.В. Давидовичу за відкрити та конструктивну співпрацю при виконанні цього дослідження. Проведення дослідження та обговорення його матеріалів на конференції було б неможливим без підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні, колектив експертів – авторів дослідження вдячний за цю підтримку.

**СТАТИСТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПОСТАНОВ
ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ
СТОСОВНО ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ
У 2004 РОЦІ**

За період роботи 2004 рік – січень 2005 року Центральною виборчою комісією проведено **137** засідань, під час яких прийнято **1425** постанов.

З них:

– 24 з організаційних питань по виборах народних депутатів України в одномандатному виборчому окрузі № 61 (Донецька область);

– 58 з організаційних питань по виборах народних депутатів України в одномандатному виборчому окрузі № 136 (Одеська область);

– 18 з організаційних питань по виборах народних депутатів України в одномандатному виборчому окрузі № 151 (Полтавська область);

– 31 з організаційних питань щодо діяльності Центральної виборчої комісії;

– 4 з реєстрації офіційних спостерігачів на виборах Мукачівського міського голови;

– 8 з визнанням обраними та реєстрацією народними депутатами України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі;

– 1286 з підготовки та проведення виборів Президента України, з них:

– 53 з реєстрації кандидатів на пост Президента України;

– 29 з реєстрації уповноважених представників кандидатів на пост Президента України в Центральній виборчій комісії;

- 24 з неврахування підписів виборців у підписних листах та підписних листів на підтримку кандидатів на пост Президента України;
- 3 зі скасування рішень про реєстрацію кандидатів на пост Президента України;
- 69 з реєстрації довірених осіб кандидата на пост Президента України у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі;
- 202 з реєстрації довірених осіб кандидата на пост Президента України в територіальних виборчих округах;
- 40 з установлення форм та зразків виборчих документів (затвердження форм підписних листів, відкріпних посвідчень, актів, протоколів, виборчого бюлетеня);
- 38 з реєстрації офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій;
- 19 з включення до складу територіальних виборчих комісій представників кандидатів на пост Президента України (за поданнями);
- 42 з утворення територіальних виборчих комісій (внесення змін до складу ТВК, припинення повноважень);
- 6 з утворення, у виняткових випадках, спеціальних виборчих дільниць та відповідних дільничних виборчих комісій;
- 28 з утворення закордонних виборчих дільниць, спеціальних виборчих дільниць (внесення змін);
- 7 про надання дозволу на виготовлення, як виняток, виборчих бюлетенів;
- 10 з установлення результатів голосування та результатів виборів Президента України;
- 84 з інших організаційних питань;
- 28 з підготовки методичних рекомендацій (роз'яснень, положень);
- 123 з фінансових питань;
- 475 з розгляду скарг суб'єктів виборчого процесу, у тому числі:
 - скарги кандидатів на пост Президента України – 79;
 - скарги довірених (уповноважених) осіб кандидатів на пост Президента України – 281;

- скарги виборців – 98;
- скарги офіційних спостерігачів – 9;
- скарги членів територіальних (дільничних) виборчих комісій – 8.

Прийнято 28 протокольних рішень, видано 95 розпоряджень Голови Комісії.

За вказаний період роботи до Центральної виборчої комісії надійшло майже **30 000** документів службової кореспонденції (листи, звернення, заяви, скарги, повідомлення від суб'єктів виборчого процесу, фінансові документи виборчих комісій, подання партій (блоків партій) своїх представників до складу ТВК та складу ОВК з проміжних виборів народних депутатів України по виборчих округах № 61, № 136, № 151).

Опрацьовано, підготовлено довідки та занесено до бази даних більше **100 000** протоколів дільничних та територіальних (окружних) виборчих комісій.

Основними кореспондентами Центральної виборчої комісії були територіальні (окружні) виборчі комісії, кандидати на пост Президента України, кандидати в народні депутати України, довірені особи кандидатів, політичні партії, органи державної влади, народні депутати України, органи прокуратури, суди, громадяни України, громадські організації та ін.

Найбільша кількість питань, що порушувались у службовій кореспонденції, стосувалася роз'яснень положень Закону України «Про вибори Президента України», питань фінансування територіальних (окружних) виборчих комісій, порушень чинного законодавства про вибори, питань реєстрації кандидатів на пост Президента України, у народні депутати України, утворення територіальних (окружних) виборчих комісій, реєстрації уповноважених осіб та офіційних спостерігачів.

Упродовж зазначеного періоду підготовлено, сформовано, упаковано та відправлено більше **27 000** пакетів службової документації, **608** телеграм у різні регіони України.

Відповідно до чинного законодавства, проведено значну роботу щодо впорядкування виборчої документації по **123** закордонних виборчих дільницях. На цей час сформовано, упаковано

та передано 300 боксів виборчої документації на зберігання до державного архіву м. Києва.

Крім цього, продовжується робота над формуванням справ постійного терміну зберігання з подальшою передачею їх до Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України.

*За попередньою інформацією
управління документального
забезпечення ЦВК*

М.І. Козюбра,
професор, доктор юридичних наук, член-кореспондент
АПРНУ, завідувач кафедри державно-правових наук
Національного Університету «Києво-Могилянська Академія»,
заслужений юрист України

ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС, ПРАВО, ПРАВОСУДДЯ

Конституційно-правовий інститут виборів – один з небагатьох інститутів конституційного права, стосовно якого, з одного боку, розроблені й визнані єдині міжнародні стандарти, зафіксовані як на універсальному (ст. 21 Загальної декларації прав людини 1948 р.), так і на регіональних рівнях (найдетальніше критерії демократичних виборів розроблені в документі Копенгагенської наради з людського виміру ОБСЄ від 29 червня 1990 р.), а з другого – який відзначається надзвичайною багатоманітністю варіантів, обсягів і способів його регламентації в різних країнах. Така багатоманітність обумовлена головним чином національними особливостями правової системи та її належністю до тієї чи іншої правової сім'ї.

Досить різноманітними є також джерела, що регулюють інститут виборів. Це національні конституції, міжнародні договори, закони та підзаконні акти, правові звичаї, судові прецеденти, тлумачення норм про вибори конституційними судами тощо.

Хоч в останні десятиліття намітилася тенденція до певного розширення предмета конституційного регулювання інституту виборів (аж до закріплення в конституціях способу визначення результатів голосування, підстав виборності, несумісності посад тощо), все ж основною формою регламентації цього інституту є закон. Причому в конституціях більшості країн, у тому числі в Конституції України (п. 20 ст. 92) спеціально застерігається, що організація і проведення виборів визначаються виключно

законами. Такий підхід до визначення форми регулювання інституту виборів (окрім засад, установлених конституцією) є цілком обґрунтованим. Він обумовлений як надзвичайною важливістю самого предмета регулювання, так і властивостями, зокрема юридичними, закону як нормативного акта.

Закон, як відомо, ухвалюється представницькими органами – парламентами, які самі формуються шляхом виборів. Це не стільки робить закон юридичним виразом «волі народу», як досить часто прийнято вважати у вітчизняній літературі (це окрема тема, з якої мені вже доводилося висловлювати власну позицію¹), скільки дає змогу узгодити інтереси різних політичних сил, представлених у парламенті, що для інституту виборів має особливе значення, оскільки участь у голосуванні – це одне з найважливіших політичних прав (а в деяких країнах – навіть обов'язок) і один з найефективніших способів формування державного апарату.

Закон, окрім того, приймається в межах спеціального законодавчого процесу й на основі встановлених процедур, характеризується найбільшою стабільністю своїх норм, тривалістю існування й дії і, що особливо важливо з юридичної точки зору, має найвищу (після конституції) юридичну силу в системі національного законодавства. Тому прагнення до максимального врегулювання інституту виборів з допомогою саме закону є цілком виправданим. У зв'язку із цим не викликають принципів заперечень пропозиції щодо доцільності підготовки в Україні спеціального виборчого кодексу, як це має місце, наприклад, у Франції та в деяких інших країнах. Виборчі кодекси справді, як свідчить досвід цих країн, як правило, відзначаються компактністю й систематизованістю, що робить їх зручними для користування.

Разом з тим слід мати на увазі, що французький «виборчий кодекс» – це, швидше, консолідований законодавчий акт, який практично не відрізняється від інших законів ні за порядком прийняття, ні за юридичною силою. З точки зору тлумачення,

¹ Козюбра М. Правовий закон: проблема критеріїв // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2-3. – С. 83-96.

він (як, до речі, й інші кодекси) рівнозначний для юристів². У зв'язку із цим заслуговує на увагу досвід деяких інших країн, зокрема Іспанії та сусідньої з Україною Молдови, у яких організація й порядок проведення виборів регулюються так званими органічними законами, процедура прийняття яких відрізняється від процедури прийняття звичайних законів, що, у свою чергу, обумовлює їх пріоритетний характер порівняно з останніми.

Ураховуючи той же досвід Франції, який свідчить про те, що виборчий кодекс не розв'язує проблеми вичерпності правового регулювання інституту виборів, а доповнюється просто законами чи навіть іншими нормативними актами (декретами), очевидно, надання основному виборчому закону статусу органічного було б доцільнішим. Але для цього необхідне внесення змін до Конституції України.

Успіх організації і проведення виборів залежить не тільки від форми та обсягу їх регламентації, а й від діяльності спеціалізованих виборчих органів щодо практичної реалізації законодавчих положень. Саме на них значною мірою покладається забезпечення відкритості та об'єктивності виборчого процесу, дотримання принципу рівності для всіх кандидатів, неупередженого ставлення до них з боку чинної влади, контроль за витратами на виборчу кампанію тощо.

Як свідчить той же зарубіжний досвід, статус та організація таких органів також далека від уніфікованості. В одних країнах (наприклад, в Австрії та Італії) виборчі органи створюються перед кожними новими виборами, в інших (наприклад, в Іспанії) – працюють на постійній основі.

І перша і друга моделі мають як свої переваги, так і недоліки. Перша з них орієнтована насамперед на залучення до цих органів широких верств населення й на постійне оновлення їх складу, що сприяє якщо й не повному виключенню політичних пристрастей в їхній діяльності, то принаймні їх зменшенню. Друга модель спрямована на підвищення рівня професіоналізму

² Давид Р. Основные правовые системы современности. – М., 1988. – С. 114.

в організації виборчого процесу, який, як слушно зазначають прихильники цієї моделі, дедалі більше ускладнюється, що, у свою чергу, вимагає від осіб, які організують цей процес, спеціальних знань і навичок, а також наступності.

В останні десятиліття спостерігається тенденція до поєднання позитивних рис названих моделей і конструювання на цій основі змішаної моделі, згідно з якою вищі виборчі органи створюються на професійних засадах і функціонують як постійно діючі, а виборчі органи нижчого рівня – комплектуються, як правило, з представників громадськості і працюють лише під час конкретної виборчої кампанії.

Змішана модель організації виборчих органів існує нині в ряді постсоціалістичних країн, у тому числі в Україні.

Центральне місце в організації і проведенні виборів у нашій державі відводиться сформованій на професійній основі (хоч, як засвідчило останнє формування, і не без впливу політичних партій) постійно діючій Центральній виборчій комісії, яка очолює систему виборчих комісій, до якої, крім ЦВК, входять територіальні й дільничні виборчі комісії.

Як територіальні, так і дільничні виборчі комісії формуються переважно з представників політичних партій, виборчих блоків політичних партій та осіб, запропонованих кандидатами на пост Президента України. Хоч до членів територіальних і дільничних виборчих комісій і висуваються певні вимоги, проте вимоги професійного характеру (відповідної освіти, практичного досвіду тощо) серед них відсутні. Указані комісії діють тільки під час виборчого процесу, їхні повноваження припиняються у визначений законом строк після офіційного оприлюднення результатів виборів.

Незалежно від того, діють названі виборчі комісії на постійній чи тимчасовій основі, усі вони є спеціалізованими колегіальними державними органами, які, відповідно до своїх повноважень, мають забезпечувати організацію підготовки і проведення виборів, створювати для громадян України оптимальні умови для здійснення ними одного з основних політичних прав людини – виборчого права.

Наділяючи виборчі комісії статусом спеціалізованих державних органів, законодавець, разом з тим, не дає однозначного визначення природи цих органів та їхнього місця в системі розподілу влади. І для цього є, на мій погляд, вагомі підстави, які особливо виразно проявляються в повноваженнях Центральної виборчої комісії.

Відповідно до Закону України «Про Центральну виборчу комісію», вона насамперед здійснює виконавчо-розпорядчі функції управління виборчим процесом, тобто виступає як орган виконавчої влади, головною метою якого – забезпечити виконання вимог закону у процесі підготовки і проведення виборів.

У межах цих функціональних повноважень ЦВК, як і інші органи виконавчої влади, наділена правом приймати підзаконні організаційно-розпорядчі акти, спрямовані на безпосереднє практичне застосування вимог закону, здійснення конкретних виборчих процедур (утворення територіальних виборчих округів, формування виборчих комісій і т. ін.). На виконання тих же функціональних повноважень ЦВК може приймати також нормативно-методичні акти, спрямовані на уніфікацію застосування виборчого законодавства, визначення певних конкретних способів діяльності виборчих комісій у випадках, коли такі способи прямо не встановлені законом, тобто займатись нормативно-конкретизуючою та нормативно-доповнюючою діяльністю³.

Однак виконавчо-розпорядчими функціями діяльність ЦВК, як відомо, не обмежується. Не менш важливими її функціями є контрольні функції, для реалізації яких ЦВК наділена відповідними досить широкими повноваженнями. До них насамперед належать повноваження щодо здійснення контролю за дотриманням вимог виборчого законодавства – виявлення випадків його порушення, усунення наслідків таких порушень, у тому числі відновлення прав та захищених законом інтересів суб'єктів виборчого процесу.

³ Див.: Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори Президента України»: Збірник матеріалів до науково-практичної конференції. – К.: Фоліант, 2005. – С. 4-5, 12 та ін.

Процедура розгляду ЦВК скарг зазначених суб'єктів за деякими своїми параметрами (колегіальністю, публічністю розгляду справи, мотивованістю прийнятих рішень тощо) нагадує процедуру судового процесу, що дало підстави деяким авторам називати цю процедуру «квазісудовою» і, відповідно, ЦВК – «квазісудовим» органом. Загалом поділяючи думку щодо наявності у ЦВК певних «квазісудових» ознак, разом з тим важко погодитися із твердженням, що основною відмінністю процедури розгляду справи у ЦВК від судового процесу є її не змагальний, а так званий інквізиційний характер⁴, згідно з яким Комісія має право сама вивчати обставини і збирати докази по суті скарги.

Проте зарубіжний досвід показує, що інквізиційний, або, як його ще іменують, дослідний, порядок збирання доказів та вивчення обставин справи притаманний також судам, принаймні адміністративним; саме в цьому полягає одна з особливостей адміністративного судового процесу порівняно з ординарним⁵. Інквізиційні прийоми широко застосовуються також конституційними судами, зокрема Конституційним Судом України, серед принципів діяльності якого принцип змагальності у ст. 4 Закону України «Про Конституційний Суд України», яка закріплює перелік таких принципів, узагалі відсутній. Це, що правда, зовсім не означає, що певні елементи принципу змагальності в діяльності КСУ не використовуються.

Одна з головних відмінностей процедури розгляду ЦВК справ щодо порушень прав та законних інтересів суб'єктів виборчого процесу, яка дає підстави іменувати її «квазісудовою», полягає в тому, що, згідно із Законом України «Про Центральну виборчу комісію», вона має право розгляду таких справ за власною ініціативою, тобто без відповідного формального звернення

⁴ Див.: *Алсуф'єв В.В.* До питання співвідношення адміністративної та судової юрисдикції щодо виборчих спорів // *Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення: Збірник матеріалів науково-практичної конференції (Київ, 13–15 листопада 2002 р.)*. – К.: Нора-друк, 2003. – С. 286–289; *Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори Президента України»*. – С. 6.

⁵ *Сравнительное конституционное право*. – М., 1996. – С. 644.

до неї вказаних суб'єктів. Суди ж можуть розглядати справи виключно за наявності зовнішнього поштовху – відповідного звернення заявника (скаржника).

Як свідчить виборча кампанія з виборів Президента України 2004 р., масові скарги на бездіяльність і дії ЦВК були викликані значною мірою саме нехтуванням нею повноваженнями розглядати справи про порушення виборчих прав і законних інтересів суб'єктів виборчого процесу за власною ініціативою.

Оскільки юрисдикційна діяльність ЦВК, як і будь-яких органів адміністрації, за Конституцією України підконтрольна судам, вони не могли залишатися осторонь виборчого процесу.

У зв'язку із цим виникають запитання, заради пошуків відповіді на які, по суті, і задумана моя доповідь. Чи можуть суди в сучасних умовах бути повністю деполітизованими (адже виборчий процес – це насамперед політичний процес), діючи за будь-якої ситуації за відомим латинським висловом: «*Fiat justitia, pereat mundus*» – «Хай звершиться правосуддя, якщо навіть загине світ», і якщо не може, то де межі такої політизації?

Хоч постановка названих питань не є принципово новою, вони, судячи з реакції на два історичних рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 р. та від 20 січня 2005 р. у справах за скаргами довірених осіб кандидатів на пост Президента України В.А. Юценка та В.Ф. Януковича на бездіяльність, дії та рішення Центральної виборчої комісії, не втрачають своєї актуальності.

Серед доктрин, які можна віднести до концептуальних у з'ясуванні цих питань, слід передусім назвати сформульовану Верховним Судом США у процесі розгляду ним судових справ політичного характеру доктрину так званого «політичного питання» («*political questions*»). Її суть, коротко кажучи, зводиться до того, що суди не можуть вирішувати справи, у яких порушуються політичні питання, оскільки вирішення таких питань належить до повноважень політичних гілок влади – законодавчої та виконавчої.

Уперше застосувавши цю доктрину ще в 1849 р. під час розгляду звернення повстанців – мешканців острова Роуд – стосовно роз'яснення, котра з конфліктуючих сторін представ-

ляє республіканський уряд, Верховний Суд США продовжував дотримуватися її й надалі. У 1967 р., наприклад, він на підставі цієї доктрини відмовився розглядати справу про конституційність повноважень Конгресу США на проголошення війни у В'єтнамі; раніше із цих же мотивів не розглядав справ про відправлення Президентом США збройних сил у «гарячі точки» тощо⁶. Нечисленні спроби застосувати цю доктрину робилися також судами, зокрема конституційними, європейських країн.

Здавалося б, доктрина «політичного питання» цілком відповідає природі судової влади, котра, на відміну від законодавчої і виконавчої влад, які не тільки постійно перебувають під безпосереднім впливом політичних сил, а й самі становлять активну політичну силу, мала б бути поза політикою й над політикою. Це нібито підтверджується й частиною другою статті 127 Конституції України, відповідно до якої «професійні судді не можуть належати до політичних партій..., брати участь у будь-якій політичній діяльності».

Проте життя, як відомо, часто виявляється набагато складнішим найгуманніших і найблагородніших ідей та юридичних намірів. Воно свідчить, зокрема, про те, що у процесі пошуку рішень судами політика і право часом бувають настільки тісно переплетені, що провести між ними жорстку розмежувальну лінію практично неможливо.

У зв'язку із цим чимало європейських фахівців у галузі судочинства небезпідставно виступають проти некритичного сприйняття доктрини «*political questions*» (тим більше, що вона не пропонує будь-яких формалізованих критеріїв для визначення «політичного питання»), цілком слушно наголошуючи на тому, що суди мають орієнтуватися на конкретно сформульований у конституції і законах перелік їхніх повноважень⁷. Вони не повинні ухилятися від їх виконання та ухвалення рішень, особливо якщо це стосується захисту основних прав людини⁸.

⁶ Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – К., 2001. – С. 260–261.

⁷ Лімбах Ю. Федеральний Конституційний суд як політичний фактор влади (Переклад Німецького фонду міжнародного правового співробітництва) Humboldt forum recht. – 1996. – С. 11.

⁸ Там само. – С. 9. Див. також: Hesse K. Funktionale Grenzen der Verfassungsgerichtbarkeit. In: Recht als Prozeß und Gefüge. Festschrifts für Hans Huber, Bern, 1981. – S. 261 ff.

З урахуванням наведеного слід, очевидно, розрізнити публічну політику та політику, що досить часто пронизує зміст справ, які розглядаються судами, і, відповідно, відображається на їхніх рішеннях.

Суддям дійсно забороняється бути членами політичних партій (хоч і не у всіх країнах), вони не повинні брати участі в політичних мітингах і демонстраціях, пікетуванні, виступати з політичними заявами, публічно підтримувати кандидатів у депутати чи на інші державні посади, виступати проти них тощо.

Разом з тим, судді не можуть повністю дистанціюватися від політики, перебувати в якомусь політичному вакуумі, тим більше в умовах крайньої політизації суспільного життя, у яких Україна опинилася на рубежі 2004–2005 рр. І не тільки, і навіть не стільки внаслідок власних поглядів суддів (можна заборонити їм членство в політичних партіях, проте примусити їх відмовитися від певних політичних переконань неможливо), а й з інших причин.

Як свідчить тривалий зарубіжний та вітчизняний досвід останнього десятиріччя, справи, що стають предметом розгляду судів, дедалі більше політизуються, причому не тільки у сфері публічного, а й приватного права (наприклад, справи про іноземні інвестиції, які неодноразово розглядалися як Конституційним Судом, так і судами загальної юрисдикції, про реприватизацію та інші).

Для конституційних судів практично кожне розглядуване ними питання є політичним⁹. Воно лежить в основі будь-якого конституційного спору¹⁰ вже з огляду на природу самої конституції, яка є документом не тільки юридичним, а й політичним. Щоправда, ступінь їх «політичності» тут також може бути різним: чи не найбільш політизованими є справи щодо конституційності правових актів, що викликають так звані компетенційні конфлікти, тобто спори стосовно повноважень органів

⁹ Лімбах Ю. Вказана праця. – С. 10

¹⁰ Витрук Н.В. Конституционное правосудие: Учебное пособие. – М.: ЮНИТИ, 1998. – С. 86.

законодавчої й виконавчої влади (в Україні до них додаються органи влади Автономної Республіки Крим) та органів місцевого самоврядування.

Справи, які розглядаються судами загальної юрисдикції, традиційно набагато більше віддалені від політики. Проте, як зазначалося, і вони нині часто набувають політичного забарвлення. Насамперед це стосується справ, що становлять предмет адміністративної юстиції. Особливо політизованими серед них виявляються справи щодо дотримання виборчого законодавства. Рішення судів у справах такого роду набувають політичного значення, опріч волі їх авторів, справляючи помітний вплив на політичний процес навіть в умовах його більш-менш спокійного розвитку.

Тим більше суди вимушено втягуються в цей процес у період гострих політичних криз, одну з найдраматичніших з яких наше суспільство пережило зовсім недавно. У такі історичні моменти вони виявляються в центрі політики, стаючи її активними суб'єктами. Саме суди в цих ситуаціях часто вирішують долю країни.

Таку місію змушений був виконувати й Верховний Суд України, ухвалюючи вказані вище рішення. Він мимоволі (не з власної ініціативи, оскільки самостійно проявляти свою активність суду не дозволяється, а на підставі зовнішнього поштовху – скарг довірених осіб кандидатів на пост Президента України) виявився в центрі виборчого процесу, який, на жаль, у нашій країні впродовж останніх років демонструє різкі розбіжності між правом і реальною політикою.

Як свідчить вітчизняний досвід, законодавство про вибори, яке саме є результатом політичних компромісів, на практиці часто існує відособлено від реального виборчого процесу, створюючи хіба що респектабельну видимість його законності.

Насправді ж виборчі кампанії донині переважно розвивалися за своїми власними «законами» або, як прийнято говорити останнім часом, «за поняттями». Брудні технології, компромати, підкуп виборців, тиск різноманітних кримінально-олігархічних груп і кланів, силове переслідування, масштабне

використання так званого адміністративного ресурсу – усе це пускалося в хід заради перемоги певних кандидатів. Особливою брутальністю відзначалася остання кампанія з виборів Президента України. Виборче право й реальна політична практика виявилися в ній несумісними: право було підім'яте брудною політикою.

У громадянському суспільстві (хай у зародковому стані, яким воно є поки що в Україні) це не могло не викликати негативної реакції з боку його членів, до цього навіть далеких від політики.

Громадянський протест вилився в масові акції населення, які, як відомо, дістали назву «помаранчевої революції».

Як і інші революції в Європі останніх десятиліть («оксамитова» – в Чехії, «трояндова» – в Грузії тощо), вона істотно відрізнялася від революцій XVII–XX ст., зокрема революцій в Росії початку XX ст. Якщо ті революції були революціями насильства, революціями «зневажання права», що відштовхувало від них значну частину інтелігенції, то «помаранчева революція» стала революцією «відновлення права», брутально потоптаного владою під час виборчої кампанії.

Звичайно, політичні події, що відбувалися в країні, не могли не впливати на перебіг судового розгляду вищезазначених скарг. Особливо у складному політичному становищі Суд виявився при розгляді першої справи після другого туру голосування 21 листопада 2004 р.

По суті, на нього була перекладена функція, яка загалом є прерогативою політичних органів державної влади, – тримати під контролем політичну ситуацію, котра все більше загострювалася і ставала дедалі більш вибухонебезпечною. У зв'язку із цим Суд повинен був шукати шляхи прискорення розгляду справи та ухвалення рішення, дотримуючись при цьому складних юридичних процедур, які за своєю природою вимагали неквапливості.

Не міг Суд також нехтувати політичними наслідками ухвалюваного рішення. Адже одним з основних призначень правосуддя є погашення конфлікту, а не його консервація, тим більше – роздмухування.

Нарешті, найголовніше: урегулювати будь-які політичні конфлікти, навіть найгостріші, судді мають виключно правовими засобами, у межах права та через право, блокуючи свої власні політичні симпатії й переконання. Інакше існує небезпека перетворення суду на придаток інших гілок влади, у знаряддя виконання замовлень політичної кон'юнктури.

Чи впорався Верховний Суд України із цими надзвичайно складними завданнями?

На мій погляд, так. Перед Верховним Судом, власне, не поставало питання: вирішувати справу «на ґрунті права чи на ґрунті революції», поставленого відомим радянським юристом П.І. Стучкою в одній зі своїх статей 1917 р.

Така альтернатива значною мірою виключалася вже з огляду на зазначений вище характер революції.

Разом з тим, в умовах, що склалися, Верховний Суд не міг вирішувати справу, спираючись виключно на положення Закону України «Про вибори Президента України», до чого закликали окремі учасники судового процесу. І не тільки тому, що вказаний Закон, як і будь-який закон, що є результатом складних політичних компромісів, містить чимало практично неминучих у таких випадках суперечностей, прогалин та інших вад.

Навіть найдосконаліший закон, унаслідок закладених у самій юридичній формі гносеологічних передумов, здатний «заморозувати» сформульовані в ньому положення, що, у свою чергу, раніше чи пізніше (залежно від якості формулювань) призводить до їх відставання від суспільного буття, тим більше в умовах радикальних і швидкоплинних його змін, до яких Закон «Про вибори Президента України» загалом і не міг бути готовим.

Право ж за своєю природою є явищем практичного порядку, воно функціонує в самій гущі життя, отже, не може не відчувати на собі його дихання.

Тому, не відкидаючи вказаний Закон, Суд під час вирішення справи цілком виправдано спирався на низку інших, хоч і більш абстрактних, проте менш «застиглих», більш «еластичних» нормативних положень, які дали змогу наблизити пошук

ним права до неординарної ситуації, яка склалася на той час у країні.

Закон України «Про вибори Президента України» справді не передбачає підстав для визнання виборів недійсними як в окремому територіальному виборчому окрузі, так і результатів виборів в Україні в цілому, у тому числі й у судовому порядку, що намагалися використати окремі представники Центральної виборчої комісії та зацікавленої особи – кандидата у Президенти України В.Ф. Януковича для обґрунтування «незаконності» самого розгляду справи Верховним Судом.

Однак право не зводиться до закону, тим більш окремого й до того ж недосконалого. Позиція щодо необхідності розрізнення права і закону в загальнотеоретичному правознавстві нині є домінуючою, хоч у вітчизняній судовій практиці, на відміну від зарубіжної, зокрема європейської, стати на цю позицію під час вирішення конкретної справи Суду довелося чи не вперше.

Відсутність виписаних у Законі підстав для визнання результатів виборів недійсними зовсім не означає, що право в такій ситуації не має «управи» на владне свавілля – масові брутальні порушення виборчих прав громадян, які мали місце під час виборчої кампанії. Інша справа, що правові засоби такої «управи» Суду довелося шукати не стільки в Законі «Про вибори Президента України», скільки за його межами, насамперед у Конституції України та міжнародних пактах про права людини і громадянина.

Досліджені в судовому засіданні документи та інші матеріали дозволили Суду дійти фактично і юридично вмотивованого висновку про те, що під час повторного голосування з виборів Президента України мали місце не просто численні порушення окремих положень Закону України «Про вибори Президента України», а масові порушення *практично всіх без винятку* основних принципів виборчого права, передбачених статтями 38, 69, 71, 103 Конституції України, та засад виборчого процесу, визначених статтями 2, 3, 6, 9, 11 вказаного Закону, унаслідок чого неможливо достовірно встановити результати волевиявлення виборців у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі.

Можна, вочевидь, дискутувати з приводу того, чи всі правові аргументи на користь ухваленого Судом рішення використані, навіть закидати йому в певному браку світоглядно-філософського бачення розв'язуваної ним проблеми (до якого порівняно часто вдаються суди європейських країн), проте не можна не констатувати, на моє глибоке переконання, головного: ми стали свідками не зовсім звичного, на жаль, для нас прояву справжньої незалежності судової влади та перетворення нею принципу верховенства права із абстракції, якою він сприймався до цього часу, у реальність. Хочеться сподіватися, що такого роду прояви не залишаться поодинокими яскравими сторінками в історії вітчизняного правосуддя, а набуватимуть усе більш системного і всеосяжного характеру.

ДО ПОНЯТТЯ ВИБОРЧОГО ПРАВА ЯК ПРАВА ІНДИВІДА (ГРОМАДЯНИНА)

Основою теорії і практики виборів, які забезпечують політичне представництво народу, є поняття виборчого права. Як відомо, це поняття має два значення. По-перше, виборчим правом визначають сукупність правових норм, які регулюють порядок організації і проведення виборів. По-друге, виборче право – це право індивіда (громадянина), котрий має статус виборця або статус кандидата на виборну посаду, на участь у виборах. Відмінності у статусах виборця й кандидата на виборну посаду зумовлюють відмінності між правом голосу на виборах, котре визначається як активне виборче право, і правом балотуватися на виборах, або пасивним виборчим правом.

Визначення виборчого права як права індивіда походить від змісту ідей, покладених в основу теорії конституціоналізму. У XVIII ст. була сформульована теза, за якою право голосу на виборах є правом людини, яке не має характеру «дарованого» державою. Тим самим право голосу визнавалось як природне право. Згодом право голосу й загалом виборче право почали класифікуватися як політичне право.

Поняття політичних прав було сформульоване ще в XIX ст. Тоді ж серед політичних прав іноді виділяли виборче право (право голосу) як власне політичне право. У такий спосіб наголошували на тому, що тільки виборче право безпосередньо пов'язане зі здійсненням влади (референдум) або формуванням представницьких органів і заміщенням певних посад (вибори), уповноважених здійснювати владу. Тим самим виборче право

прямо співвіднесене з реалізацією принципу народного суверенітету. Інші політичні права в такій співвіднесеності із цим принципом не перебувають. Тому виборче право (право голосу) можна охарактеризувати як «первинне політичне право».

Про «первинність» права голосу як політичного права свідчить зміст Конституції України. Як суб'єктивне право громадянина виборче право сформульоване в частині першій статті 38 Конституції України (Розділ II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина»): громадяни мають право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Водночас про право голосу на виборах і референдумах ідеться в частині першій статті 70 Конституції України (Розділ III «Вибори. Референдум»).

Прикметно, що стаття 38 Конституції України є певною мірою запозиченням з міжнародних актів з питань прав людини. Зміст її положень частково збігається з положеннями статті 21 Загальної Декларації прав людини і статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

Однак ідеї виборчого права як соціальної функції або як обов'язку виборця не узгоджуються з теорією народного суверенітету. Разом з тим, ці ідеї запроваджені у практику виборів. Одним із свідчень такого запровадження є те, що в основу законодавчої регламентації виборчих систем покладено критерії доцільності. Ці критерії нерідко мають лише опосередкований зв'язок з проблематикою виборчого права як права індивіда.

За будь-яких умов визначальним є сприйняття виборчого права саме як права індивіда на участь у прямих виборах: про відповідне право йдеться практично в кожному основному законі. Ключовим елементом трактованого в такий спосіб виборчого права є право голосу. Характерно, що право голосу на всіх виборах зазвичай набувається за однакових умов, хоча й існують винятки.

Право балотуватися на виборах є, по суті, похідним від активного виборчого права. Такий зв'язок зумовлений тим, що,

по-перше, наявність у індивіда пасивного виборчого права прямо залежить від наявності в нього активного виборчого права, і це нерідко застерігається в конституції або в законах. При цьому активне виборче право сприймається як одне з політичних прав індивіда. Пасивне ж виборче право характеризує статус кандидата на виборну посаду й саму таку посаду: умови набуття цього права є різними й залежать від посади, що заміщується за результатами виборів. По-друге, досягнення цілей, на які спрямована реалізація пасивного виборчого права одних, уможлиблюється реалізацією активного виборчого права інших. По-третє, принцип загального й рівного виборчого права, який покладено в основу організації і проведення виборів як форми безпосередньої демократії, пов'язаний передусім з поняттям активного виборчого права.

Сьогодні принцип загального й рівного виборчого права має універсальне значення для організації і проведення насамперед прямих виборів, що підтверджується його закріпленням у конституціях і виборчих законах. Водночас іноді йдеться і про пряме виборче право. Наприклад, згідно з положеннями частини першої статті 71 Конституції України, вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Уживаний у згадуваній статті термін «пряме виборче право» позначає прямий характер відповідних виборів.

Принцип загального й рівного виборчого права поєднує дві взаємопов'язані ідеї, що сформувались історично. За смислом однієї з них – ідеї загального виборчого права, – активне виборче право набувається за однакових для всіх індивідів умов, які характеризуються як виборчі цензи. Виборчі цензи встановлені в конституції, а якщо це припускається самою конституцією – у виборчих законах. Вони мають бути об'єктивними за природою або зумовленими реальними суспільними потребами та відповідно обґрунтованими й такими, що не створюють привілеїв або дискримінаційних перепон для окремих індивідів або груп

індивідів, кваліфікованих за певними біологічними або, по суті, соціальними ознаками.

Ідея загального виборчого права пов'язана з ідеєю рівного виборчого права. За смислом останньої, виборче право є рівним, коли, по-перше, кожному виборцю належить один голос або однакова з будь-яким іншим виборцем кількість голосів і, по-друге, на виборах до представницьких органів влади голос (голоси) будь-якого виборця потенційно повинен здійснювати такий же вплив на їх результати, як і голоси інших виборців. Умова, за якою голоси мають однакову «вагу» на виборах, по суті означає, що кількість виборців або чисельність населення в одномандатних округах має бути однаковою або максимально близькою, а в багатомандатних округах бути в однаковій або максимально близькій пропорції до кількості представників, яких обирають у кожному відповідному окрузі.

Як уже зазначалося, загальність і рівність виборчого права є взаємопов'язаними ідеями. Нерівність виборчого права майже завжди виглядала як заперечення його загальності, а множинність і «жорсткість» виборчих цензів, котрі тривалий час супроводжували еволюцію ідеї загального виборчого права та її реалізацію, призводили до нерівності.

Загальність і рівність виборчого права іноді ставилася під сумнів у зв'язку з певними особливостями виборчих систем. Відомо, що існує три основних різновиди виборчих систем – мажоритарна, пропорційна і змішана. Суттєвим є те, що застосування будь-якої з виборчих систем спричиняє так звану втрату голосів. Це означає, що певна частина виборців голосувала за тих кандидатів чи списки кандидатів, які не були обрані або не здобули жодного мандата, і тому виглядає як не представлена за результатами виборів. Значення виборчих систем не треба абсолютизувати: вони мають сприйматися як спосіб визначення представництва, котре не може бути ідеальним хоча б з огляду на відмінності в голосуванні виборців.

*О.І. Сушинський,
доктор наук з державного управління,
професор Західноукраїнського інституту інформаційних
технологій та управління
при Донецькому державному університеті управління*

КОМПЕТЕНЦІЯ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ В АСПЕКТІ ПРАВОВОЇ ПОЗИЦІЇ

У науковій літературі питання компетенції дискутується вже тривалий час, проте й досі немає єдиного підходу до питання про визначення компетенції органів здійснення державної влади, їхніх посадових осіб [1: 36; 2: 69–73; 3].

Саме слово «компетенція» дещо відмінно трактується в різних словниках. Наприклад, у С. Локшиної, компетенція (латинською *competentia* – відповідність, співрозмірність) – коло повноважень певної установи або особи [4]. У «Словнику іншомовних слів» поняття «компетенція» (латинською *competentia* – належність за правом) трактується як сукупність повноважень (прав і обов'язків) державного або громадського органу, службової особи, що встановлюється законом, статутом даного органу або іншими нормативними актами [5]. У довіднику юридичної термінології – компетенція (латинською *competentia*, від *com- peto* – взаємно прагну; відповідаю; підходжу) – сукупність предметів відання, завдань, повноважень, прав та обов'язків державного органу або посадової особи, що визначаються конституцією [6].

Під компетенцією відділів і управлінь виконкомів Е. Додін розуміє «коло питань господарського, соціально-культурного й адміністративно-політичного будівництва, віднесених повністю або частково до їх відання, а також їх права і обов'язки у вирішенні кожного з цих питань» [1: 36]. За визначенням Б. Лазарева, компетенція органу управління – це «система його повноважень, тобто суб'єктивних прав і обов'язків особливого

роду ...» [7: 27]. При цьому «особливий рід» прав і обов'язків, на думку В. Авер'янова, полягає в тому, що вони спрямовані на реалізацію не будь-якої, а саме профілюючої (основної), тобто управлінської діяльності органу [8: 10]. Компетенція трактується також як певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством та іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності [9].

Структуруючи «компетенцію» як правове поняття, деякі автори виокремлюють у ньому три основні компоненти – предмет відання, права і обов'язки [10; 11]. При цьому поняття «предмет відання» потребує окремого тлумачення. Адже щодо цього поняття в юридичній літературі висловлено неоднозначне трактування: зокрема, К. Шеремет трактує предмет відання як певні суспільні відносини, у яких орган держави компетентний [12], Б. Лазарев – як галузі й сфери громадського життя, у яких діє орган держави [13], а Л. Григорян – як коло питань, які орган держави повинен вирішувати [14]. Проте С. Козлова висловлює протилежну точку зору, стверджуючи, що неправомірно включати до складу компетенції як правового інституту предмети відання у викладеному розумінні, оскільки останні не є правовими елементами [15].

Є також роботи, у яких перелік зазначених компонентів доповнюється ще й іншими, наприклад, Л. Коваль до цих компонентів включає також поняття територіальних меж діяльності кожного окремого органу [16], В. Губачиков, поряд з основними повноваженнями, до складу компетенції включає також основні завдання державного органу, його функції [17], І. Бачило також вважає, що функції входять складовими елементами в компетенцію й визначають, «що» робить орган, виступаючи як наслідок правовим явищем [18].

Конструюючи загальне поняття компетенції, один з авторів підручника з адміністративного права (В. Манохін) вважає, що вона має нормативний характер і включає такі основні елементи: завдання, функції, права і обов'язки, форми і методи роботи органу державного управління [19]. Проте, на думку Б. Лазаре-

ва, елементами компетенції органу управління виступають не самі функції як такі, а покладені на нього загальні права, обов'язок виконувати певні функції та комплекс конкретних повноважень (прав і обов'язків), необхідних для реалізації цих функцій [7: 101–102]. Провівши більш ґрунтовний аналіз цього питання, В. Авер'янов дійшов висновку, що функції не є однопорядковим з повноваженнями елементом компетенції органу, а виражаються в ній шляхом правового закріплення (регламентації) останніх. Таким чином, на його думку, за своєю сутністю компетенцію слід розуміти як юридичне вираження управлінських функцій шляхом закріплення за органом у спеціальних правових (так званих компетенційних, або статутних) актах цілей, завдань і необхідних для їх виконання повноважень [2: 69–73; 8: 57–60].

Проблему компетенції органів виконавчої влади, за твердженням О. Крупчана, треба розглядати з точки зору зміни суспільного призначення органів виконавчої влади, оскільки вони покликані насамперед забезпечувати реалізацію прав і свобод громадян, обстоювати інтереси особи й суспільства, а вже потім інтереси держави [20]. До визначення компетенції органу виконавчої влади, за твердженням цього автора, можна залучити усталене в минулому визначення компетенції державного органу як сукупності його прав та обов'язків (повноважень) та підвідомчості (питання відання, тобто питання, які вирішує орган, коло діяльності). Це усталене в минулому поняття, на думку автора (О. Крупчана), має бути доповнене положенням про покладену на орган виконавчої влади соціально-політичну відповідальність за результати своєї діяльності. Але тут, на наш погляд, важливим є не те, «як» відповідає, а те, «за що» відповідає та чи інша інституція, адже повноваження неодмінно обумовлюють чи «тягнуть» за собою й відповідальність. Якраз «за що» відповідає можна трактувати в контексті поняття «предмет чи питання відання».

Отже, з будь-якими публічно-владними повноваженнями та їх видами безпосередньо пов'язані відповідні функції, які характеризують напрями діяльності системи, апарату, органів

та окремих посадових осіб щодо здійснення управлінської і владної діяльності. Дозвільний принцип обумовлює чи «вимагає», щоб ці функції, насамперед ті, що пов'язані з будь-якими публічно-владними повноваженнями, були належним чином юридизовані (юридично оформлені). Проте це не означає, що функції як такі мають і можуть бути буквально прописані у відповідних актах, – вони можуть бути викладені в контексті, трактуватися як елемент статусу відповідної інституції чи як елементи субструктури, що покривають систему інших елементів. Це також означає, що функція може певним чином покривати такі поняття, як цілі, завдання та повноваження. У свою чергу, компетенція, також як певне інтегративне поняття, може покривати цілі, завдання та необхідні для їх виконання повноваження як частку «компетенційних» елементів статусу інституції. Важливо зазначити, що цілями, завданнями та необхідними для їх виконання повноваженнями перелік компетенційних елементів статусу не вичерпується. З логіки викладеного випливає, що поняття компетенції не є однопорядковим з поняттям функції, проте воно може покривати його, але не вичерпується ним.

В аспекті нашої концепції контрольної влади [21] компетенцію можна трактувати як інтегративне поняття про те, «для чого» чи «що має бути зроблено (досягнуто)», «як» і «чим» чи «якими засобами (методами та способами)» здійснюється контроль як вплив на стан і розвиток суспільних відносин [3: 131].

На сучасному етапі розвитку наукової думки та зміни в контексті трактування громадянського суспільства та суспільного призначення інституцій здійснення різних видів публічної влади, які покликані в першу чергу утверджувати й забезпечувати реалізацію прав і свобод людини, проблему компетенції інституцій здійснення публічної влади, у тому числі й Центральної виборчої комісії, слід розглядати з точки зору специфічної владної діяльності. Нагадаємо згадане вище визначення компетенції інституції здійснення публічної влади, яке належить О. Крупчану. Це визначення, на нашу думку, має бути доповнене положенням, що впливає з призначення чи місії

інституції, тобто її цілями та завданнями, а також доповнене положенням про те, якими засобами (методами та способами) вирішує питання відання та чи інша інституція. Що ж до поняття питання «підвідомчості», то воно має бути уточнене шляхом його звуження до поняття «юрисдикційності» (питання підконтрольності та відповідальності чи питання відання, за підконтрольність і вирішення яких орган несе відповідальність).

Кожний орган здійснення державної влади наділений народом через делегування відповідною компетенцією, яка закріплена у правових актах чи актами законодавства, тобто вона юридизована. Що ж до Центральної виборчої комісії та її посадових осіб, то Основний Закон є методологічною базою для створення за компетенційною ознакою їхньої моделі (образу) чи моделювання сукупністю норм поточного законодавства про Центральну виборчу комісію як конкретний вид органів здійснення державної влади.

Отже, узагальнюючи викладене, можна зробити висновок, що компетенція Центральної виборчої комісії – це сукупність її цілей і завдань, повноважень (прав та обов'язків), юрисдикційності (питання відання, за підконтрольність і вирішення яких орган несе відповідальність) та того, якими засобами (методами та способами) вона вирішує питання юрисдикційності. Це також означає, що компетенція є ознакою ідентифікації чи виокремлення Центральної виборчої комісії як конкретного органу в системі відповідних органів.

У чинній Конституції України [22] законодавець тільки інституціював Центральну виборчу комісію як певний «орган». Проте не встановив, до яких саме органів здійснення влади структурно належить Центральна виборча комісія. Тобто законодавець не окреслив не те що недостатньо, а й необхідно конституційно-правовий статус Центральної виборчої комісії.

Разом з тим Конституція України безпосередньо визначає Центральну виборчу комісію як конкретний орган організації підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні через

посилання на відповідні посади. Адже тільки в пункті 21 частини першої статті 85 розділу IV «Верховна Рада України», присвяченому визначенню конституційного статусу Верховної Ради України, ідеться про те, що до повноважень Верховної Ради України належить «призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України» [2]. Що ж до повноважень Президента України, то деякі автори вважають, що відповідна похідна функція щодо подання на розгляд Верховної Ради України кандидатур для призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії відсутня взагалі [23: 29]. Проте це, на наш погляд, хибне твердження, оскільки ця функція визначена загальною відсильною нормою пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України, де сказано, що «Президент України ... здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України». Видається також, що законодавець, відповідно до конституційно визначеного дозвільного принципу, поклав деталізацію цих положень на поточне законодавство, що має врегулювати зазначені питання. Детермінуючи певний механізм державної влади, у Конституції України тим самим закріплено й особливий статус посад членів Центральної виборчої комісії як окремого органу. Це свідчить про конституційне встановлення цим посадам і відповідним посадовим особам спеціального конституційно-правового статусу через особливість «призначення на посаду та припинення повноважень» у складі Центральної виборчої комісії. Зафіксувавши назву «Центральна виборча комісія», Конституція України тим самим передбачила її існування та певну стабільність функціонування. У такому розумінні Конституцію України можна трактувати як установчий акт, яким організовано (засновано) Центральну виборчу комісію. Розуміючи так установчий акт про Центральну виборчу комісію, дійдемо висновку, що Президент України та Верховна Рада України щодо Центральної виборчої комісії компетентні тільки в частині формування її складу, а не заснування. Тобто вони не здійснюють установчих функцій щодо Центральної виборчої комісії.

Деяких питань стосовно статусу Центральної виборчої комісії можна уникнути, якщо чіткіше визначити компетенцію, зокрема, розмежувати повноваження Президента України та органів здійснення державної влади, насамперед Верховної Ради України й органів здійснення виконавчої влади. Наприклад, чіткіше окреслити статус Президента України як одноосібної інституції, що здійснює контрольну владу, тоді Центральну виборчу комісію можна чітко визначити як колегіальний орган спеціальної компетенції, у тому числі й щодо здійснення контролю. Водночас постановити, що не лише одноособовими перевагами Верховної Ради України чи Президента України є питання призначення, припинення повноважень і відповідальності членів Центральної виборчої комісії. Ці особи повинні мати певний імунітет, пов'язаний з їхнім статусом у складі цього органу.

За своїм конституційно-правовим статусом Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Цей статус є чинником контролю Президента України за виборчим процесом. Тобто контроль виборчого процесу є однією з основних його предметних функцій – «гаранта Конституції», а відтак, і забезпечення національної безпеки України. Особливість конституційно-правового статусу Президента України є чинником його особливої компетенції щодо дій Центральної виборчої комісії чи/та окремих її членів. Це стосується насамперед ситуації, коли їхні дії видаються недоцільними, неекономічними чи неефективними за досягнутим чи можливим результатом.

Аналізуючи та коментуючи законодавство про статус Центральної виборчої комісії, багато авторів, як правило, не відзначають його якихось текстуальних особливостей. Не відзначають якихось особливостей, зокрема дискусійних положень і неоднозначних трактувань законодавства про статус Центральної виборчої комісії, також і автори навчальних підручників з конституційного права [24].

Загалом можна припустити, що домінуючою є думка про те, що Центральна виборча комісія є специфічним державним органом [25] чи правозастосовчим органом [26: 4]. Викладене означає, що у відомій в Україні науковій та навчальній літературі не ведеться належна дискусія щодо сутності конституційно-правового статусу Центральної виборчої комісії. Проте трактування Центральної виборчої комісії як державного органу, як органу держави чи як правозастосовчого органу є ознакою проблемності питання про її конституційно-правовий статус. Тобто в сучасній науці є багато дискусійних, суперечливих у своїй сутності відповідей на запитання: «У чому полягає сутність конституційно-правового статусу Центральної виборчої комісії?». Тому ми наголошуємо на проблемності питання про сутність конституційно-правового статусу Центральної виборчої комісії. Водночас в аспекті інституту влади йдеться також і про проблему інституційної ідентифікації Центральної виборчої комісії.

Отже, на належному науковому рівні практично не ведеться дискусія щодо сутності конституційно-правового статусу Центральної виборчої комісії, насамперед у владно порівняльному та ієрархічному аспектах. Це означає, що окреслюються неврегульовані питання чи навіть наукова та науково-практична проблема конституційно-правового статусу Центральної виборчої комісії.

Викладене означає, що в аспекті загальної проблеми компетенції різних інституцій здійснення публічної влади та окремих її видів, насамперед державної влади, метою окремої роботи має бути врегулювання питання про сутність конституційно-правового статусу Центральної виборчої комісії.

Для досягнення цієї мети необхідно:

1) установити чинники інституціалізації Центральної виборчої комісії у владному аспекті;

2) визначити, зокрема розмежувати, конституційний аспект компетенції Президента України, органів здійснення державної влади, Центральної виборчої комісії щодо визначення й реалізації державної політики у сфері організації та проведення виборів Президента України, а також виборів до складу органів

здійснення державної влади та до складу органів здійснення місцевого самоврядування;

3) з'ясувати трактування законодавцем поняття «відповідальність» Центральної виборчої комісії, зокрема її «складу»;

4) виявити норми законодавства, насамперед Конституції України, які можуть потребувати офіційного тлумачення чи внесення змін і доповнень у частині компетенції Президента України, Центральної виборчої комісії, органів здійснення державної влади, щодо визначення та реалізації державної політики у виборчому процесі.

У методології дослідження інституціалізації Центральної виборчої комісії необхідно застосувати детермінаційний підхід, сутністю якого є виокремлення й ранжування та субординування інституцій за ознакою їх автономності чи самостійності [21: 26; 27: 54]. Досліджуючи конституційно-правовий статус Центральної виборчої комісії, у своїх міркуваннях ми йдемо від суб'єкта чи органу, а загалом кажучи, – від інституції (особи), певним чином співвідносною з поняттям «влада». В інших випадках, розмірковуючи про владу, яку чинить та чи інша інституція, ми йдемо від поняття функції, навіть можна зазначити, що йдемо від поняття інституту відповідної влади та способу її здійснення. Під інституцією здійснення влади розуміємо цілісну автономну (орган) чи навіть незалежну (найчастіше ми трактуємо її як суб'єкт, проте це не зовсім вдалий термін, оскільки його вживання є досить поширеним, а тому в контексті нашого підходу не зовсім адекватним) організацію (організаційне утворення). Отже, як основу видової систематизації інституцій здійснення публічної влади, у тому числі здійснення державної влади, тут визначено принцип компетенційної чи юридично-інституційної детермінації. Це означає, що за ступенем юридично-інституційної детермінації як орган здійснення будь-якої влади розглядаємо тільки певну частину чогось (цілого), тобто організаційного утворення, яке може функціонувати тільки в певній системі. Важливо зазначити, що, відповідно до цієї концепції, функціонування окремо взятого органу здійснення будь-якого виду влади ще не дає ефекту, що визначається понят-

тям «влада», який досягається внаслідок інтегративного впливу здійснення системи «владних» функцій та повноважень [28]. Тобто тут сутністю поняття «влада» є стан, спричинений інтегративним впливом одного явища на інше.

Основними критеріями для систематизації інституцій здійснення публічної влади, зокрема органів здійснення державної влади, є:

- установча належність;
- легалізація, зокрема порядок утворення, реорганізації та припинення діяльності;
- обсяг компетенції, насамперед повноважень і відповідальності;
- масштаби діяльності (територіальні, часові тощо);
- особливості регламенту щодо компетенційного впливу, зокрема здійснення функцій та повноважень;
- ресурси та способи розпорядження ними.

На рівні постановки проблемного питання можемо припустити, що державний орган і орган здійснення державної влади – це, відповідно, родове та видове поняття.

Закон України «Про Центральну виборчу комісію» [29], відповідно до Конституції України, визначає порядок утворення, правовий статус, основні засади організації діяльності Центральної виборчої комісії як постійно діючого колегіального державного органу, до компетенції якого належить забезпечення організації підготовки і проведення виборів і референдумів в Україні, забезпечення реалізації й захисту конституційних виборчих прав громадян України і прав на участь у референдумах, суверенного права українського народу на виявлення своєї волі.

Законодавець постановив, що Центральна виборча комісія «очолює систему виборчих комісій ...» (ч. 2, ст. 1 [29]). Це означає, що законодавець детермінує Центральну виборчу комісію як орган вищої компетенції в системі відповідних органів. Вона також, відповідно до цієї ж норми Закону, «здійснює контроль за діяльністю та консультативно-методичне забезпечення

виборчих комісій ...» Відповідно до Закону, Центральна виборча комісія є юридичною особою (ч. 3, ст. 1 [29]). Проте, у контексті нашого розуміння, поняття «юридична особа» – це питання, яке потребує окремого розгляду [27].

Законодавець трактує Центральну виборчу комісію як орган державної влади. Про це свідчить також і зміст норми частини першої статті третьої Закону, де визначено, що «Комісія є колегіальним державним органом, який здійснює свої повноваження самостійно, незалежно від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб» [29]. Таким чином, слова «від інших органів державної влади» «об'єднують» Центральну виборчу комісію та органи державної влади в систему.

Однією з основних ознак правової держави є втілення дозвільного принципу в статус органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Цей принцип щодо Центральної виборчої комісії, її посадових осіб також закріплено відповідною нормою чинного Закону України «Про Центральну виборчу комісію» в такому формулюванні: «Комісія та її члени зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України (254к/96-ВР), цим та іншими законами України» (ч. 2 ст. 3 Закону [29]). Ця норма буквально відтворює відповідну норму Основного Закону, де також встановлено, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ч. 2 ст. 19 [22]). Порівнюючи ці норми, також дійдемо висновку, що законодавець відносить Центральну виборчу комісію до органів «державної влади». У цих нормах потребує окремого визначення таке словосполучення: «...лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб». Це словосполучення, на наш погляд, співвідносне, а можливо, і покриває поняття «компетенції» як елемент статусу. Відповідно до логіки цього міркування впливає, що в низхідному напрямі ці поняття

потрібно записати в такій послідовності: статус, компетенція, повноваження.

Викладений тут дозвільний принцип обумовлює обов'язковість закріплення в законодавстві компетенції Центральної виборчої комісії та її посадових осіб, тобто будь-які дії Комісії, як органу, так і її посадових осіб, повинні бути прописані нормами матеріального та процесуального законодавства. Інакше кажучи, дозвільний принцип детермінує заборону для Центральної виборчої комісії та її членів як посадових осіб здійснювати будь-яку діяльність у певній галузі суспільних відносин або діяти іншим специфічним способом, якщо для цього не існує законного дозволу чи формального закону, який уповноважує їх на такі дії. Відповідно до цього принципу, вони зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбаченими Конституцією та законами України.

Законодавець, виходячи з інтересів людини та необхідності її захисту від зловживання чи будь-якого корисливого інтересу, пов'язаного зі здійсненням влади, зобов'язаний передбачити підстави, межі і способи діяльності Центральної виборчої комісії та її членів. Інколи висловлюються пропозиції про те, що потрібно заборонити особам, які здійснюють владу, учиняти певні дії чи, інакше кажучи, робити «те» чи «інше». Проте це хибний шлях, адже реалізація в компетенційному законодавстві дозвільного принципу жорстко детермінує їхні дії, тому ці особи можуть учиняти дії тільки відповідно до «чогось», те, «що» та в такий спосіб, «як» це передбачено законодавством. Це означає, що в законодавстві слід розвивати компетенцію Центральної виборчої комісії та її членів через норми дозволу, а не норми заборони, а також розвивати питання відповідальності Комісії та її членів. Адже аксіоматичним є те, що сутність дозвільного принципу в компетенції будь-яких інституцій полягає в забороні того, що не дозволено. Тому насамперед потрібно розвивати інститут відповідальності цих осіб за неюридизовані дії і/або дії в неюридизований спосіб.

У контексті викладеного, видається цілком логічною норма частини першої статті десятої Закону, де визначено, що

«Комісія приймає рішення з питань, що належать до її повноважень, після їх розгляду на своїх засіданнях» [29]. Ця норма є імперативною як щодо виду акта, так і щодо способу його ухвалення. Тут важливо розмежувати етап та спосіб і форму «встановлення факту» та «підстав» для ухвалення рішення. Тому, на наш погляд, такий документ, як «протокол», щодо правової сутності якого ведеться дискусія [26], необхідно розглядати підставою для ухвалення рішення.

Важливою для аналізу правової позиції Центральної виборчої комісії є імперативна норма Закону про те, що «у разі виявлення у процесі розгляду питання на засіданні Комісії ознак вчинення злочину чи іншого правопорушення Комісія приймає рішення про звернення до відповідних правоохоронних органів та передає їм відповідні матеріали» (ч. 4, ст. 13 [29]). Імперативність цієї норми полягає в тому, що Центральна виборча комісія зобов'язана прийняти рішення про відповідне звернення до правоохоронних органів. Важливою в аспекті правової позиції є законодавчо закріплене право члена Комісії при здійсненні повноважень у разі незгоди з рішенням, прийнятим Комісією, у письмовій формі викласти свою окрему думку, яка додається до протоколу засідання Комісії (п. 10, ч. 3, ст. 29 [29]). В іншому випадку відсутність окремої думки може чи повинна трактуватися як згода навіть у тому випадку, коли той чи інший член комісії не голосував за прийняття відповідного рішення.

Отже, в аспекті викладеного, для належного аналізу та оцінки правової позиції Центральної виборчої комісії потребують подальшого дослідження та врегулювання такі питання:

- ідентифікації чи виокремлення Центральної виборчої комісії як конкретного органу в системі відповідних органів, зокрема в системі державних органів і органів державної влади;
- мотивації та підстав припинення повноважень складу чи/та членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України чи/та інших суб'єктів;
- компетенції щодо контролю за забезпеченням організації підготовки та проведенням виборів і референдумів в Україні;

– юридичної сили та строковості регламенту Центральної виборчої комісії, адже Комісія та її члени зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією України (254к/96-ВР) та законами України;

– відповідальності Центральної виборчої комісії, її складу чи/та її членів за неюрідизовані дії і/або дії в неюрідизований спосіб;

– розмежування етапів і способів та форми «встановлення факту» та «підстав» для ухвалення Центральною виборчою комісією рішення.

Урегулювання цих питань дасть змогу розвинути методологію аналізу й оцінки дій Центральної виборчої комісії та її членів.

Список використаних джерел

1. Додин Е.В. Отделы и управления исполкомов местных Советов. – М.: Юрид. лит-ра, 1971. – С. 36.

2. Авер'янов В.Б. Діяльність апарату державного управління: складові змісту // Держ. управління в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Вид-во ТОВ «СОМИ», 1999. – С. 69–73.

3. Сушинський О.І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів: Монографія. – Львів: ПТВФ «АФІША», 2003. – 176 с.

4. Локшина С.М. Краткий словарь иностранных слов. – М.: Советская Энциклопедия, 1968. – С. 147.

5. Словник іншомовних слів / За ред. акад. АН Української РСР О.С. Мельничука. – К., 1985. – С. 431.

6. Головченко В.В., Ковальський В.С. Юридична термінологія: Довідник. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 72.

7. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит-ра, 1972. – С. 27.

8. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. – К.: Наук. думка, 1979. – С. 10.

9. Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – С. 59.

10. Корнієнко М.І. Правове становище відділів і управлінь виконавчих комітетів місцевих Рад. – К.: Наук. думка, 1973. – С. 48.

11. *Половінська Г.* Роль і місце апарату управління в органах виконавчої влади // Вісник УАДУ. – 2001. – № 1. – С. 148–153.
12. *Шеремет К.Ф.* Компетенция местных Советов. – М.: Юрид. лит-ра, 1963. – С. 13.
13. *Лазарев Б.М.* О компетенции органа Советского государства // Советское государство и право. – 1964. – № 10. – С. 43.
14. *Григорян А.А.* Советы – органы власти и народного самоуправления. – М.: Юрид. лит-ра, 1965. – С. 87.
15. *Козлова С.И.* Разграничение компетенции местных Советов и их исполкомов // Советское государство и право. – 1968. – № 11. – С. 100–101.
16. *Коваль Л.* Адміністративне право України. – К.: Основи, 1994. – С. 28.
17. *Губачиков В.И.* О понятии компетенции органов внутренних дел автономной республики // Вестник Московского университета (Право). – 1970. – № 6. – С. 59.
18. *Бачило И.Л.* Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). – М.: Юрид. лит-ра, 1976. – С. 52–54.
19. Советское административное право: Учебник / Под ред. В.М. Мамохина. – М.: Юрид. лит-ра, 1977. – С. 81–83.
20. *Крупчан О.Д.* Компетенція органів виконавчої влади: питання теорії // Держ. управління в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Вид-во ТОВ «СОМИ», 1999. – С. 73–77.
21. *Сушинський О.І.* Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
22. Конституція України (Основний закон): Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 249.
23. *Фурашек В.М., Коваль М.І., Маглюй С.А.* Системна інформатизація виборчих і референдумних процесів в Україні: Монографія. – К.: Парл. вид-во, 2004. – 608 с.
24. Конституційне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наук. думка, 1999. – 800 с.
25. Адміністративне право України: Академічний курс: Підруч.: У 2 томах: Т. 1: Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
26. Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори Президента України» у редакції 2004 року: Збірник матеріалів до науково-практичної конференції. – К.: ПЦ «Фоліант», 2005. – 200 с.

27. *Сушинський О.І.* Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: Дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / Українська академія державного управління при Президентові України. – К., 2002. – 401 с.

28. *Сушинський О.І.* Ідея політичної реформи в Україні // Соціально-економічна ефективність державного управління: теорія, методологія та практика: Матеріали щорічної науково-практичної конференції 23 січня 2003 р. / За заг. ред. А. Чемериса. – Ч. 2. – Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2003. – С. 455–458.

29. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30 червня 2004 року № 1932-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 448.

*Н.В. Богашева,
директор Інституту виборчого права
Ю.Б. Ключковський,
народний депутат України*

ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ ЩОДО УТВОРЕННЯ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ, ФОРМУВАННЯ ЇХ СКЛАДУ, А ТАКОЖ ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ ТА ЇХ ЧЛЕНІВ

Виборчі комісії є спеціальними державними колегіальними органами управління виборчим процесом, які, відповідно до своїх повноважень, забезпечують здійснення визначених Конституцією та законами України принципів і засад виборчого процесу, організацію підготовки і проведення виборів. Саме на них покладені повноваження забезпечити виборцям – громадянам України – умови для здійснення свого конституційного права голосу.

Система виборчих комісій для виборів Президента є трирівневою й побудована на основі територіальної організації виборів. Ієрархічна вертикаль виборчих комісій, зокрема, означає формування комісій зверху вниз, контроль за діяльністю комісій нижчого рівня, а в передбачених законом випадках – також і дострокове припинення повноважень комісій нижчого рівня або окремих їх членів.

Систему виборчих комісій очолює Центральна виборча комісія, яка є постійно діючим державним органом. Територіальна виборча комісія підпорядкована Центральній виборчій комісії та уповноважена вести підготовку, організувати і проводити вибори в межах одного з 225 територіальних округів. Дільнична виборча комісія підпорядкована відповідній територіальній виборчій комісії та уповноважена готувати, організувати і проводити голосування виборців на виборчій дільниці, що входить до складу територіального або окремого закордонного виборчого округу.

Законом держава покладає на виборчі комісії забезпечення повного й однакового дотримання законодавства України щодо виборів Президента України на всій території України.

Виборча комісія є колегіальним органом: усі питання розглядаються комісією колегіально, а рішення приймаються на її засіданні відкритим голосуванням більшістю голосів (крім окремих випадків).

Виборчі комісії здійснюють свої повноваження на принципах законності, об'єктивності, незалежності, колегіальності, відкритості й публічності. Статус спеціального державного органу поширює на виборчу комісію положення статті 19 Конституції України, згідно з якою виборчі комісії та їх члени можуть діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачених Конституцією та законами України. Члени комісії є посадовими (службовими) особами комісії; як наслідок, на час роботи у складі виборчої комісії на членів комісій поширюються гарантії та обов'язки, які мають посадові особи органів влади. Виборчі комісії незалежні від інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування й не підпорядковані їм. Рішення виборчої комісії, прийняті в межах її повноважень, обов'язкові для виконання всіма учасниками виборчого процесу, а також органами державної влади та органами місцевого самоврядування на відповідній території.

Утворення Центральної виборчої комісії регламентується пунктом 21 статті 85 Конституції України. Будучи постійно діючим державним органом, Комісія утворюється лише один раз; це відбулося в 1997 році, коли був затверджений її перший склад. Саме тому Закон України «Про Центральну виборчу комісію» (у редакції 2004 року) не передбачає процедури утворення Комісії; Розділ II цього Закону регулює питання складу, порядку формування та організації діяльності Комісії.

Територіальні та дільничні виборчі комісії є тимчасовими органами, які діють протягом обмеженого часу під час виборчого процесу; їх повноваження припиняються у визначений законом строк після офіційного оприлюднення результатів виборів. Проте можливе й дострокове припинення повноважень комісії,

після чого формується новий її склад. У зв'язку із цим виникає питання: чи слід розрізняти *утворення* комісії та *формування складу* комісії; *припинення повноважень складу* комісії, *припинення повноважень комісії* та *ліквідацію* комісії.

Під час виборів Президента України 2004 р. неодноразово виникали ситуації, пов'язані з припиненням повноважень окремих членів комісій та включенням до їх складу нових кандидатур. Непростими на практиці виявилися питання формування керівного складу комісій – призначення на посаду голови, заступника голови, секретаря комісії, а також їх заміни. Закон дає певну правову регламентацію цих процедур, підстав та способу їх здійснення. Однак практика правозастосування виявилася багатшою і складнішою. Саме тому дослідження правових позицій Центральної виборчої комісії із цих питань є актуальним.

Тут ми аналізуємо правові позиції Центральної виборчої комісії на основі розгляду масиву організаційно-розпорядчих рішень із цих питань, а також ряду рішень за підсумками розгляду скарг. Правові позиції стисло викладені також у Методичних рекомендаціях з питань утворення дільничних виборчих комісій з виборів Президента України 31 жовтня 2004 року та внесення змін до їх складу¹, у яких Центральна виборча комісія по суті узагальнила власний досвід утворення територіальних виборчих комісій.

Утворення виборчих комісій

Утворення виборчої комісії слід відрізнити від початку здійснення нею своїх повноважень. Ця правова норма зафіксована в частинах других статей 26 (стосовно територіальних комісій) та 27 (стосовно дільничних комісій) Закону «Про вибори Президента України», яка стверджує: «Повноважен-

¹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 8 вересня 2004 року № 492 «Про Методичні рекомендації з питань утворення дільничних виборчих комісій з виборів Президента України 31 жовтня 2004 року та внесення змін до їх складу».

ня... комісії починаються з дня, наступного після дня прийняття рішення про їх утворення».

Однак і сам акт утворення комісії є складним: він містить дві складові – *інституційне утворення* комісії як органу та *первинне формування її складу* (у тому числі керівництва). Різниця між цими складовими підкреслюється нормою частини восьмої статті 30 Закону: у разі дострокового припинення повноважень комісії *затверджується новий склад* комісії, а не відбувається нове її *утворення*.

Центральна виборча комісія, відповідно до покладених на неї повноважень, утворювала територіальні виборчі комісії (частина друга статті 23 Закону), а також дільничні виборчі комісії закордонних виборчих дільниць (частина п'ята статті 24 Закону).

Відповідно до статті 23 Закону, територіальна виборча комісія утворюється не пізніше як за вісімдесят днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії в кількості не менше десяти осіб. Під час виборчого процесу 2004 року встановлений строк закінчувався 11 серпня. Строк надходження подань від установлених Законом суб'єктів (кандидатів на пост Президента України) – 85 днів до дня виборів – спливав 6 серпня.

Станом на 6 серпня 2004 року до Центральної виборчої комісії надійшли були подання до складу територіальних комісій від 23 (із 26 зареєстрованих) кандидатів на пост Президента України. В останній день встановленого Законом строку Центральна виборча комісія утворила 225 територіальних виборчих комісій з виборів Президента України та затвердила їх склад². З наступного дня розпочалося здійснення повноважень територіальними виборчими комісіями.

Аналогічно, у встановлені статтею 24 Закону строки, Центральна виборча комісія утворила дільничні виборчі комісії закордонних виборчих дільниць³.

² Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 11 серпня 2004 року № 375 «Про утворення територіальних виборчих комісій з виборів Президента України».

³ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 24 вересня 2004 року № 691 «Про утворення дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць з виборів Президента України 31 жовтня 2004 року».

Однак слід зазначити, що згодом правова позиція Центральної виборчої комісії стосовно утворення комісії та формування її складу виявилася відмінною від викладеної тут.

Після дострокового припинення повноважень (але не ліквідації) територіальної виборчої комісії округу № 100 (ми обговоримо це питання пізніше) ЦВК прийняла рішення⁴, яким *утворила* територіальну виборчу комісію цього округу. Важко погодитися з тим, що така позиція відповідає як нормі Закону, так і логіці розвитку подій. Адже рішення про *ліквідацію (припинення діяльності)* територіальної виборчої комісії ЦВК не приймала. Складається враження, що із цього кроку й розпочалося подальше порушення порядку формування цієї комісії (це питання теж буде розглянуто пізніше).

На жаль, Закон України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» від 8 грудня 2004 року не додав ясності щодо розуміння цих питань. Частина друга та третя статті 2 цього Закону містять формулювання: «... виборча комісія *утворюється* у складі...» До честі Центральної виборчої комісії, слід відзначити, що на виконання цього Закону Комісія не утворила територіальні виборчі комісії, а *сформувала їх новий склад*⁵.

Формування складу виборчих комісій

Формування складу комісії полягає у визначенні осіб, які набувають статусу та повноважень членів комісії. Закон передбачає включення до складу комісії усіх поданих кандидатом осіб (частина четверта статті 23, частина восьма статті 24) при умові їх відповідності вимогам до осіб, які можуть бути членами

⁴ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 12 листопада 2004 року № 1203 «Про утворення територіальної виборчої комісії територіального виборчого округу № 100 (Кіровоградська область)».

⁵ Постанова Центральної виборчої комісії від 16 грудня 2004 року № 1317 «Про формування складу територіальних виборчих комісій з виборів Президента України для організації та проведення повторного голосування 26 грудня 2004 року».

територіальної виборчої комісії (далі – кваліфікаційним вимогам), встановленим частинами шостою та сьомою статті 23 Закону.

Як ми вже зазначали, відповідно до Закону, Центральна виборча комісія єдиним рішенням² утворила територіальні виборчі комісії та сформувала їх склад. Того ж дня Центральна виборча комісія прийняла ряд постанов⁶, якими відмовила кандидатам на пост Президента України у включенні до складу територіальних виборчих комісій декотрих із запропонованих ними осіб з підстав невідповідності вимогам Закону як самого подання, так і окремих кандидатур.

Недотримання вимог закону до подання кандидата на пост Президента України. Як зазначено в частині другій статті 23 Закону, кандидатури до складу територіальних виборчих комісій подаються кандидатами на пост Президента України (не більше двох осіб до складу однієї комісії) у письмовому вигляді *за підписом кандидата, засвідченим в установленому законом порядку*. Центральна виборча комісія затвердила «Роз'яснення щодо порядку реєстрації та статусу уповноважених представників і довірених осіб кандидатів на пост Президента України, офіційних спостерігачів від кандидатів на пост Президента України та політичних партій, виборчих блоків політичних партій, які висунули кандидатів на пост Президента України, на виборах Президента України 31 жовтня 2004 року»⁷, абзац четвертий пункту 2 яких уточнює, що підписи мають бути засвідчені «в установленому порядку відповідно до Закону України «Про нотаріат». На підставі того, що «підпис кандидата не засвідчений в установленому законом порядку», Центральна виборча комісія відмовила кандидату

⁶ Див.: Постанови Центральної виборчої комісії від 11 серпня 2004 року №№ 350–368 під однаковими назвами «Про подання кандидата на пост Президента України ... щодо кандидатур до складу територіальних виборчих комісій з виборів Президента України».

⁷ Постанова Центральної виборчої комісії від 8 липня 2004 року № 164 «Про Роз'яснення щодо порядку реєстрації та статусу уповноважених представників і довірених осіб кандидатів на пост Президента України, офіційних спостерігачів від кандидатів на пост Президента України та політичних партій, виборчих блоків політичних партій, які висунули кандидатів на пост Президента України, на виборах Президента України 31 жовтня 2004 року».

на пост Президента Комісаренку С.В. у включенні до складу територіальних виборчих комісій усіх його представників⁸.

Природними є вимога надання згоди на роботу у складі комісії особою, яка пропонується до її складу, а також право на відмову від своєї згоди. У разі відсутності такої заяви Центральна виборча комісія відмовляла у включенні відповідної особи до складу комісії (див. згадані постанови №№ 350, 351, 353, 354, 355 (27 осіб), 359 (5 осіб), 361, 362, 364, 368).

Були випадки, у яких Центральна виборча комісія відмовляла у включенні до складу комісій і з інших підстав:

– запропонована особа відкликала свою заяву про згоду на участь у роботі комісії (постанова № 367);

– у заяві особи не було вказане громадянство, а дата народження, зазначена в поданні, не відповідає даті народження, зазначеній у заяві особи (постанова № 361);

– замість заяви особи, включеної до подання, про згоду на участь у роботі комісії додана заява іншої особи (постанова № 361);

– ім'я особи в поданні не відповідає імені, зазначеному в заяві (постанова № 362).

У подібних ситуаціях Центральна виборча комісія зайняла правову позицію, за якою вважала, що «на порушення частини третьої статті 23 Закону України «Про вибори Президента України» його заява про згоду на участь у роботі виборчої комісії не додана до подання».

Однак така позиція витримувалася не завжди. Центральною виборчою комісією була задоволена заява голови територіальної виборчої комісії територіального виборчого округу № 101 С. про виправлення помилки в додатку 11 до постанови Центральної виборчої комісії про утворення територіальних виборчих комісій², у якій відбувається заміна імені «Лариса», зазначеного в постанові, на ім'я «Раїса»⁹. При цьому Комісія не

⁸ Постанова Центральної виборчої комісії від 11 серпня 2004 року № 357 «Про подання кандидата на пост Президента України Комісаренка С.В. щодо кандидатур до складу територіальних виборчих комісій з виборів Президента України».

⁹ Постанова Центральної виборчої комісії від 11 жовтня 2004 року № 821 «Про внесення змін до додатку 11 до постанови Центральної виборчої комісії від 11 серп-

дослідила причин такої невідповідності та можливості того, що, відповідно до сформульованої вище правової позиції, повноваження голови територіальної комісії протягом двох місяців здійснювала особа, чия «заява про згоду на участь у роботі виборчої комісії не додана до подання».

Недотримання кваліфікаційних вимог. Частини шоста й сьома статті 23 Закону встановлюють вимоги до членів комісії. Особа може бути членом виборчої комісії, якщо вона:

- є громадянином України й має право голосу (тобто є виборцем);
- проживає в межах відповідного територіального округу або міста, на території якого розташований цей округ;
- не є іншим суб'єктом виборчого процесу (кандидатом на пост Президента України, уповноваженим представником, довіреною особою);
- не є посадовою або службовою особою органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- не утримується в установі кримінально-виконавчої системи;
- не має судимості за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;
- входить до складу тільки однієї виборчої комісії (див. також частину третю статті 29 Закону).

Центральна виборча комісія, розглянувши первинні подання кандидатур до складу територіальних виборчих комісій та додані до них заяви осіб про їхню згоду працювати у складі комісій, встановила невідповідність зазначеним кваліфікаційним вимогам у таких випадках⁶:

- запропонована особа не проживає в межах відповідного виборчого округу (постанови №№ 350, 354 (6 осіб), 356, 358, 359, 361, 362, 363, 366, 368);
- запропонована особа є посадовою особою органу державної влади (постанови №№ 352, 356 (2 особи), 360, 363, 364);

ня 2004 року № 375 "Про утворення територіальних виборчих комісій з виборів Президента України".

– запропонована особа є посадовою особою органу місцевого самоврядування (постанови №№ 350, 352, 367);

– запропонована особа зареєстрована довіреною особою кандидата на пост Президента України (постанова № 366).

В іншій ситуації Центральна виборча комісія, виявивши одну й ту саму особу в поданні кандидата до складу одразу двох виборчих комісій, визнала більш суттєвою обставиною проживання особи в одному із зазначених округів, ніж невключення до складу комісії зазначеної особи у зв'язку з неправильно оформленим поданням кандидатом (постанова № 366).

Відповідно до частини четвертої статті 23 Закону, частини восьмої статті 24 Закону, до складу виборчої комісії включаються *всі* внесені представники від кандидатів на пост Президента України. Обов'язкове врахування подання кандидатів при формуванні виборчих комісій є важливою гарантією дотримання засад вільних і чесних виборів, демократичності і прозорості виборчого процесу, адекватності встановлення підсумків народного волевиявлення, об'єктивного та безстороннього характеру діяльності комісії в цілому.

Отже, правова позиція Центральної виборчої комісії щодо розуміння цього положення Закону полягала в тому, що заборона відхилити подання стосується лише випадку, коли подання оформлене відповідно до вимог Закону, а особи, запропоновані до складу комісій, відповідають кваліфікаційним вимогам.

Таким чином, Центральна виборча комісія при формуванні виборчих комісій підійшла об'єктивно та безсторонньо, відмовляючи у включенні осіб до складу виборчих комісій тільки у випадках явного порушення вимог Закону.

Інакше слід кваліфікувати правову позицію Центральної виборчої комісії при зміні складу територіальної виборчої комісії територіального округу № 100 після дострокового припинення повноважень її попереднього складу⁴. Особливість ситуації полягала в тому, що це питання розглядалося після втрати кандидатами на пост Президента України, які не були включені до виборчого бюлетеня для повторного голосування, статусу

суб'єкта виборчого процесу¹⁰, а отже (відповідно до правової позиції ЦВК), права вносити кандидатури до складу комісій.

Як ми вже зазначали, у цій ситуації Центральна виборча комісія виходила з правової позиції про *утворення* територіальної виборчої комісії, у зв'язку із чим вважала за необхідне застосувати процедури *первинного* формування комісії та подання кандидатур до її складу відповідно до частини третьої статті 23 Закону, зокрема положення про те, що кожен кандидат може подати до її складу *не більше двох кандидатур*. При цьому Комісія відмовилася застосувати норми частини п'ятої статті 85 Закону, яка регламентує доповнення виборчої комісії при зниженні її чисельності нижче від мінімальної в період *підготовки повторного голосування*, коли свій статус зберегли лише *два кандидати*. Якщо виходити із цієї позиції, то при зменшенні кількості членів комісії до нуля (припинені повноваження всіх членів комісії) два кандидати повинні подати по п'ять кандидатур, щоб забезпечити мінімальний склад комісії (10 осіб).

До ЦВК надійшли подання від кандидатів на пост Президента України В. Ющенка, яким до складу комісії запропоновано п'ять осіб, та В. Януковича, яким до складу комісії запропоновано двох осіб. Таким чином, ЦВК отримала подання щодо семи кандидатур від кандидатів.

Порядок формування комісії, відповідно до частини п'ятої статті 23 Закону, передбачає: «...якщо кількість запропонованих до складу виборчої комісії осіб становить менше десяти осіб, територіальна виборча комісія утворюється Центральною виборчою комісією за поданням її Голови у кількості десяти осіб з обов'язковим урахуванням поданих кандидатур від кандидатів на пост Президента України, внесених відповідно до частини третьої цієї статті». Таким чином, відповідно до вимог Закону, у ситуації, що склалася, Комісія мала затвердити десять кандидатур, у тому числі сім від кандидатів і три кандидатури за

¹⁰ Див. «Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про вибори Президента України» під час організації підготовки та проведення повторного голосування з виборів Президента України», затверджене Постановою Центральної виборчої комісії від 10 листопада 2004 року № 1177.

пропозицією Голови Комісії. Однак Голова Центральної виборчої комісії вніс своє подання, яким до складу комісії запропонував шість осіб.

Послідовно реалізуючи правову позицію щодо первинного утворення територіальної виборчої комісії, ЦВК вирішила, що до затвердження нового складу територіальної виборчої комісії мають застосовуватися положення частини третьої статті 23 Закону, оскільки повноваження попереднього складу цієї комісії припинено достроково в повному складі. Комісія застереглася щодо врахування «особливостей положень частини п'ятої статті 85 Закону», однак у чому полягало таке врахування, установити неможливо. З іншого боку, частина третя статті 23 Закону, на яку посилається ЦВК, вимагає не лише подання від кожного кандидата не більше двох осіб, а й внесення такого подання *не пізніше як за 85 днів до дня виборів*.

Посилаючись на частину п'яту статті 23 Закону, Комісія зайняла позицію, за якою кожен кандидат на пост Президента України має право внести до складу територіальної виборчої комісії *не більше двох осіб*. На цій підставі було відмовлено у включенні до складу територіальної виборчої комісії виборчого округу № 100 трьох осіб із числа внесених кандидатом на пост Президента України В. Ющенком. Кандидатури, яким було відмовлено у включенні, Комісія визначила на свій розсуд. Тим самим було створено прецедент щодо дій Комісії в разі, коли кількість поданих кандидатур від суб'єкта подання перевищує встановлену межу.

Формування керівного складу комісій

Призначення керівників виборчої комісії є відповідальним етапом формування їх складу з огляду на значну роль таких посадових осіб в організації роботи виборчих комісій. Частина восьма статті 23 Закону не просто надає право кожному кандидату на пост Президента України мати такі посади, а й дає кількісний вимір: кандидат має право на пропорційну частку посад голови, заступника голови та секретаря виборчої комісії.

Врахування досвіду, освіти та підготовки. У частині третій статті 23 та частині сьомій статті 24 Закону «Про вибори Президента України» в поданні кандидатур передбачено зазначення відомостей щодо досвіду їх участі у виборчих комісіях або наявності відповідної освіти чи підготовки. Тим самим законодавець, хоча прямо не передбачив, але створив передумови для того, щоб розподіл керівних посад відбувся з урахуванням освіти і відповідного члена комісії, наявного в нього досвіду щодо попередньої роботи у складі виборчих комісій, а також наявності відповідної підготовки (участь у семінарах, тренінгах, інших навчаннях). Центральна виборча комісія при цьому мала б узяти до уваги також пропозиції кандидатів на пост Президента щодо відповідних посад.

Однак Центральна виборча комісія при утворенні територіальних виборчих комісій зайняла позицію формального підходу до вирішення цих питань, не вважаючи за потрібне проявити ініціативу щодо враховування наявності відповідної освіти, досвіду чи спеціальної підготовки при визначенні керівництва виборчих комісій.

Не брався до уваги навіть такий досить очевидний показник, як *вік* члена комісії. Як приклад, у територіальному виборчому окрузі № 9 (Автономна Республіка Крим) та в окрузі № 169 (Тернопільська область) головами територіальних комісій призначено осіб відповідно 1981 та 1983 року народження; заступниками голови комісії в округах №№ 10, 131, 137 призначено відповідно осіб 1983, 1984, 1986 років народження з незакінченою вищою освітою. З іншого боку, у комісіях виборчих округів №№ 55, 150, 140 головами, заступниками голови чи секретарями були призначені особи похилого віку (відповідно 1920, 1924, 1927 років народження)². У той же час інші представники того ж кандидата в цих комісіях за кваліфікаційними вимогами більше відповідали зазначеним посадам.

Така правова позиція ЦВК призвела до необхідності великої кількості замін голів, заступників голів та секретарів територіальних виборчих комісій, оскільки на практиці призначеними на керівні посади виявлялись особи, які не були готові до виконання відповідних обов'язків.

Слід зазначити, що в пункті 4.7 Методичних рекомендацій ЦВК привернула увагу територіальних виборчих комісій до наявності досвіду участі у виборчих комісіях чи відповідної освіти та підготовки при призначенні керівництва дільничних виборчих комісій. Проте велика кількість скарг з приводу утворення дільничних виборчих комісій свідчить як про неврахування територіальними виборчими комісіями цих рекомендацій у своїй діяльності, так і про брак контролю з боку ЦВК за дотриманням законодавства при формуванні дільничних виборчих комісій.

Об'єктивність керівництва комісії. З метою дотримання принципу об'єктивності, справедливості та відкритості в роботі територіальних виборчих комісій, частина дев'ята статті 23 Закону передбачає, що голова, заступник голови та секретар територіальної виборчої комісії не можуть бути представниками одного кандидата на пост Президента України. При первинному формуванні комісії та внесенні змін до їх складу ЦВК дотрималась цього принципу в повному обсязі.

При формуванні нового складу територіальної виборчої комісії № 100 рішенням Центральної виборчої комісії⁴ було застосовано зазначену вимогу, враховуючи, що у складі комісії були представники, формально подані третім суб'єктом (Головою ЦВК). Проте таке застосування було формальним, враховуючи характер подання Голови ЦВК; фактично було забезпечено контроль одного з кандидатів за діяльністю комісії.

Кількісний розподіл керівних посад. Кількість керівних посад для кожного кандидата, відповідно до частини восьмої статті 23 Закону, визначається відповідно до кількості осіб, поданих ним і включених до складу територіальних виборчих комісій, у відношенні до загальної кількості осіб, включених до складу територіальних виборчих комісій. При застосуванні цієї норми на практиці Комісія виходила з позиції, що таку частку потрібно встановлювати окремо для кожного виду керівної посади – голови комісії, заступника голови комісії, секретаря комісії. Проте ця правова позиція не знайшла свого підтвердження в Методичних рекомендаціях, де пункт 4.8 обмежується мате-

матичною формулою та рекомендаціями щодо визначення сумарної кількості керівних посад для кожного кандидата.

Підкреслимо правову позицію Центральної виборчої комісії, сформульовану в пункті 4.8 Методичних рекомендацій: у розрахунках кількості посад при визначенні загальної кількості членів комісії до уваги не беруться кандидатури, включені за поданням голів відповідних комісій. Проте, як ми вже зазначали, ця позиція не була дотримана при формуванні керівництва нового складу територіальної виборчої комісії округу № 100.

Центральна виборча комісія дуже приблизно дотрималась загального кількісного критерію при розподілі керівних посад, як це видно з *Таблиці 1*. У той же час, як видно з тієї ж Таблиці, проблема рівномірності регіонального представництва керівних посад для кандидатів зовсім не перебувала у полі уваги комісії.

Практика утворення дільничних виборчих комісій. Для забезпечення однакового застосування Закону Центральною виборчою комісією затвердила Методичні рекомендації з питань утворення дільничних виборчих комісій з виборів Президента України 31 жовтня та внесення змін до їх складу¹.

У Методичних рекомендаціях Центральною виборчою комісією надала територіальним виборчим комісіям алгоритм поетапного розгляду відповідних подань від довірених осіб та відповідних способів формування дільничних виборчих комісій, а також передбачила можливість використання комп'ютерних програм для контролю за відповідністю Закону відомостей щодо кандидатур до складу дільничних виборчих комісій.

Усупереч зазначеним вище Методичним рекомендаціям, окремі територіальні виборчі комісії робили спроби ускладнювати процедуру розгляду подань довірених осіб кандидатів щодо кандидатур до складу дільничних виборчих комісій, зокрема приймали рішення з вимогою надання разом з поданням додаткових документів (наприклад, ксерокопії довідки про присвоєння ідентифікаційного коду¹¹).

¹¹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 15 вересня 2004 року № 563 «Про скарги довірених осіб кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М.Д. та в територіальному виборчому окрузі № 30 Ковалю В.С.».

Ряд порушень порядку формування дільничних виборчих комісій територіальними виборчими комісіями були оскаржені до Центральної виборчої комісії. У найбільш суттєвих випадках скарги були задоволені¹².

Припинення повноважень члена виборчої комісії

Перелік підстав для дострокового припинення повноважень члена виборчої комісії встановлює частина четверта статті 30 Закону. Ці підстави можна розбити на три групи: організаційні підстави (пункти 1, 2, 12), дискваліфікаційні підстави (пункти 3, 4, 6, 7, 9–11), санкції (пункти 5, 8)¹³. Практично всі зазначені підстави були застосовані у практиці Центральної виборчої комісії.

Організаційні підстави. Найчастіше підставою для припинення повноважень була *особиста заява про складення повноважень* члена комісії (пункт 1 частини четвертої статті 30 Закону). Центральна виборча комісія з 11 серпня по 27 листопада 2004 року прийняла біля 30 постанов, у яких серед інших застосовувалася також підстава припинення повноважень членів комісій за їх особистими заявами.

Часто застосовуваним на практиці було *відкликання члена комісії* відповідним кандидатом на пост Президента України (пункт 2). Припинення повноважень членів комісії з цієї підстави було здійснено близько десяти постановами.

Дискваліфікаційні підстави. Відповідні пункти частини четвертої статті 30 Закону містять випадки виникнення обставин, які призводять до втрати права відповідною особою бути членом виборчої комісії.

¹² Див., наприклад: Постанови Центральної виборчої комісії від 5 жовтня 2004 року № 780 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. у територіальному виборчому окрузі № 145 Бабіча О.І.»; від 6 жовтня 2004 року № 790 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. в територіальному виборчому окрузі № 97 Бондаренко О.Ф.»; від 21 жовтня 2004 року № 971 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Грабара М.Ф.».

¹³ Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України» / За ред. Ю.Б. Ключковського. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С. 92–93.

Лише один раз припинення повноважень члена виборчої комісії відбулося з підстави *припинення ним громадянства України* (пункт 3)¹⁴.

Неодноразово підставою для припинення повноважень було *вибуття* на період до дня виборів *за межі територіального виборчого округу* або населеного пункту, що тягне за собою неможливість виконувати обов'язки члена комісії (пункт 4)¹⁵.

В одному випадку Центральна виборча комісія достроково припинила повноваження члена комісії у зв'язку з *реєстрацією його кандидатом в депутати міської ради* (пункт 6). Відзначимо, проте, що відповідна постанова¹⁶ не містить посилання на наявність відповідних документів, які б підтвердили цей факт.

В одному випадку зафіксована така підстава, як *смерть члена комісії* (пункт 12)¹⁷.

Крім того, Центральна виборча комісія практикувала припинення повноважень членів виборчих комісій не тільки з підстав, зазначених у частині четвертій статті 30 Закону, а й у випадках виявлення комісією фактів невідповідності кандидатур кваліфікаційним вимогам до членів комісій, зазначених у частинах шостій та сьомій статті 23 Закону, після включення таких осіб до складу комісії. Так, було припинено повноваження членів ви-

¹⁴ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 листопада 2004 року № 1228 «Про внесення змін до складу дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 24 вересня 2004 року № 691 “Про утворення дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць з виборів Президента України 31 жовтня 2004 року”».

¹⁵ Див.: Постанови Центральної виборчої комісії від 20 листопада 2004 року № 1228 та від 22 грудня 2004 року № 1356 під однаковою назвою «Про внесення змін до складу дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 24 вересня 2004 року № 691 “Про утворення дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць з виборів Президента України 31 жовтня 2004 року”».

¹⁶ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 листопада 2004 року № 1227 «Про внесення змін до складу територіальних виборчих комісій, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 11 серпня 2004 року № 375 “Про утворення територіальних виборчих комісій з виборів Президента України”».

¹⁷ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 27 серпня 2004 року № 424 «Про внесення змін до складу територіальних виборчих комісій, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 11 серпня 2004 року № 375 “Про утворення територіальних виборчих комісій з виборів Президента України”».

борчих комісій у зв'язку з тим, що вони є посадовими особами органу державної влади¹⁸, або у зв'язку з тим, що член комісії *не проживає* (а не *вибув*) у межах територіального виборчого округу¹⁹. Однак скарга довіреної особи кандидата на пост Президента України з тих же обставин залишена ЦВК без розгляду з формальних підстав, хоча у скарзі скаржник посилається на порушення Центральною виборчою комісією частини сьомої статті 23 Закону при включенні до складу комісії п'ятьох осіб, які є посадовими та службовими особами органів місцевого самоврядування²⁰.

Підстави дострокового припинення повноважень члена комісії, зазначені в пунктах 9–11 частини четвертої статті 30 Закону (набрання щодо члена комісії законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення умисного злочину; входження його до іншої виборчої комісії будь-якого рівня; визнання його неіде-здатним або безвісно відсутнім), на практиці не зустрічалися.

Санкції. Підстави дострокового припинення повноважень, зазначені в пунктах 5 і 8 частини четвертої статті 30 Закону, є своєрідними санкціями за порушення вимог Закону.

Систематичне невиконання покладених на члена комісії *обов'язків*, засвідчене не менш як двома рішеннями із цього приводу виборчої комісії, до складу якої входить особа, передбачене як підстава дострокового припинення повноважень пунктом 5 частини четвертої статті 30 Закону. Така підстава припинення повноважень членів комісії була застосована ЦВК у ряді випадків²¹; у всіх

¹⁸ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 23 вересня 2004 року № 661 «Про внесення змін до складу територіальних виборчих комісій, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 11 серпня 2004 року № 375 “Про утворення територіальних виборчих комісій з виборів Президента України”».

¹⁹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 28 вересня 2004 року № 713 «Про внесення змін до складу територіальних виборчих комісій, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 11 серпня 2004 року № 375 “Про утворення територіальних виборчих комісій з виборів Президента України”».

²⁰ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 28 жовтня 2004 року № 1044 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Мороза О.О. в територіальному виборчому окрузі № 27 Моліверова О.С.».

²¹ Див.: Постанови Центральної виборчої комісії від 20 вересня 2004 року № 623, від 30 вересня 2004 року № 741, від 5 жовтня 2004 № 774, від 7 жовтня 2004 року № 805, від 19 жовтня 2004 року № 920, від 29 жовтня 2004 року № 1059, від 30 жовтня 2004 року № 1080, від 12 листопада 2004 року № 1186, від 16 листопада

випадках зазначена підстава припинення повноважень «у зв'язку з систематичним невиконанням покладених на нього обов'язків» не містить мотивації для такого рішення, тобто в постанові не вказується факт наявності двох рішень виборчої комісії, у яких зазначено про відповідні порушення Закону. Однак пункт 4 частини третьої статті 12 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» вимагає вказання в тексті постанови Комісії встановлених фактів та підстав для ухвалення рішення. У цих випадках Центральна виборча комісія формально поставилася до розуміння «підстав для ухвалення рішення» й не зазначила, чим саме керувалася, приймаючи рішення про припинення повноважень.

Тільки в одному випадку²² Центральна виборча комісія зазначає фактичну підставу для прийняття рішення: «...розглянувши рішення дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці № 61 від 22 жовтня 2004 року № 3 та від 24 жовтня 2004 року № 4 про систематичне невиконання членом цієї дільничної виборчої комісії Ч. покладених на нього обов'язків...».

Пункт 8 частини четвертої статті 30 Закону «Про вибори Президента України» передбачає підставою дострокового припинення повноважень *систематичне або грубе порушення законодавства* України про вибори, установлене рішенням суду або рішенням виборчої комісії вищого рівня.

Підстава дострокового припинення повноважень, коли факт порушення закону встановлений *судом*, зафіксована лише раз: Центральна виборча комісія, розглянувши рішення апеляційного суду Сумської області про визнання дій голови територіальної виборчої комісії територіального виборчого округу

№ 1207, від 20 листопада № 1227 під однаковою назвою «Про внесення змін до складу територіальних виборчих комісій, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 11 серпня 2004 року № 375 «Про утворення територіальних виборчих комісій з виборів Президента України»».

²² Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 29 жовтня 2004 року № 1058 «Про внесення змін до складу дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 24 вересня 2004 року № 691 «Про утворення дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць з виборів Президента України 31 жовтня 2004 року»».

№ 165 Д. грубим порушенням законодавства України про вибори, припинила його повноваження як члена комісії²³.

Припинення повноважень членів виборчих комісій може відбуватись у разі порушення ними Закону «Про вибори Президента України» та інших законів України, факти яких установлюються *виборчою комісією вищого рівня*. Типовим було порушення вимог частини восьмої статті 29 та пункту 3 частини першої статті 64 Закону, які забороняють члену виборчої комісії *під час виконання своїх обов'язків* агітувати за чи проти кандидатів на пост Президента України, а також публічно оцінювати діяльність кандидатів та партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу.

До ЦВК за період виборчого процесу надійшло понад 70 скарг щодо визнання дій членів (голови, заступника голови, секретаря) комісії грубим порушенням Закону та дострокового припинення їхніх повноважень. Частина таких скарг стосувалася порушення членами комісій вимог щодо заборони участі в агітації під час виконання ними своїх обов'язків, інші стосувалися грубого порушення виборчою комісією порядку формування дільничних виборчих комісій, грубого порушення головою, заступником чи секретарем порядку ведення діловодства виборчих комісій, допущення неточностей у наданих дільничним виборчим комісіям списках виборців, навмисної відмови від розгляду скарг, неналежної підготовки до голосування.

ЦВК усебічно вивчала підстави, встановлювала факти та в більшості випадків, пов'язаних із участю в агітації, визнавала дії членів комісії такими, що суперечать вимогам Закону, і звертала увагу на необхідність додержання встановлених Законом обмежень²⁴. У ряді інших випадків Комісія встановлювала

²³ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 30 жовтня 2004 року № 1080 «Про внесення змін до складу територіальних виборчих комісій, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 11 серпня 2004 року № 375 “Про утворення територіальних виборчих комісій з виборів Президента України”».

²⁴ Див.: Постанови Центральної виборчої комісії від 3 вересня 2004 року № 470 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. у територіальному виборчому окрузі № 57 Шкірі І.М.»; від 15 вересня 2004 року № 564 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. в територіальному виборчому окрузі № 75 Шепи В.В.».

факт грубого порушення членом комісії вимог частини восьмої статті 29 Закону та достроково припиняла його повноваження^{25,14}.

У зв'язку з надходженням до Центральної виборчої комісії великої кількості звернень щодо участі членів комісії у проведенні передвиборної агітації, Центральна виборча комісія схвалила «Роз'яснення щодо заборони участі членів виборчих комісій з виборів Президента України у передвиборній агітації»²⁶, у яких чітко означила поняття «*під час виконання своїх обов'язків*»: реалізуючи свої повноваження, член територіальної, дільничної виборчої комісії з дня включення його до складу відповідної виборчої комісії до дня закінчення своїх повноважень здійснює обов'язки члена виборчої комісії і, таким чином, не має права на агітацію. Така позиція ЦВК дала можливість заповнити прогалину й роз'яснила відповідну норму Закону. Тим самим Центральна виборча комісія остаточно сформулювала свою правову позицію у ставленні до участі членів комісій в агітації як до грубого порушення Закону.

У підсумку розгляду скарги довіреної особи кандидата на пост Президента на дії ряду членів територіальної виборчої комісії, які відмовилися підписати протокол і залишили засідання комісії, ЦВК визнала їхні дії неправомірними й такими, що грубо порушують законодавство України про вибори Президента України і припинила їхні повноваження²⁷. До розгляду інших

²⁵ Див.: Постанови Центральної виборчої комісії від 18 вересня 2004 року № 593 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Богатирьової Р.В.»; від 22 вересня 2004 року № 645 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М.Д.»; від 24 жовтня 2004 року № 1021 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. в територіальному виборчому окрузі № 57 Бондаренко О.Ф.».

²⁶ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 24 вересня 2004 року № 676 «Про Роз'яснення щодо заборони участі членів виборчих комісій з виборів Президента України у передвиборній агітації».

²⁷ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1151 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Бродського М.Ю. в територіальному виборчому окрузі № 127 (Львівська область) Ровдича Т.Р.».

скарг з подібного приводу Центральна виборча комісія підходила більш формально, часто не розглядаючи їх по суті. У разі надходження скарг з порушенням строку оскарження подібних дій ЦВК залишала скарги без розгляду, не користуючись можливістю розглянути відповідні факти за власною ініціативою.

Додаткова підстава дострокового припинення повноважень, яку можна віднести до санкцій, передбачена частиною п'ятою статті 85 Закону. На цій підставі Центральна виборча комісія припиняла повноваження членів виборчої комісії, представників від кандидатів на пост Президента, які вибули з балотування, у разі їх відсутності двічі поспіль на засіданні виборчої комісії після дня виборів²⁸.

Строки включення нових кандидатур до складу комісій

Частина сьома статті 30 Закону передбачає, що в разі дострокового припинення повноважень члена виборчої комісії, відповідна виборча комісія вищого рівня включає до її складу іншу особу замість тієї, повноваження якої припинено, *не пізніше як за один день до дня виборів*. У той же час напередодні дня повторного голосування Центральна виборча комісія включила до складу дільничних виборчих комісій закордонного виборчого округу 20 осіб¹⁴. Хоча строки включення осіб до складу дільничних виборчих комісій на цей час закінчилися, Центральна виборча комісія визнала за доцільне допустити таке порушення вимог Закону, оскільки припинення повноважень окремих членів виборчої комісії могло призвести до неможливості проведення засідань комісії у зв'язку із зменшенням її кількісного складу нижче встановленого Законом мінімального рівня. Таким чином, задля забезпечення здійснення повноважень одинадцяти виборчих комісій та надання можливості виборцям цих дільниць проголосувати Комісія зробила вибір

²⁸ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 листопада № 1227 «Про внесення змін до складу територіальних виборчих комісій, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 11 серпня 2004 року № 375 «Про утворення територіальних виборчих комісій з виборів Президента України»».

між двома порушеннями вимог Закону в ситуації, коли уникнути жодного з них не було змоги.

Припинення повноважень виборчої комісії

Припинення повноважень територіальної чи дільничної виборчої комісії у зв'язку із закінченням строку повноважень відбувається без прийняття рішення на підставі Закону через п'ятнадцять днів після оприлюднення Центральною виборчою комісією повідомлення про результати виборів (частини другі статей 23 та 24 Закону). Зазначимо необхідність узагальнення досвіду і правових позицій Центральної виборчої комісії щодо ліквідації територіальних виборчих комісій як юридичних осіб.

Відповідно до частини другої статті 30 Закону, повноваження виборчої комісії (точніше, *повного складу* виборчої комісії; це не призводить до ліквідації комісії) можуть бути достроково припинені виборчою комісією, яка її утворила, за власною ініціативою або на підставі рішення суду *в разі порушення комісією Конституції України, цього та інших законів України*.

У зв'язку із цим особливого вивчення заслуговують правові позиції Центральної виборчої комісії щодо припинення повноважень територіальної виборчої комісії територіального виборчого округу № 100. Підстав для таких дій Комісія мала багато.

У мотивувальній частині постанови²⁹, якою припинені повноваження територіальної виборчої комісії округу № 100, Центральна виборча комісія відзначає наявність звернень і повідомлень про факти порушень Закону з боку територіальної виборчої комісії територіального виборчого округу № 100 в ході підготовки, проведення і встановлення підсумків голосування з виборів Президента України 31 жовтня 2004 року. Про такі факти свідчать також повідомлення засобів масової інформації. Апеляційним судом Кіровоградської області розглядалася скарга офіційного спостерігача Р.

²⁹ Постанова Центральної виборчої комісії від 10 листопада № 1161 «Про дострокове припинення повноважень територіальної виборчої комісії територіального виборчого округу № 100».

на бездіяльність членів територіальної виборчої комісії, про що було повідомлено Центральну виборчу комісію.

Порушення Закону полягало, зокрема, у безпідставному припиненні повноважень членів цілого ряду дільничних виборчих комісій територіального виборчого округу та введення до складу дільничних виборчих комісій інших осіб замість членів, повноваження яких було припинено достроково, з порушенням установлених Законом порядку і строку. Таке рішення є грубим порушенням частини четвертої статті 30 Закону територіальною виборчою комісією.

Крім того, територіальною виборчою комісією створювалися перешкоди для присутності на засіданні комісії 31 жовтня 2004 року офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу, чим було порушено принцип відкритості виборчого процесу.

Частина членів територіальної виборчої комісії неправомірно залишила безперервне засідання територіальної виборчої комісії 31 жовтня 2004 року зі встановлення підсумків голосування в територіальному виборчому окрузі, чим порушила вимоги частини першої статті 82, частини шостої статті 29 Закону.

Такі систематичні порушення вимог Закону територіальною виборчою комісією територіального виборчого округу № 100 призвели до серйозних порушень основних принципів виборчого процесу в територіальному виборчому окрузі № 100, зокрема передбачених пунктами 1, 3 частини другої статті 11 Закону принципів законності, заборони незаконного втручання у виборчий процес, публічності та відкритості виборчого процесу.

Такими рішеннями, діями та бездіяльністю територіальної виборчої комісії було також створено перешкоди в реалізації виборцями територіального виборчого округу № 100 їхніх виборчих прав, порушено засади загальності виборчого права, вільного характеру виборів, передбачені статтями 2 та 6 Закону.

Відзначимо, що постанова Центральної виборчої комісії стосовно підстав припинення повноважень наче передбачила ряд формулювань історичного рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року³⁰.

³⁰ Див.: Рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року // Вибори та демократія. – 2004. – № 2. – С. 37–40.

Таким чином, Центральна виборча комісія, відповідно до частини другої статті 30 Закону, скористалася своїм правом дострокового припинення повноваження виборчої комісії, яку вона створила, у зв'язку з фактами грубих порушень Закону з боку територіальної виборчої комісії, які було встановлено самою Центральною виборчою комісією.

Під час проведення виборів Президента України 2004 року мав місце унікальний прецедент припинення повноважень усіх членів територіальних виборчих комісій територіальних виборчих округів № 1–225 у зв'язку з набранням чинності Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року»³¹. Підкреслимо принципово нову правову позицію Центральної виборчої комісії, яка припиняла повноваження не *комісій*, а *всіх їх членів*.

Висновки

Правозастосовча практика Центральної виборчої комісії щодо утворення виборчих комісій, формування їх складу та керівництва, припинення повноважень комісій та окремих членів комісій засвідчила певні проблеми застосування відповідних норм закону, частково пов'язаних із недостатньо відпрацьованим законодавчим регулюванням зазначених питань.

1. Необхідно розрізняти за правовими наслідками *утворення* виборчої комісії як органу та *формування складу* цієї комісії, а особливо *ліквідацію* виборчої комісії (припинення її діяльності як органу) та *припинення повноважень усіх членів* виборчої комісії, що відповідає правовій позиції ЦВК, зафіксованій у згаданій постанові³¹. У зв'язку з цим зазначимо дещо невдалий характер терміна «*припинення повноважень комісії*», який традиційно застосовується у виборчому законодавстві.

³¹ Постанова Центральної виборчої комісії від 16 грудня 2004 року № 1309 «Про припинення повноважень членів територіальних виборчих комісій з виборів Президента України».

2. У зв'язку з прийняттям Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», яким запроваджено достатньо громіздку та тривалу процедуру ліквідації юридичних осіб, необхідно уточнити у законодавчому плані порядок ліквідації територіальних виборчих комісій, які є юридичними особами.

3. Доцільно уточнити порядок заміщення членів комісій та формування нового складу виборчої комісії у разі припинення повноважень усіх членів цієї комісії перед повторним голосуванням з урахуванням факту втрати кандидатами, не включеними до виборчого бюлетеня для повторного голосування, статусу суб'єкта подання кандидатур.

4. Доцільно виробити рекомендації не лише щодо врахування при визначенні керівництва виборчих комісій освіти, досвіду та підготовки відповідних осіб, їх реальної здатності здійснювати відповідні повноваження, але й розробити механізми оцінки реального рівня попередньої підготовки (курсowego навчання) кандидатур, запропонованих до складу комісій.

5. Беручи до уваги формальне розуміння Центральною виборчою комісією положення Закону про право кандидатів на пропорційну частку керівних посад у виборчих комісіях, необхідно уточнити ряд положень законодавчого регулювання:

- щодо права на пропорційну частку кількості кожного виду керівної посади (голови, заступника голови, секретаря комісії);
- щодо дотримання вимоги приблизно рівномірного територіального розподілу посад для кожного кандидата;
- щодо врахування розміру виборчої дільниці при розподілі керівних посад у дільничних виборчих комісіях.

6. Виходячи з правової позиції Центральної виборчої комісії, слід передбачити серед дискваліфікаційних підстав дострокового припинення повноважень члена комісії не лише виникнення, але також виявлення невідповідності особи, включеної до складу комісії, встановленим законом кваліфікаційним вимогам.

7. Необхідно чіткіше окреслити підстави дострокового припинення повноважень (усіх членів) виборчої комісії чи її окремого члена як санкції за порушення вимог виборчого законодавства.

Відомість про кількість представників кандидатів у складі територіальних виборчих комісій на виборах Президента України у 2004 р.

Кандидат на пост Президента України \ Region	АР Крим	Вінницька	Волинська	Дніпропетровська	Донецька	Житомирська	Закарпатська	Запорізька	Івано-Франківська	Київська	Кіровоградська	Луганська	Львівська	Миколаївська	Одеська	Полтавська	Рівненська	Сумська	Тернопільська	Харківська	Херсонська	Хмельницька	Черкаська	Чернівецька	Чернігівська	м. Київ	м. Севастополь	Всього
Базилюк О.Ф.	1	1	1	3	4	1	0	1	0	2	1	2	0	1	1	1	0	1	0	3	1	0	1	2	0	2	1	31
Бойко Б.Ф.	1	1	0	3	3	1	0	2	0	1	1	3	0	1	1	1	0	2	0	3	1	1	1	0	2	2	0	31
Бродський М.Ю.	1	0	1	1	3	0	1	1	2	1	1	0	4	0	1	0	1	2	1	1	2	0	2	0	3	0	0	29
Вітренко Н.М.	0	0	1	0	4	1	1	1	2	0	0	0	5	1	2	2	0	1	0	3	0	2	1	0	1	1	1	30
Волга В.О.	1	2	1	3	3	1	1	2	0	0	1	3	0	0	2	1	2	0	0	2	1	1	1	0	1	2	0	31
Грабар М.Ф.	1	0	2	0	2	0	2	0	1	1	0	0	5	3	1	1	1	2	1	0	1	1	0	1	2	1	0	29
Душин І.Л.	4	0	0	2	4	1	1	2	0	2	0	2	1	1	1	1	1	0	0	3	0	1	1	1	0	2	0	31
Збітнєв Ю.І.	2	2	1	3	3	0	2	2	1	2	0	1	0	0	1	1	1	1	1	2	0	1	0	1	0	2	1	31
Кінах А.К.	2	1	1	3	4	1	0	0	1	1	0	1	3	1	2	2	0	0	1	1	1	1	0	0	1	2	0	30
Козак Р.М.	1	1	0	4	3	1	1	2	0	1	0	3	0	1	1	1	0	1	2	1	1	1	0	2	1	2	0	31
Корчинський Д.О.	2	0	0	4	4	2	2	3	1	2	1	2	0	0	2	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	31
Кривобоков В.А.	2	1	0	0	3	2	1	2	1	1	1	2	1	1	1	1	0	2	1	2	0	1	1	1	1	1	0	30
Мороз О.О.	0	2	3	1	3	1	0	0	1	1	1	2	1	0	1	3	3	0	1	2	1	1	1	1	1	0	1	31

Кандидат на пост Президента України	Region																											
	АР Крим	Вінницька	Волинська	Дніпропетровська	Донецька	Житомирська	Закарпатська	Запорізька	Івано-Франківська	Київська	Кіровоградська	Луганська	Львівська	Миколаївська	Одеська	Полтавська	Рівненська	Сумська	Тернопільська	Харківська	Херсонська	Хмельницька	Черкаська	Чернівецька	Чернігівська	м. Київ	м. Севастополь	Всього
Нечипорук В.П.	2	1	0	3	4	2	0	1	0	2	1	2	1	0	1	0	1	0	1	3	2	1	0	0	0	1	0	29
Омельченко О.О.	2	1	1	3	1	1	1	0	0	1	0	0	2	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	2	0	21
Ржавський О.М.	1	1	0	3	5	1	0	1	0	1	1	2	0	2	1	2	1	1	0	3	0	1	2	0	1	1	0	31
Симоненко П.М.	0	2	2	1	3	0	0	1	1	2	2	1	2	0	4	2	1	1	0	2	0	1	1	0	1	1	0	31
Черниш Г.С.	0	2	0	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	1	1	14
Черновецький Л.М.	1	2	0	0	0	0	2	0	4	1	0	0	8	1	3	0	1	1	0	0	0	1	2	1	1	1	0	30
Чорновіл А.В.	2	1	0	3	4	0	0	1	0	2	1	3	1	1	2	1	0	1	0	2	2	1	1	0	1	1	0	31
Ющенко В.А.	0	1	1	2	1	1	0	0	3	1	1	1	2	0	2	1	1	0	4	3	1	0	2	1	0	1	0	31
Яковенко О.М.	2	1	0	3	4	0	1	2	0	1	1	3	0	1	1	1	0	2	1	2	0	1	0	0	0	2	1	30
Янукович В.Ф.	2	1	0	4	4	1	1	2	0	1	1	3	0	1	2	2	0	0	0	2	1	1	1	0	0	1	0	31
Всього	30	24	15	51	69	18	18	27	18	27	15	36	36	18	36	24	15	18	15	42	15	21	21	12	18	30	6	675

В. Ковтунець,
*експерт проекту «Сприяння організації виборів
в Україні»*

ПИТАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

1. Вступ. Питання організації виборів, регулювання яких віднесено до відання ЦВК

У доповіді аналізуються рішення Центральної виборчої комісії з питань, що стосуються територіальної організації виборів (формування округів і дільниць) та забезпечення роботи територіальних і дільничних виборчих комісій. Ідеться як про постанови нормативного характеру, так і про постанови, прийняті за результатами розгляду звернень суб'єктів виборчого процесу. При цьому увага акцентується на нетривіальних питаннях застосування виборчого законодавства.

Нормотворча діяльність ЦВК передбачена Законом України «Про Центральну виборчу комісію» (ст. 17, ч. 1, п. 5 – консультативно-методичне забезпечення роботи виборчих комісій), Законом України «Про вибори Президента України» (ст. 25, ч. 2, п. 1, 4 – надання роз'яснень з питань застосування Закону, установлення переліку та норм обладнання для виборчих комісій тощо). ЦВК нерідко вимушена була приймати постанови нормативного характеру, унаслідок неповноти або суперечливості правового регулювання окремих питань виборчими законами, виходячи із повноваження забезпечити *«реалізацію і захист виборчих прав громадян України»* (ст. 17 Закону про ЦВК).

Крім того, окремими нормами законодавства передбачено обов'язок ЦВК затверджувати форми виборчих документів, установлювати порядок виконання певних дій тощо.

2. Формування виборчих округів та виборчих дільниць

У той час коли постанова ЦВК про формування виборчих округів не викликала якихось дебатів, з формуванням виборчих дільниць виникали серйозні колізії. Так, частина перша статті 20 Закону «Про вибори Президента України» передбачає, що *«територія сіл, селищ, міст, районів у містах... поділяється на виборчі дільниці»*. З урахуванням положень частини 9 цієї статті впливає, що в кожному населеному пункті, де проживає не менше двадцяти виборців, мала б бути утворена виборча дільниця. Методичні рекомендації територіальним виборчим комісіям з питань утворення виборчих дільниць, затверджені постановою ЦВК від 31 серпня 2004 р. № 432, окремо не наголошують на вимозі утворення виборчих дільниць у кожному населеному пункті, хоча детальний аналіз положень другого розділу Рекомендацій свідчить, що ЦВК не вважала за можливе утворення однієї виборчої дільниці на декілька населених пунктів (*«Подання (пропозиції) щодо утворення звичайних виборчих дільниць повинні містити назву населеного пункту (району в місті), на території якого буде утворена звичайна виборча дільниця, опис її меж з переліком вулиць, окремих будинків...»*, п. 2.5).

Однак пізніше, при розгляді скарг на рішення ТВК, якими утворювалися спільні виборчі дільниці на декілька населених пунктів, Комісія відійшла від Закону й від своїх власних Рекомендацій і не визнала порушенням створення однієї виборчої дільниці на декілька населених пунктів (постанови 21 вересня 2004 р. №№ 632 та 633 від за скаргами М. Катеринчука, довіреної особи В. Ющенка).

Таким чином, реальна позиція ЦВК у питанні формування виборчих дільниць у сільській місцевості ставала пасивною й по суті означала визнання права суб'єктів подання про формування дільниць – сільських голів – на визначення доцільності утворення виборчих дільниць в окремих сільських населених пунктах.

Не вдаючись до мотивів фінансового характеру, які підштовхнули Комісію до такої позиції, слід зазначити, що

наслідком було зростання кількості виборців, які мали підстави для голосування за межами приміщення для голосування, що, у свою чергу, було використано в окремих регіонах для незаконного впливу на результати волевиявлення виборців.

Слід зазначити, що проблема формування виборчих дільниць у малих населених пунктах справді гостра. З одного боку, при створенні дільниці в селі з однією-двома сотнями виборців, часто затрудненому відсутністю приміщень для голосування, важко утворити дільничну виборчу комісію в складі, передбаченому Законом, із числа мешканців цього села. З іншого – відсутність виборчої дільниці вкупі з відсутністю регулярного транспортного сполучення, що зустрічається в більшості випадків, провокує відповідну дільничну виборчу комісію на організацію масового голосування виборців із цього населеного пункту поза межами приміщення для голосування. Трапляються й більш серйозні порушення: наприклад, «виїзне» голосування, коли декілька членів ДВК вивозять до села велику скриньку й організують голосування де-небудь на майдані з порушенням усіх норм Закону щодо проведення голосування. Інформація про такі порушення рідко набуває поширення, оскільки офіційні спостерігачі або сприймають подібні дії з розумінням як вимушену необхідність, або просто не мають фізичної змоги зафіксувати факти порушень. Хоча залишається очевидним, що таке голосування створює умови для грубих порушень основних принципів проведення виборів.

За межами чітких роз'яснень залишились окремі нюанси утворення спеціальних виборчих дільниць. При тому, що в Законі (ст. 20) та в Рекомендаціях (розділ 3) однозначно говорить про утворення спеціальної виборчої дільниці в лікувальному закладі, установі кримінально-виконавчої системи, практика дає низку прикладів, коли одна виборча дільниця утворювалась для декількох таких установ, розміщених на спільній території (м. Дніпропетровськ). У результаті допущено грубі порушення порядку голосування: ДВК знову використовували «виїзне» голосування, про яке йшлося вище: члени ЦВК переносили велику скриньку для голосування до різних будинків і організову-

вали голосування за межами офіційно визначеного приміщення для голосування.

Відомі також випадки, коли в стаціонарних лікувальних закладах спеціальні виборчі дільниці не створювалися, а передбачалося, що виборці, які там перебуватимуть, проголосують на сусідній з лікувальною установою звичайній дільниці. У випадках, коли подібні рішення оскаржувалися (наприклад, у ТВО № 21), ЦВК зобов'язувала ТВК розглянути питання відповідно до Закону.

Окремої уваги потребує питання утворення закордонних виборчих дільниць. Постановою ЦВК від 27 серпня 2004 р. № 415 затверджено Методичні рекомендації з питань утворення закордонних виборчих дільниць, дільничних виборчих комісій таких дільниць та складання й уточнення списку виборців на закордонних дільницях. Якщо для звичайного порядку утворення закордонних виборчих дільниць, який чітко виписаний у Законі, Методичні рекомендації лише повторюють основні положення Закону, то для утворення дільниць у винятковому порядку Методичні рекомендації дають перелік підстав, якого немає в Законі:

- передислокація військових частин (формувань) за кордоном;
- виявлення місць компактного проживання, перебування або здійснення трудової діяльності виборців за кордоном.

З огляду на формулювання, згаданий вище перелік виглядає як вичерпний, що не передбачено Законом. Власне кажучи, лише ЦВК наділена правом визначати в кожному конкретному випадку доцільність утворення закордонної виборчої дільниці у винятковому порядку.

Важливими є вимоги ЦВК щодо обґрунтування доцільності утворення закордонної виборчої дільниці у винятковому випадку, зокрема подання заяв не менш як 20 виборців, які перебувають на консульському обліку. Законною підставою для такої вимоги є норма Закону, згідно з якою чисельність виборців на дільниці має бути не меншою від 20.

З іншого боку, при утворенні закордонних виборчих дільниць у загальному порядку Центральна виборча комісія допускала суттєві відхилення від передбаченої Законом чисельності виборців на одній дільниці. Так, в Ізраїлі утворено виборчу дільницю № 27 із чисельністю 30 000 виборців, у Федеративній Республіці Німеччині на кожній із п'яти виборчих дільниць чисельність виборців коливалася від 5400 до 20 000 виборців, у Республіці Молдові на виборчій дільниці № 59 (м. Кишинів) передбачалося голосування 45 000 виборців, а на виборчій дільниці № 120 (м. Тирасполь), утвореній у винятковому порядку, було понад 17 000 виборців. Незважаючи на всю вимушеність таких рішень, реально, як свідчать спостерігачі, права виборців на таких дільницях часто порушувалися через фізичну неспроможність ДВК забезпечити голосування великої кількості виборців.

3. Утворення виборчих комісій

ЦВК утворила територіальні виборчі комісії своєю постановою від 11 серпня 2004 р. № 375. Методичні рекомендації з питань утворення дільничних виборчих комісій затверджено постановою від 8 вересня 2004 р. № 492.

Законом «Про вибори Президента України» передбачено, що в поданні кандидатур до складу виборчих комісій має вказуватися попередній досвід участі у виборчих комісіях або наявність відповідної освіти, однак далі не наголошується на необхідності враховувати ці дані під час добору керівного складу комісій. ЦВК при утворенні ТВК та у своїх рекомендаціях щодо утворення ДВК не вважала за потрібне зважати на наявність досвіду чи освіти під час призначення керівників виборчих комісій. Наслідком стала ледь не масова заміна голів, заступників голів та секретарів ТВК, оскільки часто на ці посади виявлялися призначеними особи, не готові до виконання адміністративних обов'язків. З формальної точки зору позиція ЦВК не суперечила об'язку Закону, однак реально така позиція погіршувала якість

роботи виборчих комісій, що мало наслідком погіршення адміністрування виборів у цілому.

ЦВК запропонувала територіальним виборчим комісіям певний алгоритм розгляду подань та утворення дільничних виборчих комісій, який включав декілька етапів: попередній розгляд, формування загального складу ДВК та розподіл посад. При цьому було передбачено використання комп'ютерних програм для контролю за відповідністю Закону відомостей про кандидатів до складу ДВК, для чого суб'єктам подання рекомендовано подавати дані в тому числі й в електронній формі.

Формула розподілу посад не передбачала диференціювання за типами посад (голів, заступників голів і секретарів), хоча положення частини 12 статті 24 Закону скоріше треба трактувати як вимогу пропорційного розподілу окремо посад голів, окремо посад заступників голів та окремо посад секретарів комісій.

Слід зазначити, що з боку окремих ТВК були спроби ускладнювати процедуру подання кандидатур до складу ДВК (наприклад, вимога подання копії довідки про ідентифікаційний код). Однак ЦВК у разі надходження скарг неодмінно скасовувала такі рішення ТВК.

Аналізуючи постанови Центральної виборчої комісії за скаргами з приводу включення чи невключення осіб до складу дільничних виборчих комісій, так само треба відзначити домінування тут принципу законності. Постанови територіальних виборчих комісій, якими кандидатам (довіреном особам) відмовлялося у включенні їхніх представників до складу дільничних комісій на підставі виявлених дрібних неточностей чи незначних порушень, скасовувалися ЦВК за відповідними скаргами (показовою, наприклад, може бути постанова ЦВК № 719, прийнята за скаргою довіреної особи П. Симоненка).

Стосовно утворення дільничних виборчих комісій для закордонних виборчих дільниць згадані вище Методичні рекомендації від 27 серпня 2004 р. містять досить суперечливі норми.

Так, відповідно до Закону, Рекомендації передбачають право Міністерства закордонних справ та кандидатів подавати

пропозиції щодо складу ДВК на закордонних виборчих дільницях, утворених у загальному порядку. Якщо ж закордонна виборча дільниця утворюється у винятковому порядку, Законом не передбачено процедури утворення ДВК (є лише норма про порядок формування ДВК на спеціальних виборчих дільницях, утворених у винятковому порядку, яка забезпечує кандидатам право на подання осіб до складу цих комісій). Методичні рекомендації досить несподівано запроваджують особливий порядок подання кандидатур до складу ДВК закордонних виборчих дільниць, утворених у винятковому порядку: тепер лише Міністерство закордонних справ має право подавати кандидатури до складу комісій, а для кандидатів на пост Президента України цього не передбачено.

4. Зміни у складі виборчих комісій

Згадані вище Методичні рекомендації, затверджені постановою № 492, містять також і рекомендації щодо змін у складі виборчих комісій.

Однак проблеми, які виникли через неоднакове розуміння Закону територіальними виборчими комісіями, змусили ЦВК постановою від 24 вересня 2004 р. № 689 затвердити додаткові роз'яснення, суть яких зводиться до того, що довірена особа кандидата має право від імені кандидата відкликати членів дільничних виборчих комісій і вносити подання нових кандидатур. Тут же вказується, що подання про відкликання та подання нової кандидатури можуть бути викладені як один або як два різних документи.

Окремого дослідження потребує певна зміна позиції ЦВК щодо змін у складі комісій перед повторним голосуванням, оскільки норми Закону викладені недостатньо чітко. Так, частина восьма статті 30 передбачає, що включення нових членів виборчих комісій замість вибулих має відбуватися не пізніше, ніж за день до дня виборів. Оскільки вибори відбувалися 31 жовтня (21 листопада – повторне голосування), то цю норму можна

тракувати і як заборону включати нових осіб до складу комісії після дня виборів, але перед повторним голосування. Роз'яснення, затверджені постановою ЦВК від 10 листопада 2005 р. № 1177, увагу на згаданій проблемі не акцентують, а лише вказують, що «питання щодо внесення змін до складу виборчих комісій з виборів Президента України під час організації підготовки та проведення повторного голосування мають вирішуватися під час проведення повторного голосування в загальному порядку, однак з урахуванням особливостей, визначених у частині п'ятій статті 85 Закону України «Про вибори Президента України». Згадана стаття 85 передбачає, що нові члени виборчих комісій призначаються лише в тому разі, коли чисельність комісії стає меншою від передбаченого Законом мінімального складу, однак формулювання відповідної частини статті 85 передбачає застосування цієї норми лише у випадках, коли зі складу комісії вибувають представники кандидатів, не включених до виборчого бюлетеня. Однак у згаданому роз'ясненні цей зв'язок не простежується, і останній абзац роз'яснень можна розуміти як загальну заборону включати нові кандидатури до складу виборчих комісій, якщо їх чисельність не зменшилася нижче мінімально допустимого рівня.

Однак у практичній діяльності ЦВК продемонструвала чіткішу правову позицію, вирішуючи питання про внесення змін до складу територіальних виборчих комісій: кандидати, внесені до виборчого бюлетеня, могли безперешкодно замінити своїх представників у виборчих комісіях. Такої ж позиції дотримувались надалі й територіальні виборчі комісії в разі внесення змін до складу ДВК.

5. Діловодство виборчих комісій

Порядок ведення діловодства виборчими комісіями затверджено постановою ЦВК від 29 липня 2004 р. № 280.

Цікавими для дослідження видаються два положення цього нормативного документа.

Перше – це фактичне ототожнення понять «постанова» та «протокольне рішення» виборчої комісії. Постановою передбачено, що обидва типи рішень мають практично однакову форму. Тоді як системний аналіз статті 28 Закону про вибори Президента дозволяє зробити висновок про те, що оформлення рішення у вигляді постанови вимагається лише для рішень з питань порядку денного. Частиною 14 цієї статті передбачено структуру постанови та вимоги до її змісту. Протокольні ж рішення є спрощеною формою, призначеною для оформлення рішень комісії з питань поточної діяльності. Очевидно, протокольні рішення мали б фіксуватися лише у протоколі засідання комісії.

Практика показує, що не було й фактичної потреби передбачати для протокольних рішень форму, аналогічну постановам. Здебільшого виборчі комісії й не виконували вимоги про оформлення протокольних рішень.

Цікавим є ставлення ЦВК до відповідного оформлення рішень виборчих комісій. Так, постановою ЦВК від 20 вересня 2004 р. № 629 було скасовано рішення територіальної виборчої комісії № 166, неналежним чином оформлене у вигляді постанови: *«Постанова територіальної виборчої комісії територіального виборчого округу № 166 від 10 вересня 2004 року № 11 не відповідає вимогам частини 14 статті 28 Закону України «Про вибори Президента України», тому що її мотивувальна частина не містить посилань на обставини, які зумовили розгляд питання на засіданні комісії. Посилання на конкретні положення нормативно-правових актів або постанову виборчої комісії вищого рівня чи судові рішення, якими керувалася комісія при прийнятті постанови, відсутні. Вивченням оскарженої постанови неможливо дослідити наявність пояснень усіх зацікавлених суб'єктів розгляду, коло яких визначено Законом України «Про вибори Президента України».*

Інше важливе положення стосовно роботи з документами – про право приймати документи, звернення, які надходять до виборчої комісії. Стаття 28 Закону про вибори Президента України надає таке право кожному членові виборчої комісії. Порядок ведення діловодства, затверджений постановою ЦВК,

обмежує таке право: член комісії може приймати документи за дорученням комісії чи голови комісії. Крім того, це положення розширює обсяг прав голови комісії. В умовах, коли комісії формувалися виключно із числа представників кандидатів, таке трактування норм Закону призводило до обмеження участі представників окремих кандидатів у роботі виборчих комісій.

На жаль, і в Законі, і в постановах ЦВК не врегульована проблема щодо права членів виборчих комісій на виготовлення копій документів, які є в комісії. Аналізуючи норми законодавства про інформацію та про право членів виборчих комісій знайомитися з документами, що надходять до комісії, можна зробити висновок про право членів виборчої комісії на виготовлення копій документів. Однак ця проблема вирішувалася різним чином у різних виборчих комісіях залежно від технічних можливостей чи позиції голови комісії, інколи призводячи до серйозних конфліктів. Очевидно, виходячи із принципу публічності та прозорості виборчого процесу, право на виготовлення копій документів членами виборчих комісій надалі слід передбачити окремою нормою.

Висновки

Загалом у питаннях територіальної та адміністративної організації виборів Центральна виборча комісія діяла відповідно до духу та букви Закону про вибори Президента України, нерідко вдосконалюючи передбачені Законом процедури. Однак відповідність окремих правових позицій Комісії нормам Закону викликає сумніви. Нерідко ЦВК не демонструвала послідовності в дотриманні вибраної правової позиції, що негативно відображалось на перебігові виборчого процесу і призводило до серйозних конфліктів. Як це сталося, наприклад, 23 жовтня 2004 р. при спробі утворення великої кількості закордонних виборчих дільниць у винятковому порядку.

На жаль, дуже часто кандидати та їхні довірені особи сумнівні з точки зору законності рішення ЦВК не оскаржували або ж оскаржували з порушенням формальних ознак.

Для вдосконалення виборчого процесу слід точно виконувати вимоги статті 92 (частина перша, пункт 20) Конституції України й саме законами детально та вичерпно регламентувати роботу виборчих комісій. Можливо, слід подовжити строки оскарження постанов нормативного характеру, які приймає Центральна виборча комісія.

*М.І. Мельник,
заступник Голови Центральної виборчої комісії
В.О. Ковальчук,
помічник заступника Голови
Центральної виборчої комісії*

**ПИТАННЯ УТВОРЕННЯ ЗАКОРДОННИХ ВИБОРЧИХ
ДІЛЬНИЦЬ ТА ВІДПОВІДНИХ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ,
А ТАКОЖ ДЕЯКІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ВИБОРІВ
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У 2004 РОЦІ
В ОКРЕМОМУ ЗАКОРДОННОМУ ВИБОРЧОМУ ОКРУЗІ
В РІШЕННЯХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ**

Забезпечення конституційних виборчих прав громадян ґрунтується на встановлених статтею 71 Конституції України загальних принципах виборчого права. В Україні виборець бере участь у виборах на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Відповідно до частини другої статті 22 Конституції України, конституційні права і свободи гарантуються й не можуть бути скасовані. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (частина друга статті 3 Конституції). Гарантування прав і свобод зобов'язує державу дбати про їх реалізацію. Державним органом влади, який, відповідно до закону, наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів, є Центральна виборча комісія.

Перебування виборців за межами України не може бути перешкодою для реалізації їхнього виборчого права. Забезпечення конституційних виборчих прав громадян України, які під час виборів перебувають за межами України, здійснюється на всіх етапах виборчого процесу. Законом України «Про вибори Президента України» передбачено окремий порядок утворення виборчих дільниць, відповідних виборчих комісій, складання списків виборців та здійснення інших виборчих процедур за межами України.

Правовою базою проведення виборів Президента України у 2004 році були Конституція України, Закони України «Про вибори Президента України» та «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року», рішення Центральної виборчої комісії, інші нормативно-правові акти та рішення судів. Предметом цього дослідження є саме рішення Центральної виборчої комісії щодо організації підготовки та проведення виборів Президента України в окремому закордонному виборчому окрузі в аспекті забезпечення конституційних виборчих прав громадян України, які перебувають за кордоном, та відповідності цих рішень вимогам Конституції і законів.

Повноваження Центральної виборчої комісії як територіальної виборчої комісії в окремому закордонному виборчому окрузі

Відповідно до частини третьої статті 21 Закону України «Про вибори Президента України», Центральна виборча комісія здійснює також повноваження територіальної виборчої комісії в окремому закордонному виборчому окрузі.

Безумовно, дія цієї норми Закону спрямована насамперед на забезпечення конституційних виборчих прав громадян, які перебувають за кордоном, і покладає обов'язок забезпечення реалізації цих прав саме на Центральну виборчу комісію.

Виникає багато питань щодо реалізації цієї норми Закону на практиці. Адже виконання Центральною виборчою комісією функцій територіальної комісії в закордонному виборчому окрузі безпосередньо пов'язане з моментом утворення цього округу.

Слід також зауважити, що далеко не всі повноваження територіальної виборчої комісії, передбачені Законом, можуть бути повною мірою виконані Центральною виборчою комісією як територіальною комісією стосовно закордонних виборчих дільниць.

З метою забезпечення однакового застосування Закону України «Про вибори Президента України» Центральною виборчою комісією була прийнята постанова від 27 серпня 2004 року № 415, якою були затверджені **«Методичні рекомендації з питань порядку утворення закордонних виборчих дільниць, дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць, складання та уточнення списку виборців на закордонних виборчих дільницях»** (далі – Методичні рекомендації). Приймаючи це рішення, Центральна виборча комісія здійснила свої повноваження щодо забезпечення реалізації та захисту виборчих прав громадян України, які перебувають за кордоном, дотримання передбачених Конституцією та законами України принципів і засад виборчого процесу, встановлених статтею 17 Закону України «Про Центральну виборчу комісію». Відповідно до вимог пункту 5 цієї статті, зазначені Методичні рекомендації є обов'язковими для використання в роботі виборчих комісій.

Здійснивши аналіз положень Закону України «Про вибори Президента України» в частині організації підготовки та проведення виборів в окремому закордонному виборчому окрузі, а також урахувавши практику проведення виборів Президента України в 1999 році, Центральною виборчою комісією були деталізовані деякі положення цього Закону. Зазначені Методичні рекомендації містять також і положення, які були прийняті у зв'язку з недоліками, а інколи і прогалинами законодавчого регулювання, необхідного для організації підготовки виборів Президента України за кордоном. Зокрема, Законом не встановлено порядку утворення дільничних виборчих комісій у виняткових випадках, складання списків виборців на таких дільницях тощо.

Рішення Центральної виборчої комісії щодо утворення закордонних виборчих дільниць

Порядок утворення закордонних виборчих дільниць встановлено частинами п'ятою і восьмою статті 20 Закону України «Про вибори Президента України». Закордонні виборчі дільниці утворюються при дипломатичних та інших офіційних

представництвах і консульських установах України за кордоном, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України. Суб'єктом утворення таких виборчих дільниць Законом визначено Центральну виборчу комісію, суб'єктом подання про утворення – Міністерство закордонних справ України.

Загальні вимоги Закону передбачають, що дільниці утворюються з кількістю від 20 до 3000 виборців, а в деяких випадках – з меншою або більшою чисельністю виборців. Строки утворення дільниць під час організації підготовки та проведення виборів Президента України – не пізніше ніж за 50 днів до дня виборів, а у виняткових випадках – не пізніше ніж за сім днів до дня виборів.

Вищезазначеними Методичними рекомендаціями були деталізовані положення Закону, які регламентують порядок утворення закордонних виборчих дільниць, та заповнені прогалини Закону, які виникли внаслідок неврахування законодавцем специфіки утворення закордонних виборчих дільниць.

Зокрема, положення частини п'ятої статті 20 Закону дають можливість по-різному трактувати питання щодо місця розташування дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць. Саме це питання стало одним із приводів для звернення до Верховного Суду України щодо законності рішень Центральної виборчої комісії про утворення закордонних виборчих дільниць, дільничні виборчі комісії яких розташовувалися поза межами територій дипломатичних та інших офіційних представництв або консульських установ України за кордоном.

Іншою проблемою стала відсутність законодавчого врегулювання строків надходження подання Міністерства закордонних справ України щодо утворення закордонних виборчих дільниць та відсутність переліку виняткових випадків утворення закордонних виборчих дільниць.

Законодавцем не було враховано також те, що деякі іноземні країни на своєму законодавчому рівні встановлюють порядок та строки утворення виборчих дільниць на їхніх територіях. При цьому в більшості випадків такі порядки передбачають здійснення органами влади країни, у якій мають відбутися

вибори, окремих функцій, не передбачених виборчим законодавством цієї країни. Це стосується й України. У Методичних рекомендаціях Центральна виборча комісія спробувала найбільшою мірою врахувати й зазначені порядок і строки.

Ці та інші питання Центральна виборча комісія врегулювала Методичними рекомендаціями.

Так, ними встановлено, що до виняткових випадків, які обумовлюють необхідність утворення нових закордонних виборчих дільниць з метою забезпечення конституційних виборчих прав громадян України, які перебувають за кордоном, належать: відкриття нових дипломатичних чи інших офіційних представництв або консульських установ України за кордоном; передислокація військових частин (формувань), дислокованих за межами України; виявлення місць компактного проживання, перебування або здійснення трудової діяльності виборців за кордоном. Положеннями Методичних рекомендацій також деталізовано порядок утворення закордонних виборчих дільниць у загальному порядку та у виняткових випадках, встановлено форму подань Міністерства закордонних справ України щодо утворення таких виборчих дільниць, визначено відомості, які мають міститися у цих поданнях, і встановлено строки їх подання до Центральної виборчої комісії.

Так, відповідно до вимог Методичних рекомендацій, до 30 серпня 2004 року включно (у винятковому випадку – до 15 жовтня 2004 року включно) керівник дипломатичного чи іншого офіційного представництва або консульської установи України за кордоном мав звернутися до Міністерства закордонних справ України з пропозиціями, у яких зазначити відомості щодо утворення виборчих дільниць у межах певної адміністративної території (держави перебування, країни акредитації дипломатичної установи, консульського округу або його частини).

До пропозицій щодо утворення закордонної виборчої дільниці при дипломатичному чи іншому офіційному представництві або консульській установі України за кордоном у винятковому випадку в місцях компактного проживання, перебування або

здійснення трудової діяльності громадян України обов'язково мали додаватися:

- обґрунтування необхідності утворення закордонної виборчої дільниці при дипломатичному чи іншому офіційному представництві або консульській установі України за кордоном у місці компактного проживання, перебування або здійснення трудової діяльності виборців;

- письмова згода відповідних органів влади країни перебування на утворення закордонної виборчої дільниці за межами представництва або установи;

- підтвердження наявності приміщення для голосування та приміщення для дільничної виборчої комісії, відповідно до частини другої статті 74 Закону України «Про вибори Президента України» та постанови Центральної виборчої комісії від 28 липня 2004 року № 257;

- особисті заяви виборців (не менше 20), які перебувають на консульському обліку, щодо утворення закордонної виборчої дільниці.

До 1 вересня 2004 року включно (у винятковому випадку – до 18 жовтня 2004 року включно) Міністерство закордонних справ України разом із зазначеними пропозиціями керівників дипломатичних та інших офіційних представництв і консульських установ України за кордоном мало надіслати до Центральної виборчої комісії подання щодо утворення закордонних виборчих дільниць.

У поданні Міністерства закордонних справ України обов'язково мали зазначатися:

- назва іноземної держави;
- назва та адреса дипломатичного, іншого офіційного представництва або консульської установи України за кордоном, найменування та адреса військової частини (формування), дислокованої за межами України;

- місцезнаходження та адреса дільничної виборчої комісії та приміщення для голосування;

- межі кожної виборчої дільниці з урахуванням територій консульських округів або їхніх частин;

– орієнтовна кількість виборців, які будуть внесені до списків виборців та візьмуть участь у голосуванні в день виборів.

У поданні Міністерства закордонних справ України щодо утворення закордонної виборчої дільниці у винятковому випадку, крім вищезгаданих, обов'язково повинні були зазначатися такі відомості:

– обґрунтування необхідності утворення закордонної виборчої дільниці при дипломатичному чи іншому офіційному представництві або консульській установі України за кордоном у винятковому випадку в місці компактного проживання, перебування або здійснення трудової діяльності виборців;

– наявність письмової згоди відповідних органів влади країни перебування на утворення закордонної виборчої дільниці за межами представництва або установи;

– наявність приміщення для дільничної виборчої комісії та приміщення для голосування, які відповідають вимогам частини другої статті 74 Закону України «Про вибори Президента України» та постанови Центральної виборчої комісії від 28 липня 2004 року № 257;

– кількість виборців, які перебувають на консульському обліку, які проживають на території виборчої дільниці, що пропонується утворити.

Подання Міністерства закордонних справ України мало бути підписане міністром закордонних справ України або його заступником та скріплене печаткою.

На виконання вимог Закону України «Про вибори Президента України» та з дотриманням порядку утворення закордонних виборчих дільниць, установленого цим Законом та зазначеними Методичними рекомендаціями, Центральною виборчою комісією 10 вересня 2004 року було прийнято постанову № 509 «Про утворення закордонних виборчих дільниць з виборів Президента України 31 жовтня 2004 року». Зазначеним рішенням у загальних порядку і строках було утворено 113 закордонних виборчих дільниць за межами України. Дільничні виборчі комісії цих виборчих дільниць були розташовані на територіях дипломатичних та інших офіційних представництв і консульських

установ України за кордоном, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України.

Постановою Центральної виборчої комісії від 18 жовтня 2004 року № 911 на підставі подання Міністерства закордонних справ України про утворення у виняткових випадках закордонних виборчих дільниць та відповідних дільничних виборчих комісій з виборів Президента України 31 жовтня 2004 року, з метою забезпечення реалізації конституційних виборчих прав громадян України в місцях їх компактного проживання, тимчасового перебування та здійснення трудової діяльності на територіях іноземних держав, Центральною виборчою комісією було утворено 10 виборчих дільниць у виняткових випадках. При прийнятті цього рішення Центральна виборча комісія внесла зміни до свого попереднього рішення (постанова Центральної виборчої комісії від 10 вересня 2004 року № 509), що стосувалися меж закордонних виборчих дільниць, на територіях яких утворювалися виборчі дільниці у виняткових випадках. Із цих меж була вилучена територія закордонних виборчих дільниць, утворених у винятковому порядку.

Зазначене рішення було оскаржене до Верховного Суду України. Заявник, посилаючись на те, що закордонні виборчі дільниці утворені не за юридичним та фактичним місцем знаходження дипломатичних представництв та консульств, тобто поза межами території України, а також на те, що закордонні дільниці були утворені Центральною виборчою комісією з порушенням частин п'ятої та десятої статті 20 Закону України «Про вибори Президента України» і статті 19 Конституції України, просив Верховний Суд України скасувати постанову Центральної виборчої комісії від 18 жовтня 2004 року № 911.

Рішенням Верховного Суду України від 22 жовтня 2004 року було встановлено, що постанова Центральної виборчої комісії від 18 жовтня 2004 року № 911 відповідає вимогам частин п'ятої, восьмої, дев'ятої та десятої статті 20, частини третьої статті 21, частини п'ятої статті 24 Закону України «Про вибори Президента України», і відмовлено заявнику в задоволенні скарги.

На підставі подання Міністерства закордонних справ України про утворення у виняткових випадках закордонних виборчих дільниць та відповідних дільничних виборчих комісій **Центральна виборча комісія 24 жовтня 2004 року прийняла постанову № 1033**, якою утворила 2 закордонні виборчі дільниці та відповідні дільничні виборчі комісії у виняткових випадках і внесла зміни до своєї постанови № 509 від 10 вересня 2004 року (змінити межі закордонних виборчих дільниць, на територіях яких утворювалися виборчі дільниці у винятковому порядку).

У цей же день Центральна виборча комісія постановою № 998 утворила 41 закордонну виборчу дільницю та відповідну дільничну виборчу комісію у виняткових випадках та відмовила в утворенні 377 таких виборчих дільниць із внесенням відповідних змін до постанови Центральної виборчої комісії від 10 вересня 2004 року № 509. Відмова в утворенні закордонних виборчих дільниць була вмотивована невідповідністю поданих Міністерством закордонних справ України документів щодо їх утворення вимогам вищезазначених Методичних рекомендацій.

Постанова Центральної виборчої комісії від 24 жовтня 2004 року № 998 також була оскаржена до Верховного Суду України.

У скарзі заявник просив скасувати зазначену постанову, посилаючись на те, що вона була прийнята з порушенням визначеного Законом України «Про вибори Президента України» строку. Крім того, адреси утворених закордонних виборчих дільниць не збігалися із місцезнаходженням дипломатичних та інших офіційних представництв і консульських установ України. Заявник зазначав, що це рішення було прийняте Центральною виборчою комісією з порушенням вимог виборчого законодавства щодо підстав та порядку утворення зазначених виборчих дільниць, місця й часу їх утворення, порядку формування складу дільничних виборчих комісій та з порушенням прав суб'єктів виборчого процесу, передбачених Законом України «Про вибори Президента України».

Верховний Суд України, виходячи з положень статті 18 та частини десятої статті 20 Закону «Про вибори Президента України», враховуючи, що останнім днем визначеного

семиденного строку (строк утворення виборчих дільниць у виняткових випадках) є 24 година 23 жовтня 2004 року, установив, що, на порушення вимог зазначеного Закону, оскаржувана постанова прийнята Центральною виборчою комісією 24 жовтня 2004 року, тобто за шість днів до дня виборів. Зважаючи на те, що строки, визначені Законом України «Про вибори Президента України», за будь-яких обставин продовженню або поновленню не підлягають, Верховний Суд України встановив, що прийняття Центральною виборчою комісією постанови поза межами цих строків є незаконним, і 28 жовтня 2004 року прийняв рішення скасувати оскаржувану постанову.

Беручи до уваги зазначене рішення Верховного Суду України від 28 жовтня 2004 року, Центральна виборча комісія постановою від 28 жовтня 2004 року № 1055 прийняла рішення про скасування постанови Центральної виборчої комісії від 24 жовтня 2004 року № 1033, якою було утворено 2 закордонні виборчі дільниці та відповідні дільничні виборчі комісії.

Таким чином, для організації підготовки та проведення виборів Президента України у 2004 році рішеннями Центральної виборчої комісії було утворено 166 закордонних виборчих дільниць. Як зазначалося вище, рішення Центральної виборчої комісії щодо утворення 41 та 2 закордонних виборчих дільниць були скасовані відповідно рішенням Верховного Суду України та рішенням самої Центральної виборчої комісії. Отже, закордонний виборчий округ складався із 123 закордонних виборчих дільниць.

Із 123 закордонних виборчих дільниць, які здійснювали організацію підготовки та проведення виборів Президента України у 2004 році, дільничні виборчі комісії 113 виборчих дільниць були розташовані на територіях дипломатичних та інших офіційних представництв, консульських установ України за кордоном, військових частин (формувань), дислокованих за межами України; а дільничні виборчі комісії 10 виборчих дільниць – за межами дипломатичних та інших офіційних представництв і консульських установ України за кордоном.

Для порівняння слід зазначити, що під час організації підготовки та проведення виборів Президента України у 1999 році

за межами України Центральною виборчою комісією було утворено 92 виборчі дільниці. При цьому місцезнаходження дільничних виборчих комісій 77 таких виборчих дільниць було на територіях дипломатичних та інших офіційних представництв, консульських установ України за кордоном, військових частин (формувань), дислокованих за межами України, а 15 – за межами таких територій.

У деяких іноземних країнах було утворено більше ніж одну закордонну виборчу дільницю. Це було пов'язано з наявністю у відповідній державі декількох дипломатичних та інших офіційних представництв, консульських установ України за кордоном, а також наявністю військових частин (формувань), які дислокувалися за межами України, та місць компактного проживання, перебування або здійснення трудової діяльності виборців за кордоном.

У таблиці 1 наведено відомості щодо кількості закордонних виборчих дільниць у кожній з іноземних держав, на територіях яких вони були утворені.

Таблиця 1

1.	Австралія	3
2.	Австрійська Республіка	1
3.	Азербайджанська Республіка	1
4.	Алжирська Народна Демократична Республіка	1
5.	Арабська Республіка Єгипет	1
6.	Аргентинська Республіка	1
7.	Велика Соціалістична Народна Лівійська Арабська Джамахірія	1
8.	Гвінейська Республіка	1
9.	Грецька Республіка	2
10.	Грузія	2
11.	Держава Ізраїль	2
12.	Держава Кувейт	1
13.	Естонська Республіка	1
14.	Ірландія	1

Продовження таблиці 1

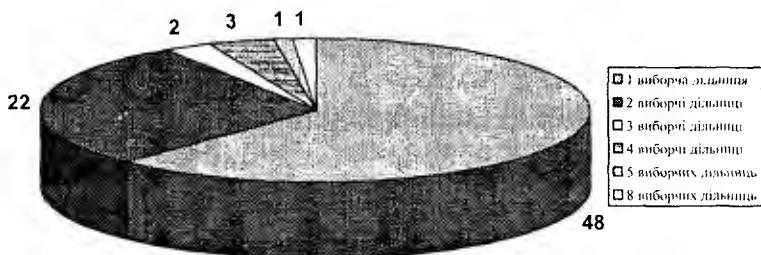
15.	Ісламська Республіка Іран	1
16.	Ісламська Республіка Пакистан	1
17.	Італійська Республіка	2
18.	Йорданське Хашимітське Королівство	1
19.	Канада	2
20.	Киргизька Республіка	1
21.	Китайська Народна Республіка	2
22.	Королівство Бельгія	1
23.	Королівство Данія	1
24.	Королівство Іспанія	2
25.	Королівство Марокко	1
26.	Королівство Нідерландів	1
27.	Королівство Норвегія	1
28.	Королівство Саудівська Аравія	1
29.	Королівство Таїланд	1
30.	Королівство Швеція	1
31.	Латвійська Республіка	1
32.	Литовська Республіка	1
33.	Ліванська Республіка	2
34.	Малайзія	1
35.	Мексиканські Сполучені Штати	1
36.	Об'єднані Арабські Емірати	1
37.	Південно-Африканська Республіка	1
38.	Португальська Республіка	1
39.	Республіка Білорусь	2
40.	Республіка Болгарія	2
41.	Республіка Вірменія	1
42.	Республіка Індія	1
43.	Республіка Ірак	2
44.	Республіка Казахстан	2
45.	Республіка Кіпр	1
46.	Республіка Корея	1

Продовження таблиці 1

47.	Республіка Куба	1
48.	Республіка Ліберія	1
49.	Республіка Македонія	1
50.	Республіка Молдова	8
51.	Республіка Перу	1
52.	Республіка Польща	4
53.	Республіка Сінгапур	1
54.	Республіка Словенія	1
55.	Республіка Сьєрра-Леоне	1
56.	Республіка Узбекистан	1
57.	Республіка Хорватія	1
58.	Російська Федерація	4
59.	Румунія	2
60.	Сербія і Чорногорія	3
61.	Сирійська Арабська Республіка	1
62.	Словацька Республіка	2
63.	Соціалістична Республіка В'єтнам	2
64.	Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії	2
65.	Сполучені Штати Америки	4
66.	Туніська Республіка	1
67.	Турецька Республіка	2
68.	Туркменистан	1
69.	Угорська Республіка	2
70.	Федеративна Республіка Німеччина	5
71.	Федеративна Республіка Бразилія	2
72.	Федеративна Республіка Нігерія	1
73.	Фінляндська Республіка	1
74.	Французька Республіка	2
75.	Чеська Республіка	2
76.	Швейцарська Конфедерація	2
77.	Японія	1
	Усього 77 країн	123

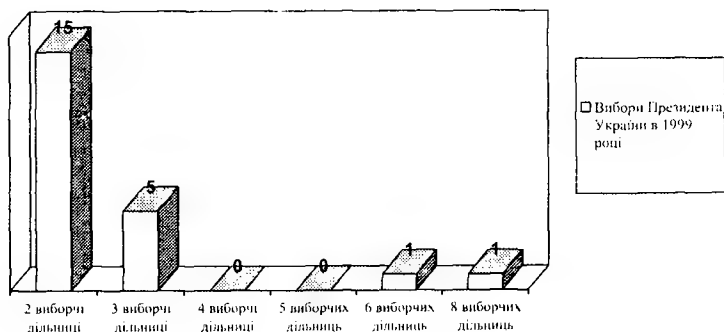
На діаграмі 1 показано співвідношення чисельності іноземних країн до чисельності закордонних виборчих дільниць, утворених на їхніх територіях.

Діаграма 1



Аналогічна практика реалізації виборчого законодавства щодо утворення виборчих дільниць за межами України існувала і при організації підготовки проведення виборів Президента України за кордоном у 1999 році. На діаграмі 2 і в таблиці 2 показано співвідношення між чисельністю та місцем розташування дільничних виборчих комісій виборчих дільниць, утворених за межами України при проведенні виборів Президента України в 1999 та 2004 роках.

Діаграма 2



Таблиця 2

Іноземна країна, на території якої було утворено виборчу дільницю	1999 рік	2004 рік
Австралія	–	3
Держава Ізраїль	8	2
Ісламська Республіка Іран	3	1
Республіка Молдова	1	8
Республіка Польща	3	4
Російська Федерація	6	4
Сербія і Чорногорія	–	3
Сполучені Штати Америки	3	4
Федеративна Республіка Німеччина	3	5
Федеративна Республіка Бразилія	3	2

Рішення Центральної виборчої комісії щодо формування дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць

Порядок утворення дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць під час організації підготовки та проведення виборів Президента України встановлено частиною п'ятою статті 24 Закону України «Про вибори Президента України». Зокрема, зазначеним порядком установлено, що суб'єктом подання пропозицій щодо осіб до складу таких комісій є кандидати на пост Президента України (не більше двох осіб на дільницю від одного кандидата) у разі їх наявності та Міністерство закордонних справ України. Утворюються ж дільничні виборчі комісії закордонних виборчих дільниць Центральною виборчою комісією на підставі зазначених пропозицій.

Як зазначалося вище, суб'єктом подання пропозицій щодо осіб до складу вказаних комісій є Міністерство закордонних справ України та кандидати на пост Президента України. Зважаючи на це, формування дільничних виборчих комісій за межами України суттєво відрізняється від формування дільничних виборчих комісій звичайних та спеціальних виборчих

дільниць на території України. У свою чергу, така відмінність стала причиною включення до вищезазначених Методичних рекомендацій Центральної виборчої комісії положень щодо граничної межі кількісного складу дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць; кількості кандидатур до складу виборчих комісій, які мають подаватися Міністерством закордонних справ України; обов'язковості включення до складу комісій усіх висунутих представників від кандидатів на пост Президента України; утворення комісій у разі відсутності подань щодо їх складу; права кандидатів на пост Президента України на пропорційну частку посад голови, заступника голови та секретаря дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці.

Специфіка меж окремого закордонного виборчого округу та виборчих дільниць, які до нього входять, віддаленість місця розташування відповідних дільничних виборчих комісій роблять неприйнятними загальні вимоги щодо місця проживання виборців, які можуть входити до складу дільничних виборчих комісій, а також оприлюднення відомостей про місцезнаходження, поштову адресу й режим роботи дільничних виборчих комісій.

Методичними рекомендаціями були врегульовані також порядок і строки надходження до Центральної виборчої комісії подання Міністерства закордонних справ України та пропозицій кандидатів на пост Президента України щодо осіб до складу дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць, установлені відомості, які мають міститися в цих поданнях та пропозиціях.

Як зазначалося вище, частиною десятою статті 20 Закону України «Про вибори Президента України» встановлено порядок утворення закордонних виборчих дільниць у винятковому порядку. Разом з тим, у Законі взагалі відсутні положення щодо дільничних виборчих комісій цих виборчих дільниць. Для належного рівня організації підготовки та проведення виборів Президента України у 2004 році за межами України Центральна виборча комісія була змушена встановити порядок утворення дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць у винятковому порядку.

Таким чином, Центральна виборча комісія, врегульовуючи вищезазначені питання, у своїх Методичних рекомендаціях установила, що дільничні виборчі комісії закордонних виборчих дільниць утворюються у складі не менше дванадцяти осіб. На закордонних виборчих дільницях, де кількість виборців не перевищує п'ятдесяти осіб, дільнична виборча комісія може утворюватися у складі голови, секретаря та двох–чотирьох членів комісії.

Подання Міністерства закордонних справ України щодо кандидатур (не менше дванадцяти осіб до однієї виборчої комісії, а для виборчих комісій закордонних виборчих дільниць, де кількість виборців не перевищує п'ятдесяти осіб, – не менше чотирьох осіб) до складу дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць та пропозиції кандидата на пост Президента України щодо кандидатур (не більше двох осіб до однієї виборчої комісії від одного кандидата) до складу зазначених комісій вносяться до Центральної виборчої комісії до 15 вересня 2004 року включно.

Зазначені подання Міністерства закордонних справ України та пропозиції кандидата на пост Президента України мали містити номер та назву відповідної виборчої дільниці, а також відомості про осіб, запропонованих до складу дільничної виборчої комісії, із зазначенням кандидатур на посаду голови, заступника голови, секретаря та членів дільничної виборчої комісії, зокрема: прізвище, ім'я, по батькові, громадянство, дату народження, партійність, адресу місця проживання, місце роботи та займану посаду, відомості про освіту та про досвід участі в роботі виборчих комісій чи комісій з референдуму.

Подання Міністерства закордонних справ України мали бути підписані міністром закордонних справ України або його заступником та скріплені печаткою. Пропозиції кандидата на пост Президента України мали подаватися до Центральної виборчої комісії за його підписом, засвідченим у встановленому законом порядку.

До подання та пропозицій повинні були додаватися заяви осіб, запропонованих до складу відповідної дільничної виборчої комісії, про згоду на участь у її роботі.

До складу дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці могли входити виборці, які проживали чи перебували на території іноземної держави, де утворена відповідна закордонна виборча дільниця, протягом строку повноважень дільничної виборчої комісії, встановленого частиною другою статті 27 Закону України «Про вибори Президента України». Виборець може одночасно входити до складу лише однієї дільничної виборчої комісії.

До складу дільничної виборчої комісії мали включатися всі представники, висунуті від кандидатів на пост Президента України.

Якщо до 15 вересня 2004 року включно не надійшли подання щодо складу дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці або якщо кількість запропонованих до складу виборчої комісії осіб становить менше дванадцяти, відповідна дільнична виборча комісія мала утворюватися Центральною виборчою комісією за поданням її голови в кількості дванадцяти осіб з обов'язковим урахуванням усіх поданих кандидатур від кандидатів на пост Президента України.

Кожний кандидат на пост Президента України мав право на пропорційну частку посад голови, заступника голови та секретаря дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці. Частки таких посад для кожного кандидата в межах окремого закордонного виборчого округу мали визначатися відповідно до кількості осіб, поданих ним та включених до складу дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць, у відношенні до загальної кількості осіб, включених до складу дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць.

У разі утворення закордонної виборчої дільниці у винятковому випадку, згідно з частиною десятою статті 20 Закону України «Про вибори Президента України», відповідна дільнична виборча комісія мала утворюватися Центральною виборчою комісією одночасно з утворенням цієї виборчої дільниці за поданням Міністерства закордонних справ України, що надсилається до Центральної виборчої комісії одночасно з поданням про утворення закордонної виборчої дільниці у винятковому випадку.

Порядок оприлюднення відомостей про місцезнаходження, поштову адресу та режим роботи дільничних виборчих комісій, утворених при дипломатичних, інших офіційних представництвах та консульських установах України за кордоном, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України, мав установлюватися цими комісіями з урахуванням місцевих умов країн перебування.

Для організації підготовки проведення виборів Президента України рішеннями Центральної виборчої комісії на підставі подання Міністерства закордонних справ України та пропозицій кандидатів на пост Президента України було утворено 166 дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць. Зокрема, постановою Центральної виборчої комісії від 24 вересня 2004 року було утворено 113 дільничних виборчих комісій, постановою від 18 жовтня 2004 року № 911 – 10 виборчих комісій, постановами від 24 жовтня 2004 року № 998 та № 1033 – відповідно 41 та 2 дільничні виборчі комісії. Центральна виборча комісія, розглянувши подання Міністерства закордонних справ України, рішенням від 24 жовтня 2004 року № 998 відмовила в утворенні 377 дільничних виборчих комісій у зв'язку з невідповідністю поданих Міністерством закордонних справ України документів щодо їх утворення вимогам Методичних рекомендацій.

Як зазначалося вище, Верховним Судом України та Центральною виборчою комісією були скасовані постанови Центральної виборчої комісії від 24 жовтня 2004 року № 998 та № 1033. Таким чином, організацію підготовки та проведення виборів Президента України в окремому закордонному виборчому окрузі, крім Центральної виборчої комісії, здійснювали 123 дільничні виборчі комісії закордонних виборчих дільниць.

Питання про місце розташування дільничних виборчих комісій розглядалося під час аналізу рішень Центральної виборчої комісії про утворення закордонних виборчих дільниць. Разом з тим слід зазначити, що Центральна виборча комісія приймала також рішення і про перенесення місця розташування деяких із таких виборчих комісій. Зокрема, за поданням Міністерства

закордонних справ України та рішенням дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці № 120 (Республіка Молдова) Центральна виборча комісія постановою № 1209 від 16 листопада 2004 року змінила місцезнаходження цієї виборчої комісії. Подання та рішення дільничної виборчої комісії, на підставі яких приймалася постанова Центральної виборчої комісії, ґрунтувалися на необхідності зміни приміщення для голосування у зв'язку зі значною чисельністю виборців, включених до списків виборців на відповідній дільниці. При цьому дільнична виборча комісія залишилася у тому ж населеному пункті (м. Тирасполь). 16 грудня 2004 року Центральна виборча комісія постановою № 1315 змінила також місцезнаходження дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці № 23 у зв'язку зі зміною місця розташування консульського агентства України, при якому була утворена відповідна виборча дільниця. Рішення Центральної виборчої комісії приймалося на підставі подання Міністерства закордонних справ України. Унаслідок прийняття цього рішення місцезнаходження дільничної виборчої комісії було перенесене з міста Поті, вул. 26 травня, 30, до міста Батумі, вул. М. Пелікішвілі, 71. Як і в першому, так і в другому випадках рішення Центральної виборчої комісії не стосувалися зміни меж відповідних виборчих дільниць і були опубліковані й надіслані до Міністерства закордонних справ і відповідних дільничних виборчих комісій для оприлюднення.

При формуванні (утворенні та внесенні змін) дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць Центральною виборчою комісією був дотриманий принцип пропорційності частки посад голови, заступника голови та секретаря цих виборчих комісій, закладений у Методичних рекомендаціях Центральної виборчої комісії. Слід зауважити, що аналогічна вимога щодо пропорційності частки керівних посад міститься й у частині дванадцятій статті 24 Закону України «Про вибори Президента України». Але питання поширення цієї вимоги при формуванні дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць є дискусійним. Зважаючи на це, Центральна виборча комісія гарантувала таку пропорційність з дотриманням

її принципу, встановленого зазначеною вимогою Закону, у положеннях Методичних рекомендацій. Розподіл часток керівних посад у дільничних виборчих комісіях закордонних виборчих дільниць при організації підготовки проведення виборів Президента України у 2004 році наведено в таблицях 3, 4, 5.

Таблиця 3

Станом на 19 жовтня 2004 року

Суб'єкти подань	Усього у складі		У тому числі:							
	дільничних виборчих комісій		Голів комісій		Заступників голів комісій		Секретарів комісій		Разом	
	Кількість	%	Кількість	%	Кількість	%	Кількість	%	Кількість	%
Бродський Михайло Юрійович	24	1,49	2	1,64	2	1,8	1	0,81	5	1,4
Грабар Микола Федорович	47	2,92	4	3,28	3	2,7	4	3,25	11	3,09
Кінах Анатолій Кирилович	25	1,56	1	0,82	2	1,8	2	1,63	5	1,4
Мороз Олександр Олександрович	34	2,12	3	2,46	2	1,8	3	2,44	8	2,25
Черновецький Леонід Михайлович	21	1,31	2	1,64	1	0,9	2	1,63	5	1,4
Янукович Віктор Федорович	40	2,49	3	2,46	3	2,7	3	2,44	9	2,53
Усього за поданнями кандидатів	191	11,89	15	12,3	13	11,71	15	12,2	43	12,08
За поданням МЗС	1416	88,11	107	87,7	98	88,29	108	87,8	313	87,92

Таблиця 4

Станом на 31 жовтня 2004 року

Суб'єкти подань	Усього у складі дільничних виборчих комісій		У тому числі:							
			Голів комісій		Заступників голів комісій		Секретарів комісій		Разом	
	Кількість	%	Кількість	%	Кількість	%	Кількість	%	Кількість	%
Бродський Михайло Юрійович	23	1,44	2	1,63	2	1,82	1	0,81	5	1,4
Грабар Микола Федорович	45	2,83	4	3,25	3	2,73	4	3,25	11	3,09
Кінах Анатолій Кирилович	25	1,57	2	1,63	2	1,82	2	1,63	6	1,69
Мороз Олександр Олександрович	33	2,07	3	2,44	2	1,82	3	2,44	8	2,25
Черновецький Леонід Михайлович	20	1,26	2	1,63	1	0,91	2	1,63	5	1,4
Янукович Віктор Федорович	40	2,51	3	2,44	3	2,73	3	2,44	9	2,53
Усього за поданнями кандидатів	186	11,68	16	13,01	13	11,82	15	12,2	44	12,36
За поданням МЗС	1406	88,32	107	86,99	97	88,18	108	87,8	312	87,64

Таблиця 5

Станом на 21 листопада 2004 року

Суб'єкти подань	Усього у складі дільничних виборчих комісій		У тому числі:							
			Голів комісій		Заступників голів комісій		Секретарів комісій		Разом	
	Кількість	%	Кількість	%	Кількість	%	Кількість	%	Кількість	%
Бродський Михайло Юрійович	22	1,4	2	1,63	2	1,83	1	0,82	5	1,41
Грабар Микола Федорович	43	2,73	4	3,25	3	2,75	3	2,46	10	2,82
Кінах Анатолій Кирилович	25	1,59	2	1,63	2	1,83	2	1,64	6	1,69
Мороз Олександр Олександрович	31	1,97	3	2,44	2	1,83	3	2,46	8	2,26
Черновецький Леонід Михайлович	19	1,21	2	1,63	1	0,92	2	1,64	5	1,41
Ющенко Віктор Андрійович	6	0,38	0	0	0	0	0	0	0	0
Янукович Віктор Федорович	47	2,99	3	2,44	3	2,75	4	3,28	10	2,82
Усього за поданнями кандидатів	193	12,27	16	13,01	13	11,93	15	12,3	44	12,43
За поданням МЗС	1380	87,73	107	86,99	96	88,07	107	87,7	310	87,57

Як видно із наведених у таблицях відомостей, із 26 зареєстрованих кандидатів на пост Президента України правом подання пропозицій щодо осіб до складу дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць скористалися лише 7 кандидатів на пост Президента України. При цьому частка осіб, включених до складу цих комісій від кандидатів на пост Президента України, по відношенню до загальної чисельності членів

дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць становила від 11,68% до 12,27%.

Як зазначалося вище, Центральна виборча комісія постановою від 24 жовтня 2004 року відмовила в утворенні 377 дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць. Подання щодо осіб до складу цих комісій надійшло до Центральної виборчої комісії від Міністерства закордонних справ України.

Центральна виборча комісія своїм рішенням від 29 жовтня 2004 року № 1060 відмовила також кандидатові на пост Президента України Юценку В.А. у включенні осіб, запропонованих ним, до складу дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць. Зазначене рішення було прийняте на підставі того, що подання кандидата на пост Президента України Юценка В.А. не відповідало вимогам частини п'ятої статті 24 Закону України «Про вибори Президента України», оскільки в ньому не було зазначено номерів та назв закордонних виборчих дільниць, у зв'язку із чим неможливо визначити, до складу яких саме дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць могли бути включені запропоновані особи в кількості не більше двох на дільницю. Окрім того, на порушення вимог Методичних рекомендацій Центральної виборчої комісії подання надійшло до Центральної виборчої комісії після 15 вересня 2004 року. Запропоновані особи також не проживали на територіях іноземних держав, у поданні були відсутні відомості щодо їх перебування на територіях іноземних держав.

При формуванні дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць Центральна виборча комісія прийняла 11 рішень¹, якими внесла зміни до складу цих комісій.

Постанова Центральної виборчої комісії від 7 жовтня 2004 року № 803 була прийнята на підставі листа Міністерства закордонних справ України про технічну помилку, допущену в поданні цього міністерства щодо кандидатур до складу дільничних

¹ Постанови Центральної виборчої комісії від 7 жовтня 2004 року № 801 та № 803, від 13 жовтня 2004 року № 858, від 18 жовтня 2004 року № 917, від 29 жовтня 2004 року № 1058, від 30 жовтня 2004 року № 1073, від 16 листопада 2004 року № 1208, від 20 листопада 2004 року № 1228, від 20 грудня 2004 року № 1332, від 22 грудня 2004 року № 1356, від 25 грудня 2004 року № 1366.

виборчих комісій закордонних виборчих дільниць № 85 і № 86, та відповідного подання Міністерства закордонних справ України. Зазначена помилка міністерства стосувалася описки в нумерації дільниць у поданні Міністерства закордонних справ України щодо кандидатур до складу дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць № 85 і № 86.

При внесенні змін до складу виборчих комісій Центральна виборча комісія припиняла повноваження окремих членів виборчих комісій та включала нові кандидатури до їх складу. Пріоритетне право на включення нових кандидатур до складу дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць Центральна виборча комісія надавала суб'єктам, за поданням яких до складу комісій були включені особи, повноваження яких достроково припинялися.

Ці дії Центральної виборчої комісії щодо пріоритетності права на включення нових кандидатур до складу комісій можуть бути розцінені по-різному, оскільки таким правом користувалося також і Міністерство закордонних справ України. Адже частина восьма статті 30 Закону України «Про вибори Президента України» наділяє правом пріоритетності лише суб'єктів виборчого процесу. До переліку таких суб'єктів, установленого статтею 12 цього Закону, Міністерство закордонних справ України не входить. Але разом з тим постає питання й щодо поширення дії зазначеної частини восьмої статті 30 при внесенні змін до дільничних виборчих комісій в окремому закордонному виборчому окрузі. Адже, як зазначалося вище, для таких виборчих комісій цим Законом встановлено спеціальний порядок утворення, який, зокрема, передбачає, що суб'єктом подання кандидатур до їх складу, окрім кандидатів на пост Президента України, є також і Міністерство закордонних справ України.

При організації підготовки та проведення виборів Президента України Центральною виборчою комісією припинялися повноваження членів дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць у зв'язку з:

– особистою заявою про складення повноважень (132 особи);

- відкликання відповідним кандидатом на пост Президента України (1 особа), припиненням громадянства (1 особа);
- вибуттям на період до дня виборів за межі окремого закордонного виборчого округу (18 осіб);
- систематичним невиконанням покладених на них обов'язків (2 особи).

При цьому Центральна виборча комісія припинила повноваження 19 голів дільничних виборчих комісій, 14 заступників голів та 12 секретарів.

Нові кандидатури до складу дільничних виборчих комісій (вибори Президента України 31 жовтня 2004 року та повторне голосування 21 листопада 2004 року) включалися Центральною виборчою комісією на підставі подань Міністерства закордонних справ України та пропозицій кандидатів на пост Президента України. Жодне з таких подань та пропозицій, крім вищезначеного подання кандидата на пост Президента України Юценка В.А. (постанова Центральної виборчої комісії від 29 жовтня 2004 року № 1060), не було відхилене Центральною виборчою комісією. Усього Центральною виборчою комісією було включено до складу виборчих комісій 37 осіб.

Під час організації підготовки проведення повторного голосування 26 грудня 2004 року з виборів Президента України порядок формування дільничних виборчих комісій в окремому закордонному виборчому окрузі зазнав змін. Відповідно до частини тринадцятої статті 2 Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року», голосування на закордонних виборчих дільницях організовували і проводили дільничні виборчі комісії в тому ж складі, який був станом на 20 листопада 2004 року. Положеннями цієї ж частини статті 2 було також встановлено, що в разі вибуття окремих членів зі складу зазначених комісій нові кандидатури до їх складу не включаються.

У період з 20 по 25 грудня Центральною виборчою комісією було прийнято три рішення, якими припинялося повноваження 81 члена дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць.

При цьому Центральна виборча комісія дотрималась вимог Закону щодо невключення нових кандидатур до складу цих комісій. Як наслідок, кількісний склад 26 дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць став менше граничної чисельності, установлені частиною другої статті 24 Закону України «Про вибори Президента України». Саме це стало підставою для оскарження до Верховного Суду України постанови Центральної виборчої комісії від 20 грудня 2004 року № 1332. У скарзі заявник просив визнати незаконною бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо незабезпечення належного формування закордонних виборчих дільниць для проведення повторного голосування 26 грудня 2004 року та скасувати зазначену постанову. Верховним Судом України підстав для визнання незаконною бездіяльності Центральної виборчої комісії та скасування її рішення № 1332 від 20 грудня 2004 року встановлено не було.

Разом з тим, загроза зриву виборчого процесу на окремих закордонних виборчих дільницях існувала, адже чисельність деяких виборчих комісій становила 2 особи. При цьому ніхто не міг гарантувати, що не виникнуло б підстав для дестрокового припинення повноважень членів цих виборчих дільниць.

При організації підготовки та проведенні виборів Президента України Центральною виборчою комісією приймалися також постанови щодо організації роботи дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць. Зокрема постановою Центральної виборчої комісії № 982 від 22 жовтня 2004 року на виконання вимог частини шостої статті 73 Закону України «Про вибори Президента України» був установлений порядок передачі виборчих бюлетенів для голосування в день виборів Президента України та в день повторного голосування дільничним виборчим комісіям закордонних виборчих дільниць. Порядок передачі протоколів про підрахунок голосів виборців на закордонних виборчих дільницях і повідомлень про зміст цих протоколів, а також інших виборчих документів від відповідних дільничних виборчих комісій до Центральної виборчої комісії був установлений рішенням Центральної виборчої комісії від

25 грудня 2004 року № 1370 на виконання вимог частини четвертої статті 81 зазначеного Закону.

З метою належної організації підготовки проведення виборів Президента України в окремому закордонному виборчому окрузі та забезпечення конституційних виборчих прав громадян України, які перебували за кордоном, Центральною виборчою комісією було прийнято більше тридцяти рішень у формі постанов.

**ДЕЯКІ ПИТАННЯ УТВОРЕННЯ
ЗАКОРДОННИХ ВИБОРЧИХ ДІЛЬНИЦЬ
ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ВИБОРІВ НА ЦИХ ДІЛЬНИЦЯХ
ПІД ЧАС ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ
У 2004 РОЦІ**

Відповідно до Закону України «Про вибори Президента України», закордонні виборчі дільниці утворюються для забезпечення реалізації права на участь у виборах громадян України, які перебувають за кордоном. Для забезпечення державної підтримки та гарантій їх функціонування такі дільниці утворюються при дипломатичних та інших офіційних представництвах та консульських установах України за кордоном.

Дипломатичними представництвами України за кордоном є посольства України в інших державах, з якими Україна встановила дипломатичні відносини. Іншими офіційними представництвами слід вважати представництва України при міжнародних організаціях (наприклад, Постійне представництво України при ООН у Нью-Йорку). Консульські установи України (консульства та генеральні консульства) відкриваються на підставі міждержавних угод у місцях перебування великої кількості громадян України.

**Перелік іноземних держав,
де проживає значна кількість українських виборців**

Виборчі дільниці утворюються при представництвах України. Це означає, що представництво як офіційний орган Української держави забезпечує функціонування відповідних закордонних виборчих дільниць, утворених при ньому, сприяє діяльності відповідної дільничної виборчої комісії. Однак така

виборча дільниця не зобов'язана міститися у приміщенні відповідного представництва й може бути не однією, утвореною при цьому представництві. Практика проведення виборів знає випадки, коли при посольстві України в певній державі утворювалося декілька виборчих дільниць у різних містах іноземної держави. Природно, що такі дільниці повинні утворюватися за згодою уряду країни перебування.

Створення закордонних виборчих дільниць потребує значної підготовчої роботи, зокрема з боку Міністерства закордонних справ України, офіційних представництв та консульських установ.

У зв'язку з необхідністю спрямувати діяльність відповідним чином, частина п'ята статті 13 Закону передбачає визначення Центральною виборчою комісією переліку держав, у яких проживає значна кількість українських виборців, а отже, для встановлення місць, де є потреба в утворенні закордонних виборчих дільниць. Цей перелік мав би бути орієнтиром для Міністерства закордонних справ України, до повноважень якого входить визначення потреби в утворенні закордонних виборчих дільниць, їх кількості, погодження з урядом країни перебування місця розташування цих дільниць, у тому числі звернення щодо дозволу уряду країни перебування на відкриття виборчої дільниці України поза межами приміщень офіційних представництв України.

Очевидно, включення іноземної держави до такого переліку означає, що закордонні виборчі дільниці на її території передбачається утворити у звичайному порядку й у строки, установлені статтею 20 Закону. Лише винятковою ситуацією можна пояснити «виявлення місць компактного проживання, перебування або здійснення трудової діяльності виборців за кордоном» (див. абзац третій розділу 1 Методичних рекомендацій з питань порядку утворення закордонних виборчих дільниць, дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць, складання та уточнення списку виборців на закордонних виборчих дільницях¹;

¹ Постанова Центральної виборчої комісії від 27 серпня 2004 року № 415 «Про Методичні рекомендації з питань порядку утворення закордонних виборчих дільниць, дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць, складання та уточнення списку виборців на закордонних виборчих дільницях».

далі – Методичні рекомендації), раніше невідомих органам влади України та її офіційним представництвам, що може бути підставою для подання Міністерства закордонних справ до Центральної виборчої комісії щодо утворення закордонних виборчих дільниць у винятковому випадку (друге речення частини десятої статті 20 Закону).

23 жовтня 2004 року був останнім днем, коли, відповідно до зазначеної норми Закону (не пізніше як за сім днів до дня виборів), можна було утворити закордонні виборчі дільниці у винятковому випадку. Проте Центральна виборча комісія лише 24 жовтня 2004 року визначила перелік держав, де проживає значна кількість виборців². Таким чином, Центральна виборча комісія тільки за шість днів до дня виборів опублікувала перелік держав, який уже не міг стати орієнтиром ні для МЗС України, ні для виборців, які проживають за кордоном в інших державах і які, таким чином, були позбавлені можливості звернутися до ЦВК чи МЗС із заявами щодо утворення виборчої дільниці у винятковому випадку для забезпечення реалізації їхнього права на участь у виборах.

Сумнівна правова позиція Центральної виборчої комісії (чи, точніше, її відсутність) щодо цілей і часу затвердження зазначеного переліку змушує нас уважніше придивитися до цього переліку.

Перелік іноземних держав, де проживає значна кількість виборців, затверджений Центральною виборчою комісією, включає 76 країн. Однак на той час закордонні виборчі дільниці були утворені в 77 країнах^{3,4}. У переліку з невідомих причин не

² Постанова Центральної виборчої комісії від 24 жовтня 2004 року № 1012 «Про визначення переліку іноземних держав, де проживає значна кількість виборців».

³ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 18 жовтня 2004 року № 911 «Про утворення закордонних виборчих дільниць та дільничних виборчих комісій у виняткових випадках та внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 10 вересня 2004 року № 509 «Про утворення закордонних виборчих дільниць з виборів Президента України 31 жовтня 2004 року»».

⁴ Постанова Центральної виборчої комісії від 10 вересня 2004 року № 509 «Про утворення закордонних виборчих дільниць з виборів Президента України 31 жовтня 2004 року».

згадується Республіка Сьєрра-Леоне, де дислокований 4-й окремий ремонтно-відновлювальний батальйон у складі миротворчої місії ООН у Сьєрра-Леоне.

Позиція Центральної виборчої комісії щодо визначення оціночного поняття «значна кількість виборців» теж викликає запитання. При утворенні закордонних виборчих дільниць⁵ була визначена орієнтовна кількість виборців у відповідних країнах на момент утворення дільниць, зокрема:

Федеративна Республіка Німеччина	50699
Республіка Молдова	45000
Держава Ізраїль	35000
Російська Федерація	14861
Сполучені Штати Америки	10080
...	...
Республіка Індія	48
Королівство Таїланд	47
Республіка Сінгапур	43
Федеративна Республіка Нігерія	41
Республіка Перу	28
Малайзія	14

Усі зазначені країни внесені до Переліку. Як бачимо, різниця між кількістю виборців у різних країнах становить більше ніж 3500 разів.

Неясна мета другого пункту резолютивної частини постанови², яким Центральна виборча комісія зобов'язує Міністерство закордонних справ передати цю постанову «дільничним виборчим комісіям закордонних виборчих дільниць, розташованих на територіях зазначених іноземних держав, з метою забезпечення ними опублікування у місцевих засобах масової інформації відомостей про час і місце голосування та місцезнаходження відповідних виборчих дільниць». Логічний зв'язок між включенням держави до Переліку та часом і місцем голосування

⁵ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 10 вересня 2004 року № 509 «Про утворення закордонних виборчих дільниць з виборів Президента України 31 жовтня 2004 року».

виборців на вже утворених закордонних виборчих дільницях важко простежити.

Підстави для утворення закордонних виборчих дільниць

Публічність і відкритість виборчого процесу є однією з основних передумов демократичного проведення виборів Президента України й належить до основних засад виборчого процесу, зазначених у частині другій статті 11 Закону України «Про вибори Президента України». Забезпечення цієї вимоги у процесі формування пропозицій та утворення закордонних виборчих дільниць було завданням Центральної виборчої комісії, яка, відповідно до пункту 2 статті 17 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», «забезпечує дотримання передбачених Конституцією та законами України принципів і засад виборчого процесу...»

Відповідно до частин п'ятої, восьмої, десятої, одинадцятої та дванадцятої статті 20 Закону «Про вибори Президента України», закордонні виборчі дільниці утворюються за поданням Міністерства закордонних справ України. Методичні рекомендації¹ з питань порядку утворення закордонних виборчих дільниць, дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць, складання та уточнення списку виборців на закордонних виборчих дільницях визначають вимоги до пропозицій щодо утворення закордонних виборчих дільниць, а також перелік документів, які обов'язково додаються до подання:

– обґрунтування необхідності утворення закордонної виборчої дільниці при дипломатичному чи іншому офіційному представництві або консульській установі України за кордоном у місці компактного проживання, перебування або здійснення трудової діяльності виборців;

– письмова згода відповідних органів влади країни перебування на утворення закордонної виборчої дільниці за межами представництва, установи;

– підтвердження наявності приміщення для голосування та приміщення для дільничної виборчої комісії, відповідно до частини другої статті 74 Закону України «Про вибори Президента України» та постанови Центральної виборчої комісії від 28 липня 2004 року № 257;

– особисті заяви виборців (не менше 20), які перебувають на консульському обліку, щодо утворення закордонної виборчої дільниці.

За період підготовки виборів 2004 року Центральна виборча комісія прийняла чотири Постанови про утворення закордонних виборчих дільниць⁵⁻⁸.

Частина третя статті 12 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» містить вимоги до постанови Комісії, однією з яких є наявність установлених фактів та підстав для ухвалення рішення. Текст зазначених постанов, проте, досить лаконічний і не містить посилання на підстави, якими керувалася Комісія при утворенні закордонних виборчих дільниць (хоча в Методичних рекомендаціях ЦВК вказує на їх обов'язковість). Нічого не сказано в зазначених постановах про наявність згоди країни перебування українських громадян, і, таким чином, факт згоди залишився не з'ясованим. Комісія, приймаючи рішення, не зробила предметом публічності наявність приміщення для голосування та приміщення для дільничної виборчої комісії, зокрема гарантії з боку компетентних властей країни перебування щодо можливості використання цих приміщень для проведення голосування, а також наявність заяв виборців щодо утворення таких дільниць. Таким чином, оцінка підстав утворення дільниць не відображена у відповідних постановах.

Отже, правова позиція Центральної виборчої комісії при утворенні закордонних виборчих дільниць полягала в оцінці зазначених відомостей у закритому режимі та уникненні публічного з'ясування цих питань.

В абзаці третьому розділу 1 Методичних рекомендацій зазначені три підстави утворення закордонних виборчих дільниць у виняткових випадках:

- відкриття нових дипломатичних чи інших офіційних представництв або консульських установ України за кордоном;
- передислокація військових частин (формувань) за кордоном;
- виявлення місць компактного проживання, перебування або здійснення трудової діяльності виборців за кордоном.

Таким чином Центральна виборча комісія зафіксувала своє розуміння поняття «винятковий випадок», яке використовується в частині десятій статті 20 Закону «Про вибори Президента України».

Проте в жодній із трьох прийнятих постанов⁶⁻⁸ щодо утворення закордонних дільниць у винятковому випадку не вказано жодної із зазначених у Методичних рекомендаціях підстав утворення дільниць.

У постанові щодо утворення закордонних виборчих дільниць на території Російської Федерації⁹ третій пункт резолютивної частини відмовляє «у створенні у виняткових випадках закордонних виборчих дільниць з виборів Президента України 31 жовтня 2004 року ... у зв'язку з невідповідністю поданих Міністерством закордонних справ України документів щодо їх утворення вимогам Методичних рекомендацій з питань порядку

⁶ Постанова Центральної виборчої комісії від 18 жовтня 2004 року № 911 «Про утворення закордонних виборчих дільниць та дільничних виборчих комісій у виняткових випадках та внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 10 вересня 2004 року № 509 «Про утворення закордонних виборчих дільниць з виборів Президента України 31 жовтня 2004 року»».

⁷ Постанова Центральної виборчої комісії від 24 жовтня 2004 року № 988 «Про утворення та відмову в утворенні закордонних виборчих дільниць та дільничних виборчих комісій у виняткових випадках і внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 10 вересня 2004 року № 509 «Про утворення закордонних виборчих дільниць з виборів Президента України 31 жовтня 2004 року»».

⁸ Постанова Центральної виборчої комісії від 24 жовтня 2004 року № 1033 «Про утворення закордонних виборчих дільниць та дільничних виборчих комісій у виняткових випадках та внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 10 вересня 2004 року № 509 «Про утворення закордонних виборчих дільниць з виборів Президента України 31 жовтня 2004 року»».

⁹ Постанова Центральної виборчої комісії від 29 жовтня 2004 року № 1060 «Про подання кандидата на пост Президента України Юценка В.А. кандидатур до складу дільничних виборчих комісій в окремому закордонному виборчому окрузі».

утворення закордонних виборчих дільниць, дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць, складання та уточнення списку виборців на закордонних виборчих дільницях, затверджених постановою Центральної виборчої комісії від 27 серпня 2004 року № 415». У чому полягала невідповідність, яка стала підставою для відмови, із тексту постанови залишається неясним. Оцінка Комісією наданих Міністерством закордонних справ України документів знову відбувалась у закритому режимі, недотримано як вимог пункту 4 частини другої статті 12 Закону «Про Центральну виборчу комісію», так і принципу відкритості та публічності виборчого процесу.

Таким чином, правова позиція Центральної виборчої комісії стосовно підстав і обґрунтувань створення закордонних виборчих дільниць залишилася несформульованою.

Для ілюстрації подаємо узагальнені відомості щодо виборчих дільниць, які були утворені на території Російської Федерації у винятковому порядку (Табл. 1), а також запропонованих Міністерством закордонних справ дільниць, в утворенні яких було відмовлено (Табл. 2).

Наслідки зміни території закордонних виборчих дільниць

Закордонні виборчі дільниці, формально охоплюючи всю територію іноземної держави, її частину або місце дислокації військової частини (формування) України, орієнтовані виключно на виборців – громадян України, які проживають чи в інший спосіб «прив'язані» до відповідної території. Таким чином, межі закордонних виборчих дільниць значно більш умовні, аніж звичайних виборчих дільниць, утворених для голосування громадян в Україні за їх місцем проживання.

Постановами про утворення виборчих дільниць у винятковому випадку Центральна виборча комісія вносила зміни в територію дільниць, створених раніше. За всієї умовності поняття «територія закордонної виборчої дільниці» зміна її території неминуче тягне за собою віднесення до нової дільниці частини

виборців, які «належали» досі до іншої дільниці, тобто суттєві зміни у списках виборців.

Відповідно до частини першої статті 35 Закону «Про вибори Президента України», списки виборців на закордонних виборчих дільницях складаються не пізніше як за двадцять днів до дня виборів. На момент прийняття постанов про утворення виборчих дільниць у винятковому випадку списки виборців на інших закордонних дільницях, утворених у звичайному порядку, уже були складені й навіть значною мірою уточнені. Тому, вносячи зміни в територію дільниць, Центральна виборча комісія, здійснюючи повноваження щодо забезпечення реалізації та захисту виборчих прав громадян України (пункт 1 статті 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію»), повинна була вжити заходів щодо внесення змін до списків виборців, зокрема організованого передавання відомостей про виборців до новоствореної дільничної виборчої комісії, виключення зі списків виборців на «старій» дільниці громадян, які проживають чи перебувають на території, віднесеної до новоутвореної дільниці. В окремих випадках «ціна питання» складала десятки тисяч виборців. Наприклад, 10 вересня 2004 року створено дільницю в Республіці Молдові (Кишинів)⁵ з орієнтовною кількістю виборців 45000 осіб. Пізніше, 18 жовтня, створено сім дільниць у Республіці Молдові (точніше, у Придністров'ї)⁶ із загальною кількістю виборців близько 40 тисяч. Чи були вжиті заходи Комісією до вилучення цих виборців зі списків на виборчій дільниці в м. Кишиневі? ЦВК не вбачала цієї проблеми й не фіксувала її у своїх рішеннях.

Утворення дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць у винятковому випадку

Закон «Про вибори Президента України» не передбачив порядку утворення дільничних виборчих комісій *закордонних* виборчих дільниць у виняткових випадках. Методичні рекомендації роблять спробу заповнити цю прогалину.

Однак при цьому Центральна виборча комісія пішла шляхом створення нової норми, а не застосувала аналогії із правовим регулюванням частини шостої статті 24 Закону «Про вибори Президента України» щодо утворення дільничних виборчих комісій *спеціальних* виборчих дільниць у винятковому випадку.

Зазначена норма Закону передбачає повідомлення довірених осіб усіх кандидатів про плановане утворення дільниці у винятковому випадку та про встановлення (обмеженого) строку щодо внесення кандидатур до складу відповідної дільничної виборчої комісії. Таким чином створюються умови для використання права кандидата на пост Президента України мати своїх представників у складі комісії. Лише в разі відсутності таких подань або недостатньої кількості запропонованих кандидатур до складу дільничної комісії включається обмежена кількість кандидатур за поданням голови комісії.

Стосовно формування складу дільничних комісій закордонних виборчих дільниць Центральна виборча комісія пішла іншим шляхом, своїм рішенням (тобто підзаконним актом) обмеживши право кандидатів на пост Президента мати своїх представників у комісіях. Комісія послідовно дотримувалася цієї правової позиції, оскільки навіть у випадку, коли подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць у Російській Федерації від кандидата на пост Президента України своєчасно (22 жовтня 2004 року) надійшло до Комісії, ЦВК відмовила кандидату на пост Президента у включенні запропонованих осіб до складу дільничних виборчих комісій з тих підстав, що в поданні не зазначено «номерів та назв закордонних виборчих дільниць, у зв'язку з чим неможливо визначити, до складу яких саме дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць можуть бути включені запропоновані особи у кількості не більше двох на дільницю». Висловлюючи таку правову позицію, Комісія не взяла до уваги, що закордонні виборчі дільниці, до складу комісій яких пропонувалося включити зазначених у поданні осіб, на момент подання ще не були утворені (їх утворення відбувалося 23–24 жовтня 2004 року) і тому не могли мати

відповідної нумерації, а кандидати на пост Президента України не були ознайомлені з поданням МЗС щодо утворення закордонних виборчих дільниць та пропозиціями щодо їх нумерації.

Зміна місця розташування приміщень для голосування закордонних виборчих дільниць

Закон «Про вибори Президента України», як і Методичні рекомендації, не передбачає порядку зміни чи перенесення місця знаходження виборчих дільниць. Однак Міністерство закордонних справ України звернулось із поданням до ЦВК щодо зміни місця розташування закордонної виборчої дільниці № 23 з міста Поті (Грузія) до міста Батумі у зв'язку з перенесенням Консульського агентства України. Комісія розглянула це подання і внесла відповідні зміни¹⁰ до додатка до постанови № 509. При цьому питання про приміщення для голосування, яким мало бути приміщення Консульського агентства, розв'язувалося автоматично. Однак питання можливих змін у списку виборців у зв'язку з перенесенням дільниці до іншого міста Комісія не ставила.

Водночас таке питання мало бути актуальним при розгляді подання МЗС щодо зміни місця розташування закордонної виборчої дільниці № 120 (м. Тирасполь, Придністров'я) і відповідної дільничної виборчої комісії та перенесення їх за іншою адресою в межах міста. До подання було додано рішення комісії дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці № 120. Центральна виборча комісія на підставі зазначених документів прийняла рішення¹¹ № 1209 від 16 листопада щодо

¹⁰ Постанова Центральної виборчої комісії від 16 грудня 2004 року № 1315 «Про внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 10 вересня 2004 року № 509 «Про утворення закордонних виборчих дільниць з виборів Президента України 31 жовтня 2004 року»».

¹¹ Постанова Центральної виборчої комісії № 1209 від 16 листопада 2004 року «Про внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 18 жовтня 2004 року № 911 «Про утворення закордонних виборчих дільниць та дільничних виборчих комісій у виняткових випадках та внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 10 вересня 2004 року № 509 «Про утворення закордонних виборчих дільниць з виборів Президента України 31 жовтня 2004 року»».

зміни місця розташування виборчої дільниці. ЦВК не мотивувала (про це не зазначено в постанові) причин зміни приміщення, не дала обґрунтування внесення подібних змін, наявності письмової згоди відповідних органів влади на зміну приміщення і чим гарантоване таке приміщення.

Короткі висновки

Узагальнюючи правові позиції Центральної виборчої комісії щодо питання утворення закордонних виборчих дільниць та організацій виборів на цих дільницях під час виборів Президента України, можна зробити висновки щодо:

1) необхідності вдосконалення ряду положень Закону, якими регулюються питання утворення виборчих дільниць за кордоном у виняткових випадках;

2) необхідності своєчасного звернення ЦВК до Міністерства закордонних справ щодо забезпечення реалізації права на участь у виборах громадянам, які перебувають за кордоном, та виявлення місць компактного проживання громадян України за кордоном, а також ефективних та своєчасних заходів Міністерства;

3) необхідності забезпечення дотримання Центральною виборчою комісією відкритого й повного характеру вивчення фактів та підстав для ухвалення рішень, зокрема, щодо утворення закордонних виборчих дільниць та відповідних виборчих клмсій, зазначення цих підстав у постановках ЦВК відповідно до Закону «Про центральну виборчу комісію».

**Узагальнені відомості щодо виборчих дільниць які були утворені
на території Російської Федерації у винятковому порядку**

№ п/п	Регіон	При якій установі	Планувалось створення виборчих дільниць			Примітка
			В місті	В селі чи селищі	Всього	
1.	Республіка Башкортостан	Посольство України в Росії	3	1	4	
2.	Республіка Комі	Посольство України в Росії	9	4	13	
3.	Республіка Марій Ел	Посольство України в Росії	4	6	10	
4.	Республіка Мордовія	Посольство України в Росії	15	18	33	
5.	Удмуртська Республіка	Посольство України в Росії	2	0	2	
6.	Приморський край	Посольство України в Росії	15	21	36	
7.	Амурська область	Посольство України в Росії	6	9	15	
8.	Белгородська область	Посольство України в Росії	3	0	3	
9.	Воронезька область	Посольство України в Росії	0	1	1	
10.	Іркутська область	Посольство України в Росії	13	4	17	м. Братськ (2 дільниці за однією адресою)
11.	Камчатська область	Посольство України в Росії	2	4	6	
12.	Кіровська область	Посольство України в Росії	4	3	7	
13.	Костромська область	Посольство України в Росії	3	2	5	
14.	Курська область	Посольство України в Росії	1	0	1	

№ п/п	Регіон	При якій установі	Планувалось створення виборчих дільниць			Примітка
			В місті	В селі чи селищі	Всього	
15.	Липецька область	Посольство України в Росії	0	2	2	
16.	Магаданська область	Посольство України в Росії	3	13	16	
17.	Оренбурзька область	Посольство України в Росії	10	4	14	м. Оренбург – 2 дільниці
18.	Самарська область	Посольство України в Росії	3	0	3	
19.	Сахалінська область	Посольство України в Росії	6	0	6	
20.	Комі-Перм'яцький автономний округ	Посольство України в Росії	1	12	13	
21.	Республіка Карелія	Генеральне Консульство у Санкт-Петербурзі	3	0	3	
22.	Мурманська область	Генеральне Консульство у Санкт-Петербурзі	11	0	11	м. Кандалакша – 2 дільниці (адреси поруч) Мончегорськ – 2 дільниці (поруч)
23.	Архангельська область	Генеральне Консульство у Санкт-Петербурзі	5	1	6	
24.	Республіка Калмикія	Генеральне Консульство у Ростові-на-Дону	0	2	2	
25.	Краснодарський край	Генеральне Консульство у Ростові-на-Дону	1	0	1	

№ п/п	Регіон	При якій установі	Планувалось створення виборчих дільниць			Примітка
			В місті	В селі чи селищі	Всього	
26.	Ставропольський край	Генеральне Консульство у Ростові-на-Дону	1	0	1	
27.	Ростовська область	Генеральне Консульство у Ростові-на-Дону	0	2	2	
28.	Республіка Алтай	Генеральне Консульство у Тюмені	8	6	14	
29.	Кемеровська область	Генеральне Консульство у Тюмені	14	0	14	м. Кемерово – 3 дільниці м. Белово – 2 дільниці
30.	Курганська область	Генеральне Консульство у Тюмені	3	5	8	
31.	Новосибірська область	Генеральне Консульство у Тюмені	12	4	16	
32.	Омська область	Генеральне Консульство у Тюмені	5	9	14	
33.	Свердловська область	Генеральне Консульство у Тюмені	11	2	13	
34.	Томська область	Генеральне Консульство у Тюмені	5	5	10	
35.	Тюменська область	Генеральне Консульство у Тюмені	5	5	10	Тобольськ – 2 дільниці
36.	Челябінська область	Генеральне Консульство у Тюмені	9	2	11	

№ п/п	Регіон	При якій установі	Планувалось створення виборчих дільниць			Примітка
			В місті	В селі чи селищі	Всього	
37.	Ханти-Мансійський автономний округ	Генеральне Консульство у Тюмені	13	5	18	м. Райдужне – 2 дільниці м. Лангепас – 2 дільниці м. Когалім – 2 дільниці
38.	Ямало-Ненецький автономний округ	Генеральне Консульство у Тюмені	13	6	19	м. Салехард – 3 дільниці м. Ноябрьськ – 2 дільниці
Всього:			222	158	380	

**Узагальнені відомості щодо виборчих дільниць на території Російської Федерації,
в утворенні яких було відмовлено**

№ п/п	Регіон	Населений пункт	Кількість виборців	При якій установі	Примітка
1.	Саратовська область	м. Саратов	350	Посольство України в Росії	
2.	Свердловська область	м. Єкатеринбург	450	Генеральне Консульство у Тюмені	Планувалось відкрити ще 13 дільниць
3.		м. Нижній Тагіл	300	Генеральне Консульство у Тюмені	
4.	Калінінська область	м. Кімри	300	Посольство України в Росії	
5.		м. Ржев	300		
6.	Республіка Башкортостан	м. Уфа	100	Посольство України в Росії	Планувалось відкрити ще 4 дільниці
7.	Республіка Калмикія	м. Еліста	90-150	Генеральне Консульство у Ростові-на-Дону	Планувалось відкрити ще 2 дільниці
8.	Республіка Карелія	м. Петрозаводськ	1000	Генеральне Консульство у Санкт-Петербурзі	Планувалось відкрити ще 3 дільниці
9.	Новгородська область	м. Великий Новгород	1200	Генеральне Консульство у Санкт-Петербурзі	
10.	Орловська область	м. Орел	350	Посольство України в Росії	

№ п/п	Реґіон	Населений пункт	Кількість виборців	При якій установі	Примітка
11.	Костромська область	м. Кострома	60	Посольство України в Росії	Планувалось відкрити ще 5 діляниць, в тому числі у містах Костромі, Шар'ї, Буї (за цими ж адресами)
12.		м. Шар'я	70		
13.		м. Буй	60		
14.		М. Нерехта	60		
15.	Курська область	м. Курськ	300	Посольство України в Росії	Планувалось відкрити ще 1 діляницю у м. Курську
16.		м. Обояни	300		
17.		м. Льгов	300		
18.	Калузька область	м. Калуга	100	Посольство України в Росії	
19.		м. Кондрово	100		
20.		м. Козельськ	100		
21.		м. Кіров	55		
22.	Московська область	м. Митиці	350	Посольство України в Росії	
23.	Мурманська область	м. Мурманськ	1000	Генеральне Консульство у Санкт-Петербурзі	Планувалось відкрити ще 11 діляниць
24.	Нижньо-Новгородська область	м. Нижній Новгород	70	Посольство України в Росії	
25.		м. Кстово	300		
26.		м. Дзержинськ	200		
27.	Ленінградська область	с. Кузьмолівське (Всевозьк, Виборзький р-н)	1200	Генеральне Консульство у Санкт-Петербурзі	

№ п/п	Регіон	Населений пункт	Кількість виборців	При якій установі	Примітка
28.	Липецька область	м. Липецьк	60	Посольство України в Росії	Планувалось відкрити ще 2 дільниці
29.		м. Грязі	60		
30.		м. Лебедянь	70		
31.		м. Єлець	70		
32.	Володимирська область	м. Володимир	250	Посольство України в Росії	
33.		м. Александрів	300		
34.		м. В'язники	310		
35.	Воронезька область	м. Воронеж	300	Посольство України в Росії	Планувалось відкрити ще 1 дільницю
36.		м. Розсош	350		
37.		м. Бутурлінівка	350		
38.	Іванівська область	м. Іваново	250	Посольство України в Росії	
39.		м. Шуя	210		
40.	Республіка Мордовія	м. Саранськ	60	Посольство України в Росії	Планувалось відкрити ще 33 дільниці
41.		м. Ардатов	60		
Всього:			11765– 11825	(з них 4880 у невеликих містах та населених пунктах)	

АНАЛІЗ ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЙ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ У ПИТАННЯХ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ ПІД ЧАС ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ 2004 РОКУ

Одним з найважливіших етапів виборчого процесу, безперечно, є передвиборна агітація. Саме під час передвиборної агітації виборці мають змогу отримати всю сукупність різнобічної інформації про суб'єктів балотування і сформуванати свою думку щодо них, визначитися зі своїми електоральними симпатіями чи антипатіями, тобто визначитися зі своїм вибором.

Разом з тим, я можу з цілковитою впевненістю стверджувати, що в нашій державі, як і в переважній більшості держав світу, передвиборна агітація – це найскладніший етап виборчого процесу, пронизаний різноманітними суперечностями та суперечками, невизначеностями тощо.

Крім того, передвиборна агітація є одним з найдорожчих етапів виборчого процесу у фінансовому плані, адже на нього протягом виборчої кампанії 2004 року з Державного бюджету України було витрачено близько 20 млн грн, з виборчих фондів кандидатів на пост Президента України – 74,5 млн грн. Скільки ще витрачено коштів з інших джерел, крім дозволених Законом, можна лише припускати, але, скоріш за все, також чимало, хоч як не прикро про це говорити.

Ці характеристики передвиборної агітації зумовлюють важливу особливість цього етапу виборчого процесу – надзвичайну цікавість, емоційність, динамічність. Це, безсумнівно, творчий процес.

Відповідно до постанови Центральної виборчої комісії від 25 травня 2004 року № 85 «Про розподіл обов'язків між

членами Центральної виборчої комісії», питання забезпечення однакового застосування виборчого законодавства під час проведення передвиборної агітації, у тому числі з використанням засобів масової інформації всіх форм власності, належали до сфери моїх обов'язків як члена Центральної виборчої комісії.

Як відомо, проведення передвиборної агітації на виборах Президента України 2004 року регламентувалося Законом України «Про вибори Президента України» в редакції від 18 березня 2004 року, яким було деталізовано порядок проведення передвиборної агітації, порівняно з порядком, установленим цим же Законом у попередній його редакції.

Однак для того, щоб проведення передвиборної агітації здійснювалося відповідно до Закону України «Про вибори Президента України», Центральній виборчій комісії необхідно було здійснити низку організаційних заходів.

Першим і, мабуть, найскладнішим з них було встановлення середньозваженого показника вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу в засобах масової інформації.

Після досить тривалих і складних консультацій з представниками Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення й Державного комітету телебачення і радіомовлення України відповідними актами зазначених органів 19 червня 2004 року було затверджено Положення про середньозважений показник вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу в засобах масової інформації для проведення передвиборної агітації у 2004 році.

Відповідно до вищезазначеного Положення, середньозважений показник вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу розраховувався самостійно засобом масової інформації за такою формулою:

$$\text{СЗП} = \text{В} : \text{К},$$

де: СЗП – середньозважений показник вартості одиниці друкованої площі (ефірного часу) в засобах масової інформації для проведення передвиборної агітації у 2004 році;

В – виручка засобу масової інформації від розповсюдження комерційної реклами за четвертий квартал 2003 року;

К – кількість одиниць друкованої площі (ефірного часу), фактично використаних для розповсюдження комерційної реклами за четвертий квартал 2003 року.

Зважаючи на реальний стан діяльності медіа у світі та в Україні, було прийнято рішення про те, що засоби масової інформації можуть розрахувати середньозважений показник вартості одиниці друкованої площі (ефірного часу) окремо для робочих і для вихідних та святкових днів, а також окремо для різних за кількістю потенційної аудиторії ефірного часу чи друкованої площі.

Відповідно до частини шостої статті 60 Закону України «Про вибори Президента України», засоби масової інформації всіх видів і форм власності зобов'язані не пізніше ніж за сто тридцять днів до дня проведення виборів Президента України встановити розцінки вартості одиниці ефірного часу та одиниці друкованої площі. На практиці встановлення таких розцінок, як і розрахунок середньозваженого показника, було досить непростим для засобів масової інформації, про що свідчить величезна кількість звернень представників ЗМІ до Комісії з проханням детальніше роз'яснити, уточнити, проконсультувати з цього приводу тощо, а також чимала кількість порушень законодавства, що стосуються цього питання.

На мою думку, введення такого положення до Закону не виправдало сподівань законодавців, виявилось непотрібним. Визначення прийнятної для всіх учасників передвиборної агітації варіанта моделі середньозваженого показника забрало багату часу, зусиль, а результат виявився таким, як і під час попередніх виборчих кампаній. Неможливо та й неправильно було б примусити всі ЗМІ, незалежно від сфери розповсюдження та форми власності, установлювати розцінки, відштовхуючись від однакового для всіх показника. Адже ринкові механізми, зокрема такі, як конкуренція, попит та пропозиція, і без того досить ефективно працюють у сфері медіа, оскільки непопулярний засіб масової інформації з малою кількістю потенційної аудиторії все одно не встановить надто високі розцінки на розповсюдження матеріалів передвиборної агітації, тому що

залишиться без замовників. А рейтинговий, популярний ЗМІ не повинен потерпати і ставати «під одну гребінку» зі ЗМІ непопулярним або менш професійним.

Звичайно, не можна, щоб ЗМІ «наживалися» на виборчій кампанії, користуючись ситуацією, отримували якісь надприбутки, особливо якщо це вплинуло б на забезпечення електорату необхідною інформацією про кандидатів під час проведення агітації. З огляду на це доцільно внести такі зміни до Закону, за якими ЗМІ повинні були б встановлювати розцінки не вищі, ніж їхні розцінки на комерційну рекламу за останній квартал року, що передує року проведення виборів, і фіксували такі розцінки шляхом опублікування їх у відповідних друкованих ЗМІ. При цьому варто надати право засобам масової інформації встановлювати розцінки окремо для робочих і для вихідних та святкових днів, а також окремо для різних за кількістю потенційної аудиторії ефірного часу чи друкованої площі, тобто залежно від рейтингу ефірного часу (друкованої площі).

На мою думку, не потрібно також усім електронним ЗМІ України надсилати свої розцінки до Центральної виборчої комісії, як це передбачено Законом, оскільки це нічого не вирішує, а лише ускладнює і без того вкрай напружену в період виборчого процесу роботу канцелярії Комісії (управління діловодства). Для фіксування встановленої розцінки та можливості контролю достатньо буде одноразово опублікувати цю розцінку в друкованому ЗМІ.

Для прикладу зазначу, що серед телерадіоорганізацій недержавної форми власності найвищими були розцінки телерадіокомпаній, що транслюють свої програми на телеканалах «1+1», «Інтер» (доходило, відповідно, до 375 та 399 грн за 1 секунду), найнижчими були розцінки на розповсюдження матеріалів передвиборної агітації на телеканалах «5 канал» (близько 5 грн за 1 секунду) та «Тоніс» (приблизно 12 грн за 1 секунду). Найвищими ж розцінками серед телекомпаній державної та комунальної форм власності були розцінки Національної телекомпанії України (у «прайм-тайм» – 66 грн за 1 секунду), Державного комунального підприємства «Телерадіокомпанії

«Київ» (до 24 грн за 1 секунду), Національної радіокомпанії України (у «прайм-тайм» – 10 грн за 1 секунду), Вінницької обласної державної телерадіокомпанії (близько 9 грн за 1 секунду на телебаченні та 2,7 грн – на радіо). Розцінки Вінницької ОДТРК взагалі були найвищими серед розцінок інших регіональних ДТРК. Найнижчими ж були розцінки Івано-Франківської ОДТРК та Державної телерадіомовної компанії «Крим» (близько 0,8 грн за 1 секунду). Узагалі розцінки переважної більшості регіональних державних телерадіокомпаній (крім Вінницької, Київської та Харківської) не перевищували 3 грн за 1 секунду.

Наступним кроком було прийняття постанов Центральної виборчої комісії з питань, що стосувалися проведення передвиборної агітації. Так, після узгоджень деяких принципових моментів з Національною телекомпанією України та Національною радіокомпанією України постановою Центральної виборчої комісії від 9 липня 2004 року № 340 затверджено Порядок надання ефірного часу та друкованих площ для проведення передвиборної агітації за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку та проведення виборів Президента України у 2004 році. Прийняття такої постанови було прямим обов'язком Центральної виборчої комісії, встановленим частиною четвертою статті 60 Закону України «Про вибори Президента України». Крім того, без установлення такого порядку Комісією надання ефірного часу кандидатам на пост Президента України за рахунок коштів Державного бюджету України стало б практично неможливим, адже цим Порядком було встановлено точну кількість ефірного часу (див. таблицю 1), що надаватиметься кандидатам на пост Президента України (у Законі – лише граничну (мінімальну) кількість), визначено чіткі правила, за якими кандидати та представники телерадіокомпаній повинні взаємодіяти у процесі розповсюдження матеріалів передвиборної агітації, урегульовано питання проведення жеребкувань щодо черговості надання ефірного часу та друкованих площ кандидатам на пост Президента України, процедури надання кандидатами на пост Президента України

матеріалів для розповсюдження відповідними засобами масової інформації, порядок надання ефірного часу та друкованих площ у разі призначення повторного голосування, у тому числі – конкретні обсяги фінансування передвиборної агітації кандидатів на пост Президента України, включених до виборчого бюлетеня для повторного голосування, тощо.

Таблиця 1

Відомості про обсяги ефірного часу, що надавався кандидатам на пост Президента України для проведення передвиборної агітації на виборах Президента України за рахунок коштів Державного бюджету України відповідно до норм, встановлених постановою Центральної виборчої комісії від 9 серпня 2004 року № 340

	Вид передвиборної агітації	Обсяги (кількість) із розрахунку на одного кандидата на пост Президента України	
		перед голосуванням 31 жовтня 2004 року	перед повторним голосуванням
1.	Надання ефірного часу на телебаченні:		
	– на загальнонаціональному рівні	30 хвилин (час надавався у трьох рівних частках)	60 хвилин (час надавався у двох рівних частках)
	– на регіональних рівнях	30 хвилин (час надавався у трьох рівних частках)	–
	– для проведення теледебатів	60 хвилин для однієї пари учасників	100 хвилин для однієї пари учасників
2.	Надання ефірного часу на радіо:		
	– на загальнонаціональному рівні	45 хвилин (час надавався у трьох рівних частках)	90 хвилин (час надавався у двох рівних частках)
	– на регіональних рівнях	20 хвилин (час надавався у трьох рівних частках)	–
	– для ретрансляції теледебатів перед повторним голосуванням	60 хвилин для однієї пари учасників	100 хвилин для однієї пари учасників

3.	Виготовлення інформаційних плакатів	по 5 примірників на кожну виборчу дільницю	не менше ніж по 1 примірнику на кожну виборчу дільницю (у разі наявності коштів)
4.	Розміщення текстів передвиборних програм кандидатів:		
	- у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр»	до 12 000 друкованих знаків	-
	- у регіональних друкованих ЗМІ	до 12 000 друкованих знаків	-
5.	Розміщення матеріалів передвиборної агітації в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр»	-	до 12 000 друкованих знаків

Відповідно до вищезгаданого Порядку, ефірний час, зазначений у таблиці 1, надавався теле- і радіоорганізаціями кандидатам на пост Президента України у трьох або двох рівних частках від загального обсягу часу, визначеного для теле- або радіоканалу певного виду. В один і той самий день тижня Національною телекомпанією України, Національною радіокомпанією України, регіональними державними чи комунальними телеорганізаціями ефірний час міг надаватися двом кандидатам на пост Президента України по черзі, регіональними державними чи комунальними радіоорганізаціями – трьом кандидатам на пост Президента України по черзі.

Слід наголосити, що до Центральної виборчої комісії не надійшло жодної скарги на порушення вимог законодавства України про вибори Президента України під час проведення передвиборної агітації за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів Президента України.

Передвиборні агітаційні матеріали кандидатів на пост Президента України розповсюджувалися засобами масової інформації відповідно до результатів жеребкувань.

Правом оприлюднити свої передвиборні програми в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» скористалися всі кандидати на пост Президента України.

Що ж стосується використання ефірного часу на загальнонаціональних каналах Національної телекомпанії України та Національної радіокомпанії України – Першому національному та УР-1, а також на регіональних державних чи комунальних телерадіоканалах, то не всі кандидати на пост Президента України використали ефірний час, який надавався їм за рахунок коштів Державного бюджету України.

Так, на першому каналі Національної радіокомпанії України зовсім не використав ефірний час, що надавався за рахунок коштів Державного бюджету України, кандидат на пост Президента України Кривобоков В.А., лише один раз із трьох можливих використали ефірний час кандидати на пост Президента України Бродський М.Ю., Збітнев Ю.І. та Рогожинський М.В., не використали по одному разу – Базилюк О.Ф., Нечипорук В.П. та Черниш Г.С.

На першому каналі Національної телекомпанії України – Першому національному – правом на розповсюдження матеріалів передвиборної агітації за рахунок коштів Державного бюджету України скористалися всі без винятку кандидати на пост Президента України. Що ж до використання ефірного часу, що надавався за рахунок коштів Державного бюджету України для проведення теледебатів, то такий час не використали кандидати на пост Президента України Волга В.О., Збітнев Ю.І., Кривобоков В.А., Мороз О.О., Ющенко В.А., Яковенко О.М., Янукович В.Ф., а також Кононов В.М. та Черниш Г.С., які на той час уже не мали статусу кандидатів на пост Президента України. Таким чином, усі вищезазначені кандидати на пост Президента України не брали участі в теледебатах, що організовувалися і проводилися перед днем голосування – 31 жовтня 2004 року на виборах Президента України. У той самий час кандидати на пост Президента України Бродський М.Ю., Козак Р.М. та Рогожинський М.В. використали по 60 хвилин ефірного часу, тобто весь час, що виділявся для проведення теледебатів між однією

парою учасників, оскільки їхні партнери по теледебатах – відповідно Мороз О.О., Яковенко О.М. та Кривобоков В.А. – відмовилися від участі вже після проведення жеребкування, у результаті якого визначилися пари учасників теледебатів. Кандидати на пост Президента України Волга В.О., Збітнев Ю.І., Ющенко В.А. та Янукович В.Ф. узагалі не брали участі в жеребкуванні.

У теледебатах, що проводилися перед повторним голосуванням, мали право брати участь кандидати на пост Президента України, включені до виборчого бюлетеня для повторного голосування. Як відомо, такими кандидатами були Ющенко В.А. та Янукович В.Ф., які в повному обсязі використали таке своє право і взяли участь у теледебатах, організованих та проведених перед повторними голосуваннями 21 листопада та 26 грудня 2004 року.

Щодо використання ефірного часу в регіонах України, то лише 8 з 26 кандидатів на пост Президента України повністю скористалися можливістю ведення передвиборної агітації в регіонах України за рахунок коштів Державного бюджету України й використали ефірний час на радіо та телебаченні в усіх 27 регіонах України: це кандидати на пост Президента України Бродський М.Ю., Вігрєнко Н.М., Корчинський Д.О., Мороз О.О., Симоненко П.М., Черновецький Л.М., Ющенко В.А. та Янукович В.Ф. Інші кандидати на пост Президента України використали ефірний час на регіональному радіо чи телебаченні частково, причому найменше використав такий час кандидат на пост Президента України Черниш Г.С., кількість випадків невикористання ним ефірного часу становить 22 рази, з них на радіо – у тринадцяти регіонах, на телебаченні – у дев'яти. Кандидати на пост Президента України Базиліук О.Ф. та Чорновіл А.В. не використали ефірний час на радіо й телебаченні у трьох регіонах України. Кількість випадків невикористання ними ефірного часу дорівнює шести в кожного, а в кандидатів на пост Президента України Козака Р.М. і Рогожинського М.В. – відповідно восьми та дев'яти, при цьому останні не використали ефірний час, що надавався їм за рахунок коштів Державного

бюджету України, у шести регіонах. У решти кандидатів на пост Президента України кількість випадків невикористання ефірного часу в регіонах України дорівнює одному чи двом, відповідно такі кандидати не використали ефірний час на радіо чи телебаченні в одному або двох регіонах України.

У розрізі регіонів усі кандидати на пост Президента України в повному обсязі фактично використали ефірний час, що надавався їм за рахунок коштів Державного бюджету України лише телерадіокомпаніями 9 регіонів – Вінницької, Дніпропетровської, Івано-Франківської, Луганської, Львівської, Рівненської, Сумської, Тернопільської та Черкаської областей.

Найбільше ж випадків невикористання ефірного часу на радіо й на телебаченні траплялося в Закарпатській області (усього 16, з них 8 – на радіо, 8 – на телебаченні) та в місті Севастополі (всього 13, з них 6 – на радіо, 7 – на телебаченні), у решті регіонів України кількість таких випадків коливається від 1 (Запорізька й Миколаївська області) до 6 (Одеська, Харківська та Чернівецька області) разів.

Загалом по Україні кількість випадків невикористання ефірного часу на радіо та на телебаченні становить 82 рази, з них – 41 на радіо та 41 на телебаченні.

Для порівняння зазначимо, що під час президентської кампанії 1999 року¹ кількість випадків невикористання ефірного часу на регіональному радіо й телебаченні становила 27 разів, з них лише близько 10 випадків припадає на тих дев'ятьох кандидатів, які згодом були зареєстровані Центральною виборчою комісією². Разом з тим, повністю скористався можливістю ведення агітації через регіональні ЗМІ лише один кандидат на пост Президента України. Стосовно регіонів, то під час минулої кампанії кандидати повністю використали ЗМІ у 14 з 27 регіонів України.

¹ Вибори Президента України 1999 р.: Інформ.-аналіт. вид. / Центральна виборча комісія; Редкол.: М.М. Рябець (голова) та ін. – К.: Преса України, 2000. – С. 400.

² За попередньою редакцією Закону України «Про вибори Президента України» претенденти на кандидата у Президенти України мали право починати ведення передвиборної агітації до реєстрації їх Центральною виборчою комісією кандидатами у Президенти України.

Також після тривалих консультацій з Національною телекомпанією України Центральна виборча комісія своїми постановами від 6 жовтня 2004 року № 789, від 12 листопада 2004 року № 1204 та від 16 грудня 2004 року № 1314 тричі затверджувала Положення про порядок проведення Національною телекомпанією України передвиборних теледебатів між кандидатами на пост Президента України перед днем виборів 31 жовтня й повторним голосуванням 21 листопада та 26 грудня 2004 року на виборах Президента України. Причин такої частой зміни норм, що регулювали порядок проведення теледебатів, було декілька: пошук найбільш цікавого та динамічного формату проведення теледебатів, усунення попередніх недосконалостей тощо. Зауважу, що теледебати між кандидатами на пост Президента України у 2004 році проводилися вперше в історії України.

Слід також зазначити, що під час затвердження вищезгаданого Положення позиції членів Центральної виборчої комісії розділилися: одні вважали, що порядок проведення теледебатів має визначати Національна телекомпанія України, оскільки в Законі написано: «...проведення теледебатів ... організовується Національною телекомпанією України» (такої ж думки, до речі, дотримувався і президент Національної телекомпанії України Савенко О.М.); інші, до яких належав і я, – що такий порядок повинна встановити Центральна виборча комісія, оскільки саме вона є замовником такої передачі та розпорядником коштів Державного бюджету України, у тому числі й тих, що виділялися на проведення теледебатів. Крім того, організувати проведення теледебатів і встановлювати порядок їх проведення – це різні речі. Національна телекомпанія повинна лише організувати проведення теледебатів, тобто забезпечувати ряд технічних речей – надати студію, камери, світло тощо.

У першій редакції зазначеного Положення встановлювався такий порядок проведення теледебатів, за яким кандидати на пост Президента України фактично «пускалися у вільне плавання», тобто їм надавався ефірний час у рівних частинах, а вони могли дискутувати між собою на будь-які теми протягом

50 хвилин, при цьому регламент тривалості запитань і відповідей не встановлювався, тоді як час, протягом якого говорив кандидат, відраховувався за принципом шахового годинника від його загального часу – 25 хвилин.

Згодом, перед другим туром голосування, Центральною виборчою комісією було прийнято рішення затвердити другу редакцію такого Положення для врегулювання порядку проведення теледебатів, що відбувалися перед повторним голосуванням на виборах Президента України, тобто тих теледебатів, у яких брали б участь лідери виборчих перегонів – Віктор Ющенко та Віктор Янукович. Основним аргументом щодо необхідності зміни формату теледебатів було те, що попередні теледебати були нецікавими для громадськості. Однак особисто для мене причина такої незацікавленості була очевидною: у попередніх теледебатах брали участь кандидати, найбільший електоральний результат яких не перевищив в основному одного відсотка, крім кандидатів на пост Президента України Симоненка П.М., який набрав 4,97% голосів виборців, та Вітренко Н.М., результат якої – 1,53% голосів виборців. Тому не дивно, що такі теледебати в основному не цікавили виборців. Другою редакцією Положення були радикально змінені правила дискусії між кандидатами – тепер вони мали право протягом 80 хвилин, що відводилися на дискусію, говорити лише на такі теми: соціальна політика, економічна політика, внутрішня політика, зовнішня політика. Причому в кожному із цих чотирьох тематичних блоків кожний учасник теледебатів мав право на виступ до 10 хвилин ефірного часу, а в цілому на блок виділялося 20 хвилин! Постає запитання – а де ж час на обмін запитаннями й відповідями? Таким чином, фактично суть таких змін зводилася до того, що можливість власне дискусії між кандидатами взагалі виключалася, а так звані теледебати перетворилися на обмін почерговими виступами на одні й ті ж самі теми.

Саме через це Комісією було прийнято рішення знову змінити формат теледебатів, що проводилися перед повторним голосуванням 26 грудня 2004 року. Новою редакцією Положення

про порядок проведення теледебатів було повернуто перший формат проведення теледебатів, тобто – вільна дискусія на будь-які теми, безперервний ефірний час для якої встановлювався в обсязі 80 хвилин. Нарешті українські виборці змогли побачити й почути повноцінний обмін думками, відповідями й запитаннями між своїми обранцями.

Важливим заходом Центральної виборчої комісії було визначення нею, відповідно до частини шостої статті 61 Закону України «Про вибори Президента України», територіальних виборчих комісій, які здійснювали організаційне й фінансове забезпечення проведення кандидатами на пост Президента України передвиборної агітації в засобах масової інформації за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, що виділялися на підготовку та проведення виборів Президента України 31 жовтня 2004 року, шляхом прийняття відповідної постанови від 16 серпня 2004 року № 387. Основним критерієм при визначенні таких комісій було їхнє місце розташування в центрах регіонів України (обласних центрах). Визначеним територіальним виборчим комісіям було надано відповідні інструктивно-методичні матеріали з питань проведення жеребкування за участю кандидатів на пост Президента України або їхніх довірених осіб чи уповноважених представників у Центральній виборчій комісії щодо надання ефірного часу на державних чи комунальних регіональних телерадіоканалах кандидатам на пост Президента України для проведення передвиборної агітації та жеребкування за участю кандидатів на пост Президента України або їхніх довірених осіб щодо черговості друкування в місцевих друкованих засобах масової інформації передвиборних програм кандидатів на пост Президента України, а також з питань укладення угод з державними чи комунальними регіональними телерадіоорганізаціями стосовно надання ефірного часу кандидатам на пост Президента України для проведення передвиборної агітації та з державними чи комунальними місцевими друкованими засобами масової інформації щодо друкування передвиборних програм кандидатів на пост Президента України.

Одним з найбільш громіздких в організаційному плані заходів було проведення жеребкувань серед кандидатів на пост Президента України щодо черговості надання їм ефірного часу на державних загальнонаціональних телерадіоканалах та друкованих площ у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр», а також графіка проведення Національною телекомпанією України передвиборних теледебатів за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділялися на підготовку та проведення виборів Президента України, за результатами яких потрібно було визначити конкретну дату та проміжок часу, який буде надано тому чи іншому кандидатові для проведення його агітації на телебаченні та радіо, дату й місце розташування агітаційного матеріалу кандидата в друкованому ЗМІ, а також черговість участі кандидатів на пост Президента України в передвиборних телевізійних дебатах. Жеребкування проводилися чотири рази (перед кожним туром голосування на виборах Президента України та перед теледебатами), деякі жеребкування проходили в кілька етапів.

Процедурі проведення жеребкувань передували тривалі консультації з Національною телекомпанією України, Національною радіокомпанією України, редакціями газет «Голос України» та «Урядовий кур'єр» щодо узгодження проміжків часу та дат виходу в ефір передвиборних агітаційних програм кандидатів, а також дат і місць розташування у виданнях їхніх друкованих агітаційних матеріалів. Адже при визначенні проміжків ефірного часу для проведення передвиборної агітації потрібно було враховувати вимоги частин восьмої та дев'ятої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України». Відповідно до вищезазначених норм Закону, регіональні державні та комунальні телерадіоорганізації не повинні перекривати своїми передачами передвиборні програми кандидатів на пост Президента України, які транслюються на загальнонаціональних каналах мовлення за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку та проведення виборів. Крім того, трансляція передвиборної агітаційної програми одного кандидата на Першому національному каналі

Національної телекомпанії України не повинна збігатися в часі з трансляцією такої програми іншого кандидата на першому каналі Національної радіокомпанії України, якщо ефірний час для обох програм надається за рахунок коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку та проведення виборів Президента України.

Чинна редакція цього положення Закону передбачає, що спочатку виборчі комісії шляхом жеребкувань установлюють черговість надання партіям (блокам) ефірного часу, а потім телерадіокомпанії складають відповідний розклад. Однак виборчим комісіям, що проводимуть жеребкування, учасникам жеребкувань, а особливо партіям (блокам) – суб'єктам виборчого процесу – важливо знати те, який ефірний час (у які дні, години тощо) та чи інша телерадіокомпанія пропонує надати для розповсюдження матеріалів передвиборної агітації, ще до проведення жеребкувань, інакше існує ймовірність, що виборчі комісії визначать черговість, а телерадіокомпанії потім «підберуть» під цю черговість для деяких суб'єктів виборчого процесу «незручний» (найменш рейтинговий) ефірний час, або навпаки. Тому Центральна виборча комісія зайняла в цьому питанні принципову позицію: спочатку визначення проміжків ефірного часу та якості друкованої площі, а потім проведення жеребкування й визначення черговості. Завдяки цьому, уже після проведення жеребкування кожний кандидат та, при бажанні, виборець мали змогу дізнатися про дату й час надання друкованої площі та ефіру.

За результатами таких жеребкувань було прийнято відповідні постанови про затвердження результатів жеребкування щодо черговості надання ефірного часу на державних загальнонаціональних телерадіоканалах і черговості надання друкованих площ у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» кандидатам на пост Президента України для проведення ними передвиборної агітації, а також постанову про затвердження результатів жеребкування щодо графіка проведення Національною телекомпанією України передвиборних теледебатів між кандидатами на пост Президента України.

Крім вищезазначених, проводилися й інші заходи, а саме: участь членів Комісії в нарадах, семінарах з представниками засобів масової інформації; консультативно-методична допомога територіальним виборчим комісіям та засобам масової інформації з питань правильного застосування законодавства України про вибори Президента України в частині проведення передвиборної агітації; організація і проведення нарад з представниками засобів масової інформації, Національної ради України з питань телебачення й радіомовлення, а також з незалежними журналістами; оперативне реагування на порушення Закону України «Про вибори Президента України» під час проведення передвиборної агітації, своєчасний розгляд скарг суб'єктів виборчого процесу з цього приводу, направлення відповідних матеріалів для перевірки до прокуратури та органів внутрішніх справ тощо.

Окрім того, про що вже йшлося, за результатами проведення Центральною виборчою комісією організаційних заходів можна зробити ще такі висновки.

З огляду на те, що регіональні телерадіокомпанії та друковані ЗМІ державної форми власності зазвичай мають більшу сферу розповсюдження («зону покриття») та кількість потенційної аудиторії (тираж), убачається доцільним за рахунок коштів Державного бюджету України використовувати лише їх. Це дасть змогу заощадити кошти, час та інші ресурси в період проведення виборчої кампанії і, разом з тим, забезпечити можливість ознайомлення максимальної кількості виборців з матеріалами передвиборної агітації кандидатів на пост Президента України.

Також з метою економії коштів Державного бюджету України було б правильно використовувати лише одну газету державної форми власності та загальнодержавної сфери розповсюдження. Зважаючи на те, що тираж газети «Голос України» є більшим від тиражу газети «Урядовий кур'єр» на 50 тисяч примірників, доцільно буде використовувати саме цю газету.

Крім того, практика проведення виборів Президента України 2004 року показала, що виготовлення по п'ять примірників інформаційних плакатів кожного кандидата на кожен виборчу дільницю є непотрібним і призводить до нераціонального витра-

чання бюджетних коштів. Достатньо було б виготовляти по два примірники інформаційних плакатів на одну виборчу дільницю.

Необхідно також зобов'язати телерадіокомпанії та друковані ЗМІ, що розповсюджуватимуть матеріали передвиборної агітації за рахунок коштів Державного бюджету України, скласти й надсилати в певний строк до проведення жеребкування виборчими комісіями розклади ефірного часу із зазначенням передвиборних агітаційних теле- і радіопрограм, конкретної дати й часу виходу їх в ефір, а також конкретні дати виходу у світ номерів відповідних видань з програмами із зазначенням місця розташування цих програм у кожному номері видання (номери шпальт), а вже після того проводити жеребкування щодо черговості розповсюдження агітаційних матеріалів.

Як уже зазначалося, слід обов'язково скасувати таку величину, як середньозважений показник вартості друкованої площі та ефірного часу.

Зважаючи на надзвичайну важливість такого етапу виборчого процесу, як передвиборна агітація, його складність, існування проблем у нормативному регулюванні, підвищений інтерес до нього з боку учасників виборчого процесу, під час проведення передвиборної агітації зазвичай виникає безліч порушень виборчого законодавства, що спричиняє надходження до виборчих комісій та судів значної кількості звернень щодо недотримання суб'єктами та учасниками виборчого процесу вимог законодавства України в частині ведення передвиборної агітації.

Незважаючи на те, що Закон дозволяє направляти відповідні звернення й до Центральної виборчої комісії, і до судів, все ж під час проведення виборів Президента України у 2004 році переважна більшість звернень (заяв, скарг), пов'язаних із порушеннями Закону України «Про вибори Президента України» в частині ведення передвиборної агітації, надходила безпосередньо до Центральної виборчої комісії.

Слід зазначити, що це дуже ускладнювало роботу Комісії щодо організації та проведення виборів. Адже для того щоб розглянути одну скаргу, необхідно вивчити зміст цієї скарги та матеріалів, що до неї додаються (проглянути чи прослухати

відео- та аудіоматеріали, обсяг яких іноді становив більше однієї години), витребувати пояснення в суб'єкта оскарження, зробити аналіз норм законодавства, які не завжди легко і зручно застосовувати, підготувати відповідний проект постанови, запросити на засідання суб'єктів звернення та оскарження шляхом надсилання телеграм, листів, телефонограм тощо, розглянути на засіданні відповідний проект постанови Комісії (часто такий розгляд тривав по декілька годин), належним чином оформити постанову, здійснити літературне редагування її тексту, розмістити на сайті Комісії, надати копії цієї постанови відповідним суб'єктам – і це, так би мовити, у кращому разі. Крім того, розгляд спорів, що стосуються проведення передвиборної агітації в засобах масової інформації, потребує спеціальних знань, зокрема в галузі інформаційного законодавства. Іноді треба було проводити перевірки, у тому числі й виїзні, витребувати необхідні матеріали або документи тощо. І всі ці дії необхідно робити в той самий час, коли конче потрібно здійснювати величезну кількість організаційних заходів, вирішувати проблеми в округах.

Справді, в результаті аналізу всього цього видається доцільним створення окремої інституції, яка б займалася вирішенням виборчих спорів. З такою ініціативою ще раніше виступали деякі українські науковці. Зокрема, на міжнародній науково-практичній конференції «Роль та місце засобів масової інформації у виборчому процесі», що проводилася у 2000 році, член Центральної виборчої комісії Ставнійчук М.І. виступила з пропозицією про створення спеціального органу, який би розглядав «інформаційні» спори³.

І про це йшла мова ще тоді, коли за час усієї президентської виборчої кампанії 1999 року до Центральної виборчої комісії надійшло лише 182 звернення щодо порядку ведення передвиборної агітації, тоді як під час останньої виборчої кампанії до Комісії надійшло близько 1000 таких звернень.

³ Роль та місце засобів масової інформації у виборчому процесі: Зб. матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (доповіді, виступи, рекомендації). – К.: Преса України, 2000. – С. 67.

Така безпрецедентна кількість цих звернень, на мою думку, пояснюється також безпрецедентною кількістю кандидатів на пост Президента України – 26 осіб та надзвичайною напруженістю і тривалістю виборчого процесу.

Слід зазначити, що не всі звернення розглядалися на засіданнях Центральної виборчої комісії. Здебільшого Комісія розглядала звернення, що надходили до неї у формі скарг, оформлення яких відповідало вимогам, установленим статтею 95 Закону України «Про вибори Президента України».

На початковому етапі надходження до Комісії скарг практика діяльності Комісії склалася таким чином, що член Комісії, якому Головою Комісії був доручений попередній розгляд скарги, міг повернути скаргу заявникові із супровідним листом за своїм підписом, указавши в ньому про невідповідність форми чи змісту скарги вимогам Закону, а також порушення строків подання скарги, встановлених цим Законом у разі наявності таких порушень.

Однак Верховний Суд України у своїх рішеннях від 8, 14 та 15 вересня 2004 року у справах за скаргами довіреної особи кандидата на пост Президента України Юценка В.А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М.Д. на бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо розгляду його скарг (усього 9 рішень) указав на те, що до повноважень членів Центральної виборчої комісії розгляд скарг Законом не віднесено й відповідно до статті 15 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» скарги, подані до Комісії, розглядаються на її засіданнях.

Після цього було започатковано нову практику: усі скарги, які надходили до Центральної виборчої комісії, розглядалися виключно на її засіданнях, окрім скарг, що були неналежно оформлені, тобто форма яких не відповідала вимогам, установленим статтею 95 Закону України «Про вибори Президента України».

Слід сказати, що Центральна виборча комісія досить прискіпливо ставилася до визначення правильності оформлення скарг. У переважній більшості випадків за наявності

щонайменшої невідповідності форми скарги вимогам Закону така скарга в порядку та в строки, передбачені частиною четвертою статті 96 Закону України «Про вибори Президента України», поверталася заявнику з відповідними роз'ясненнями. Однак такий формалізм, на мою думку, був виправданий, хоча, звичайно, не можу запевнити, що в усіх випадках, з огляду на викладене нижче.

Складалося враження, що більшість скарг, які поверталися, «писалися» однією особою і в одному місці, незважаючи на те, що надходили вони від зовсім різних суб'єктів. На мою думку, працівники штабів деяких кандидатів на пост Президента України за рахунок «штамбування» скарг намагалися «вислужитися», відпрацювати гроші, оскільки предмет деяких скарг був, м'яко кажучи, смішний, а порушення – перебільшені або вигадані. У той період було просто злочинно витратити час на розгляд цих скарг, замість того щоб займатися організаційними питаннями виборчого процесу.

Усього за період виборчого процесу Комісією на засіданнях розглянуто 387 скарг від учасників виборчого процесу, з них:

– від кандидатів на пост Президента України – 75 скарг, у тому числі: від Юценка В.А. – 43, Базилюка О.Ф. – 11, Януковича В.Ф. – 9, Бродського М.Ю. – 4, Козака Р.М. – 4, Яковенка О.М. – 2, Вітренко Н.М. та Збітнева Ю.І. – по 1;

– від довірених осіб кандидатів на пост Президента України – 193 скарги, у тому числі від довірених осіб кандидатів на пост Президента України Юценка В.А. – 126, Базилюка О.Ф. – 25, Януковича В.Ф. – 32, Чорновола А.В. – 5, Мороза О.О. та Козака Р.М. – по 2, Грабара М.Ф. – 1; довірені особи решти кандидатів на пост Президента України не подали до Центральної виборчої комісії жодної скарги;

– від офіційних спостерігачів кандидатів на пост Президента України та партій, що висунули кандидатів, – 3 скарги, з них від офіційних спостерігачів від кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. – 2, від Грабара М.Ф. – 1;

– від громадян (виборців) – 71 скарга;

– від територіальних виборчих комісій – 2 скарги;

– від політичних партій – суб'єктів виборчого процесу – 43 скарги (усі від Партії регіонів).

Після проведеного аналізу скарг, розглянутих Комісією, з'ясувалося, що найчастіше суб'єктами оскарження виступали кандидати на пост Президента України. На їхні дії чи бездіяльність Комісією розглянуто 262 скарги, з них:

145 – на дії чи бездіяльність кандидата на пост Президента України Ющенко В.А.;

98 – Януковича В.Ф.;

10 – Симоненка П.М.;

4 – Мороза О.О.;

2 – Козака Р.М.;

по 1 – Бродського М.Ю., Вітренко Н.М. та Черновецького Л.М.

Наступне місце серед суб'єктів оскарження за кількістю скарг посідають засоби масової інформації. Усього впродовж виборчого процесу Комісією розглянуто 115 скарг на дії ЗМІ, з них 87 – на дії електронних ЗМІ, 28 – на дії друкованих ЗМІ. Щодо назв засобів масової інформації, то серед електронних – це ЗМІ, які ведуть трансляцію на каналах: «Перший національний», «Інтер», «1+1», «5 канал», «ICTV», «СТБ», «Тоніс», «Ера», серед друкованих – видання під назвами: «Урядовий кур'єр», «Сільські вісті», «Україна молода», «Вечірні вісті», «Так», «Без цензури», «Имею право», «Пенсійний кур'єр», «Президентський вісник», «Молодий час», «Червоний перець».

Щодо інших суб'єктів оскарження Комісією розглянуто 48 скарг, з них на дії чи бездіяльність членів виборчих комісій – 18, органів виконавчої влади – 1, об'єднань громадян – 3, виборців – 3, довірених осіб кандидатів на пост Президента України – 20, у тому числі кандидата Ющенко В.А. – 19, кандидата Януковича В.Ф. – 1, керівників регіональних виборчих штабів Ющенко В.А. – 2, Дирекцію телерадіопрограм Управління справами Апарату Верховної Ради України – 1.

Проаналізувавши цифри, можна зробити висновок, що найчастіше суб'єктами (об'єктами) оскарження виступали кандидат на пост Президента України Ющенко В.А. та засоби масової інформації, що вважалися опозиційними. І це незважаючи

на те, що все ж найбільша кількість скарг, що вивчалися Центральною виборчою комісією на її засіданнях, була подана в інтересах кандидата на пост Президента України Ющенко В.А.

Така ситуація склалася через те, що переважна більшість скарг від громадян (виборців), а також скарги, подані в інтересах кандидатів на пост Президента України Януковича В.Ф., Базилюка О.Ф., Козака Р.М., Яковенка О.М. та Чорновола А.В., були спрямовані проти кандидата на пост Президента України Ющенко В.А.

Слід також зазначити, що скарги, подані в інтересах кандидатів на пост Президента України Ющенко В.А. та Бродського М.Ю., в основному були спрямовані проти кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. та загальнонаціональних засобів масової інформації, у тому числі державної форми власності, а одна скарга Вітренко Н.М. – проти інтересів кандидата на пост Президента України Мороза О.О.

Особливо вражали скарги від громадян (виборців), що здебільшого були написані «під копірку» та, як уже зазначалося, масово були направлені проти кандидата на пост Президента України Ющенко В.А.; така активність виборців була небаченою раніше. Крім того, під час перевірок іноді з'ясовувалося, що насправді особа, зазначена у скарзі як заявник, не має відношення до поданої скарги. Ці, а також інші факти, про які йтиметься нижче, наводять на неприємні висновки про зловживання правом на оскарження та про застосування брудних технологій. А найгірше те, що все це було чинниками гальмування нормальної організації виборчого процесу та «розбазарювання» коштів Державного бюджету на брудні ігрища. Адже, як уже зазначалося, розгляд скарг забирав багато часу, сил і праці людей, яка оплачується за рахунок коштів Державного бюджету України.

Предметом скарг, поданих до Центральної виборчої комісії щодо порушення порядку ведення передвиборної агітації, були:

– агітація в друкованих та електронних ЗМІ без оплати її з виборчого фонду кандидата на пост Президента України, у тому числі прихована передвиборна агітація;

- розповсюдження друкованих передвиборних матеріалів без оплати їх із виборчого фонду кандидата;
- упереджене чи однобічне висвітлення в засобах масової інформації перебігу виборчого процесу та фактів особистого життя кандидатів;
- виготовлення та розповсюдження анонімних друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, що не містять відомостей про установу, яка здійснила друк матеріалів, їхній тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск;
- розміщення матеріалів передвиборної агітації в заборонених Законом місцях (на пам'ятках архітектури, у місцях, де вони перешкоджають безпеці дорожнього руху, тощо);
- розповсюдження засобами масової інформації начебто офіційних повідомлень про дії кандидатів на пост Президента України, не пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, а також з відео-, аудіозаписами, кінозйомками, фотоілюстраціями;
- проведення передвиборної агітації в зарубіжних засобах масової інформації, що діють на території України;
- участь у публічних заходах передвиборної агітації осіб, які не є громадянами України;
- поширення засобами масової інформації недостовірної чи неправдивої інформації про кандидата;
- проведення агітації поза дозволеними Законом строками;
- участь у передвиборній агітації членів виборчих комісій;
- неповідомлення кандидатами на пост Президента України або їхніми довіреними особами відповідних територіальних виборчих комісій про час і місце проведення публічних заходів передвиборної агітації, що суперечить вимогам частини восьмої статті 58 Закону України «Про вибори Президента України»;
- недотримання вимог Закону України «Про вибори Президента України» державними та комунальними засобами масової інформації, їхніми посадовими та службовими особами, творчими працівниками, які під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами, укладеними відповідно до Закону, агітували за конкретного кандидата,

розміщуючи у статтях та включаючи до телепрограм матеріали передвиборної агітації такого кандидата;

– знищення агітаційної поліграфічної продукції представниками одного кандидата на пост Президента України іншого кандидата на пост Президента України;

– ненадання ЗМІ ефірного часу кандидату на пост Президента України;

– поширення у ЗМІ результатів соціологічного опитування з порушенням порядку, встановленого Законом;

– фінансування проведення передвиборної агітації за рахунок коштів іноземних держав;

– поширення матеріалів передвиборної агітації, що містять заклики до протиправної зміни конституційного ладу, захоплення влади, спонукають до міжнаціональної ворожнечі тощо.

Були скарги навіть з дещо, я б сказав, кумедними предметами, зокрема:

– збір персональних даних про виборців, втручання в їхнє особисте життя (шляхом надсилання листівок);

– експлуатація дітей (шляхом розповсюдження відповідних листівок із зображенням одного з кандидатів в оточенні дітей);

– порушення прав ветеранів Другої світової війни (шляхом розповсюдження відеоролика, у якому згадується про війну);

– розповсюдження агітаційних матеріалів на Інтернет-сайтах (хоча, як відомо, розповсюдження агітаційних матеріалів у мережі Інтернет не регулюється національним законодавством);

– трансляція Дирекцією телерадіопрограм Управління справами Апарату Верховної Ради України пленарних засідань Верховної Ради України, на яких у виступах народних депутатів України містилася передвиборна агітація, тощо.

Вимоги заявників скарг, предмет яких вивчався Комісією, були такими:

– визнати дії суб'єктів оскарження неправомірними;

– оголосити кандидату на пост Президента України попередження;

- направити матеріали скарги до правоохоронних органів для перевірки та вжиття заходів;
- зобов'язати засіб масової інформації спростувати неправдиві відомості, розповсюджені ним про кандидата;
- звернутися до Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення з вимогою про призупинення дії ліцензії засобу масової інформації;
- припинити повноваження члена виборчої комісії, що взяв участь у передвиборній агітації одного з кандидатів.

Щодо «регіональної» характеристики поданих скарг, то найбільша кількість скарг, предмет яких вивчався в Комісії, була подана на порушення виборчого законодавства в місті Києві, а також у Сумах (21 скарга), Житомирі (17 скарг), Луганську та області (15 скарг), Донецьку (7 скарг), кількість поданих скарг на порушення в решті регіонів України коливається від 1 до 3. Усього подано скарг на порушення щодо проведення передвиборної агітації у 21 регіоні України. Не подано жодної скарги щодо порушень порядку ведення передвиборної агітації у Волинській, Рівненській, Херсонській, Черкаській, Чернігівській областях та місті Севастополі.

Наведу ще статистику щодо результатів розгляду скарг на порушення порядку проведення передвиборної агітації. Так, із загальної кількості скарг, що виносилися на засідання Комісії, лише дві задоволено повністю: це скарги довірених осіб кандидатів на пост Президента України Ющенка В.А. та Януковича В.Ф. у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі відповідно Катеринчука М.Д. та Богатирьової Р.В. на дії членів виборчих комісій, які брали участь у передвиборній агітації одного з кандидатів на пост Президента України. За результатами розгляду Комісією частково задоволено також вимоги заявників за 17 скаргами, з них за 7 скаргами – громадян (виборців), за 6 – довірених осіб Януковича В.Ф., за 1 – кандидатів на пост Президента України Збітнева Ю.І., Базилюка О.Ф., довіреної особи Ющенка В.А. та Партії регіонів. Причому два з таких рішень Комісії були згодом скасовані Верховним Судом України. Скарги від виборців були частково задоволені в частині

направлення матеріалів для перевірки до правоохоронних органів. Усього ж було направлено для перевірки до правоохоронних органів, у тому числі за ініціативою Комісії, 83 скарги на порушення порядку ведення передвиборної агітації.

Крім того, Центральною виборчою комісією було відмовлено заявникам у задоволенні 241 скарги, а 137 скарг залишено без розгляду.

Хочу детальніше зупинитися на аналізі правових позицій Центральної виборчої комісії щодо розгляду скарг суб'єктів виборчого процесу на порушення порядку ведення передвиборної агітації.

Так, одними з найбільш масових скарг були скарги на дії кандидатів на пост Президента України та аудіовізуальних і друкованих засобів масової інформації щодо поширення начебто офіційних повідомлень про дії кандидата на пост Президента України, не пов'язані з виконанням ним посадових (службових) повноважень, а також з відео-, аудіозаписами, кінозйомками, фотоілюстраціями.

Відповідно до частини третьої статті 58 Закону України «Про вибори Президента України», до передвиборної агітації не належать офіційні повідомлення в період виборчого процесу (без коментарів, які можуть мати агітаційний характер, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій) про дії кандидатів на пост Президента України, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або законами України.

Спершу позиція Центральної виборчої комісії зводилася до того, що інформація, розповсюджувана засобами масової інформації, на які скаржився заявник, не містить коментарів агітаційного характеру, оцінок передвиборної програми кандидата на пост Президента України та ознак, які свідчать про надання засобом масової інформації переваги кандидату в будь-якій формі чи дають підстави кваліфікувати його як матеріал передвиборної агітації та застосовувати до нього норми Закону щодо ведення передвиборної агітації; зазначена інформація також не містить оціночних суджень про переваги або недоліки

певного кандидата й не спрямована на спонукання виборців до голосування за або проти певного кандидата; крім того, поширення такого матеріалу здійснено засобом масової інформації відповідно до статей 2 та 11 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації», який у цих частинах не суперечить Законам України «Про вибори Президента України», «Про телебачення і радіомовлення». Що ж до наявності в таких матеріалах відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій, то тут Центральна виборча комісія не висловлювала у своїх постановках жодних позицій, на відміну від Верховного Суду України, який, цілком погоджуючись у своїх рішеннях від 20 і 21 серпня 2004 року у справі за скаргою довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенко В.А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М.Д. з позицією Комісії щодо характеристики матеріалів, розповсюдження яких оскаржував заявник, висловив думку про те, що фотографії Януковича В.Ф., розміщені в газеті «Урядовий кур'єр» поряд зі статтями, які, на думку Високого Суду та Комісії, не є агітаційними, є фактично фотографіями Януковича В.Ф. як Прем'єр-міністра України, а не кандидата на пост Президента України.

Крім того, позиції Верховного Суду України та Центральної виборчої комісії збігалися й у питанні можливості участі кандидата на пост Президента України, який є Прем'єр-міністром України, у передвиборній агітації, що, на думку заявника Катеринчука М.Д., суперечить вимогам пункту 2 частини першої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України», відповідно до якого посадовим особам органів виконавчої влади участь у передвиборній агітації забороняється. У своєму рішенні від 20 серпня 2004 року у справі за скаргою довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенко В.А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М.Д. Верховний Суд України зазначив: частина перша статті 64 поширюється на посадових і службових осіб, які не є кандидатами на пост Президента України.

Згодом Центральна виборча комісія сформувала іншу позицію щодо розгляду скарг на дії чи бездіяльність загальнодержавних засобів масової інформації. Так, Комісія почала своїми рішеннями залишати такі скарги без розгляду, обґрунтовуючи це тим, що Закон України «Про вибори Президента України», згідно з яким скарга, зазначена у статтях 91 та 92 Закону, розглядається відповідною виборчою комісією або судом, розмежовує компетенцію виборчих комісій та судів щодо розгляду скарг, пов'язаних з діяльністю засобів масової інформації, а саме: скарги на дії чи бездіяльність засобів масової інформації розглядаються судами, а скарги на порушення встановлених Законом України «Про вибори Президента України» обмежень щодо ведення передвиборної агітації – виборчими комісіями. Причому вичерпний, на думку Комісії, перелік таких обмежень міститься у статті 64 цього Закону.

Зазначу, що я був категорично не згоден із цією позицією Комісії й голосував проти кожного такого рішення з огляду на наступне.

Відповідно до частини першої статті 102 Закону України «Про вибори Президента України», кандидат на пост Президента України має право оскаржувати до суду або до Центральної виборчої комісії дії чи бездіяльність засобів масової інформації, які порушують установлений законом порядок діяльності засобів масової інформації під час виборчого процесу, у тому числі стосовно передвиборної агітації.

На мою думку, зміст статті 102 Закону не може тлумачитися іншим чином, окрім того, що кандидат на пост Президента України на власний розсуд обирає орган, до якого він може подати скаргу на дії чи бездіяльність засобів масової інформації – чи до суду, чи до виборчої комісії. Одне-єдине обмеження, яке міститься в Законі щодо подання скарг, – це непідвідомчість Центральній виборчій комісії скарг на дії регіональних чи місцевих засобів масової інформації, такі скарги, відповідно до частини третьої статті 102 Закону, подаються до територіальних виборчих комісій.

Таким чином, я був глибоко переконаний, що скарга, яка надійшла до Центральної виборчої комісії від належного суб'єкта подання цієї скарги з дотриманням строків оскарження, установлених статтею 94 Закону, та вимог щодо форми і змісту, викладених у статті 95 Закону, повинна бути розглянута по суті, відповідно до статті 96 цього ж Закону, на засіданні Центральної виборчої комісії в п'ятиденний строк з дня її отримання. Натомість залишення таких скарг без розгляду є неприпустимим, таким, що суперечить статті 102 Закону.

Крім того, я принципово не погоджувався з позицією Комісії, що порушення встановлених законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації засобами масової інформації може здійснюватися якимось іншим чином, ніж шляхом дії чи бездіяльності. З теорії права випливає, що будь-яке правопорушення вчиняється лише шляхом певних дій чи бездіяльності, оскільки будь-яке діяння є завжди дією чи бездіяльністю. Тому позиція Центральної виборчої комісії щодо того, що Комісія може розглядати по суті лише скарги на встановлені законом обмеження щодо ведення передвиборної агітації загальнодержавними засобами масової інформації, а не на дії чи бездіяльність цих засобів масової інформації, є хибною та алогічною.

Я висловлював незгоду також із тим, що перелік обмежень щодо ведення передвиборної агітації, зокрема й у засобах масової інформації, встановлений виключно у статті 64 «Обмеження щодо ведення передвиборної агітації» Закону та є вичерпним. Згадана стаття містить норми, що стосуються не лише засобів масової інформації; натомість статті 60, 61, 62, 63 Закону стосуються виключно засобів масової інформації, а конкретно – порядку їх використання при проведенні передвиборної агітації. Тому цілком природно, що норми цих статей містять цілий ряд обмежень щодо ведення передвиборної агітації в засобах масової інформації, приміром:

1) частина восьма статті 60 – засіб масової інформації, який надав ефірний час або друковану площу кандидату на пост Президента України, *не може* відмовити в наданні ефірного часу чи друкованої площі на тих же умовах іншому кандидату;

2) частина шоста статті 60 – а) розцінки, установлені засобами масової інформації, *не можуть* змінюватися протягом виборчого процесу; б) засіб масової інформації *не може* надавати знижку на оплату окремому кандидату, партії;

3) частина п'ята статті 61 – *забороняється* у будь-якій формі коментувати чи оцінювати зміст передвиборної агітаційної програми, давати будь-яку інформацію щодо кандидата на пост Президента України протягом 20 хвилин до та після теле-, радіотрансляції передвиборної агітаційної програми цього кандидата;

4) частина дев'ята статті 61, частина шоста статті 63 – засобам масової інформації *забороняється* надавати ефірний час без укладення угод з розпорядниками виборчих фондів кандидатів на пост Президента України та надходження коштів на їхні рахунки;

5) частина восьма статті 62 – телерадіоорганізаціям *забороняється* переривати трансляцію теледебатів.

Я навів лише деякі норми, які містять прямі обмеження. Однак видається, що якщо певною нормою Закону встановлено певний порядок, то це вже є обмеження, оскільки така норма обмежує можливість діяти якимось інакше, аніж у регламентованому нею порядку, і порушення цього порядку є порушенням обмеження, встановленого цією нормою Закону.

Слід зазначити, що Верховний Суд України своїми рішеннями від 25 і 26 жовтня 2004 року у справах за скаргами кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. на відповідні постанови Центральної виборчої комісії скасував 14 таких постанов, задовольнивши тим самим усі скарги Ющенка В.А. до Суду із цього приводу, і зобов'язав Центральну виборчу комісію розглянути ці скарги по суті. Причому Верховний Суд мотивував свої рішення тим, що в зазначених скаргах ідеться саме про порушення встановлених Законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації, а не тим, що Центральна виборча комісія зобов'язана розглядати усі скарги з приводу порушення передвиборної агітації загальнодержавними засобами масової інформації.

Розглянувши всі ці скарги повторно, Центральна виборча комісія відмовила в їх задоволенні, мотивувавши свої рішення тим, що в матеріалах, розповсюдження яких оскаржується, ознак передвиборної агітації не міститься. Крім того, на думку Комісії, посилення заявника на норми розділу VIII «Передвиборна агітація» Закону України «Про вибори Президента України» є безпідставними, оскільки ними врегульовано форми, засоби, а також встановлено обмеження ведення саме передвиборної агітації, що ж до інформації про суспільно значущі для громадян події, до яких у тому числі належить і перебіг виборчого процесу, на отримання якої мають право всі громадяни України, то її розповсюдження регулюється іншими Законами України – «Про інформацію», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації», «Про телебачення і радіомовлення».

Узагалі мотивація залишення без розгляду скарг, що надходили до Комісії й виносилися на її засідання, була така:

- скарга не підвідома Центральній виборчій комісії;
- скаргу подано з порушенням строків, установлених Законом;
- скаргу подано неналежним суб'єктом.

Знову зупинюся на скаргах від виборців. Характеристику таких скарг я вже давав. Зазначу, що переважна більшість цих скарг залишена без розгляду з тієї причини, що заявниками не зазначено, які конкретно їхні виборчі права порушено, адже, відповідно до частини другої статті 103 Закону України «Про вибори Президента України», виборець має право оскаржувати дії кандидата на пост Президента України, його довіреної особи, якщо ці дії порушують його виборчі права. Зазначу, що позиція Центральної виборчої комісії щодо розгляду скарг виборців не була однозначною: інколи такі скарги з вищеописаної мною причини залишалися без розгляду, а інколи – без задоволення. Скарги від виборців залишалися без розгляду також через пропущення строків, установлених Законом на оскарження. Крім того, Комісія відмовляла в задоволенні вимог виборців у разі, якщо зі скарги та доданих до неї матеріалів не вдавалося

з'ясувати, що мали місце саме дії чи бездіяльність того чи іншого кандидата на пост Президента України, іншими словами – якщо у скарзі відсутні докази щодо причетності до правопорушення особи, чії дії чи бездіяльність оскаржується.

Слід також згадати про рішення Верховного Суду України від 24 вересня 2004 року у справі за скаргою приватного підприємства «Україна молода» на постанову Центральної виборчої комісії від 13 вересня 2004 року № 530. Вищезазначеним рішенням Суд скасував згадану постанову Центральної виборчої комісії в частині, у якій скаргу заявника було розглянуто по суті. Цією постановою Комісії було задоволено скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Богатирьової Р.В. у частині визнання неправомірною бездіяльності щоденної інформаційно-політичної газети «Україна молода» щодо опублікування спростування матеріалу під назвою «“Біг-морди”». У яку копієчку влітає наочне “тому що” кандидата Януковича та зобов'язання суб'єкта оскарження відновити порушені права та законні інтереси кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф.», надрукувавши відповідне спростування. Суд мотивував своє рішення тим, що, відповідно до частини першої статті 102 Закону України «Про вибори Президента України», до суб'єктів звернення зі скаргою на дії чи бездіяльність засобів масової інформації, їх власників, посадових і службових осіб належать виключно кандидати на пост Президента України, партії (блоки) – суб'єкти виборчого процесу. Таким чином, Суд вважав, що прийнявши до розгляду скаргу від довіреної особи кандидата, Центральна виборча комісія перевищила свої повноваження, безпідставно її розглянула та прийняла неправомірне рішення.

Зауважу також те, що саме в цьому рішенні Верховного Суду України міститься позиція, яка фактично збігається з позицією Центральної виборчої комісії щодо розмежування компетенцій виборчих комісій і судів України при розгляді скарг на дії чи бездіяльність засобів масової інформації, їх власників, посадових і службових осіб. Дослівно в рішенні Суду написано

так: «Частини 3 та 4 статті 102 Закону розмежують компетенцію комісій та судів щодо розгляду скарг, пов'язаних із діяльністю ЗМІ» (абзац 14 мотивувальної частини).

Крім того, із цієї ж підстави (неналежний суб'єкт звернення) Верховний Суд України своїм рішенням від 28 вересня 2004 року у справі за скаргою кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. на постанову Центральної виборчої комісії від 18 вересня 2004 року № 605 скасував ще одну постанову Комісії, якою було відмовлено в задоволенні скарги довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М.Д.

Узагалі, відмовляючи в задоволенні скарг заявників, у більшості випадків Центральна виборча комісія мотивувала це тим, що зі скарги та доданих до неї матеріалів неможливо встановити причетність до правопорушення саме суб'єкта оскарження. Дійсно, подаючи скаргу, більшість заявників не особливо турбувалися про надання належних доказів, інакше кажучи, більшість скарг були, так би мовити, «голослівними». Як докази часто надавалися сфальсифіковані акти. Це особливо стосується скарг, предметом яких є виготовлення та розповсюдження друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, що не містять відомостей про установу, яка здійснила друк матеріалів, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск, розповсюдження друкованих передвиборних агітаційних матеріалів без оплати їх з виборчого фонду кандидата, розміщення матеріалів передвиборної агітації в заборонених Законом місцях (на пам'ятках архітектури, у місцях, де вони перешкоджають безпеці дорожнього руху, тощо). Але насправді важко довести вину певного кандидата на пост Президента України в тому, наприклад, що десь, у якомусь населеному пункті, хтось наклеїв на паркан агітаційну наклейку тоді, коли розповсюдження агітаційних матеріалів заборонено Законом, чи хтось розповсюджував агітаційні матеріали без вихідних даних. Слід сказати, що в цьому питанні Верховний Суд України став на бік Центральної виборчої комісії й зайняв тотожну позицію, про що свідчать принаймні три рішення:

– від 20 жовтня 2004 року у справі за скаргою Партії регіонів на постанову Центральної виборчої комісії від 12 жовтня 2004 року № 840;

– від 27 жовтня 2004 року у справі за скаргою кандидата на пост Президента України Базилюка О.Ф. на постанову Центральної виборчої комісії від 14 жовтня 2004 року № 891;

– від 25 грудня 2004 року у справі за скаргою кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. на постанову Центральної виборчої комісії від 22 грудня 2004 року № 1353.

Загалом можна виокремити такі причини, за яких Центральна виборча комісія відмовляла заявникам у задоволенні їхніх скарг:

– дії чи бездіяльність, що оскаржуються, не порушують вимог Закону України «Про вибори Президента України» (наприклад, той чи інший матеріал у ЗМІ не є агітаційним, та чи інша агітаційна продукція оплачена за рахунок коштів виборчого фонду кандидата тощо);

– зі скарги та доданих до неї документів неможливо встановити причетності до протиправних дій чи бездіяльності саме суб'єкта оскарження.

Аналізуючи рішення Верховного Суду України, прийняті у справах за скаргами з приводу порушення проведення передвиборної агітації на виборах Президента України, слід також привести деякі статистичні дані.

Так, усього упродовж виборчого процесу Верховним Судом України розглянуто близько 40 скарг із цього приводу від учасників виборчого процесу, майже всі скарги – на постанови Центральної виборчої комісії, 9 з них – на бездіяльність Комісії щодо розгляду скарг. 26 скарг задоволено в цілому або частково, при цьому скасовано 17 постанов Центральної виборчої комісії.

Ураховуючи загальну кількість постанов Комісії, що стосуються розгляду скарг на проведення передвиборної агітації, а також ту обставину, що всі ці 17 постанов скасовано фактично з двох підстав, про які вже йшлося вище, можна більш оптимістично оцінити цю цифру – 17 та в цілому діяльність Комісії щодо розгляду скарг. Крім того, слід зазначити, що Верховний Суд

України не скасував жодної постанови Центральної виборчої комісії з підстав неправильного розгляду Комісією суті скарг.

Підсумовуючи все вищезгадане щодо порушень порядку проведення передвиборної агітації та розгляду скарг із цього приводу, а також аналізуючи практику проведення виборів Президента України 2004 року, вважаю за доцільне окреслити деякі проблемні питання та запропонувати певні шляхи їх вирішення.

Слід уточнити в Законі, що розуміється під інформаційною теле-, радіопрограмою та зобов'язати засоби масової інформації всі матеріали передвиборної агітації означати як такі, а не лише політичну рекламу, яку й так легко ідентифікувати.

Видається доцільним існування окремого припису, який би забороняв брати участь у публічних заходах, що проводяться на підтримку суб'єкта виборчого процесу, особам, які не є громадянами України, оскільки, незважаючи на заборону брати участь у передвиборній агітації особам, які не є громадянами України, усі попередні виборчі кампанії супроводжувалися виступами зарубіжних естрадних виконавців у концертах, що проводилися на підтримку певних суб'єктів виборчого процесу. З одного боку, сам факт виступу без проголошення агітаційних промов не свідчить, що конкретний виконавець схилив виборців до голосування за того чи іншого суб'єкта виборчого процесу, а з іншого – участь популярного виконавця підвищує масовість публічних заходів, а отже, опосередковано впливає на волевиявлення виборців.

Слід звернути увагу й на таке. Як уже наголошувалося, частина третя статті 53 Закону визначає, що до політичної реклами не належать офіційні повідомлення в період виборчого процесу (без коментарів, які можуть мати агітаційний характер), а також відео-, аудіозаписи, кінозйомки, фотоілюстрації про дії кандидатів на пост Президента України, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або законами України.

Аналіз правозастосування цієї норми Закону України «Про вибори Президента України» свідчить про те, що на практиці ця норма практично не застосовувалася.

Відповідно до частини першої статті 9 Закону України «Про інформацію», усі громадяни України, юридичні особи й державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

Відповідно до частини першої статті 2 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації», засоби масової інформації України мають право висвітлювати всі аспекти діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які зобов'язані надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю», не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їхній виробничий процес. Засоби масової інформації можуть проводити власне дослідження й аналіз діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, давати їй оцінку, коментувати.

Як уже зазначалося, позиція Центральної виборчої комісії полягала в тому, що вибори Президента України є суспільно значущою подією, і громадяни України мають право на вільне отримання інформації, в тому числі й про перебіг виборчого процесу, тому висвітлення в інформаційних повідомленнях телеорганізацій окремих аспектів перебігу виборчої кампанії в Україні мало суто інформаційний, а не агітаційний характер.

З іншого боку, враховуючи специфіку мовлення телеорганізацій, навряд чи розумно нівелювати саму природу телебачення – виробництво і розповсюдження аудіовізуальних передач та програм. Адже телебачення без відеоряду перетворюється на формат радіо.

Тому, на мою думку, до офіційних повідомлень у період виборчого процесу про дії кандидатів на пост Президента України, пов'язані з виконанням ними посадових (службових)

повноважень, передбачених Конституцією України або законами України, повинна висуватися лише одна вимога – відсутність коментарів, які можуть мати агітаційний характер.

Проблемними є питання спростування засобами масової інформації недостовірних відомостей, розповсюджених про кандидатів на пост Президента України.

Крім того, необхідно чітко визначити, чи входить час, відведений на політичну рекламу, до частки реклами, яка може розміщуватися протягом астрономічної доби та протягом кожної астрономічної години фактичного мовлення телерадіоорганізації (квоти).

Хотілося б, щоб під час виборів Центральна виборча комісія та правоохоронні органи працювали більш тісно, можливо, необхідно внести зміни до законодавства із цього приводу. Разом з тим, на мою думку, необхідно вилучити із Закону України «Про вибори Президента України» імперативну норму, що зобов'язує Комісію в усіх випадках обов'язково надсилати матеріали про порушення порядку ведення передвиборної агітації до правоохоронних органів. На мою думку, це повинно бути дискреційним повноваженням Комісії.

Необхідно також точно визначити в Законі питання підвідомчості скарг на дії чи бездіяльність ЗМІ, їх власників, посадових та службових осіб.

Я вважаю, що відповідальність порушників виборчого законодавства повинна бути жорсткішою, а повноваження Центральної виборчої комісії в цьому плані – ширшими.

І, звичайно, – нагальна необхідність підвищення правової культури учасників виборчого процесу та формування правової свідомості. Адже повноцінна й ефективна реалізація правових механізмів нерозривно пов'язана саме із цими двома явищами.

Ю.Б. Ключковський,
народний депутат України,
президент Інституту виборчого права

ПРОТОКОЛ ПРО ПІДРАХУНОК ГОЛОСІВ – РІШЕННЯ ЧИ ЗАСВІДЧЕННЯ ДІЙ?

Закон України «Про вибори Президента України» вживає термін «протокол» у кількох різних значеннях. Так, частина дванадцята статті 28 Закону передбачає на кожному засіданні виборчої комісії ведення *протоколу засідання*, яким засвідчується перебіг засідання: питання порядку денного, виступи, результати голосування за проекти рішень, зміст прийнятих рішень. Стаття 73 Закону передбачає, що територіальна виборча комісія складає *протокол про прийняття виборчих бюлетенів* від ЦВК (частина перша зазначеної статті), а також *протокол про передачу виборчих бюлетенів* дільничним виборчим комісіям (частини четверта та п'ята зазначеної статті).

Однак найчастіше часто згадуваними документами є протоколи, якими встановлюються результати голосування:

1) *протокол про підрахунок голосів виборців* на виборчій дільниці, який складається дільничною виборчою комісією (стаття 79 Закону), і тісно пов'язаний з ним за змістом *протокол про повторний підрахунок голосів виборців* на виборчій дільниці, який складається територіальною виборчою комісією (частини дванадцята і тринадцята статті 82 Закону);

2) *протокол про підсумки голосування в межах територіального виборчого округу*, який складається територіальною виборчою комісією (стаття 83 Закону);

3) *протокол про результати голосування в день виборів* (повторного голосування на виборах) Президента України, який

складається Центральною виборчою комісією (частини перша та друга статті 84 Закону).

Підкреслимо, що жоден із зазначених протоколів не був новелою Закону «Про вибори Президента України» 2004 року; ці поняття присутні як у попередніх редакціях цього Закону¹, так і в інших законах про вибори.

Правовий зміст протоколів, зазначених вище в пунктах 1–3, став предметом дискусії під час виборів Президента України 2004 року стосовно його статусу, не встановленого чітко Законом. Дискусія була викликана насамперед серією скарг, поданих до Центральної виборчої комісії М. Катеринчуком, довіреною особою кандидата на пост Президента України, **«на протокол (рішення) територіальної виборчої комісії»** сімнадцяти територіальних виборчих округів. Суть дискусії зводилася до виділеної вище цитати із зазначених скарг: заявник скарги вважав, що територіальна виборча комісія, встановлюючи, відповідно до статті 83 Закону, підсумки голосування в межах округу, приймає про це **рішення у формі протоколу**.

Згадані скарги розглядалися Центральною виборчою комісією 9 листопада 2004 року², щодо кожної з них було прийнято ідентичне рішення: скарги залишено без розгляду у зв'язку з **відсутністю предмета оскарження**.

Зазначене рішення базується на правовій позиції, згідно з якою рішення виборчої комісії може мати лише одну із двох форм, передбачених частиною чотирнадцятою статті 28 Закону, –

¹ У Законі України «Про вибори Президента України» 1999 року передбачені: *протокол засідання* – частина четверта статті 18, *протоколи про отримання бюлетенів та про їх передачу* дільничним комісіям – відповідно частини перша та четверта статті 41, *протоколи про підрахунок голосів на дільниці, про підсумки голосування в окрузі, про результати виборів* – відповідно частина тринадцята статті 43, частина четверта статті 44 та частина перша статті 45; у Законі 1991 року (у редакції 1994 року) передбачені: *протокол засідання* – частина третя статті 17, *протоколи окружних комісій* (у сенсі встановлення результатів в окрузі) – стаття 40 та частина перша статті 41).

² Див.: Постанови Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року №№ 1121–1126, 1141–1150, 1155 під однаковою назвою «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юценка В.А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М.Д.».

форму *постанови* або *протокольного рішення*; протокол комісії як форма прийнятого рішення Законом не передбачена.

Відповідно до правової позиції Центральної виборчої комісії, викладеної в зазначених постановках, «встановлення підсумків голосування ... здійснюється ... не прийняттям рішення, а шляхом, зокрема, *арифметичного* підрахунку голосів виборців...», *про що складається протокол комісії*.

Можна ставити під сумнів сформульований чисто «арифметичний» підхід до встановлення підсумків голосування, який був визнаний протиправним в історичному рішенні Верховного Суду України³. Проте слід зазначити, що правова позиція, висловлена в цитованих постановках Центральної виборчої комісії, носить скоріше негативний, аніж позитивний характер: вона стверджує, що протокол про встановлення підсумків голосування *не є рішенням*, водночас не стверджує, *чим є* такий правовий акт комісії.

Тема правового статусу протоколу територіальної виборчої комісії повторювалася пізніше в окремих постановках Центральної виборчої комісії, хоча вже не була в центрі уваги.

Так, у постанові, прийнятій на виконання рішення Верховного Суду України стосовно підсумків голосування в межах територіального виборчого округу № 100⁴, Центральна виборча комісія зобов'язала територіальну виборчу комісію округу № 100 «встановити [а не «прийняти рішення». – Ю.К.] підсумки голосування»; протокол про підсумки голосування [яким установлені підсумки. – Ю.К.] направити до ЦВК.

Центральна виборча комісія згодом повторно звернулася до питання встановлення підсумків голосування в окрузі № 100, прийнявши постанову «Про внесення змін до протоколу Центральної виборчої комісії “Про результати голосування...”»⁵.

³ Див.: Рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року // *Вибори та демократія*. – 2004. – № 2. – С. 37–40.

⁴ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 листопада 2004 року № 1247 «Про встановлення підсумків голосування в межах територіального виборчого округу № 100 (Кіровоградська область) в день виборів Президента України 31 жовтня 2004 року».

⁵ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 16 грудня 2004 року № 1316 «Про внесення змін до протоколу Центральної виборчої комісії “Про результати голосування в день виборів Президента України 31 жовтня 2004 року”».

Предметом розгляду цієї постанови, як випливає з її назви, став протокол Центральної виборчої комісії, а не територіальної, як у попередньому випадку. Хоча прямої оцінки статусу цього протоколу як правового акту в постанові немає, зміст її вказує, що протокол вважається наслідком установаження підсумків голосування. Комісія прийняла рішення: «**Внести зміни** до протоколу Центральної виборчої комісії від 10 листопада 2004 року...», тим самим зобов'язуючи себе виконати ці дії – внести зміни до протоколу. Однак самих відомостей, які слід внести до протоколу, постанова не містить; таким чином, фактично підтверджується, що встановлення змісту відомостей *не є предметом рішення* Комісії.

28 листопада 2004 року ЦВК розглянула скаргу⁶, яка стосувалася підсумків голосування в межах територіального виборчого округу № 200. Хоча по суті мова у скарзі йшла про результати, зафіксовані у протоколі територіальної виборчої комісії, проте предметом оскарження (очевидно, з урахуванням правової позиції ЦВК, викладеної вище) у скарзі були «*дії* [підкреслення наше. – Ю.К.] територіальної виборчої комісії... по встановленню підсумків голосування в межах територіального виборчого округу». Центральна виборча комісія не поставила під сумнів так сформульований предмет оскарження.

Чіткіше висловлена правова позиція Центральної виборчої комісії з приводу статусу протоколу (у позитивному, а не заперечному, плані) у січні 2005 року⁷. У мотивувальній частині скарги стверджується: «Територіальна виборча комісія... **встановила результати** повторного голосування..., *про що свідчить протокол*, складений цією комісією... [підкреслення наше. – Ю.К.]». Таким чином, стверджується, що протокол про встановлення підсумків голосування в окрузі – правовий акт, яким засвідчується виконання комісією певних дій – установаження результатів голосування.

⁶ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 28 листопада 2004 року № 1271 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юценка В.А. в територіальному виборчому окрузі № 200 Зайця І.О.».

⁷ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 10 січня 2005 року № 13 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. в територіальному виборчому окрузі № 167 Ниженковського О.В.».

Отже, можна стверджувати, що у процесі розгляду питань, пов'язаних з оскарженням підсумків голосування, Центральна виборча комісія виробила правову позицію стосовно розуміння статусу протоколу територіальної виборчої комісії про встановлення підсумків голосування в межах територіального виборчого округу – це правовий акт, яким комісія *засвідчує виконання певних дій*, а саме – встановлення зазначених підсумків.

На нашу думку, слід надати цілком аналогічну оцінку статусу двох інших споріднених протоколів: дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці та Центральної виборчої комісії про результати голосування. Як і протокол територіальної виборчої комісії про встановлення підсумків голосування в межах округу, ці два протоколи засвідчують виконання відповідних дій, не мають статусу рішення комісії й тому не є предметом оскарження, відповідно до статті 92 Закону.

Проте дещо неясним у цьому відношенні виявилось ставлення Центральної виборчої комісії до протоколів дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці, зафіксоване постановою від 30 грудня 2004 року за підсумком розгляду скарги В.Ф. Януковича⁸. При розгляді оскарження протоколів дільничних виборчих комісій Комісія встановила, що заявником «не дотримано порядку оскарження», а також що «оскарження названих протоколів дільничних виборчих комісій виходить за межі предмета поданої... скарги». Таким чином, Центральна виборча комісія не стверджувала неможливість оскарження зазначених протоколів; вона лише заявила, що «не вбачає за можливе встановлення фактів конкретних порушень щодо протоколів».

Можливо, певна непослідовність у цьому випадку є позірною; зрештою, оскарження протоколів залишене без розгляду Комісією з тих чи інших мотивів.

Слід підкреслити, що правова позиція Центральної виборчої комісії щодо оцінки протоколу про встановлення підсумків

⁸ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 30 грудня 2004 року № 1387 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф.».

голосування як процесуального документа, що засвідчує виконання комісією певних дій, а не оформляє рішення комісії, яку підтвердив Верховний Суд України, не була оцінена однозначно. Зокрема, С. Кальченко⁹ вважає, що «ТВК та ЦВК приймають відповідні рішення, зокрема, з питань встановлення підсумків голосування, що є повноваженням відповідних ТВК, та результатів голосування, що є повноваженням ЦВК». Певну підтримку такої оцінки автор бачить у правовій позиції Верховного Суду України, яка відображена в рішенні за скаргою на рішення ЦВК щодо неможливості достовірного встановлення результатів волевиявлення у ТВО № 100. Як підкреслює С. Кальченко, у мотивувальній частині судового рішення вказується, що, установивши факт порушення членами територіальної виборчої комісії своїх обов'язків, ЦВК вправі та зобов'язана була прийняти рішення щодо встановлення підсумків результатів голосування в окрузі № 100 на підставі наявних протоколів дільничних виборчих комісій цього округу. Проте, на нашу думку, маємо певне непорозуміння. Верховний Суд України ствердив, що Центральна виборча комісія повинна була прийняти рішення про вчинення певних дій, а саме про те, щоб самій установити підсумок голосування в територіальному виборчому окрузі № 100. Лише після такого рішення Комісія, на нашу думку, мала вчинити відповідні дії. Таке розуміння правової позиції Верховного Суду України підтверджується резолютивною частиною відповідного рішення¹⁰: «Зобов'язати Центральну виборчу комісію на підставі відповідних документів дільничних виборчих комісій встановити підсумки голосування [тобто виконати дії, а не прийняти рішення із цього приводу! – Ю.К.] в межах територіального виборчого округу № 100». Таким чином, із цитованого рішення Верховного Суду України не випливає твердження про розуміння протоколу про встановлення підсумків голосування як рішення комісії.

⁹ Кальченко С. Рішення чи дії? // Юридична газета. – 2004. – 8 грудня.

¹⁰ Див.: Верховний Суд України. Рішення від 16 листопада 2004 року // Юридична газета. – 2004. – 8 грудня.

Підсумовуючи, зауважимо, що розуміння протоколу комісії як правового акту, яким засвідчується виконання певних дій комісією, дає змогу з єдиних позицій глянути й на інші протоколи комісії, передбачені Законом і згадані на початку цього розділу. Справді, протокол засідання засвідчує дії комісії, проведені під час засідання; протокол про отримання виборчих бюлетенів чи про їх передачу теж засвідчує виконання комісією зазначених у відповідному протоколі дій у порядку, передбаченому Законом.

Виходячи з такого розуміння протоколу комісії, яке викристалізувалося у правових позиціях Центральної виборчої комісії, законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (реєстраційний № 6531-2), розроблений експертною групою Інституту виборчого права, пропонує загальне означення: «Протокол комісії встановлює підсумки певних дій, виконаних комісією» (частина десята статті 35 законопроекту).

ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ В ЧАСТИНІ ЗАСТОСУВАННЯ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНУ, ЯКИМИ ВИЗНАЧАЄТЬСЯ ПРАВО СУБ'ЄКТІВ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ НА ЗВЕРНЕННЯ ЗІ СКАРГОЮ ДО ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ

Загальний перелік суб'єктів звернення зі скаргою визначений статтею 91 Закону України «Про вибори Президента України», відповідно до якої суб'єктом звернення зі скаргою можуть бути:

- 1) кандидат на пост Президента України, від імені якого зі скаргою може також звертатися його довірена особа;
- 2) політична партія, виборчий блок політичних партій – суб'єкти виборчого процесу, тобто ті, які висунули кандидатів на пост Президента України;
- 3) виборча комісія;
- 4) виборець – громадянин України, який, відповідно до статті 2 Закону, має право голосу на виборах Президента України. При цьому виборець має право звернутися зі скаргою в разі, якщо рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта оскарження порушено його виборчі права або охоронювані законом інтереси щодо участі у виборчому процесі.

Крім того, згідно з пунктом 5 частини сьомої статті 69 Закону, офіційний спостерігач від кандидата на пост Президента України, від політичної партії, виборчого блоку політичних партій має право звернутися зі скаргою щодо порушень Закону в разі їх виявлення до відповідної виборчої комісії.

Згідно з частиною першою статті 104 Закону, кожен суб'єкт виборчого процесу має право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії, члена виборчої комісії. Отже, таким правом наділені виборець, виборчі комісії, кандидати на пост

Президента України, зареєстровані в порядку, установленому цим Законом, партії (блоки), які висунули кандидатів на пост Президента України, уповноважені представники, довірені особи, офіційні спостерігачі від партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу – та від кандидатів на пост Президента України.

Перелік суб'єктів звернення зі скаргою до Центральної виборчої комісії є вичерпним. Скарги, подані до Центральної виборчої комісії іншими особами, повинні залишатися без розгляду останньою.

Зокрема, постановою Центральної виборчої комісії № 777 було залишено без розгляду скаргу Северодонецької міської партійної організації Партії регіонів на дії кандидата на пост Президента України, оскільки міська організація партії не є належним суб'єктом звернення зі скаргою до ЦВК.

Постановою Центральної виборчої комісії від 12 жовтня 2004 року № 841 залишено без розгляду скаргу голови територіальної виборчої комісії на дії довіреної особи кандидата на пост Президента України, оскільки голова територіальної виборчої комісії не є належним суб'єктом звернення зі скаргою до ЦВК.

Проте постановою Центральної виборчої комісії № 1159 від 9 листопада 2004 року було розглянуто по суті скаргу члена дільничної виборчої комісії на бездіяльність голови територіальної виборчої комісії.

Постановою ЦВК від 20 листопада № 1232 було розглянуто по суті скаргу члена територіальної виборчої комісії на неправомірну бездіяльність територіальної виборчої комісії та постанову територіальної виборчої комісії.

При цьому члени виборчих комісій не є суб'єктами виборчого процесу й не визначені Законом як суб'єкти звернення зі скаргою.

Саме таку позицію зайняла Центральна виборча комісія, приймаючи постанови за № 1344 від 20 грудня 2004 року і № 6 від 5 січня 2005 року, якими залишено без розгляду скарги членів дільничної виборчої комісії на дії голови територіальної виборчої комісії з посиланням на те, що член виборчої комісії не є

суб'єктом виборчого процесу, а отже, не має права оскаржувати дії голови виборчої комісії.

Постановою Центральної виборчої комісії від 28 грудня 2004 року № 1381 «Про скаргу громадянки Суржанської Н.І.» залишено без розгляду скаргу представника довіреної особи кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. у територіальному виборчому окрузі № 219 Волкова О.І. Центральною виборчою комісією встановлено, що Законом визначено можливість оскарження порушень, що мали місце під час підготовки та проведення виборів Президента України, суб'єктами виборчого процесу, вичерпний перелік яких визначено у статті 12 Закону. Представництво за довіреністю є інститутом цивільного права й не передбачено виборчим законодавством. Тому Суржанська Н.І., яка діє за довіреністю довіреної особи кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. у територіальному виборчому окрузі № 219 Волкова О.І., не є суб'єктом звернення зі скаргою.

Предметом оскарження до Центральної виборчої комісії можуть бути:

- рішення, дії чи бездіяльність територіальної виборчої комісії, члена цієї комісії;
- порушення встановлених законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації загальнодержавними засобами масової інформації;
- дії іншого кандидата на пост Президента України, його довіреної особи, якщо ці дії спрямовані на порушення встановленого законом порядку висунення кандидата, проведення передвиборної агітації, інші порушення їхніх прав або виборчих прав громадян.

Крім того, з урахуванням положень статті 92 скаргу до Центральної виборчої комісії може бути подано також на дії інших суб'єктів виборчого процесу, а саме виборців, уповноважених представників, офіційних спостерігачів.

Так, Центральною виборчою комісією розглянуто по суті скаргу виборця на неправомірні дії іншого виборця (постанова Центральної виборчої комісії № 992 від 22 жовтня 2004 року).

У разі надходження до Центральної виборчої комісії скарг на дії суб'єктів, розгляд скарг щодо яких не віднесено до повноважень Центральної виборчої комісії, такі скарги залишалися без розгляду.

Зокрема, постановою Центральної виборчої комісії № 1396 було залишено без розгляду скаргу офіційного спостерігача на неправомірні дії дільничної виборчої комісії, оскільки ЦВК не є належним суб'єктом розгляду таких скарг.

Постановою № 1260 Центральна виборча комісія залишила без розгляду скаргу довіреної особи на неправомірні дії працівників виборчого штабу, оскільки останні не є суб'єктами виборчого процесу, а отже, їх дії не можуть бути оскаржені до ЦВК.

Постановою № 1044 Центральна виборча комісія залишила без розгляду скаргу довіреної особи на постанову Центральної виборчої комісії про утворення територіальних виборчих комісій в частині призначення окремих членів, які є посадовими особами органів виконавчої влади, у зв'язку з тим, що Центральна виборча комісія є неналежним суб'єктом розгляду скарги.

Особливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності окремих суб'єктів виборчого процесу, а також інших осіб, які беруть участь у виборчому процесі, визначені статтями 100–104 Закону.

Стаття 100 Закону визначає особливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб.

Положеннями цієї статті передбачено судовий порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб.

Центральною виборчою комісією в разі надходження скарг зазначеної категорії приймалося рішення про залишення їх без розгляду у зв'язку з невідомістю ЦВК.

Так, постановою № 476 від 6 вересня 2004 року залишено без розгляду скаргу довіреної особи на установу та посадову особу цієї установи за участь у збиранні підписів виборців,

оскільки Центральна виборча комісія не є належним суб'єктом розгляду скарг на дії установ, їх посадових осіб.

Постановою № 843 від 12 жовтня 2004 року залишено без розгляду скаргу громадянки на незаконні дії Прем'єр-міністра України, оскільки Центральна виборча комісія не є належним суб'єктом розгляду скарг на дії посадових осіб органів виконавчої влади.

Така ж позиція під час виборчого процесу була висловлена Центральною виборчою комісією і стосовно скарг на акти чи дії об'єднань громадян, виборчих блоків, процедура оскарження яких визначена статтею 101 Закону.

Зокрема, постановами № 565 і № 686 залишено без розгляду скарги щодо неправомірних дій політичної партії, з посиланням на невідомість такої скарги ЦВК.

Разом з тим, постановою за № 1215 від 16 листопада 2004 року відмовлено у задоволенні скарги кандидата на пост Президента України на дії політичної партії, тобто скаргу було розглянуто по суті.

Остання постанова є цікавою в тому сенсі, що однією з вимог заявника було оголошення попередження партії за ведення передвиборної агітації поза строками, установленими Законом. Таке повноваження Центральної виборчої комісії передбачене пунктом 6 частини третьої статті 56 Закону.

Зазначена норма Закону не передбачає обов'язковості встановлення факту такого порушення виключно в судовому порядку. Такий факт може бути встановлений ЦВК якраз під час розгляду скарг на неправомірні дії політичних партій.

Крім того, відповідно до пункту 3 статті 17 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», на ЦВК покладено здійснення контролю за додержанням вимог законодавства України про вибори. Така контрольна функція якраз і полягає в розгляді та належному реагуванні на скарги щодо порушень встановленого Законом правопорядку під час проведення виборів суб'єктами оскарження, визначеними статтями 100 та 101 Закону.

Стаття 102 Закону визначає особливості оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, їх власників, посадових і службових осіб.

Відповідно до положень частини першої статті 102 Закону, кандидат на пост Президента України, партія (блок) – суб'єкт виборчого процесу – мають право оскаржувати до суду або до відповідної виборчої комісії дії чи бездіяльність засобів масової інформації, їх власників, посадових та службових осіб, які порушують установлений Законом порядок діяльності засобів масової інформації під час виборчого процесу, у тому числі стосовно передвиборної агітації, зокрема щодо вимоги спростування опублікованих ними неправдивих відомостей про кандидата чи партію (блок), що висунули кандидата.

При цьому, відповідно до положень частини третьої цієї статті, скарга на дії чи бездіяльність засобів масової інформації, їхніх власників, посадових та службових осіб подається до місцевого суду за місцезнаходженням засобу масової інформації, дії чи бездіяльність якого оскаржуються.

До Центральної виборчої комісії кандидати на пост Президента України, партія (блок) мають право подати скаргу на порушення встановлених Законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації загальнодержавними засобами масової інформації (частина четверта статті 102 Закону).

У разі надходження до ЦВК скарг на дії засобів масової інформації від інших суб'єктів, не визначених статтею 102, зазначені скарги залишалися без розгляду.

Так, постановою Центральної виборчої комісії від 20 вересня 2004 року № 630 залишено без розгляду скаргу виборця на дії друкованого засобу масової інформації, з посиланням на те, що встановлений статтею 102 перелік суб'єктів звернення зі скаргою на дії засобів масової інформації є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає.

Постановою Центральної виборчої комісії № 581 залишено без розгляду скаргу офіційного спостерігача на дії засобу масової інформації, оскільки офіційні спостерігачі не є належними суб'єктами звернення. Разом з тим, засобу масової інформації

було рекомендовано дотримуватися вимог Закону в частині опублікування результатів соціологічних опитувань.

Без розгляду Центральною виборчою комісією залишалися і скарги на порушення встановлених Законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації регіональними засобами масової інформації, розгляд яких, відповідно до частини четвертої статті 102 Закону, віднесено до повноважень територіальних виборчих комісій.

Постановами Центральної виборчої комісії № 883 і № 884 від 14 жовтня 2004 року було залишено без розгляду скарги кандидата на пост Президента України на дії відкритого акціонерного товариства «Тоніс», оскільки було встановлено, що територією розповсюдження телеканалу «Тоніс» є міста Київ та Миколаїв, а отже, телеканал «Тоніс» не є загальнодержавним засобом масової інформації. Центральна виборча комісія не є суб'єктом розгляду скарг на дії регіональних чи місцевих засобів масової інформації.

Водночас виникає запитання, до повноважень якої саме територіальної виборчої комісії належить розгляд зазначеної скарги. Тому пропонується віднести розгляд скарг на дії регіональних чи місцевих ЗМІ до повноважень територіальних виборчих комісій, визначених частиною шостою статті 61 Закону, тобто тих, які за рішенням Центральної виборчої комісії забезпечують ведення передвиборної агітації кандидатами на пост Президента України за рахунок коштів Державного бюджету України у відповідному регіоні.

Найбільше неоднаковість підходів ЦВК проявилась у різному застосуванні положень Закону щодо розгляду скарг на дії засобів масової інформації.

Так, наприклад, Центральною виборчою комісією було прийнято 27 постанов, якими залишено без розгляду скарги кандидата на пост Президента України на неправомірні дії засобів масової інформації.

Предметом оскарження в цих скаргах були дії засобів масової інформації щодо поширення повідомлення про кандидата на пост Президента України, яке суб'єкт звернення вважав

передвиборною агітацією з порушенням Закону України «Про вибори Президента України», а саме без укладення та попереднього надходження коштів на рахунок засобу масової інформації, а також із порушенням принципу рівних умов для всіх кандидатів на пост Президента України. Крім того, на думку суб'єкта звернення зі скаргами, Прем'єр-міністр України Янукович В.Ф., як вища посадова особа вищого органу в системі органів виконавчої влади, не може брати участі в здійсненні передвиборної агітації.

Залишаючи без розгляду зазначені скарги, Центральна виборча комісія виходила з того, що, відповідно до частини четвертої статті 102 Закону, до повноважень Центральної виборчої комісії віднесено розгляд скарг лише на порушення встановлених Законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації загальнодержавними засобами масової інформації. Скарги ж на дії або бездіяльність засобів масової інформації, їх власників, посадових та службових осіб, відповідно до частини третьої статті 102 Закону, подаються до місцевого суду за місцезнаходженням відповідного засобу масової інформації.

Оцінюючи зміст скарг, а також обґрунтування їхніх вимог, ЦВК дійшла висновку про те, що кандидатом на пост Президента України оскаржується не порушення відповідним ЗМІ встановлених Законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації загальнодержавним засобом масової інформації, а дії зазначеного засобу масової інформації щодо поширення повідомлення про кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф.

Таким чином, скарги кандидатів на пост Президента України не підлягають розгляду по суті Центральною виборчою комісією, оскільки остання не є суб'єктом розгляду скарг на дії засобів масової інформації.

Одразу ж слід зазначити, що 11 постанов Центральної виборчої комісії були скасовані Верховним Судом України, який зобов'язав Центральну виборчу комісію розглянути скарги кандидата на пост Президента України по суті.

Аналіз постанов ЦВК за результатами розгляду скарг довірених осіб на дії засобів масової інформації також дає підстави

говорити про неоднакове застосування положень Закону України «Про вибори Президента України» в частині можливості оскарження таких дій саме до ЦВК.

Так, 15 вересня 2004 року Центральною виборчою комісією постановою № 547 було залишено без розгляду скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України на дії телеканалу «Інтер» (АТЗТ «Українська незалежна ТВ-корпорація») щодо поширення аудіо- і відеозаписів офіційного повідомлення про кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. Суб'єкт звернення просив визнати такі дії неправомірними й такими, що порушують виборче законодавство та права кандидата на пост Президента України Ющенко В.А. щодо рівності прав і можливостей його участі у виборчому процесі. Скарга була залишена без розгляду з посиланням на те, що Центральна виборча комісія не є суб'єктом розгляду скарг на дії засобів масової інформації.

18 вересня 2004 року Центральною виборчою комісією було розглянуто по суті скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України на дії телеканалу «Інтер» (АТЗТ «Українська незалежна ТВ-корпорація») щодо поширення аудіо- й відеозаписів офіційного повідомлення про кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. Постановою за № 603 відмовлено в задоволенні вимог заявника.

Постановою Центральної виборчої № 637 від 21 вересня 2004 року також було залишено без розгляду скаргу довіреної особи на дії телеканалу «Інтер» (АТЗТ «Українська незалежна ТВ-корпорація») щодо поширення аудіо- і відеозаписів офіційного повідомлення про кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф.

При цьому розгляд скарги здійснювався відповідно до рішення Верховного Суду України, яким було визнано неправомірними дії ЦВК щодо повернення суб'єкту звернення зазначеної скарги. Своїм рішенням Верховний Суд України зобов'язав Центральну виборчу комісію **розглянути** скаргу, у зв'язку з чим виникає також запитання, наскільки узгоджуються прийняте ЦВК рішення щодо залишення скарги без розгляду

з відповідним судовим рішенням, яким ЦВК зобов'язано розглянути скаргу.

Розглядаючи зазначену категорію скарг, ЦВК виходила з оцінки предмета оскарження й переважно приймала до розгляду лише ті скарги, у яких містилися вимоги визнати неправомірними дії ЗМІ щодо порушення обмежень, установлених статтею 64 Закону. При цьому, в розумінні Центральної виборчої комісії, у статті 64 Закону України «Про вибори Президента України» міститься вичерпний перелік обмежень щодо ведення передвиборної агітації. Саме таке обґрунтування міститься, наприклад, у постанові № 526 від 13 вересня 2004 року, прийнятій за результатами розгляду скарги довіреної особи кандидата на пост Президента України на дії засобу масової інформації.

Між тим, на нашу думку, такі порушення, як надання ефірного часу або друкованої площі без укладення відповідної угоди (частина дев'ята статті 61, частина шоста статті 63) або порушення принципу рівних умов для всіх кандидатів (частина перша статті 60) також є не чим іншим, як порушенням установлених Законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації.

Крім того, пунктом 3.4. Порядку розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України, затвердженого Постановою ЦВК від 22 вересня 2004 року № 642, дії чи бездіяльність загальнодержавних засобів масової інформації, їх власників, посадових та службових осіб, які порушують установлений Законом порядок діяльності засобів масової інформації під час виборчого процесу, а також порушення встановлених Законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації загальнодержавними засобами масової інформації (згідно з частинами першою та четвертою статті 102 Закону) визначені предметом оскарження до Центральної виборчої комісії.

З огляду на ті проблеми, які виникли під час застосування положень Закону в частині оскарження дій ЗМІ, пропонується відмовитися від розмежування повноважень між судами та виборчими комісіями щодо розгляду скарг на дії ЗМІ, а передбачити альтернативний порядок розгляду скарг.

Стаття 103 Закону визначає особливості оскарження дій кандидатів на пост Президента України, їхніх довірених осіб.

Частиною першою статті 103 передбачено, що правом оскаржити дії вказаних суб'єктів, якщо ці дії спрямовані на порушення встановленого Законом порядку висунення кандидата, проведення передвиборної агітації, інші порушення їхніх прав або виборчих прав громадян, наділені кандидати на пост Президента України, а також партія (блок) – суб'єкт виборчого процесу.

Згідно з частиною другою цієї статті, таке право має й виборець, якщо дії кандидатів або довірених осіб порушують його виборчі права.

У переважній більшості випадків предметом оскарження виступали дії кандидатів на пост Президента України, спрямовані на порушення встановленого Законом порядку проведення передвиборної агітації.

Одразу ж слід зазначити, що за весь період виборчого процесу Центральною виборчою комісією лише одного разу було задоволено скаргу на неправомірні дії кандидата на пост Президента України.

До Центральної виборчої комісії 7 листопада звернулася Партія регіонів зі скаргою на порушення встановлених Законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації кандидатом на пост Президента України Ющенком Віктором Андрійовичем. Суб'єкт звернення зі скаргою просив Центральну виборчу комісію визнати дії кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. неправомірними та оголосити йому попередження у зв'язку з проведенням ним передвиборної агітації поза строками, установленими Законом «Про вибори Президента України» (далі – Закон) під час мітингу на майдані Незалежності в м. Києві, який відбувся 6 листопада 2004 року.

Зазначена скарга Партії регіонів не була розглянута Центральною виборчою комісією в установленій частиною п'ятою статті 96 Закону строк. Рішенням Верховного Суду України від 16 листопада 2004 року Центральну виборчу комісію було зобов'язано розглянути скаргу Партії регіонів відповідно до чинного законодавства.

20 листопада 2004 року Центральною виборчою комісією було прийнято постанову № 1249, якою частково задоволено скаргу Партії регіонів і визнано неправомірними дії кандидата на пост Президента України Юценка Віктора Андрійовича щодо проведення ним передвиборної агітації під час публічного заходу, який відбувся 6 листопада 2004 року на майдані Незалежності в місті Києві, оскільки вказаний публічний захід передвиборної агітації проводився поза строками, установленними Законом.

У задоволенні решти вимог скарги відмовлено. При цьому Центральною виборчою комісією в коментованій постанові не наведено мотивів, з яких вона відхилила вимоги заявника щодо оголошення попередження кандидату на пост Президента України, відповідно до пункту 6 частини третьої статті 56 Закону України «Про вибори Президента України». Також ЦВК не приймалося рішення про направлення скарги Партії регіонів до правоохоронних органів, відповідно до положень частини дев'ятнадцятої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України».

Усі інші скарги на дії кандидатів на пост Президента України та/або їхніх довірених осіб були залишені Центральною виборчою комісією без задоволення або без розгляду.

Відмовляючи в задоволенні вимог суб'єктів звернення зі скаргою, Центральна виборча комісія, як правило, обґрунтовувала свою позицію неможливістю встановити факти порушень законодавства про вибори Президента України з боку саме суб'єктів оскарження.

При цьому досить часто Центральна виборча комісія посилалася на частину другу статті 61 Конституції України, якою встановлено, що юридична відповідальність особи має індивідуальний характер, що виключає застосування до неї будь-яких заходів впливу чи відповідальності за дії, вчинені іншими особами.

Детальніше слід зупинитися на розгляді Центральною виборчою комісією скарг виборців на дії кандидатів на пост Президента України та/або їх довірених осіб.

Відповідно до частини другої статті 103 Закону, виборець має право оскаржувати дії кандидата, його довіреної особи, якщо ці дії порушують його виборчі права.

Під час розгляду Центральною виборчою комісією скарг виборців на дії суб'єктів оскарження, визначених статтею 103 Закону, застосовувалися різні підходи.

1) Центральна виборча комісія відмовляла в задоволенні вимог виборця щодо визнання неправомірними дій кандидата на пост Президента України або його довіреної особи, виходячи з того, що виборцем не обґрунтовано, у чому полягає порушення саме його виборчих прав або інтересів щодо участі у виборчому процесі, які охороняються законом (див., наприклад, постанову Центральної виборчої комісії від 24 вересня № 690 «Про скаргу громадянки Жидченко І.О.»).

2) Центральна виборча комісія залишала без розгляду скарги виборців на неправомірні дії кандидатів на пост Президента України з посиланням на те, що, відповідно до частини першої статті 103 Закону України «Про вибори Президента України», якою визначено особливості оскарження дій кандидатів на пост Президента України, їхніх довірених осіб, спеціальними суб'єктами звернення з відповідною скаргою є лише кандидат на пост Президента України, політична партія, виборчий блок політичних партій – суб'єкти виборчого процесу, а отже, виборець не є належним суб'єктом звернення зі скаргою на дії кандидатів на пост Президента України (постанови Центральної виборчої комісії № 738 та № 739 від 29 вересня 2004 року «Про скаргу громадянки Жидченко І.О.»).

3) Центральна виборча комісія залишала без розгляду скарги виборців на неправомірні дії кандидатів на пост Президента України з посиланням на те, що, відповідно до частини другої статті 103 Закону України «Про вибори Президента України», виборець має право оскаржувати дії кандидата на пост Президента України, його довіреної особи, якщо ці дії порушують саме його (суб'єкта звернення зі скаргою) виборчі права, а викладені у скарзі обставини не дають підстав для висновку, що виборчі права суб'єкта звернення зі скаргою були

порушені (постанова Центральної виборчої комісії № 844 від 12 жовтня 2004 року «Про скаргу громадянки Жидченко І.О.»).

4) Центральна виборча комісія відмовляла в задоволенні скарги виборця на неправомірні дії кандидата на пост Президента України з посиланням на те, що, відповідно до частини другої статті 103 Закону України «Про вибори Президента України», виборець має право оскаржувати дії кандидата на пост Президента України, його довіреної особи, якщо ці дії порушують саме його (суб'єкта звернення зі скаргою) виборчі права, а викладені у скарзі обставини не дають підстав для висновку, що виборчі права суб'єкта звернення зі скаргою були порушені (постанова Центральної виборчої комісії № 896 від 14 жовтня 2004 року «Про скаргу громадянки Жидченко І.О.»).

5) Центральна виборча комісія відмовляла в задоволенні скарги виборця на неправомірні дії кандидата на пост Президента України з посиланням на те, що, відповідно до частини другої статті 103 Закону України «Про вибори Президента України», виборець має право оскаржувати дії кандидата на пост Президента України, його довіреної особи, якщо ці дії порушують його виборчі права, а викладені у скарзі обставини не дають підстав для висновку, що виборчі права суб'єкта звернення зі скаргою були порушені саме внаслідок дій суб'єкта оскарження за обставин, викладених у скарзі (постанова Центральної виборчої комісії № 1095 від 31 жовтня 2004 року «Про скаргу громадянина Пальчуна С.В.»).

Таким чином, Центральною виборчою комісією так і не було вироблено єдиного підходу щодо застосування частини другої статті 103 Закону України «Про вибори Президента України» в частині розгляду скарг виборців на дії кандидатів на пост Президента України та їхніх довірених осіб.

По-різному підходила Центральна виборча комісія й до розгляду скарг виборців на порушення законодавства про вибори Президента України з боку інших суб'єктів виборчого процесу, зокрема виборчих комісій та їх членів.

Показовою є постанова Центральної виборчої комісії за № 629 від 20 вересня 2004 року «Про скаргу громадянина

Мартинчука М.Д.». У своїй скарзі заявник просив Центральну виборчу комісію скасувати постанову територіальної виборчої комісії територіального виборчого округу № 166 (Тернопільська область) від 10 вересня 2004 року № 11 «Про розгляд скарги довіреної особи кандидата на пост Президента України В.А. Ющенка в територіальному виборчому окрузі № 166 Вихруща А.В. на дії газети «Нова Тернопільська газета».

Центральна виборча комісія розглянула скаргу по суті і встановила, що оскаржувана постанова територіальної виборчої комісії не відповідає вимогам чинного законодавства, задовольнила скаргу заявника, скасувала постанову й зобов'язала територіальну виборчу комісію розглянути скаргу довіреної особи відповідно до вимог чинного законодавства.

При цьому Центральною виборчою комісією не було наведено мотивів, якими вона керувалася, приймаючи скаргу до розгляду, зокрема щодо того, яким чином оскаржувана постанова територіальної виборчої комісії порушує права виборця.

Прикладом задоволення вимог виборця щодо визнання дій суб'єкта оскарження неправомірними та такими, що порушують виборчі права виборця, є постанова Центральної виборчої комісії № 1116, якою задоволено скаргу виборця на неправомірні дії територіальної виборчої комісії щодо невключення його до списку виборців на підставі паспорта з відміткою про місце проживання на території відповідної виборчої дільниці, скасовано відповідну постанову територіальної виборчої комісії, проте відмовлено в зобов'язанні включити до списку виборців з посиланням на недопустимість внесення змін до списку виборців після закінчення голосування, звернено увагу голови територіальної виборчої комісії на неприпустимість безпідставної відмови в задоволенні законних вимог виборця.

Постановами Центральної виборчої комісії № 1253 від 20 листопада 2004 року та №№ 1254, 1255, 1256, 1257, 1258 від 21 листопада 2004 року залишено без задоволення скарги громадян на неправомірні дії голови територіальної виборчої комісії. При цьому в мотивувальній частині постанов робиться висновок про те, що такі скарги не підлягають розгляду по суті, оскільки

виборцями у скаргах не обґрунтовано, у чому полягає порушення діями суб'єкта оскарження саме їхніх виборчих прав, а отже, за таких обставин вони як виборці не є належними суб'єктами звернення зі скаргою.

Низка проблемних питань виникла й під час розгляду Центральною виборчою комісією скарг довірених осіб кандидатів на пост Президента України.

Відповідно до частини першої статті 91 Закону, від імені кандидата на пост Президента України суб'єктом звернення зі скаргою може бути також його довірена особа.

Зазначене положення Закону повною мірою кореспондується зі статусом довіреної особи, визначеним частиною другою статті 67 Закону, відповідно до якої довірена особа представляє кандидата у відносинах з виборчими комісіями.

Таким чином, довірена особа кандидата на пост Президента України має ті ж права щодо звернення зі скаргою до Центральної виборчої комісії, як і сам кандидат, тобто може оскаржити до ЦВК:

- рішення, дії чи бездіяльність територіальної виборчої комісії, члена цієї комісії;

- порушення встановлених Законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації загальнодержавними засобами масової інформації;

- дії іншого кандидата на пост Президента України, його довіреної особи, якщо ці дії спрямовані на порушення встановленого Законом порядку висунення кандидата, проведення передвиборної агітації, інші порушення їхніх прав або виборчих прав громадян.

Однак Центральною виборчою комісією під час розгляду скарг довірених осіб кандидатів на пост Президента України був застосований дещо інший підхід, викликаний, на наш погляд, насамперед недосконалістю формулювань Закону.

До 23 вересня 2004 року включно Центральна виборча комісія розглядала по суті скарги довірених осіб кандидатів на пост Президента України, предметом оскарження в яких були визначені порушення встановлених Законом обмежень щодо

ведення передвиборної агітації загальнодержавними засобами масової інформації та/або дії іншого кандидата на пост Президента України, його довіреної особи, якщо ці дії спрямовані на порушення встановленого Законом порядку висунення кандидата, проведення передвиборної агітації, інші порушення їхніх прав або виборчих прав громадян.

Так, 20 вересня 2004 року Центральною виборчою комісією було розглянуто по суті скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України на неправомірні дії засобу масової інформації, за результатами розгляду було винесено постанову № 626.

24 вересня 2004 року Центральною виборчою комісією було прийнято постанову за № 685, якою залишено без розгляду скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України на порушення встановлених Законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації загальнодержавними засобами масової інформації, з посиланням на частину першу статті 102 Закону України «Про вибори Президента України», відповідно до якої спеціальними суб'єктами звернення з відповідною скаргою є лише кандидат на пост Президента України, політична партія, виборчий блок політичних партій – суб'єкти виборчого процесу.

Центральною виборчою комісією зроблено висновок, що довірена особа кандидата на пост Президента України не є суб'єктом звернення зі скаргою на дії засобів масової інформації, якими порушуються встановлені Законом України «Про вибори Президента України» обмеження щодо ведення передвиборної агітації.

23 вересня 2004 року Центральною виборчою комісією було розглянуто по суті скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України на неправомірні дії кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. у зв'язку з виготовленням і розповсюдженням друкованих агітаційних матеріалів, що не містять відомостей про установу, яка здійснила друк матеріалів, їхній тираж, інформації про осіб, відповідальних за випуск. Окрім того, на думку скаржника, вищевказані агітаційні матеріали містили заклики до зміни конституційного ладу

насильницьким шляхом та незаконного захоплення державної влади. За результатами розгляду прийнято постанову № 663, якою відмовлено в задоволенні вимог заявника, скаргу направлено для перевірки до правоохоронних органів.

Однак уже 24 вересня 2004 року Центральною виборчою комісією було прийнято постанову за №686, якою залишено без розгляду скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України на дії кандидата на пост Президента України та його довіреної особи у зв'язку з тим, що, згідно з частиною першою статті 103 Закону України «Про вибори Президента України», якою визначено особливості оскарження дій кандидатів на пост Президента України, їхніх довірених осіб, спеціальними суб'єктами звернення з відповідною скаргою є лише кандидат на пост Президента України, політична партія, виборчий блок політичних партій – суб'єкти виборчого процесу.

На підставі цієї норми Закону Центральною виборчою комісією зроблено висновок, що довірена особа кандидата на пост Президента України не є суб'єктом звернення зі скаргою на дії кандидатів на пост Президента України, їхніх довірених осіб.

Таким чином, Центральною виборчою комісією, починаючи з 24 вересня 2004 року, по суті розглядалися скарги довірених осіб лише на рішення, дії чи бездіяльність територіальних виборчих комісій та їх членів.

На нашу думку, такий підхід Центральної виборчої комісії не повною мірою відповідає положенням Закону України «Про вибори Президента України», якими визначено статус довіреної особи у виборчому процесі, і суттєво звужує реалізацію довіреними особами своїх повноважень на представництво та захист інтересів кандидата.

Довірена особа кандидата на пост Президента України у виборчому процесі діє від імені та в інтересах кандидата. І саме від імені кандидата довірена особа, згідно з частиною першою статті 91 Закону, має право звернутися зі скаргою. Таким чином, обсяг прав довіреної особи на звернення зі скаргою не може бути меншим, аніж у кандидата.

Разом з тим, слід зауважити, що відповідні положення Закону, а саме частина перша статті 102 та частина перша статті 103, потребують уточнення формулювань з метою усунення різночитань при їх застосуванні.

Узагальнюючи аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії під час розгляду скарг суб'єктів виборчого процесу на рішення, дії чи бездіяльність визначених Законом суб'єктів оскарження в частині застосування положень Закону, якими визначається право суб'єктів виборчого процесу на звернення зі скаргою до Центральної виборчої комісії, можна зробити такі висновки:

1. Центральною виборчою комісією не було вироблено єдиних підходів у застосуванні відповідних положень Закону, які визначають можливість звернення зі скаргою до ЦВК відповідних суб'єктів виборчого процесу, що проявилось, зокрема, у прийнятті різних за правовою природою рішень щодо аналогічних категорій скарг.

2. Найбільш виразно неоднакове застосування одних і тих самих положень Закону проявилось під час розгляду Центральною виборчою комісією скарг на дії чи бездіяльність засобів масової інформації відповідно до статті 102 Закону.

3. Центральною виборчою комісією впродовж виборчого процесу змінювалася правова позиція щодо можливості подання до Центральної виборчої комісії скарг у порядку статей 102 та 103 Закону України «Про вибори Президента України» довіреними особами кандидатів на пост Президента України, а також під час розгляду скарг виборців на рішення, дії, бездіяльність суб'єктів виборчого процесу.

4. Проведений аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії дав змогу виявити необхідність удосконалення окремих положень Закону, якими регулюється можливість звернення зі скаргою до Центральної виборчої комісії, з метою усунення різночитань.

ДОСЛІДЖЕННЯ ОКРЕМИХ ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЙ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ ВИБОРЧИХ СПОРІВ У 2004 Р.

Дослідження практики розгляду Центральною виборчою комісією виборчих спорів є актуальним з огляду на кілька обставин. Серед інших передовсім варто вказати на врахування особливостей практичного застосування норм закону як найбільш ефективний шлях удосконалення законодавства. Отже, беручи до уваги схожість чи навіть тотожність механізмів правового регулювання окремих елементів виборчого процесу, закладених у Законі України «Про вибори Президента України» в редакції від 18 березня 2004 р. та Закону України «Про вибори народних депутатів України», а також приклади неоднакового правозастосування окремих положень законодавства, викладені в цій статті ідеї можуть бути враховані при вдосконаленні Закону «Про вибори народних депутатів України» з метою суттєвого зменшення вірогідності виникнення проблемних ситуацій під час парламентських виборів у 2006 р.

Крім того, у своїй діяльності щодо оскарження порушень суб'єкти виборчого процесу враховують відповідні правові позиції органів, які розглядають виборчі спори. Таким чином, з огляду на наявність певних *квасісудових повноважень* Центральної виборчої комісії, її практична діяльність має здійснюватися з дотриманням, у тому числі, принципів *правової визначеності, послідовності* та однакового застосуванні приписів закону.

Оскарження порушень Закону

Положеннями чинного Закону України «Про вибори Президента України» в редакції від 18 березня 2004 р. (далі – Закон) порівняно з його попередньою редакцією та дотепер чинного Закону України «Про вибори народних депутатів України» в редакції від 18 жовтня 2001 р. передбачено досить широкі правові можливості захисту порушених виборчих прав та законних інтересів. Проте правозастосовна практика виявила як принципові суттєві прогалини, так і окремі недоліки законодавства у практичній реалізації правових механізмів захисту порушених виборчих прав.

1. Суб'єкти звернення зі скаргами

З метою оцінки ефективності дії відповідних законодавчих механізмів доцільно дослідити практику розгляду виборчих спорів Центральною виборчою комісією (далі – ЦВК, або Комісія) з огляду саме на аспект належного *суб'єкта звернення*¹. Зокрема, згідно зі статтею 91 Закону таким суб'єктом може бути *виборець*, виборчі права або охоронювані законом інтереси якого щодо участі у виборчому процесі порушено рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта оскарження. Отже, під час розгляду скарги виборця передусім мало бути встановлено, чи порушено певним діянням суб'єкта оскарження виборчі права або охоронювані законом інтереси стосовно участі у виборчому процесі цього виборця. У той же час, як зазначають окремі автори, при розгляді кожного спору застосовується суб'єктивна правова оцінка ситуації щодо порушення під час виборів та визначення, яким чином порушено права та законні інтереси виборця². Зауважимо, що ЦВК було розглянуто значну кількість скарг ви-

¹ Досліджено тексти рішень ЦВК, розміщені на офіційному сайті Комісії: www.cvk.gov.ua.

² Розгляд виборчих спорів за Законом України «Про вибори Президента України» / Гуменюк В.І., Ставнійчук М.І. / За ред. Яреми А.Г. – К.; Дрогобич: Коло, 2004. – С. 58.

борців. Предметом цих скарг переважно були порушення з боку кандидатів на пост Президента. Причому потрібно констатувати, що практика ЦВК та відповідні правові позиції Комісії стосовно розгляду таких скарг не були однаковими та послідовними.

Зокрема, постановами №№ 757, 782, 933 та 1201 ЦВК відмовлено в задоволенні скарг, відповідно, виборців Ч., Г., М. та Р. на неправомірні дії кандидата Ю. При цьому в рішеннях ЦВК указується, що, згідно з вимогами частини другої статті 103 Закону, виборець має право оскаржувати дії кандидата, якщо ці дії порушують його виборчі права. На думку ЦВК, у своїх скаргах заявники не обґрунтували, у чому ж полягає порушення саме їхніх виборчих прав. Схожа правова позиція висловлена в постанові № 690 ЦВК, якою відмовлено в задоволенні скарги громадянки Ж. щодо визнання неправомірними дії кандидата Ю., у зв'язку з необґрунтованістю наявності порушення її прав. Таким чином, зазначені скарги виборців були розглянуті ЦВК *по суті* вимог. Разом з тим, постановою № 738 ЦВК *залишено без розгляду* скаргу тієї ж громадянки Ж. про визнання неправомірними дії кандидата Ю. При цьому ЦВК уже посилається на приписи частини першої статті 103 Закону. На думку Комісії, виборець не є належним суб'єктом звернення зі скаргою на дії кандидатів.

При розгляді скарги громадянина М. про скасування постанови територіальної виборчої комісії територіального виборчого округу № 166 (далі – ТВК № 166) «Про розгляд скарги довіреної особи кандидата Ю. у територіальному виборчому окрузі № 166 В. на дії ЗМІ» ЦВК взагалі не досліджувала питання, яким чином оскаржуване рішення ТВК обмежує виборчі права чи охоронювані законом інтереси заявника М. Комісія визнала постанову ТВК такою, що не відповідає вимогам частини чотирнадцятої статті 28 Закону, хоча оскаржуване рішення ТВК було прийнято за підсумком розгляду скарги не М., а *іншої особи*. Постановою № 629 ЦВК вказану скаргу М. задоволено, а рішення ТВК скасовано. Досліджуючи вказане рішення ЦВК, можна припустити, що при оцінці належної суб'єктності заявника Комісією

було застосовано положення частини першої статті 104 Закону, які надають право суб'єктам виборчого процесу оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчої комісії (далі – ВК).

На думку автора, неоднаковими були правові позиції ЦВК також стосовно розгляду скарг членів ВК на порушення виборчого законодавства. Зокрема постановою № 1232 ЦВК залишено без задоволення скаргу члена ТВК № 208 С. на бездіяльність цієї комісії. Серед інших вимог суб'єкт звернення С. вважав незаконною постанову ТВК № 208 у частині заборони йому здійснювати відеозйомку засідань комісії. Зі свого боку, ЦВК указує, що правом фіксації засідань ВК технічними засобами Законом наділено офіційних спостерігачів, основним завданням яких є ведення спостереження за ходом виборчого процесу. Також *по суті* вимог Комісією розглянуто скаргу члена дільничної виборчої комісії № 67 ТВО № 106 Б. (далі – ДВК № 67 ТВО № 106). У скарзі Б., крім усього іншого, просила визнати, у тому числі, неправомірною бездіяльність голови ТВК № 106 З. та достроково припинити повноваження голови комісії. Проте факт порушення з боку З. не знайшов підтвердження, і постановою № 1159 ЦВК скаргу Б. залишила без задоволення.

У той же час постановою № 1344 ЦВК залишено без розгляду скаргу члена ДВК № 17 ТВО № 144 К. на дії голови ТВК № 144. Серед інших обставин ЦВК, посилаючись на вимоги статті 91 та частини першої статті 104 Закону, указує, що скаргу на рішення, дії чи бездіяльність окремого члена ВК може подати відповідний суб'єкт виборчого процесу, до яких член ВК не належить. Отже, член ВК є неналежним суб'єктом звернення зі скаргою. Постановою № 6 ЦВК також залишено без розгляду скаргу кількох членів ДВК № 96 ТВО № 54 з посиланням, у тому числі, на те, що член ДВК є неналежним суб'єктом звернення зі скаргою.

Положення статті 91 Закону передбачають, що від імені кандидата суб'єктом звернення зі скаргою може бути також його *довірена особа*. Варто припустити, що, надавши довірній особі право на звернення зі скаргою від імені кандидата, законодавець прагнув гарантувати довіреним особам змогу направляти

скарги за будь-яких обставин. Проте застосування конструкції «від імені кандидата» дало підстави окремим авторам визначити довірену особу як *факультативного* суб'єкта звернення зі скаргою³. Крім того, неоднаковою була практика розгляду судами та ЦВК скарг, які подавалися довіреними особами. Автором попередньо вже було досліджено окремі особливості законодавства щодо можливості звернення довіреної особи кандидата зі скаргою на порушення⁴. Зокрема вказувалося, що наявність особливостей стосовно окремих суб'єктів звернення, передбачених статтями 100–104 Закону, мала наслідком *поступове формування* під час виборчої кампанії такої правової позиції Комісії, що довірені особи кандидатів мають визначене Законом право на звернення зі скаргою *лише* щодо окремих порушень.

Згідно з приписами частини другої статті 96 Закону, порядок розгляду скарг ВК встановлюється ЦВК. На виконання цього положення Закону постановою ЦВК від 22 вересня № 642 затверджено «Порядок розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України» (далі – Порядок). На наше глибоке переконання, указаний нормативно-правовий акт, безумовно, сприятиме забезпеченню вчасного та належного розгляду звернень зацікавлених осіб і прийняття рішень у відповідності до вимог законодавства. Разом з тим, у підпункті 1 пункту 2.2 Порядку серед загального переліку вказується, що суб'єктом звернення зі скаргою може бути «кандидат на пост Президента України, від імені якого зі скаргою *може також* звертатись його довірена особа» (виділено – Автора). Таким чином, указаним положенням довірена особа кандидата наділяється фактично таким же повноваженням на звернення зі скаргою, як і сам кандидат.

³ Закон України «Про вибори Президента України»: Науково-практичний коментар / За заг. ред. проф. С.В. Ківалова і М.О. Баймуратова. – К.: Видавництво «Консультант», 2004. – С. 388.

⁴ Кальченко С. Законодавство про вибори Президента України: деякі аспекти практичного застосування // Юридична газета. – 2004. – № 19 (31). – 20 жовтня.

2. Предмет скарги

З метою дослідження ефективності правового регулювання положеннями Закону *предмета* скарг доцільно проаналізувати застосування відповідних положень із практики розгляду ЦВК виборчих спорів. Причому аналіз прийнятих під час виборчого процесу рішень ВК та судів, правових позицій різних сторін у виборчих спорах виокремлює актуальність проблеми співвідношення окремих складових елементів діяльності ВК: *рішень та дій*. У свою чергу, це обумовлювало різний *предмет* відповідних скарг. Зокрема 9 листопада 2004 р. ЦВК своїми рішеннями (у тому числі постановами №№ 1126, 1141, 1149, 1150, 1155) залишила без розгляду кілька тотожних за предметом скарг довіреної особи К. на *протоколи (рішення)* окремих ТВК, якими, на думку заявника, недостовірно встановлено підсумки голосування в межах кількох ТВО. Заявник скарг К. обґрунтував свої вимоги тим, що ТВК були прийняті рішення у формі протоколів про підсумки голосування й наведені у протоколах відомості не відповідають реальним результатам волевиявлення виборців. На думку ЦВК, згідно із частиною першою статті 104 Закону, суб'єкт виборчого процесу має право оскаржити лише рішення, дії чи бездіяльність ВК або окремого члена ВК. Заявник К. визначив предметом оскарження протокол (рішення) ТВК про встановлення підсумків голосування в межах ТВО. У той же час, як зазначається в постановях ЦВК, «протокол ТВК не є в розумінні Закону рішенням комісії, яке згідно зі статтею 92 Закону може бути предметом оскарження». При цьому Комісія посиляється на вимоги частини чотирнадцятої статті 28 Закону, згідно з яким рішення ВК з розглянутого питання письмово оформлюється у формі постанови, а з питань поточної діяльності комісія може приймати протокольні рішення.

Отже, відповідно до позиції Комісії, чинний Закон передбачає *лише дві* форми прийняття рішень ТВК: *постанови та протокольні рішення* комісії. Крім того, як указується в постановях ЦВК, установлення підсумків голосування в межах ТВО здійснюється ТВК не шляхом прийняття рішення, а шляхом

«арифметичного підрахунку голосів виборців на підставі прийнятих та розглянутих протоколів» ДВК, про що складається відповідний протокол ТВК про підсумки голосування у межах ТВО. Таким чином, на думку ЦВК, у цих випадках *відсутній предмет оскарження*, який би належав до розгляду ЦВК, оскільки встановлення підсумків голосування в межах ТВО, яке оскаржується заявником К., відповідно до вимог Закону, не здійснюється за рішенням ТВК.

Доцільно дослідити наведену позицію ЦВК з огляду на два аспекти: *правова можливість* (або, відповідно, неможливість) оскарження підсумків голосування та застосування Комісією *формального* підходу щодо оцінки предмета виборчого спору. З огляду на перший аспект, проаналізуємо проблему правового регулювання діяльності ВК у загальному «ланцюгу» встановлення, відповідно: підсумків голосування на виборчій дільниці (далі – ВД) – підсумків голосування у межах ТВО – результатів виборів Президента України. Водночас з'ясуємо правовий зміст того, чи таке встановлення є результатом *дії* або *рішення* відповідної ВК. Згідно з пунктом 8 частини першої статті 27 Закону, ДВК, у тому числі, проводить підрахунок голосів та складає протокол про підсумки голосування. Очевидно, що *підрахунок* голосів на ВД та *складання* протоколу є окремими складовими частинами діяльності ДВК. Пунктом 11 частини першої статті 26 Закону передбачено, що ТВК, зокрема, встановлює підсумки голосування по ТВО та складає протокол про підсумки голосування. Отже, за змістом Закону, *встановлення* підсумків голосування та *складання* протоколу також є окремими складовими елементами діяльності ТВК. Як зазначається в частинах першій та другій статті 83 Закону, після прийняття та розгляду протоколів ДВК про підрахунок голосів виборців на ВД ТВК устанавлює відомості, які заносяться до протоколу ТВК про підсумки голосування в межах ТВО. У свою чергу, відповідно до положень частин першої та другої статті 84 Закону, ЦВК на підставі відповідних протоколів ТВК *установлює* результати голосування, про що *складає* протокол, до якого заносяться відповідні відомості. Зазначене положення Закону кореспондує з приписом

пункту 14 частини першої статті 18 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», згідно з яким ЦВК встановлює та офіційно оприлюднює результати виборів Президента України. Крім того, згідно з положенням частини третьої статті 84 Закону, ЦВК приймає рішення про обрання Президента України за підсумками голосування, а в протоколі ЦВК про підсумки голосування в день виборів при цьому зазначаються прізвище й ініціали кандидата, який обраний Президентом.

Укажемо також на проблему правових наслідків за підсумком розгляду скарг, зокрема щодо підсумків голосування в межах ТВО з огляду на приписи частини першої статті 98 Закону, які визначають межі можливого рішення суб'єкта розгляду скарги. Згідно з указаними положеннями Закону, суд або ВК, установивши, що рішення чи дія суб'єкта оскарження не відповідають законодавству про вибори, у тому числі, задовольняє скаргу, скасовує рішення повністю або частково, визнає дію неправомірною. Отже, у разі визнання встановлення підсумків голосування в межах ТВО *колективним рішенням* ТВК, яке відображене відповідним протоколом, за певних обставин суд або ЦВК може прийняти рішення про скасування цього протоколу ТВК про підсумки голосування. З іншого боку, у разі ставлення до процедури встановлення підсумків як до дії ВК і визнання цієї дії неправомірною постає питання щодо подальшої правової долі протоколу про підсумки голосування: чи протокол має бути скасований, чи визнаний недійсним, або щось інше?

Водночас необхідно дослідити особливості застосування в Законі окремих термінів. Відповідно до положень частин одинадцятої, чотирнадцятої, двадцять сьомої, тридцятої статті 78 Закону, у разі виникненні певних обставин ДВК шляхом *прийняття рішення* комісії встановлює окремі кількісні відомості, які в подальшому мають бути занесені до протоколу про підрахунок голосів на ВД. Крім того, відповідно до вимог частини шостої статті 78 Закону, ДВК *встановлює* (не «підраховує», що, напевно, більш вдало відображало би саме вчинення певної дії) кількість виборців на ВД. Таким чином, Закон визначає правовий зміст терміна «*встановлює*» результатом прийняття певно-

го рішення, а не вчинення дії з боку ДВК. На нашу думку, цей зміст терміна «встановлює» однаковою мірою поширюється й на рішення комісій вищого рівня. Крім того, згідно з положеннями частини першої статті 82 Закону, з моменту закінчення голосування ТВК розпочинає засідання, яке продовжується безперервно до встановлення підсумків голосування у ТВО. Згідно з приписами частини другої статті 82 Закону, зазначене засідання ТВК оформлюється протоколом безперервного засідання. До протоколу додаються (за наявності) окремі думки членів комісії, які брали участь у засіданні й не згодні з прийнятим комісією рішенням. Особливо відзначимо використання в частині другій статті 82 Закону терміна «прийняте рішення» в однині: отже, відповідне рішення ТВК має бути *одне*.

Дослідження в комплексі положень пункту 11 частини першої статті 26, пункту 8 частини першої статті 27, статті 79, частини другої статті 82 та статті 83 Закону також дає підстави для висновку, що протокол ДВК про підрахунок голосів виборців на ВД (протокол про підсумки голосування) та протокол ТВК про підсумки голосування в межах ТВО не є протоколом засідань відповідної ВК, про який ідеться в частині тринадцятій статті 28 Закону й форма якого визначена Додатком 1 до «Порядку ведення діловодства виборчими комісіями та комісіями з референдумів», затвердженого постановою ЦВК від 29 липня 2004 р. № 280. Ця позиція також підтверджується положеннями частини другої статті 82 Закону щодо оформлення протоколу безперервного засідання ТВК. Отже, у разі відсутності окремої постанови ВК відповідний протокол про підсумки голосування є відображенням *колективної волі* комісії. Вважаємо, що схожої правової позиції дотримуються також деякі інші фахівці. На їхню думку, після прийняття та розгляду протоколів ДВК про підрахунок голосів на ВД ТВК встановлює підсумок голосування у відповідному ТВО, який після обговорення та *схвалення* комісією заноситься до протоколу ТВК⁵. Таким чином, протокол про підсумки

⁵ Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України» / За ред. Ю.Б. Ключковського. – К.: Парлам. вид-во, 2004. – С. 327.

голосування в межах ТВО є відображенням попередньо схваленої позиції комісії в цілому.

Варто також указати на позицію судді Конституційного Суду України В.Є. Скоморохи, висловлену в Окремій думці стосовно рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 р. у справі щодо відповідності Конституції України Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року». Піддаючи критиці положення статті 11 цього Закону щодо повноважного засідання ВК, суддя В. Скомороха вказав на те, що *рішення* нормативного характеру стосовно підрахунку голосів, установлення результатів голосування на ВД та підсумків голосування в межах ТВО не можуть прийматися половиною від складу відповідної ВК. Це, на думку судді В. Скоморохи, є порушенням статусу ВК як спеціального колегіального державного органу.

У свою чергу, положеннями частини другої статті 98 Закону передбачено можливість скасування судом *рішення* відповідної ВК, у тому числі з питань визнання голосування на ВД недійсним, *установлення підсумків і результатів* голосування. Невраховання вимог зазначених положень Закону, що, власне, і простежується в дослідженій вище практиці ЦВК, може привести до хибного висновку, що рішення з питань установлення підсумків голосування та результатів голосування *взагалі не приймаються* комісіями.

Таким чином, на нашу думку, положення Закону однозначно вказують на те, що ТВК та ЦВК приймають відповідні рішення, у тому числі з питань установлення підсумків голосування в межах ТВО, що є повноваженням відповідних ТВК, та результатів голосування в день виборів, що є повноваженням ЦВК. Відсутність у Законі правових приписів стосовно обов'язкового оформлення цього рішення відповідною постановою не є підставою для заперечення факту необхідності прийняття саме *вольового акту* комісії, що є відображенням позиції колегіального органу.

На наше переконання, виходячи зі змісту чинного Закону «Про вибори Президента України» та Закону «Про Центральну виборчу комісію», є підстави стверджувати, що в загальному процесі встановлення результатів волевиявлення виборців, а саме: підсумків голосування на ВД – підсумків голосування в межах ТВО – результатів виборів Президента України – відповідні відомості встановлюються рішенням ВК з дотриманням, у тому числі, принципу *колегіальності*. Указане рішення приймається на повноважному засіданні відповідної ВК за умови дотримання принципу участі в засіданні належної кількості її членів. Натомість дотримання іншої позиції, що встановлення та складання протоколів про підсумки голосування є діями ВК щодо «арифметичного підрахунку голосів», повністю нівелює закладені законами принцип колегіальності діяльності комісій як державних органів. До того ж Законом України «Про Центральну виборчу комісію» закладено принцип колегіальності щодо розгляду та вирішення питань, проте не визначено особливості здійснення колегіальних дій ЦВК. Значним кроком у вдосконаленні якості відповідних правових приписів стало прийняття спеціального Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року», частиною другою статті 15 якого вказується на можливість оскарження *рішення* ЦВК про встановлення результатів виборів.

Стисло торкаючись аспекту судової практики щодо розгляду спорів, пов'язаних із встановленням підсумків голосування, необхідно відзначити позитивний момент того, що в умовах певної законодавчої неоднозначності суди уникали зайвого формалізму в оцінці правового змісту предмета спору й розглядали по суті вимоги відповідних скарг. Зокрема, Апеляційний суд Харківської області розглянув і задовольнив скаргу довіреної особи П. на *протокол* ТВК № 179 про підсумки повторного голосування у ТВО. Судовим рішенням протокол ТВК № 179 було визнано недійсним, а на комісію було покладено обов'язок установити повторний підсумок голосування в межах ТВО. В іншій справі Апеляційний суд Одеської області розглянув скаргу довіреної

особи Н. на *неправомірну бездіяльність* ТВК № 146 та *скасування постанови* ТВК про підсумки повторного голосування в межах ТВО. Судом було визнано неправомірною бездіяльність ТВК щодо нерозгляду звернень та актів про порушення виборчого законодавства і скасовано рішення ТВК про встановлення підсумків і результатів голосування щодо окремих ВД. Судовим рішенням ТВК була також зобов'язана провести повторний підрахунок голосів на десяти ВД, а після цього прийняти нове рішення про підсумок голосування в межах ТВО.

Викладене приводить до висновку, що чинним законодавством про вибори *передбачені правові механізми* оскарження та скасування, зокрема судом, рішень відповідних ВК про встановлення підсумків голосування та зобов'язання ВК чи комісії вищого рівня прийняти нове рішення з урахуванням висновку суду.

У досліджених постановах ЦВК варто також критично оцінити позицію Комісії щодо «*відсутності*» у скаргах довіреної особи К. предмета оскарження, який би належав до розгляду ЦВК. Дозволимо собі висловити незгоду з позицією ЦВК стосовно залишення скарг К. *без розгляду*. Положеннями статті 92 та частини першої статті 104 Закону *рішення, дію чи бездіяльність* ВК визначено одним із можливих предметів оскарження. Разом з тим, відповідно до положень статті 95 Закону, суб'єкт звернення *не зобов'язаний* указувати предмет своєї скарги. Отже, навіть за умови дотримання позиції, що встановлення підсумків голосування відбувається не шляхом прийняття рішення, а «*шляхом арифметичного підрахунку голосів*», тобто дією комісії, Закон передбачає можливість оскарження дії ВК до комісії вищого рівня. Дозволимо собі зробити висновок про те, що за даних обставин, ураховуючи *фактичну наявність предмета* спору, відповідні скарги К. мали бути розглянуті по суті. Проте в наведених прикладах ЦВК було застосовано *формальний підхід* щодо оцінки предмета спору.

Разом з тим, такий підхід застосовувався Комісією не завжди. Іноді при розгляді спорів ЦВК здійснювала «*корекцію*» предмета оскарження, ураховуючи конкретні обставини та вимоги заявників. Зокрема, розглянуто скарги довірених осіб Х.,

Ш., та Ф., які просили ЦВК визнати неправомірною бездіяльність ТВК № 135 у частині неврахування поданих кандидатур до складу ДВК відповідного ТВО. У постанові ЦВК № 990 за підсумком розгляду скарг указується, що не можна вважати бездіяльністю з боку ТВК прийняття рішення про відмову в задоволенні подань довірених осіб. У даному випадку належним предметом оскарження є рішення комісії з цього приводу. Зазначеною постановою ЦВК скарги суб'єктів звернення було задоволено частково. В іншому випадку постановою № 1116 ЦВК частково задоволено скаргу виборця І. на неправомірні дії ТВК № 222 й визнано незаконним рішення цієї комісії, хоча дія та рішення є окремими складовими діяльності комісій. Постановою № 1236 ЦВК частково задоволено скаргу офіційного спостерігача О. та визнано дії ТВК № 20 щодо несвоечасного передавання ДВК списку виборців неправомірним. Отже, фактично Комісія визнала факт неправомірної бездіяльності, а не дій.

3. Суб'єкт оскарження

На відміну від предмета скарги, згідно з вимогами статті 95 Закону, заявник повинен зазначити відповідного суб'єкта оскарження. Проте при дослідженні окремих рішень ЦВК за підсумком розгляду скарг можна лише висловлювати припущення стосовно суб'єкта оскарження у спорі. Зокрема, Комісією розглянуто та Постановою № 646 ЦВК відмовлено в задоволенні скарги довіреної особи Н. При цьому заявник Н. просив ЦВК «встановити факт грубого порушення Закону» у зв'язку з проведенням агітаційних заходів на підтримку кандидата Ю. без попереднього повідомлення до ТВК. Дослідження цього рішення Комісії не дає підстави стверджувати, що вказаний спір розглядався як за скаргою на дії кандидата Ю. або його довіреної особи у ТВО № 165. Більш того, положеннями частини першої статті 103 Закону довірені особи взагалі не є суб'єктами звернення зі скаргами на дії довірених осіб інших кандидатів. У підсумку ЦВК не встановила факту порушень з боку кандидата Ю. й не знайшла підстав для задоволення вимог скарги.

Проте в даному рішенні цікавим для дослідження є інший момент. Комісією було встановлено, що, згідно з частиною восьмою статті 58 Закону, кандидат або його довірена особа мають повідомити відповідну ТВК про час і місце проведення публічних заходів передвиборної агітації. При цьому Комісією відзначається, що порядок і *строки* подання такого повідомлення Законом не встановлено. Таким чином, ЦВК не визнала порушенням Закону факт неповідомлення *заздалегідь* про час та місце агітаційних заходів. З огляду на таку позицію Комісії, варто вказати на зовсім іншу правову позицію ЦВК при застосуванні тотожних приписів Закону України «Про вибори народних депутатів України». Зокрема під час виборчого процесу на проміжних виборах народного депутата України ЦВК розглянула скаргу кандидата В. на рішення окружної виборчої комісії одномандатного виборчого округу № 206 (далі – ОВК) в частині оголошення кандидату В. попередження. У постанові від 2 червня 2003 р. № 46 Комісія вказує, що на ОВК покладено здійснення в межах її повноважень контролю за додержанням та однакоvim застосуванням законодавства. У цьому контексті положення частини сьомої статті 51 Закону України «Про вибори народних депутатів України» зобов'язує кандидата повідомляти відповідну ОВК про час і місце проведення публічних агітаційних заходів. На думку ЦВК, це повідомлення має бути зроблено саме до проведення публічного заходу. Комісією вказується, що таке розуміння цієї норми зумовлене вживанням у ньому словом «*проведення*», а не «*проведених*» заходів. В іншому випадку ОВК буде позбавлена можливості використання своїх контрольних повноважень.

Отже, маємо підстави констатувати, що при застосуванні тотожних положень, відповідно, законів про парламентські вибори та про вибори Президента України ЦВК дотримувалася фактично *протилежних правових позицій*. З іншого боку, очевидно, необхідно на законодавчому рівні закріпити обов'язок кандидатів, партій (блоків) *заздалегідь* повідомляти відповідні ВК про заплановані заходи передвиборної агітації.

4. Строки оскарження порушень та порядок розгляду скарг

Проблему застосування положень Закону щодо строків оскарження та порядку розгляду скарг варто дослідити на прикладі кількох рішень Комісії. Передусім нагадаємо, що, згідно з положенням частини четвертої статті 94 Закону, скарга щодо порушень, які мали місце під час голосування, може бути подана до ВК вищого рівня не пізніше 24-ї години дня, наступного за днем голосування. У свою чергу, частина п'ята статті 94 Закону надає можливість *змінити* та *уточнити* вимоги під час розгляду скарги, якщо це викликано виявленням обставин, *невідомих раніше* суб'єкту звернення. З огляду на вказані приписи Закону, Постановою № 11 ЦВК залишила без розгляду звернення кандидата Я. щодо уточнення вимог за скаргою на дії та бездіяльність ТВК №№ 1–225 зі встановлення результатів волевиявлення громадян України під час повторного голосування 26 грудня 2004 р. При цьому Комісія зазначає, що вимога заявника щодо визнання факту порушення, якою фактично пропонується доповнити скаргу, не є такою, що викликана виявленням невідомих раніше обставин.

Разом з тим, Постановою № 1114 ЦВК частково задоволено скаргу Партії регіонів на рішення ТВК № 117 з вимогою скасувати постанову цієї комісії від 31 жовтня 2004 р. № 217 та достроково припинити повноваження голови ТВК. Зазначеним рішенням ТВК № 117 надала дозвіл ДВК цього ТВО виправляти «на місці» технічні недоліки та помилки, допущені у списках виборців щодо написання прізвищ, імен, по батькові та дат народження. У рішенні ЦВК з посиланням на приписи частини четвертої статті 34 Закону вказується, що скарга на неправильності у списках виборців у день виборів ДВК не приймається й не розглядається. З огляду на ці обставини, рішенням Комісії постановою № 217 ТВК 117 була скасована. Проте необхідно також відзначити інший аспект цього рішення Комісії.

Скарга суб'єкта виборчого процесу, Партії регіонів, надійшла до ЦВК 1 листопада, а була розглянута 3 листопада. У день розгляду скарги Партія регіонів *уточнила* вимоги скарги,

доповнивши вимогою щодо зобов'язання ТВК № 117 перевірити кількість випадків незаконного включення громадян до списків виборців 31 жовтня на кожній ВД ТВО № 117. Указана вимога також була задоволена рішенням ЦВК, яким ТВК № 117 була зобов'язана перевірити відповідну кількість та прийняти рішення за наслідками перевірки. Висловимо припущення, що, доповнивши скаргу вимогою про покладення на ТВК відповідного обов'язку, суб'єкт звернення взяв до уваги правові можливості визнання в подальшому недійсним голосування на окремих ВД у порядку, передбаченому пунктом 1 частини першої статті 80 Закону, внаслідок незаконного голосування. Проте навряд чи ця обставина – відповідні положення Закону – могла вважатися такою, що не була відома заявнику раніше, а тому в задоволенні цієї вимоги Партії регіонів мало бути відмовлено, унаслідок пропуску належного строку на оскарження.

Висновки

Підсумовуючи викладене, передовсім підкреслимо необхідність забезпечення стабільності виборчого законодавства, що, у свою чергу, матиме наслідком формування усталених правових позицій Центральної виборчої комісії щодо відповідних питань. Проте за будь-яких обставин практика ЦВК з розгляду виборчих спорів має бути спрямована на дотримання принципів правової визначеності, послідовності в застосуванні приписів закону та однакових правових позицій за схожих або тотожних підстав.

Водночас укажемо на доцільність формулювання Центральною виборчою комісією певних якісних критеріїв щодо встановлення факту порушення виборчих прав при розгляді скарг виборців. Крім того, потребують подальшого вдосконалення відповідні законодавчі норми стосовно встановлення результатів голосування виборчими комісіями всіх рівнів з метою унеможливлення неоднакових правових підходів суб'єктів розгляду відповідних спорів і забезпечення гарантій оскарження зацікавленими особами неправомірних діянь з боку виборчих комісій.

На нашу думку, зміна або поступове формування окремих правових позицій ЦВК, у тому числі внаслідок ухвалення судових рішень, є виправданим явищем з огляду на певні недосконалості закону. Разом з тим, під час виборчого процесу 2004 р. виникла ситуація, коли актам нормативного характеру ЦВК суперечили власні правові позиції Комісії, сформульовані в окремих рішеннях, зокрема щодо можливості звернення зі скаргами довіреними особами кандидатів лише в окремих випадках та неможливості розгляду виборчими комісіями скарг на неправомірні дії засобів масової інформації. На нашу думку, за даних обставин ЦВК повинна була внести зміни, у тому числі й до «Порядку розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України».

ХАРАКТЕР РІШЕНЬ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ ЗА ПІДСУМКАМИ РОЗГЛЯДУ СКАРГ

До основних гарантій здійснення виборчих прав громадян належать закріплені законодавчо механізми і процедури захисту й поновлення цих прав у разі їх порушення¹. Саме тому однією з найважливіших новел Закону України «Про вибори Президента України» 2004 року було включення до нього окремого Розділу XII, присвяченого детальній регламентації підстав та процедури оскарження порушень виборчого законодавства, прав і законних інтересів суб'єктів виборчого процесу, механізмів і процедур розгляду таких скарг.

Принципово новою слід вважати частину першу статті 98 Закону, яка описує характер позитивного рішення суб'єкта розгляду скарги (тобто рішення, яке повинно прийматися в разі задоволення скарги, коли твердження суб'єкта звернення зі скаргою про порушення законодавства, виборчих прав чи законних інтересів підтверджується в підсумку розгляду скарги). При цьому в контексті частини першої статті 98 слід розрізняти *задоволення скарги* і *задоволення вимог*, що містяться у скарзі.

У разі задоволення скарги суб'єкт розгляду скарги приймає рішення, яким визнає рішення суб'єкта оскарження чи окремих його положень, дій чи бездіяльності неправомірними (протиправними), тобто такими, що не відповідають вимогам

¹ Див.: Ключковський Ю. Гарантії виборчих прав громадян та механізми їх реалізації // Гарантії виборчих прав громадян та демократичного характеру управління виборчим процесом: Зб. матер. наук.-практ. конф. (Київ, 24 червня 2003 року). – К.: Міленіум, 2003. – С. 13–17.

законодавства про вибори, порушують виборчі права громадян, права та законні інтереси суб'єкта виборчого процесу, скасовує рішення повністю або частково і, як наслідок, зобов'язує суб'єкта оскарження діяти одним із таких способів:

- **задовольнити вимоги** заявника скарги;
- **іншим шляхом поновити** порушені виборчі права громадян, права та законні інтереси суб'єкта виборчого процесу.

Крім того, суб'єкт розгляду скарги може адресувати своє рішення іншим суб'єктам, окрім суб'єкта оскарження:

- зобов'язати суб'єкта оскарження та (або) **інший** орган, партію (блок), засіб масової інформації, посадову чи службову особу **здійснити** передбачені законодавством дії, які впливають із факту скасування рішення, визнання оскаржених дій або бездіяльності протиправними.

Таким чином, суб'єкт розгляду скарги, приймаючи рішення про задоволення скарги, не зобов'язаний обмежитися лише заявленими вимогами. Він повинен оцінити всі можливі наслідки порушення вимог закону і вжити заходів до якнайповнішого, на його думку, усунення наслідків порушення законодавства, поновлення порушених виборчих прав громадян, прав і законних інтересів інших суб'єктів виборчого процесу. Тим самим законодавець здійснив спробу врахувати публічно-правовий характер виборчого процесу, оскільки право окремого виборця чи іншого суб'єкта виборчого процесу є лише частковим проявом суверенного права народу обирати владу в демократичній державі.

Вимоги до характеру рішення, зазначені в частині першій статті 98 Закону, означають вихід за межі **принципу диспозитивності** – однієї з основних засад **цивільного** процесу. Зазначений принцип сформульовано у статті 11 Цивільного процесуального кодексу України 2004 року, у частині першій якої стверджується: «Суд розглядає цивільні справи ... **в межах заявлених вимог...**» [підкреслення наше. – Ю.К.]. Вихід за межі заявлених вимог при пошуку способів відновлення порушеного правопорядку, поновлення прав та захисту законних інтересів – характерна риса розгляду **публічно-правових** (на відміну від

цивільних) спорів, особливо в умовах швидкоплинного виборчого процесу.

У загальних рисах порядок розгляду звернень (заяв і скарг) Центральною виборчою комісією та вимоги до рішення встановлені статтями 12 і 15 Закону України «Про Центральну виборчу комісію». Особливо слід звернути увагу на статтю 16 цього Закону, яка надає Комісії право (дискреційне повноваження) розглядати за своєю ініціативою (тобто без відповідного звернення до неї) питання про порушення виборчого законодавства, виборчих прав громадян України, про які їй стало відомо з будь-яких джерел, які не суперечать законодавству України. Рішення із цього приводу теж повинні відповідати вимогам статті 98 Закону України «Про вибори Президента України».

Розгляд скарг детальніше регламентує «Порядок розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України», затверджений Центральною виборчою комісією² (далі – Порядок розгляду скарг). Зауважимо, що посилання в цьому документі на Закон «Про Центральну виборчу комісію» (див. пункти 6.9 чи 10.13 Порядку розгляду скарг) дають змогу стверджувати, що Центральна виборча комісія вважає себе теж підпорядкованою вимогам, установленим цим Порядком.

Центральна виборча комісія прийняла позицію, за якою, з *формального боку* (тобто без урахування змістовного наповнення рішення конкретними заходами, до яких зобов'язує суб'єкт розгляду скарги), рішення *за підсумком розгляду скарги* може бути одним із зазначених у пункті 10.1 Порядку розгляду скарг:

- 1) про задоволення скарги;
- 2) про залишення скарги без задоволення;
- 3) про залишення скарги без розгляду;
- 4) про зупинення розгляду скарги.

У практиці Центральної виборчої комісії трапився ще один формальний вид рішення:

² Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 22 вересня 2004 року № 642 «Про Порядок розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України».

5) про повернення скарги заявнику.

Розглянемо детальніше правові позиції Центральної виборчої комісії стосовно окремих *формальних видів рішення* за підсумком розгляду скарги.

Повернення скарги заявнику

Повернення скарги заявнику передбачене частиною четвертою статті 96 Закону «Про вибори Президента України», а також частиною одинадцятю статті 14 Закону «Про Центральну виборчу комісію» з підстав недотримання вимог закону до оформлення скарги. Рішення³ такого формального виду було прийняте до затвердження Центральною виборчою комісією Порядку розгляду скарг. Підставою для повернення скарги заявнику стало те, що у скарзі не була зазначена поштова адреса суб'єкта оскарження – редакції бюлетеня «Правда»; відповідна вимога вказання поштової адреси суб'єкта оскарження міститься в пункті 3 частини другої статті 95 Закону «Про вибори Президента України».

Інше рішення⁴, також прийняте до затвердження Порядку розгляду скарг, мотивоване недотриманням вимог до оформлення скарги (відсутність дати підписання скарги), поєднує в резолютивній частині два формальні види рішення: «Скаргу... залишити без розгляду та повернути заявнику».

У Порядку розгляду скарг, затверженому Центральною виборчою комісією 22 вересня 2004 року, була змінена правова позиція Комісії із цього приводу: відповідно до пункту 6.9 Порядку, скаргу, яка оформлена без дотримання вимог закону, отримав право повернути *одноосібно* член Центральної виборчої комісії, який на підставі пункту 1 частини другої статті 29 Закону «Про Центральну виборчу комісію» *готує відповідне питання*

³ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 2 вересня 2004 року № 463 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Базилюка О.Ф. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Пермінєва В.І.»

⁴ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 16 вересня 2004 року № 580 «Про скаргу офіційного спостерігача від кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. в територіальному виборчому окрузі № 42 Тимофєєва Ю.М.»

до розгляду (у термінології, прийнятій у пункті 6.9 Порядку, здійснює попередній розгляд скарги) або, відповідно, головою або заступником голови територіальної чи дільничної виборчої комісії. Таким чином, повернення скарги відбувається без розгляду комісією, а тому і без рішення комісії. Така практика була надалі застосована Центральною виборчою комісією.

Залишення скарги без розгляду

Правова позиція Комісії щодо повернення скарги змушує уважніше придивитися до формальних видів рішення, передбачених зазначеними вище пунктами 3 і 4: чи можна вважати підсумком розгляду скарги залишення її без розгляду або зупинення розгляду? На нашу думку, тут проблема не просто у грі слів.

Закон «Про вибори Президента України» прямо не встановлює підстав залишення скарги без розгляду. Проте наявні в Законі обмеження дають змогу стверджувати, що при їх недотриманні скарга не підлягає розгляду. Такі обмеження встановлені для суб'єкта звернення зі скаргою (статті 91, 100–104 Закону), предмета скарги та суб'єкта оскарження (статті 92, 100–104 Закону), строків подання скарги (стаття 94 Закону, особливо частина п'ята, яка встановлює *перепиняльний характер* строків оскарження). Таким чином, підставами для того, щоб скарга не підлягала розгляду, можуть бути:

- 1) неналежний суб'єкт звернення зі скаргою;
- 2) відсутність предмета оскарження або неналежний предмет оскарження;
- 3) неналежний суб'єкт оскарження (останнє може залежати від суб'єкта звернення чи суб'єкта розгляду);
- 4) порушення строків оскарження.

Саме ці підстави (у дещо іншому формулюванні) зазначені в пункті 10.8 Порядку розгляду скарг.

Установити, чи підлягає скарга розгляду, чи наявні перешкоди до її розгляду, неможливо без ознайомлення зі змістом скарги, що означає в певному сенсі її розгляд (тим більше, що таке встановлення повинно відбуватися в колегіальному

режимі, на засіданні комісії). Саме цим, на нашу думку, спричинений дещо парадоксальний характер формулювання «залишити без розгляду у підсумку розгляду». Розв'язання цієї суперечності можна досягти, запровадивши термін «розгляд скарги по суті». Це дозволяє, розглянувши більш формальні атрибути скарги, при відповідній їх оцінці відмовитися від розгляду *вимог* заявника скарги, тобто залишити скаргу *без розгляду по суті*. Таке формулювання було застосоване Верховним Судом України: «...зобов'язати розглянути скаргу по суті», що зафіксовано, зокрема, у мотивувальній частині постанови Комісії за підсумком розгляду скарги кандидата на пост Президента України В. Ющенка⁵. Воно також запропоноване у проекті Закону «Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України”» (частина дванадцята статті 107 законопроекту № 6531-2).

У практиці Центральної виборчої комісії було чимало випадків залишення скарги без розгляду з підстав, зазначених у пунктах 1–4 цього розділу. У кожному такому випадку підставою для прийняття рішення про залишення скарги без розгляду була кваліфікація відповідної підстави, що містилася в мотивувальній частині постанови. Наведемо деякі приклади.

Порушення строків оскарження. 6 вересня 2004 року до Центральної виборчої комісії надійшла скарга на постанови (рішення) територіальної виборчої комісії округу № 64 від 28 серпня 2004 року⁶. Комісія, *мотивуючи порушенням строку оскарження* (який, відповідно до частини першої статті 94 Закону, становить сім днів), вирішила скаргу залишити без розгляду.

Подібне рішення з таких же мотивів було прийнято Центральною виборчою комісією щодо скарги виборця Я. Шевчука⁷.

⁵ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 31 жовтня 2004 року № 1109 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Ющенко В.А.»

⁶ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 8 вересня 2004 року № 503 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Мороза О.О. в територіальному виборчому окрузі № 64 Журби М.Б.»

⁷ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1156 «Про скаргу виборця Шевчука Я.М.»

Неналежний предмет оскарження. 9 листопада 2004 року Центральна виборча комісія розглянула ряд скарг на протоколи територіальних виборчих комісій про встановлення підсумків голосування у відповідних округах⁸. Оскільки Центральна виборча комісія відмовилася розглядати протокол комісії як її рішення (обґрунтування цієї позиції див. у нашій статті «Протокол про підрахунок голосів – рішення чи засвідчення дій?» цього збірника), скарги залишені без розгляду з мотивів *неналежного предмета оскарження*.

При розгляді скарги на дії територіальної виборчої комісії округу № 200 щодо встановлення підсумків голосування в межах округу⁹ Центральна виборча комісія встановила, що оскаржувані дії мали місце, однак територіальна виборча комісія виправила допущені помилки шляхом складання уточненого протоколу. Таким чином, було встановлено, що на час розгляду скарги *відсутній предмет оскарження*, у зв'язку з чим Комісія залишила скаргу без розгляду.

Подібна ситуація виникла при розгляді скарги на дії територіальної виборчої комісії округу № 208 щодо недотримання нею порядку оформлення та передачі списків виборців дільничним виборчим комісіям¹⁰. При вивченні обставин під час підготовки скарги до розгляду виявилось, що зазначені у скарзі недоліки дійсно мали місце, однак на час розгляду вже були усунуті самою територіальною виборчою комісією. Комісія залишила скаргу без розгляду, мотивуючи тим, що «на момент розгляду скарги предмет розгляду Центральною виборчою комісією відсутній». Зазначимо неточність формулювання: *предметом розгляду* була сама скарга, відсутнім став *предмет оскарження*.

⁸ Див.: Постанови Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року №№ 1121–1126, 1141–1150, 1155 під однаковою назвою «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юценка В.А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М.Д.».

⁹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 28 листопада 2004 року № 1271 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юценка В.А. в територіальному виборчому окрузі № 200 Зайця І.О.».

¹⁰ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 25 грудня 2004 року № 1377 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф.».

Дещо відмінна, хоч і близька до описаної раніше, правова позиція була засвідчена при розгляді скарги кандидата на пост Президента України В. Ющенко 20 жовтня 2004 року¹¹. Предметом оскарження були дії телевізійного каналу щодо поширення певного інформаційного повідомлення. Скарга залишена без розгляду у зв'язку з прийнятою комісією кваліфікацією «предмета скарги» (чи, точніше, предмета оскарження). Вважаючи різними такі предмети оскарження, як, з одного боку, порушення встановлених Законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації, а з іншого – дії або бездіяльність засобів масової інформації, Комісія підкреслила, що єдиним суб'єктом розгляду скарги у другому випадку є суд (ми не будемо тут обговорювати обґрунтованість цієї правової позиції). Визнавши себе *неналежним суб'єктом розгляду* скарги, Комісія обґрунтувала це тим, що *для неї зазначений предмет оскарження є неналежним*.

Неналежний суб'єкт звернення зі скаргою. У ряді випадків, залишаючи скаргу без розгляду, неналежність суб'єкта звернення зі скаргою Центральна виборча комісія встановлювала на підставі відсутності його в переліку, установленому статтею 91 Закону України «Про вибори Президента України». Так, із цих підстав Комісія залишила без розгляду скаргу уповноваженої особи Партії регіонів у Луганській області¹², як і скаргу голови територіальної виборчої комісії¹³, визнавши вказаних суб'єктів звернення за неналежних. З тих же мотивів залишена без розгляду скарга Северодонецької міської партійної організації Партії регіонів¹⁴.

Цікавою є правова позиція Центральної виборчої комісії щодо визнання належним суб'єктом звернення *виборця*. Стаття 91 Закону стверджує, що виборець має право звертатися зі скаргою, якщо порушено його (особисті) виборчі права або

¹¹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 жовтня 2004 року № 956 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Ющенко В.А.».

¹² Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 28 жовтня 2004 року № 1048 «Про скаргу уповноваженої особи Партії Регіонів у Луганській області».

¹³ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 12 жовтня 2004 року № 841 «Про скаргу голови територіальної виборчої комісії територіального виборчого округу № 55 Малікової С.С.»

¹⁴ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 5 жовтня 2004 року № 777 «Про скаргу Северодонецької міської партійної організації Партії регіонів».

інтереси, які охороняються законом, щодо (його) участі у виборчому процесі. У зв'язку із цим у ряді випадків скарги виборців залишалися без розгляду з тих мотивів, що заявник скарги не вказав, у чому полягає порушення його прав, або Центральна виборча комісія при розгляді скарги не встановила факту такого порушення (зауважимо, що тут знову виникає парадокс: для встановлення неналежності заявника, що тягне за собою відмову в розгляді, необхідно розглянути викладені у скарзі обставини). Так, із цих мотивів відмовлено в розгляді скарги виборця С. Щербинюка¹⁵.

Центральна виборча комісія часом підходила до кваліфікації наявності чи відсутності порушених прав виборців формально. Так, 20 та 21 листопада було відмовлено в розгляді скарг виборців (оскільки члени комісії вважалися неналежними суб'єктами звернення) М. Дуракова¹⁶ та С. Бережної¹⁷ на дії голови територіальної виборчої комісії на тій підставі, що заявники не обґрунтували, «у чому полягає порушення ... саме їх виборчих прав». При цьому Комісія не помітила, що мова йде про членів тієї ж територіальної виборчої комісії, права яких порушувала голова комісії, хоча в той час на розгляді Комісії була й того ж 21 листопада частково була задоволена інша скарга, рішенням щодо якої скасована постанова цієї ж територіальної виборчої комісії про винесення попередження членам комісії С. Бережній та М. Дуракову¹⁸.

Зауважимо, що в інших випадках, які будуть також розглянуті далі, Комісія допускала розгляд скарги виборця по суті, незважаючи на сумнівність порушення його особистих виборчих прав. Зокрема, при розгляді скарги громадянина В. Гриценка¹⁹

¹⁵ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 12 листопада 2004 року № 1202 «Про скаргу виборця Щербинюка С.М.».

¹⁶ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 листопада 2004 року № 1253 «Про скаргу виборця Дуракова М.Г.».

¹⁷ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 21 листопада 2004 року № 1257 «Про скаргу виборця Бережної С.П.».

¹⁸ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 21 листопада 2004 року № 1259 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. в територіальному виборчому окрузі № 106 Артюшенка І.І.».

¹⁹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 18 вересня 2004 року № 616 «Про скаргу громадянина Гриценка В.В.».

Комісія, стверджуючи, що в оскарженій ситуації «не були порушені виборчі права або охоронювані законом інтереси Гриценка В.В. щодо участі у виборчому процесі», усупереч своїй правовій позиції, прийняла рішення: «У задоволенні скарги... відмовити», що означає *розгляд скарги по суті*.

Як курйоз згадаємо постанову стосовно скарги виборця А. Акімова²⁰, у якій, установивши підстави для залишення скарги *без розгляду* у зв'язку з неналежністю суб'єкта звернення, Комісія в резолютивній частині вирішила... залишити скаргу *без задоволення*.

Неналежний суб'єкт оскарження. У деяких випадках Комісія вважала виборця неналежним суб'єктом звернення зі скаргою на відповідного суб'єкта оскарження. З мотивів, що виборець не має права оскаржувати дії кандидатів на пост Президента України, відмовлено в розгляді скарги *громадянки* (у мотивувальній частині постанови йде мова про *виборця*) І. Жидченко²¹.

У мотивувальній частині постанови за підсумком розгляду скарги *громадянина* (саме так! Термін «виборець» у постанові не вживається) В.Гриценка²² Комісія чітко сформулювала правову позицію щодо того, кого слід вважати належним суб'єктом звернення зі скаргою *на дії чи бездіяльність засобів масової інформації*: «Зазначений у частині першій статті 102 Закону України «Про вибори Президента України» перелік суб'єктів звернення зі скаргою є вичерпним та розширеному тлумаченню не підлягає». Таким чином, для інших суб'єктів звернення зі скаргою за сіб масової інформації як *суб'єкт оскарження є неналежним*.

Центральна виборча комісія визнала кандидата на пост Президента України *неналежним суб'єктом оскарження* для довіреної особи іншого кандидата на пост Президента України. На підставі такої правової позиції 20 жовтня 2004 року визнано

²⁰ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 21 листопада 2004 року № 1256 «Про скаргу виборця Акімова А.В.».

²¹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 29 вересня 2004 року № 739 «Про скаргу громадянки Жидченко І.О.».

²² Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 вересня 2004 року № 630 «Про скаргу громадянина Гриценка В.В.».

неналежним заявником скарги довірену особу кандидата і скаргу залишено без розгляду²³.

Дещо курйозним видається випадок, пов'язаний з поданою до Центральної виборчої комісії скаргою довіреної особи кандидата на пост Президента України на постанову самої ж Центральної виборчої комісії²⁴. На підставі того, що Комісія не є належним суб'єктом розгляду таких скарг, скарга залишена без розгляду. Не даючи оцінку предмету скарги, зазначимо, що такий підхід виглядає дещо формальним.

Як правило, у резолютивній частині рішення цього типу зазначається лише його суть – «залишити без розгляду». Однак у деяких випадках Комісія в резолютивну частину включала й мотивацію. Так, у резолютивній частині постанови щодо скарги кандидата на пост Президента України О. Яковенка²⁵ зазначено: «Скаргу... залишити без розгляду у зв'язку з порушенням строку оскарження». Подібне формулювання міститься в резолютивній частині постанови за підсумком розгляду скарги А. Зюзя, довіреної особи кандидата на пост Президента України²⁶.

Зупинення розгляду скарги

Єдиною підставою супинення розгляду скарги комісією, відповідно до частини третьої статті 93 Закону, є одночасний розгляд судом скарги з того ж питання та з тих же підстав. Така ж позиція міститься в пункті 10.9 Порядку розгляду скарг. Нагадаємо, що пункт 10.1 Порядку передбачає такий формальний вид рішення наслідком *розгляду* скарги.

²³ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 жовтня 2004 року № 946 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юценка В.А. в територіальному виборчому окрузі № 108 Монастирського Д.Б.».

²⁴ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 28 жовтня 2004 року № 1044 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Мороза О.О. в територіальному виборчому окрузі № 27 Моліверова О.С.».

²⁵ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 18 вересня 2004 року № 592 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Яковенка О.М.».

²⁶ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 23 вересня 2004 року № 662 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юценка В.А. в територіальному виборчому окрузі № 114 Зюзя А.Ю.».

Зазначимо, що подібна правова позиція не виглядає обґрунтованою. Документальною підставою зупинення розгляду скарги є передбачене частиною третьою статті 93 Закону повідомлення про отримання скарги, адресоване судом до комісії. Для зупинення розгляду немає потреби розглядати скаргу ані попередньо, ані по суті. Хоча випадки подання до Центральної виборчої комісії скарги, одночасно поданої до суду, траплялися під час виборчого процесу, нам невідоме жодне рішення Комісії щодо зупинення розгляду скарги.

Факт зупинення розгляду скарги зафіксовано у мотивувальній частині постанови за підсумком розгляду скарги кандидата на пост Президента України М. Грабара²⁷. При цьому зазначено, що скарга з того ж питання та з тих же підстав була подана іншим суб'єктом звернення до суду. У зв'язку із цим Комісією було зупинено розгляд скарги. Однак суд відмовив у задоволенні скарги з мотивів неналежного суб'єкта звернення. Тому після отримання зазначеного рішення суду Комісія поновила розгляд скарги по суті і прийняла результативне рішення.

Таким чином, на практиці Центральна виборча комісія застосовувала іншу, аніж установа в Порядку розгляду скарг, правову позицію, яка не була прямо сформульована, однак полягала в тому, що рішення про *зупинення розгляду* приймалося одноосібно членом Комісії на стадії підготовки до розгляду цієї скарги.

Відмова в задоволенні скарги

Розглянемо тепер правову позицію Центральної виборчої комісії щодо формальних видів рішень, пов'язаних із розглядом скарги по суті.

Пункт 10.6 Порядку розгляду скарг містить правову позицію щодо підстав залишення скарги без задоволення: «При встановленні виборчою комісією за результатами розгляду скарги факту, що оскаржуване рішення, дія чи бездіяльність суб'єктів

²⁷ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 4 жовтня 2004 року № 765 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Грабара М.Ф.».

виборчого процесу були вчинені у відповідності з вимогами законодавства України та в межах їх повноважень, виборча комісія у задоволенні скарги відмовляє». Така формула відповідає змісту частини четвертої статті 98 Закону.

Відзначимо два різні формулювання, застосовані в Порядку розгляду скарг для одного формального виду рішення: «*залишити скаргу без задоволення*» (пункт 10.1) та «*відмовити у задоволенні скарги*» (пункт 10.6). Обидва формулювання приблизно на рівних засадах застосовуються в постановах Комісії як синонімічні. Водночас частина четверта статті 98 Закону містить лише останнє формулювання. Хоча правові наслідки обох формулювань тотожні, на нашу думку, необхідно стандартизувати формулу негативного рішення щодо скарги.

У практиці Центральної виборчої комісії був ряд постанов, зміст яких полягав у відмові в задоволенні скарги. При цьому підстави прийняття зазначеного рішення були дещо ширшими, аніж передбачено у статті 98 Закону та в пункті 10.6 Порядку розгляду скарг.

Відмова в задоволенні скарги з мотивів правомірності дій суб'єктів оскарження, наприклад, міститься в рішенні за підсумком розгляду скарги кандидата на пост Президента України О. Базилюка²⁸. Комісія встановила, що суб'єкт оскарження – кандидат на пост Президента України М. Бродський – діяв у межах своїх конституційних прав.

Подібно Комісія визнала правомірними дії народного депутата України О. Зінченка, зміст виступу якого на пленарному засіданні Верховної Ради України оскаржив кандидат на пост Президента України Р. Козак²⁹, а також дії Дирекції телерадіо-програм Апарату Верховної Ради України щодо трансляції засідань Верховної Ради України, які були оскаржені Партією регіонів під приводом незаконних методів агітації³⁰.

²⁸ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 29 жовтня 2004 року № 1070 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Базилюка О.Ф.».

²⁹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 19 жовтня 2004 року № 923 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Козака Р.М.».

³⁰ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 14 жовтня 2004 року № 879 «Про скаргу Партії Регіонів України».

Цікаве формулювання було прийняте Комісією при розгляді скарги В. Пробий-Голови, довіреної особи кандидата на пост Президента України³¹, на «дії голови територіальної виборчої комісії... *щодо відмови* в укладенні угоди про публікацію...» [тобто не *бездіяльність!* Підкреслення наше. – Ю.К.]. Визнавши оскаржені дії правомірними, Комісія відмовила у задоволенні скарги.

Однак у ряді випадків скарги були залишені без задоволення у зв'язку з непідтвердженням фактів чи дій, які були предметом оскарження. Так, М. Вечера, довірена особа кандидата на пост Президента України³², оскаржив неправомірні дії члена виборчої комісії, який відмовився брати участь у засіданні комісії. Центральна виборча комісія, установивши, зокрема, що зазначений член комісії підписав протокол комісії, з мотивів непідтвердження (тобто відсутності) предмета оскарження відмовила в задоволенні скарги.

У скарзі Партії регіонів³³ оскаржувалася бездіяльність територіальної виборчої комісії, яка, на думку суб'єкта звернення, не взяла до уваги факти пошкодження пакетів з виборчою документацією дільничних комісій при транспортуванні. Центральна виборча комісія не встановила порушень вимог Закону територіальною виборчою комісією під час прийняття виборчої документації й тому відмовила в задоволенні скарги.

При розгляді скарги М. Катеринчука, довіреної особи кандидата на пост Президента України³⁴, на незаконні дії голови та членів територіальної виборчої комісії було встановлено, що на час розгляду скарги комісія усунула недоліки, провівши

³¹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 18 жовтня 2004 року № 912 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юценка В.А. в територіальному виборчому окрузі № 1 Пробий-Голови В.Б.».

³² Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1152 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юценка В.А. в територіальному виборчому окрузі № 220 Вечери М.К.».

³³ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 10 листопада 2004 року № 1162 «Про скаргу Партії регіонів».

³⁴ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1157 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юценка В.А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М.Д.».

повторний підрахунок голосів на одній із дільниць. Із цих мотивів скарга була залишена без задоволення.

Дещо слабшою виглядає аргументація щодо предмета скарги довіреної особи кандидата на пост Президента України Б. Барборовського³⁵, який, зокрема, оскаржив *бездіяльність* голови територіальної виборчої комісії. Центральна виборча комісія залишила без задоволення скаргу, оскільки, на думку суб'єкта розгляду скарги, «з боку голови комісії не було вчинено дій» на порушення вимог Закону. Відповідно до статті 92 Закону, дії та бездіяльність є різними предметами оскарження; це ставить під сумнів мотивацію рішення.

Чіткіше *відсутність факту*, який ліг в основу предмета оскарження, зазначена в постанові за підсумком розгляду скарги члена дільничної виборчої комісії Т. Бородіної³⁶ (зазначимо, що Центральна виборча комісія розглянула скаргу по суті, визнавши належним суб'єкта звернення), яка оскаржувала відмову голови територіальної виборчої комісії прийняти й розглянути її скаргу. Центральна виборча комісія встановила, що такого звернення зі скаргою не було, у зв'язку із чим залишила скаргу без задоволення.

Партія регіонів³⁷ оскаржила дії кандидата на пост Президента України у зв'язку з розповсюдженням агітаційних матеріалів. Комісія не встановила особистої причетності кандидата до оскаржених дій, відзначивши індивідуальний характер юридичної відповідальності, і відмовила в задоволенні скарги. Зазначимо, що під час розгляду фактично було встановлено відсутність предмета оскарження (дій суб'єкта оскарження).

Відзначимо досить тонку різницю між наведеними останніми ситуаціями та розглянутими раніше випадками *відсутнос-*

³⁵ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1158 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. в територіальному виборчому окрузі № 111 Барборовського Б.І.».

³⁶ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1159 «Про скаргу члена дільничної виборчої комісії № 67 територіального виборчого округу № 106 Бородіної Т.П.».

³⁷ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 12 листопада 2004 року № 1191 «Про скаргу Партії регіонів».

ті предмета оскарження, наслідком якого є залишення скарги без розгляду. З розглянутих прикладів випливає, що підстави залишення скарги без задоволення в останніх кількох випадках дуже близькі до розглянутих раніше підстав залишення скарги без розгляду в разі відсутності чи усунення предмета оскарження. На нашу думку, Центральна виборча комісія не сформулювала чітких підстав для розмежування цих двох ситуацій, лише одна з яких передбачає розгляд скарги по суті.

Задоволення скарги чи задоволення вимог скарги?

Виходячи зі змісту частини першої статті 98 Закону, ще раз підкреслимо принципову різницю між двома варіантами, винесеними в заголовок.

Відповідно до пункту 10.5 Порядку розгляду скарг, підставою для задоволення скарги є «встановлення, що рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта оскарження не відповідають законодавству...» Таким чином, Центральна виборча комісія визнала, що критерієм для позитивного рішення у формальному сенсі є оцінка невідповідності вимогам закону *предмета оскарження*, а не оцінка правомірності *вимог заявника*. Це узгоджується зі змістом частини першої статті 98 Закону, відображеним також у пункті 10.5 Порядку, оскільки, як ми вже зауважили, змістовне наповнення позитивного рішення може виходити за межі заявлених вимог.

Проте така правова позиція не була витримана послідовно Центральною виборчою комісією в ситуаціях, коли заявник скарги висував кілька вимог. В абсолютній більшості випадків такі вимоги були пов'язані з єдиним предметом оскарження. Тому, виходячи з логіки пункту 10.5 Порядку розгляду скарг, з визнання протиправним предмета оскарження (рішення, дії чи бездіяльності), мало б впливати формальне рішення про задоволення скарги. У його межах можна було б лише визначитися щодо задоволення тих чи інших вимог заявника, як і щодо інших способів захисту й поновлення порушених прав, у порядку змістовного наповнення формально позитивного рішення.

Однак пункт 10.3 Порядку розгляду скарг стверджує: «Якщо в скарзі заявлено дві або більше вимог, виборча комісія повинна дати правову оцінку кожній з вимог та має право прийняти рішення по кожній з них». Тим самим декларується відхід від положень пункту 10.5: оцінка надається *не предмету оскарження, а вимогам* заявника. Прийняття цієї позиції призвело до того, що на практиці Комісія в разі позитивного рішення фактично визначалася не щодо *задоволення скарги*, а щодо *задоволення вимог* заявника скарги.

Звичайно, протиріччя між цими двома підходами виникало далеко не завжди. У ряді ситуацій вимоги заявника були простими й тісно пов'язаними з предметом оскарження, і задоволення скарги було еквівалентне задоволенню вимог.

У скарзі І. Сиротюка, довіреної особи кандидата на пост Президента України³⁸, оскаржувалася постанова територіальної виборчої комісії про відмову офіційному спостерігачеві у проведенні відеозйомки; заявник просив скасувати зазначену постанову. Центральна виборча комісія, прийнявши формальне рішення «задовольнити скаргу», водночас задовольнила й вимогу заявника, скасувавши оскаржену постанову.

Подібні прості рішення щодо скасування незаконних постанов були прийняті за скаргою М. Болілого, довіреної особи кандидата на пост Президента України³⁹, а також у постанові за скаргами двох довірених осіб кандидата на пост Президента України – М. Катеринчука та В. Ковалю⁴⁰.

³⁸ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 31 жовтня 2004 року № 1105 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Мороза О.О. в територіальному виборчому окрузі № 144 Сиротюка І.В.».

³⁹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 19 жовтня 2004 року № 927 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Черновецького Л.М. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Болілого М.Ф.».

⁴⁰ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 15 вересня 2004 року № 563 «Про скарги довірених осіб кандидата на пост Президента України Юценка В.А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М.Д. та в територіальному виборчому окрузі № 30 Ковалю В.С.».

Однозначними були рішення за скаргами Р. Богатирьової⁴¹ та М. Катеринчука⁴², довірених осіб кандидатів на пост Президента України, стосовно грубих порушень вимог закону діями окремих членів територіальних виборчих комісій, у зв'язку із чим заявники скарг висували вимогу дострокового припинення повноважень цих членів комісій. Центральна виборча комісія задовольнила як скарги, так і всі вимоги заявників.

Цікава особливість виникла при розгляді скарги О. Бондаренко, довіреної особи кандидата на пост Президента України⁴³, на дії двох членів територіальної виборчої комісії, які грубо порушили вимоги Закону. Комісія задовольнила скаргу, визнавши оскаржені дії членів територіальної виборчої комісії неправомірними й такими, що потребують дострокового припинення повноважень. Проте Комісія взяла до відома той факт, що повноваження зазначених членів комісії на час прийняття рішення вже були припинені з інших підстав. Таким чином, Комісія не вважала, що на момент розгляду був відсутній предмет оскарження.

Важливою слід визнати постанову за підсумком розгляду скарги Т. Ровдича, довіреної особи кандидата на пост Президента України⁴⁴, на дії ряду членів територіальної виборчої комісії, які відмовилися підписати протокол комісії про встановлення підсумків голосування в окрузі й покинули засідання комісії. Центральна виборча комісія задовольнила скаргу, визнала такі дії грубим порушенням Закону і припинила повноваження оскаржених членів комісії.

⁴¹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 18 вересня 2004 року № 593 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Богатирьової Р.В.».

⁴² Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 6 жовтня 2004 року № 791 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенко В.А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М.Д.».

⁴³ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 24 жовтня 2004 року № 1021 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенко В.А. в територіальному виборчому окрузі № 97 Бондаренко О.Ф.».

⁴⁴ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1151 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Бродського М.Ю. в територіальному виборчому окрузі № 127 (Львівська область) Ровдича Т.Р.».

Певний інтерес викликає рішення Комісії в підсумку розгляду скарги *громадянина* (не *виборця!*) М. Мартинчука⁴⁵ на рішення територіальної виборчої комісії щодо відмови в розгляді скарги довіреної особи одного з кандидатів на пост Президента України. Центральна виборча комісія задовольнила скаргу, скасувала оскаржену постанову та зобов'язала територіальну комісію розглянути скаргу довіреної особи, однак не вивчила зовсім не однозначне питання *належності суб'єкта звернення* зі скаргою.

Часткове задоволення

Стаття 98 Закону, як і Порядок розгляду скарг, не передбачає формального виду рішення за підсумком розгляду скарги «задовольнити частково». Проте Центральна виборча комісія широко застосовувала таке формулювання, базуючись на вже згаданій правовій позиції, висловленій у пункті 10.3 Порядку, – рішення слід приймати щодо кожної вимоги скарги. Тим самим у разі задоволення лише частини вимог використовувалося формулювання про *часткове задоволення скарги*, хоча, на нашу думку, слід було б говорити про *часткове задоволення вимог*.

Ми вже згадували про певну суперечливість правової позиції Центральної виборчої комісії щодо акценту на вимоги заявника скарги. Зокрема, неясно, яке формальне рішення слід було б прийняти в зовсім не гіпотетичному випадку, коли комісія оцінює *предмет оскарження* як такий, що порушує вимоги закону, однак жодної з викладених *вимог скарги* задовольнити немає підстав (див. обговорену нижче, при розгляді питання про вихід за межі заявлених вимог, постанову за підсумком розгляду скарги О. Козаченка, довіреної особи кандидата на пост Президента України⁴⁶).

⁴⁵ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 вересня 2004 року № 629 «Про скаргу громадянина Мартинчука М.Д.».

⁴⁶ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 19 жовтня 2004 року № 926 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юценка В.А. у територіальному виборчому окрузі № 135 Козаченка О.О.».

Часткове задоволення скарги (чи, точніше, вимог скарги) може бути пов'язане з різними причинами.

У типовому випадку заявлення кількох вимог, пов'язаних з одним предметом оскарження, Комісія по-різному могла оцінювати ступінь їх обґрунтованості. Так, кандидат на пост Президента України М. Грабар в уже згадуваній скарзі⁴⁷, оскарживши постанову територіальної виборчої комісії щодо відхилення подання його довіреною особою кандидатур до складу дільничних виборчих комісій, висунув дві вимоги, пов'язані із предметом оскарження: скасувати зазначену постанову, а також зобов'язати територіальну комісію *включити* подані кандидатури до складу дільничних комісій. Центральна виборча комісія, зазначивши формальне рішення «задовольнити скаргу», по суті задовольнила вимоги *частково*: скасувавши постанову, вона зобов'язала територіальну комісію невідкладно *розглянути* подання, не зобов'язуючи приймати щодо нього позитивного рішення.

Заявлені вимоги стосовно одного й того ж суб'єкта містяться у скарзі кандидата на пост Президента України О. Базилюка⁴⁷. Оскаржуючи дії телерадіокомпанії щодо поширення агітаційного виступу в день виборів, заявник скарги просив Центральну виборчу комісію не лише визнати ці дії неправомірними, а й звернутися до Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення з поданням щодо тимчасового зупинення дії ліцензії телерадіокомпанії. Комісія задовольнила скаргу частково, визнавши дії неправомірними, однак відмовилася звертатися з поданням.

Часткове задоволення скарги могло стосуватися формально однієї вимоги, але висловленої стосовно збірного суб'єкта. В. Цегенько, довірена особа кандидата на пост Президента України, оскаржив дії трьох членів територіальної виборчої комісії (відсутність двічі поспіль на засіданні комісії) та вимагав дострокового припинення їх повноважень на підставі частини

⁴⁷ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 3 листопада 2004 року № 1117 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Базилюка О.Ф.».

п'ятої статті 85 Закону⁴⁸. При розгляді скарги встановлено, що один з оскаржених членів комісії на час засідання за дорученням керівництва комісії перебував у відрядженні на одній з виборчих дільниць округу. У зв'язку із цим Центральна виборча комісія задовольнила скаргу *частково* – щодо двох із трьох оскаржених осіб.

При розгляді скарги В. Анісімова, довіреної особи кандидата на пост Президента України, який оскаржував постанову територіальної виборчої комісії щодо невключення поданих ним кандидатур до складу дільничних виборчих комісій та вимагав зобов'язати територіальну комісію *прийняти рішення про включення* поданих кандидатур⁴⁹. Центральна виборча комісія встановила, що окремі кандидатури, подані до складу дільничних виборчих комісій, не відповідають установленим вимогам, і тому їм правомірно відмовлено в цьому. Однак щодо більшості поданих кандидатур оскаржена постанова визнана неправомірною й *у цій частині* скасованою, а територіальну комісію зобов'язано *розглянути питання* про включення неправомірно відхилених кандидатур до складу дільничних комісій. Таким чином, скарга була задоволена частково.

Часткове задоволення скарги може бути викликане фактичним поєднанням кількох предметів оскарження (і пов'язаних із ними суб'єктів оскарження). Так, у скарзі М. Катеринчука, довіреної особи кандидата на пост Президента України, стосовно утворення виборчих дільниць в одному з округів⁵⁰, висунуто дві вимоги: утворити звичайні виборчі дільниці в кожному населеному пункті округу, а також утворити спеціальні виборчі дільниці у стаціонарних лікувальних закладах на тери-

⁴⁸ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 листопада 2004 року № 1235 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. в територіальному виборчому окрузі № 127 (Львівська область) Цегенька В.Д.».

⁴⁹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 28 вересня 2004 року № 719 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Симоненка П.М. в територіальному виборчому окрузі № 30 Анісімова В.О.».

⁵⁰ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 21 вересня 2004 року № 633 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенко В.А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М.Д.».

торії округу. Комісія визнала обґрунтованою лише другу вимогу, зобов'язавши територіальну виборчу комісію розглянути питання про утворення спеціальних виборчих дільниць.

В іншій скарзі М. Катеринчук оскаржував дії голови територіальної виборчої комісії щодо вилучення пакетів із списками виборців, вимагаючи достроково припинити його повноваження, а також відповідну постанову територіальної виборчої комісії, вимагаючи її скасування⁵¹. Комісія задовольнила скаргу частково, скасувавши постанову, однак відзначила, що голова комісії не може нести відповідальності за колегіальні рішення комісії, а тому відмовила у визнанні його дій протиправними.

Р. Богатирьова, довірена особа кандидата на пост Президента України, у своїй скарзі просила визнати незаконними дії засобу масової інформації, а також зобов'язати його опублікувати спростування інформації, яку кандидат вважав неправдивою⁵². У підсумку розгляду скарги Комісія визнала дії засобу масової інформації неправомірними. Водночас Комісія виходила з того, що, відповідно до частини п'ятої статті 64 Закону, з приводу спростування кандидат повинен звертатися не до виборчої комісії, а до відповідного засобу масової інформації. Оскільки при розгляді скарги виявлено, що такого звернення не було, не виникло підстав задовольняти другу вимогу заявника. Тим самим Комісія визнала наявність двох різних предметів оскарження – дій засобу масової інформації щодо публікацій та неопублікування спростування.

За наявності кількох предметів оскарження часткове задоволення скарги може бути викликане залишенням окремих вимог *без розгляду*. Так, кандидат на пост Президента України Ю. Збітнев у своїй скарзі на один з телевізійних каналів⁵³ просив

⁵¹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 12 листопада 2004 року № 1193 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М.Д.».

⁵² Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 13 вересня 2004 року № 530 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Богатирьової Р.В.».

⁵³ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 22 вересня 2004 року № 651 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Збітнева Ю.І.».

Центральну виборчу комісію визнати неправдивою розповсюджену цим каналом інформацію, звернутися до Національної ради з питань телебачення та радіомовлення щодо зупинення дії ліцензії телеканалу, а також звернутися до правоохоронних органів щодо встановлення відповідних обставин та притягнення винних до відповідальності. Комісія задовольнила вимогу щодо направлення матеріалів скарги до правоохоронних органів, однак у частині оскарження дій засобу масової інформації залишила скаргу без розгляду, виходячи з відомої правової позиції щодо власкої неналежності як суб'єкта розгляду таких скарг.

Центральна виборча комісія часом дуже тонко розрізняла повне та часткове задоволення скарги. Так, Комісія на одному засіданні розглядала чотири скарги довірених осіб різних кандидатів на пост Президента України щодо невиключення кандидатур до складу дільничних комісій однією і тією ж територіальною виборчою комісією. В одній із скарг неврахування кандидатур кваліфікувалося як дії, в інших трьох – як бездіяльність. Центральна виборча комісія задовольнила в повному обсязі скаргу М. Болілого⁵⁴, визнавши дії територіальної комісії щодо невиключення кандидатур неправомірними, і задовольнила частково скарги інших трьох довірених осіб⁵⁵, відмовившись визнати неправомірною *бездіяльність* територіальної комісії.

Практика об'єднання в розгляді скарг кількох суб'єктів, зрідка застосовувана Центральною виборчою комісією, спричинила окремі рішення без указання формального змісту рішення. Так, резолютивні частини постанов, прийнятих на підставі заяв та скарг громадян України, які проживають на територіях іноземних держав, щодо їх включення до списку виборців, містять зобов'язання, адресовані відповідним дільничним виборчим комісіям, включити до списку виборців окремих осіб

⁵⁴ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 22 жовтня 2004 року № 989 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Черновецького Л.М. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Болілого М.Ф.».

⁵⁵ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 22 жовтня 2004 року № 990 «Про скаргу довірених осіб кандидатів на пост Президента України Мороза О.О., Кінаха А.К., Бродського М.Ю. в територіальному виборчому окрузі № 135 Харченка В.О., Шемякіна Л.П., Франківської Р.С.».

без застосування формули «скаргу задовольнити», зате включають відмову в задоволенні скарги іншим громадянам⁵⁶.

Нарешті, звернемо увагу на нестандартне *формальне* рішення, яке зрідка траплялося у практиці Центральної виборчої комісії: «...відмовити у задоволенні скарги *в частині* ... (з указанням предмета оскарження)» (див., наприклад, постанови за підсумком розгляду скарг В. Пермінева, довіреної особи кандидата на пост Президента України⁵⁷). Оскільки у зазначених постановках не згадується про задоволення інших вимог заявника, зміст такого рішення практично тотожний формулі «відмовити в задоволенні скарги». Проте в інших випадках слова «в частині» означають «частково». Так, у рішенні за підсумком розгляду скарги виборця Є. Рибалка⁵⁸ задовольняється вимога «в частині оскарження дій голови територіальної виборчої комісії», які визнані неправомірними; водночас у задоволенні інших вимог заявника скарги відмовлено.

Вихід за межі заявлених вимог

Ми вже відзначали, що, як впливає зі змісту частини першої статті 98 Закону, реальне задоволення скарги (тобто визнання таким, що суперечить вимогам Закону, предмета оскарження) може тягнути за собою рішення, які виходять за межі вимог, заявлених суб'єктом звернення зі скаргою (нагадаємо, що це означає вихід за межі принципу диспозитивності). Центральна виборча комісія часто використовувала цю можливість, включаючи в резолютивну частину зобов'язальні положення, які не містилися серед вимог скарги.

⁵⁶ Див.: Постанови Центральної виборчої комісії від 31 жовтня 2004 року № 1113 та від 21 листопада 2004 року № 1263 під однаковою назвою «Про заяви та скарги громадян України, які проживають на територіях іноземних держав».

⁵⁷ Постанови Центральної виборчої комісії від 2 вересня 2004 року № 460 та від 15 вересня 2004 року № 561 під однаковою назвою «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Базилюка О.Ф. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Пермінева В.І.».

⁵⁸ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1154 «Про скаргу виборця Рибалка Є.О.».

Такі додаткові рішення можуть бути скеровані суб'єктові оскарження із зобов'язанням учинити певні дії, яких не вимагав заявник скарги, але які впливають із факту задоволення скарги чи окремих її вимог або сприяють усуненню наслідків подібних порушень чи уникненню їх повторення в майбутньому.

Так, частково задовольнивши скаргу Партії регіонів⁵⁹ та скасувавши постанову територіальної виборчої комісії, якою було дозволено дільничним виборчим комісіям на місці (тобто без відповідних рішень) виправляти технічні описки та помилки, допущені у списках виборців, Центральна виборча комісія зобов'язала територіальну комісію перевірити кількість випадків незаконного голосування виборців, які могли статися внаслідок застосування скасованого рішення.

Задовольнивши скаргу М. Анікіна, довіреної особи кандидата на пост Президента України⁶⁰, та скасувавши оскаржену постанову територіальної виборчої комісії, Центральна виборча комісія зобов'язала територіальну виборчу комісію, зокрема, довести до відома громадськості зазначену постанову про скасування оскарженого рішення.

Хоча у скарзі М. Катеринчука, довіреної особи кандидата на пост Президента України, на рішення територіальної виборчої комісії щодо внесення змін до складу дільничних виборчих комісій⁶¹ не містилося вимоги щодо зобов'язання територіальної комісії вчиняти певні дії, Центральна виборча комісія, скасувавши оскаржену постанову як неправомірну, крім того, зобов'язала територіальну комісію розглянути питання про внесення змін до складу дільничних комісій у випадках і з підстав, які узгоджуються з вимогами Закону.

⁵⁹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 3 листопада 2004 року № 1114 «Про скаргу Партії регіонів».

⁶⁰ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 24 жовтня 2004 року № 1022 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Симоненка П.М. у територіальному виборчому окрузі № 178 Анікіна М.В.».

⁶¹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 31 жовтня 2004 року № 1111 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенко В.А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М.Д.».

Додаткове рішення, не передбачене вимогами заявника скарги, може полягати у скасуванні подальшого рішення, прийнятого на підставі оскарженого і скасованого. Саме такий зміст додаткового пункту резолютивної частини постанови, прийнятої за підсумком розгляду скарги М. Шушпаннікова, довіреної особи кандидата на пост Президента України⁶², коли, скасувавши оскаржену постанову № 49 територіальної виборчої комісії про виключення особи зі складу дільничної виборчої комісії, Центральна виборча комісія скасувала також постанову № 51 тієї ж комісії про включення до складу дільничної комісії іншої особи замість виключеної. Таким чином, комісія *усунула наслідки* неправомірно прийнятої постанови.

Цікава ситуація виникає у випадку, коли предмет оскарження визнається невідповідним закону, однак жодної вимоги заявника задовольнити не можна. У такому разі Комісія доречно застосовувала нормативне положення частини першої статті 98 Закону щодо захисту *іншим шляхом* порушених прав чи законних інтересів.

Так, О. Козаченко, довірена особа кандидата на пост Президента України, просив визнати неправомірною бездіяльність територіальної комісії, яка при внесенні змін до складу дільничних виборчих комісій не врахувала подані ним кандидатури⁶⁶. Центральна виборча комісія відмовилася визнати неправомірною бездіяльність територіальної комісії, однак визнала наявність в оскарженій ситуації порушеного права. Тому Комісія знайшла *інший спосіб* поновлення порушеного права: скасувала постанову, якою вносилися зміни до складу дільничних виборчих комісій, і зобов'язала територіальну комісію повторно розглянути подання довіреної особи.

Ми вже зазначали вище, що в такій ситуації важко кваліфікувати формальне рішення в підсумку розгляду скарги. Хоча *єдина вимога* заявника *не була задоволена*, Комісія постановила *задовольнити скаргу частково*.

⁶² Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 31 жовтня 2004 року № 1092 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Симоненка П.М. у територіальному виборчому окрузі № 106 Шушпаннікова М.Г.».

У ряді ситуацій Центральна виборча комісія вважала за потрібне включити в рішення додаткові пункти при відмові у задоволенні скарги. Такі додаткові рішення були двох типів.

По-перше, при відмові у задоволенні скарги Комісія звертала увагу суб'єкта оскарження (територіальної виборчої комісії) на необхідність неухильного дотримання вимог закону, очевидно, убачаючи у відповідних діях чи рішеннях не порушення вимог закону, а брак правової «чистоти». Такі близькі за характером додаткові рішення містяться в ряді постанов (див., наприклад, постанови за підсумком розгляду деяких скарг⁶³).

По-друге, на виконання вимог частини дев'ятнадцятої статті 64 Закону Комісія приймала рішення про направлення відповідних скарг до правоохоронних органів незалежно від прийнятого формального рішення щодо скарги (щодо таких скарг приймалися формальні рішення «задовольнити частково», «відмовити в задоволенні» або «відмовити в розгляді»; підстави такого розрізнення не завжди зрозумілі) та від наявності такої вимоги у скарзі (див., наприклад, постанови⁶⁴).

В окремих випадках Комісія, задовольнивши скаргу, включала до резолютивної частини положення, які фактично означали застосування санкції за виявлені при розгляді скарги порушення законодавства. Так, у підсумку розгляду скарги О. Бондаренко, довіреної особи кандидата на пост Президента України, щодо грубого порушення територіальною виборчою комісією порядку

⁶³ Постанови Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1153 «Про скаргу Партії регіонів», від 12 листопада 2004 року № 1197 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Душина І.Л. у територіальному виборчому окрузі № 222 Баранова-Мохорта С.М.» та № 1198 «Про скаргу офіційного спостерігача від кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф., зареєстрованого в територіальному виборчому окрузі № 220, Стрюка Б.О.».

⁶⁴ Постанови Центральної виборчої комісії від 22 вересня 2004 року № 649 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. у територіальному виборчому окрузі № 107 Цкїтішвілі Е.О.»; від 26 вересня 2004 року № 628 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Базиліюка О.Ф. у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Пермінева В.І.»; від 21 жовтня 2004 року № 975 «Про скаргу виборця Кропової В.О.»; від 24 жовтня 2004 року № 1018, 31 жовтня 2004 року № 1093 та від 25 грудня 2004 року № 1379 під однаковою назвою «Про скаргу Партії регіонів»; від 12 листопада 2004 року № 1200 «Про скаргу виборця Черевко О.Г.».

формування дільничних виборчих комісій⁶⁵, Центральна виборча комісія, окрім задоволення вимог заявника, достроково припинила повноваження голови територіальної виборчої комісії.

Частина четверта статті 13 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» зобов'язує Комісію в разі виявлення у процесі розгляду питання ознак учинення злочину чи іншого правопорушення звернутися до відповідних правоохоронних органів. Таке рішення, зокрема, було включене до постанови за підсумком розгляду скарги М. Катеринчука, довіреної особи кандидата на пост Президента України⁶⁶. Задовольнивши скаргу на дії голови територіальної виборчої комісії, Центральна виборча комісія знайшла підстави передати матеріали скарги до органів прокуратури.

Подібно поступила Центральна виборча комісія при розгляді скарги громадянки М. Алекси⁶⁷. Установивши у процесі розгляду, що акт про порушення закону, доданий до скарги, є недостовірним (а фактично підробленим), Комісія залишила скаргу без задоволення (хоча маємо яскравий випадок відсутності предмета оскарження!) і надіслала цей акт та інші матеріали до органів прокуратури.

Зауважимо, що рішення такого типу приймалися фактично *за власною ініціативою* Комісії, хоча сам розгляд питання не був ініційований Комісією.

Розгляд за власною ініціативою

Частина перша статті 16 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» надає Комісії дискреційне повноваження прийняття рішень *за власною ініціативою* (тобто без скарги чи

⁶⁵ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 6 жовтня 2004 року № 790 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенко В.А. у територіальному виборчому окрузі № 97 Бондаренко О.Ф.».

⁶⁶ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 22 вересня 2004 року № 645 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенко В.А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М.Д.».

⁶⁷ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 8 вересня 2004 року № 508 «Про скаргу громадянки Алекси М.Г.».

іншого звернення) з приводу порушень виборчого законодавства, порушених виборчих прав громадян, якщо Комісії стало відомо про відповідні факти із джерел, що не суперечать законодавству.

Центральна виборча комісія користувалася цим повноваженням на практиці в різних ситуаціях. Проте перелік джерел, з яких Комісія отримувала інформацію про порушення, що стали підставою розгляду питань за власною ініціативою, виявився досить обмеженим порівняно із зазначеним у частині першій статті 16 Закону України «Про Центральну виборчу комісію». Так, зокрема, жодного разу підставою для розгляду питання за власною ініціативою не стало повідомлення засобу масової інформації, хоча таких повідомлень про різні порушення закону в той час було достатньо.

Комісія розглядала, зокрема, питання про постанову територіальної виборчої комісії, надіслану до неї самою територіальною комісією, і прийняла рішення про скасування цієї постанови⁶⁸; іншого разу зазначено, що постанови, які стали предметом розгляду, «надійшли до неї»⁶⁹, або взагалі не зазначено способу отримання постанови⁷⁰. Таким чином, Комісія не виробила єдиної правової позиції щодо мотивування подібного розгляду.

Після скасування Верховним Судом України постанови Центральної виборчої комісії про утворення 41 закордонної виборчої дільниці у Російській Федерації у зв'язку з порушенням встановленого строку прийняття такого рішення, спираючись на зазначену правову позицію Верховного Суду України, Центральна виборча комісія з власної ініціативи прийняла рішення про скасування двох інших власних постанов, прийнятих у ті

⁶⁸ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 24 жовтня 2004 року № 997 «Про скасування постанови територіальної виборчої комісії територіального виборчого округу № 8 від 15 жовтня 2004 року № 4 «Про утворення спеціальних виборчих дільниць».

⁶⁹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 8 вересня 2004 року № 502 «Про скасування постанов територіальної виборчої комісії територіального виборчого округу № 51 (Донецька область) з виборів Президента України 31 жовтня 2004 року від 4 вересня 2004 року № 10, 11».

⁷⁰ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 8 вересня 2004 року № 502 «Про скасування постанови територіальної виборчої комісії територіального виборчого округу № 185 від 4 вересня 2004 року № 7/1».

ж строки, щодо утворення двох закордонних та однієї спеціальної виборчої дільниці⁷¹. Зазначимо, що правовою підставою прийняття такого рішення була не лише стаття 16, а й частина сьома статті 12 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», яка дає право Центральній виборчій комісії скасовувати власне рішення. Якщо взяти до уваги раніше розглянуту правову позицію, згідно з якою оскаржувати постанову Центральної виборчої комісії до самої Комісії не можна²⁴, слід зробити висновок, що Центральна виборча комісія вважала за можливе розглянути питання про скасування власної постанови лише за власною ініціативою або на виконання рішення суду.

Важливим законним джерелом отримання інформації про порушення виборчого законодавства, прав виборців та інших суб'єктів виборчого процесу для Центральної виборчої комісії стали отримані нею скарги. У разі, коли з підстав пропущених строків, неналежного суб'єкта звернення чи предмета оскарження скарга не могла бути розглянута або Комісія не знаходила підстав задовольнити скаргу, залишалася можливість провести розгляд за власною ініціативою Комісії.

Проте Центральна виборча комісія не виробила єдиного підходу до визначення, що саме стає предметом розгляду в такому випадку.

Так, при розгляді скарги Е. Зейналова, довіреної особи кандидата на пост Президента України⁷², Комісія встановила, що скарга не підлягає задоволенню. Водночас Комісія визнала за необхідне за власною ініціативою розглянути *окремі факти*, викладені у скарзі.

Скаргу члена дільничної виборчої комісії В. Кільміченко⁷³ Центральна виборча комісія вирішила залишити без розгляду

⁷¹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 28 жовтня 2004 року № 1055 «Про скасування постанов Центральної виборчої комісії від 24 жовтня 2004 року про створення закордонних та спеціальних виборчих дільниць та відповідних виборчих комісій у виняткових випадках».

⁷² Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 4 жовтня 2004 року № 766 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юценка В.А. у територіальному виборчому окрузі № 100 Зейналова Е.Д.».

⁷³ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 грудня 2004 року № 1344 «Про скаргу члена дільничної виборчої комісії виборчої дільниці № 17 територіального виборчого округу № 144 Кільміченко В.М.».

з мотивів неналежності суб'єкта звернення. Проте, з огляду на частину першу статті 16 Закону «Про Центральну виборчу комісію», Комісія визнала за необхідне за власною ініціативою розглянути *по суті питання*, порушені у скарзі.

Нарешті, під час розгляду скарги О. Ниженковського, довіреної особи кандидата на пост Президента України, Комісія встановила порушення строків оскарження, що мало би тягнути за собою залишення скарги без розгляду. Проте, посилаючись на статтю 16 Закону «Про Центральну виборчу комісію», Комісія вирішила за власною ініціативою розглянути скаргу⁷⁴. У підсумку розгляду в задоволенні скарги відмовлено, однак, відновлюючи порушене право, зобов'язано суб'єкта оскарження – територіальну виборчу комісію – розглянути подані до неї скарги.

На нашу думку, суті норми частини першої статті 16 Закону «Про Центральну виборчу комісію» більше відповідають правові позиції, викладені у перших двох випадках (розгляд за власною ініціативою *фактів*, викладених у скарзі, або *питань*, порушених у скарзі). Однак у такому разі підсумок розгляду скарги (попереднього – залишення *без розгляду* – чи по суті – залишення *без задоволення*) не стосується розгляду фактів чи питань за власною ініціативою. Тому постанова, присвячена рішенню щодо скарги, повинна була б обмежитися лише оцінкою скарги; розгляд же за власною ініціативою того чи іншого предмета мав би бути самостійним питанням порядку денного, за підсумком розгляду якого мало б бути прийняте *окреме рішення*.

Проте, на наше переконання, не відповідає вимогам закону правова позиція, зафіксована у третьому випадку. Норма статті 16 уповноважує Комісію розглядати за власною ініціативою *питання, що належать до її повноважень*. Проте розгляд скарги, поданої з порушенням строків оскарження, не належить до повноважень Комісії; більше того, частина п'ята статті 94 Закону «Про вибори Президента України» забороняє продовжувати або поновлювати строки оскарження, а пункт 10.8 Поряд-

⁷⁴ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 10 січня 2005 року № 13 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. у територіальному виборчому окрузі № 167 Ниженковського О.В.».

ку розгляду скарг прямо передбачає залишення без розгляду скарги, поданої з порушенням строків. Розглянувши *по суті* скаргу (що включає розгляд вимог заявника скарги, а не лише фактів, викладених у скарзі), Комісія порушила зазначені правові норми.

Слід відзначити, що застосування розгляду за власною ініціативою не було постійною правовою позицією Центральної виборчої комісії. Так, зазначивши порушення строків оскарження у скаргах офіційного спостерігача С. Демедюка⁷⁵ чи О. Юрченка, довіреної особи кандидата на пост Президента України⁷⁶, Комісія залишила скарги без розгляду й не визнала за необхідне розглянути за власною ініціативою наведені у скаргах факти участі членів виборчих комісій у передвиборній агітації на користь певного кандидата на пост Президента України, що кваліфікувалося в інших випадках як грубе порушення Закону, яке тягне за собою дострокове припинення повноважень члена комісії.

Ми вже згадували про відмову Центральної виборчої комісії розглядати скаргу на власну постанову²⁴; проте Комісія не розглянула також за власною ініціативою викладені у скарзі факти щодо невідповідності окремих членів територіальних виборчих комісій вимогам, установленим частиною сьомою статті 23 Закону «Про вибори Президента України», що повинно було мати наслідком припинення їхніх повноважень.

У скарзі М. Катеринчука, довіреної особи кандидата на пост Президента України⁷⁷, ішлося про протиправне дострокове припинення повноважень ряду членів дільничних виборчих комісій. Із підстав пропущеного строку оскарження Комісія за-

⁷⁵ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 21 жовтня 2004 року № 972 «Про скаргу офіційного спостерігача від кандидата на пост Президента України Грара М.Ф.».

⁷⁶ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1120 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. у територіальному виборчому окрузі № 83 Юрченка О.М.».

⁷⁷ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1127 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М.Д.».

лишила скаргу без розгляду, а з нею – і факти серйозних зловживань, які стали складовою системних порушень засад виборчого процесу.

На нашу думку, дискреційний характер повноваження розглядати питання за власною ініціативою не звільняв Центральну виборчу комісію від мотивування розгляду чи відмови від розгляду фактів порушення законодавства, які стали відомі Комісії. Необхідність віддавати перевагу розгляду таких фактів впливає з передбаченого пунктами 3 і 4 статті 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію» обов'язкового (а не дискреційного) повноваження здійснювати контроль за додержанням вимог законодавства України про вибори, забезпечувати однакове його застосування на всій території України.

Прийняття рішення по суті чи доручення розглянути?

Частина третя статті 98 Закону надає виборчій комісії – суб'єкту розгляду скарги на рішення виборчої комісії нижчого рівня – право вибору: прийняти рішення по суті питання або зобов'язати виборчу комісію повторно розглянути порушене питання. Суттєва різниця між цими двома ситуаціями полягає у ступені повноти розгляду питання комісією вищого рівня: якщо комісія «впевнена» в характері необхідного рішення, вона приймає його сама; якщо такої впевненості немає, вона доручає комісії нижчого рівня розглянути питання і прийняти власне рішення.

На практиці Центральна виборча комісія жодного разу не скористалася правом самостійно прийняти рішення по суті замість комісії нижчого рівня, хоча для цього в окремих випадках були відповідні передумови.

Так, В. Черниш, довірена особа кандидата на пост Президента України⁷⁸, у своїй скарзі просив Центральну виборчу комісію скасувати оскаржену ним постанову територіальної виборчої комісії та *прийняти рішення по суті* порушених ним питань.

⁷⁸ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 15 вересня 2004 року № 562 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юценка В.А. у територіальному виборчому окрузі № 104 Черниша В.О.».

Проте Комісія задовольнила скаргу частково, скасувавши постанову, і зобов'язала територіальну комісію розглянути звернення заявника скарги.

Особливо гостро такі проблеми виникали при розгляді скарг на формування і зміни у складі дільничних виборчих комісій.

О. Бондаренко, довірена особа кандидата на пост Президента України, у своїй повторній скарзі стосовно неправомірних дій територіальної виборчої комісії щодо утворення дільничних виборчих комісій⁷⁹, просила Центральну виборчу комісію, у розпорядженні якої були наявні всі подання довірених осіб кандидатів на пост Президента України, не лише скасувати неправомірну постанову територіальної виборчої комісії, а й прийняти рішення про утворення дільничних виборчих комісій. Проте, незважаючи на критичні строки (скарга була подана до Центральної виборчої комісії 15 жовтня, й розглядалася 20 жовтня, хоча встановлений Законом строк утворення дільничних виборчих комісій минув 25 вересня), Центральна виборча комісія лише зобов'язала територіальну виборчу комісію розглянути питання про включення поданих кандидатур до складу дільничних виборчих комісій.

Таким чином, правова позиція Центральної виборчої комісії стосовно прийняття рішення по суті питання, що належить до повноважень територіальної виборчої комісії, полягала в тому, щоб не нав'язувати характеру такого рішення згори, даючи можливість територіальній комісії приймати рішення на свій розсуд.

Висновки

Підсумовуючи, зазначимо, що виборчий процес 2004 року дав багатий матеріал для нагромадження досвіду застосування Розділу XII Закону «Про вибори Президента України» та вироб-

⁷⁹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 жовтня 2004 року № 947 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенко В.А. у територіальному виборчому окрузі № 97 Бондаренко О.Ф.».

лення відповідних правових позицій Центральної виборчої комісії з окремих питань. Еволюція таких правових позицій під час виборчого процесу в деяких питаннях досить чітко простежується.

Узагальненням сказаного можуть бути такі висновки.

1. Повернення скарги заявнику з мотивів її невідповідності вимогам закону не потребує розгляду і прийняття рішення комісією, а може здійснюватися відповідною посадовою особою комісії у процесі підготовки скарги до розгляду, який не варто вважати попереднім розглядом.

2. Залишення скарги без розгляду потребує певного розгляду скарги, а тому здійснюється рішенням комісії. Такий розгляд слід кваліфікувати як *формальний*, щоб відрізнити від розгляду скарги *по суті*.

3. Щоб уникнути різного характеру рішення в однакових умовах, необхідно чіткіше сформулювати такі підстави залишення скарги без розгляду, як неналежний суб'єкт звернення, відсутність предмета оскарження, неналежний предмет та/або суб'єкт оскарження, неналежний суб'єкт розгляду скарги.

4. Необхідно сформулювати правову позицію щодо способу зупинення розгляду скарги – рішенням комісії чи одноосібно на стадії підготовки скарги до розгляду.

5. Потрібно уніфікувати формальне рішення при негативному результаті розгляду скарги по суті (*залишити без задоволення чи відмовити в задоволенні*).

6. Потрібно встановити критерій обмеження формальним розглядом скарги (залишення без розгляду) або розглядом по суті (відмова в задоволенні) при негативному результаті розгляду.

7. Потребують уточнення підстави позитивного рішення за підсумком розгляду скарги в разі наявності кількох вимог (оцінка предмета оскарження, оцінка вимог чи обидві оцінки). У зв'язку із цим слід визнати як окремий вид формального рішення «задоволення скарги частково».

8. Слід відзначити позитивну практику Центральної виборчої комісії щодо виходу за межі заявлених вимог (прийняття

рішення за власною ініціативою за підсумком розгляду по суті скарги).

9. Розгляд питання за власною ініціативою не може бути поєднаний з розглядом скарги, у якій викладені факти чи заторкнуті питання, що стають предметом розгляду за власною ініціативою. Слід вважати неприйнятною практику розгляду за власною ініціативою скарги, яка, відповідно до закону, не підлягає розгляду.

10. Позиція Центральної виборчої комісії щодо уникнення прийняття рішення по суті замість комісії нижчого рівня не сприяла ефективності розгляду важливих і гострих проблем, що виникали в ході швидкоплинного виборчого процесу.

ПРАВОВІ ПОЗИЦІЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ ЩОДО ЇЇ ЗВЕРНЕНЬ ДО ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Виборче законодавство України передбачає спеціальні положення щодо звернення Центральної виборчої комісії до правоохоронних органів з приводу проведення перевірки дотримання законності суб'єктами виборчого процесу та відповідного реагування на виявлені порушення в ході виборчого процесу¹.

Під час виборчого процесу з виборів Президента України у 2004 році ЦВК керувалася такими положеннями Законів України «Про Центральну виборчу комісію» та «Про вибори Президента України».

Так, Закон України «Про Центральну виборчу комісію» (частина четверта статті 13) встановлює, що в разі виявлення у процесі розгляду питання на засіданні Комісії ознак учинення злочину чи іншого правопорушення Комісія приймає рішення про звернення до відповідних правоохоронних органів і передає їм відповідні матеріали. Правоохоронний орган, якому передані вказані матеріали, повідомляє Комісію про результати розгляду звернення та вжиті заходи в установленій строк.

Аналіз зазначених законодавчих положень свідчить про те, що Закон встановлює імператив для ЦВК щодо прийняття зазначеного рішення:

¹ ЦВК, як і будь-який інший орган, може звернутися до відповідних правоохоронних органів і в інших випадках та з підстав, передбачених законами України (зокрема Кримінально-процесуальним кодексом, Кодексом України про адміністративні правопорушення, законами «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про Службу безпеки України»).

1) приводом такого звернення є розгляд питання на засіданні ЦВК, а підставою – виявлення в процесі такого розгляду ознак *вчинення* злочину чи іншого правопорушення;

2) до *відповідних* правоохоронних органів надсилаються рішення ЦВК про таке звернення та *відповідні* матеріали;

3) правоохоронний орган має повідомити ЦВК про результати розгляду звернення і вжиті заходи в установленій строк.

Крім того, положення про звернення ЦВК до правоохоронних органів закріплене в частині дев'ятнадцятій статті 64 Закону України «Про вибори Президента України», у якій зазначено: у разі надходження до Центральної або територіальної виборчої комісії заяви, скарги щодо порушень вимог частин третьої, шостої, десятої-вісімнадцятої цієї статті відповідна виборча комісія *негайно* надсилає цю заяву чи скаргу до відповідних правоохоронних органів для перевірки й реагування відповідно до законів України.

Таким чином, відповідно до цього положення Закону, ЦВК має направляти до відповідних правоохоронних органів будь-яку скаргу чи заяву, яка надійшла до неї і стосується певних порушень обмежень щодо ведення передвиборної агітації, у *кожному* разі її надходження та *незалежно* від результатів її розгляду ЦВК.

Положення частини дев'ятнадцятої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України» корелюється з положенням частини четвертої статті 102 цього Закону, яке містить окрему вимогу щодо направлення скарг до правоохоронних органів: вона зобов'язує ЦВК, до якої надійшла скарга на порушення встановлених Законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації загальнодержавними засобами масової інформації, своїм рішенням *невідкладно* надіслати цю скаргу до відповідних правоохоронних органів для перевірки та реагування відповідно до Закону.

З питання звернення ЦВК до правоохоронних органів було вибрано і досліджено 107 постанов ЦВК, ухвалених нею в період серпня-грудня 2004 року та січня 2005 року.

Аналіз цих постанов свідчить про те, що в 66 випадках ЦВК було ухвалено рішення про направлення звернення до відповідних правоохоронних органів. У 64 випадках таке рішення було ухвалено за результатами розгляду скарг різних суб'єктів звернення (кандидатів на пост Президента України, їхніх довірених осіб, виборців), а у 2 – за результатами розгляду депутатських звернень.

Рішення щодо направлення звернення до правоохоронних органів ЦВК ухвалювала: у серпні – 2, вересні – 10, жовтні – 41, листопаді – 12, грудні 2004 року – 1.

Предмет скарги стосувався: підготовки та проведення виборів Президента України 31 жовтня 2004 року – 54 випадки; повторного голосування 21 листопада 2004 року – 11 випадків (з них 7 стосуються проведення передвиборної агітації до офіційного призначення повторного голосування 21 листопада 2004 року); повторного голосування 26 грудня 2004 року – 1 випадок.

Предмет звернень, які розглядалися ЦВК і за результатом розгляду яких були прийняті рішення про направлення матеріалів до правоохоронних органів, стосувався порушення:

– заборони поширення в будь-якій формі матеріалів, які містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету й територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення (частина третя статті 64 Закону України «Про вибори Президента України»), – 3 випадки;

– заборони засобам масової інформації всіх форм власності, які діють на території України, протягом останніх п'ятнадцяти днів перед днем виборів поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки щодо кандидатів на пост Президента України (частина тринадцята статті 64 Закону) – 1 випадок;

– заборони розміщення друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, політичної реклами та повідомлень про

перебіг виборчого процесу на пам'ятках архітектури, а також у місцях, де вони перешкоджають безпеці дорожнього руху (частина чотирнадцята статті 64 Закону), – 17 випадків;

заборони виготовлення та розповсюдження друкованих передвиборних агітаційних матеріалів, що не містять відомостей про установу, яка здійснила друк матеріалів, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск (частина шістнадцята статті 64 Закону), – 23 випадки;

– заборони проведення активної агітації (публікація агітаційних матеріалів у засобах масової інформації, розповсюдження виборчих листівок, розклеювання виборчих плакатів, публічні заклики голосувати за чи проти кандидатів на пост Президента України) та розповсюдження політичної реклами з часу припинення передвиборної агітації (частина сімнадцята статті 64 Закону) – 9 випадків;

У 2 зверненнях одночасно йшлося про порушення положень частин чотирнадцятої та шістнадцятої статті 64 Закону, а в 1 – частин третьої та шістнадцятої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України». Ще в 1 випадку в скарзі вказувалося на факт порушення підрахунку голосів на виборчій дільниці.

У 3 випадках, приймаючи рішення про звернення до правоохоронних органів, ЦВК лише посилалася на частину четверту статті 94 цього Закону, яка передбачає можливість направлення такого звернення, якщо виборча комісія при розгляді скарги визнає необхідним проведення перевірки зазначених у скарзі обставин правоохоронними органами.

Ще в 6 випадках ЦВК посилалася на частину четверту статті 13 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», констатувавши таким чином виявлення у процесі розгляду питання на засіданні Комісії ознак учинення злочину чи іншого правопорушення.

Адресатом звернення ЦВК у більшості випадків були органи Міністерства внутрішніх справ України. Так, дослідженням 66 постанов ЦВК, якими направлялися звернення до правоохоронних органів, встановлено, що в 65 випадках вони направлялися до органів МВС: у 14 випадках – безпосередньо до цього

Міністерства, а в 51 – до його територіальних органів (міських та обласних головних управлінь та управлінь). Лише в 1 випадку таке звернення було направлено до Генеральної прокуратури України (постанова ЦВК «Про скаргу виборця Чоловського Я.І.» від 20 листопада 2004 року № 1240).

Слід зазначити, що адресат звернення ЦВК щодо необхідності проведення перевірки про порушення виборчого законодавства в законодавстві визначений не чітко. У зазначених вище законах ідеться про «відповідні правоохоронні органи». За такого формулювання за великим рахунком ЦВК може направити своє звернення будь-якому органу, який підпадає під категорію правоохоронного, хоча в нашій країні є багато органів, які за законом підпадають під категорію правоохоронних, але до компетенції яких не може входити розгляд питань, які можуть бути предметом звернення ЦВК.

Так, відповідно до статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», правоохоронними органами є органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи та установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Найбільш загальне визначення таких органів дається у статті 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», у якій правоохоронні органи визнаються як «державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції».

Перелік таких органів – адресатів звернення ЦВК – певною мірою звужує застосований у виборчому законодавстві термін «відповідні», тобто слід розуміти, що це ті органи, до компетенції яких може належати розгляд звернень ЦВК по суті. Власне, таких органів може бути кілька. Передусім це прокуратура, міліція, органи державної безпеки, хоча певні аспекти проведення

перевірки з приводу порушень виборчого законодавства можуть бути предметом діяльності органів державної податкової служби, митних органів, органів і установ виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби.

З огляду на це може виникнути пропозиція уточнити адресата звернення ЦВК: замість вживання у виборчому законодавстві неконкретизованого поняття «відповідні правоохоронні органи» передбачити перелік конкретних правоохоронних органів, які можуть бути таким адресатом, – прокуратура, міліція, СБУ тощо. Однак видається, що цього робити не слід з огляду на два моменти. По-перше, виходячи з техніко-юридичного аспекту, в законі потрібно буде передбачати досить об'ємний перелік таких органів. По-друге, ЦВК у кожному конкретному випадку спроможна визначити належного адресата – саме того правоохоронного органу, до компетенції якого входить розгляд відповідного питання.

ЦВК, приймаючи рішення про направлення звернення до правоохоронних органів стосовно скарг (депутатські звернення не враховуються), приймала такі рішення щодо викладених у скаргах обставин:

залишити скаргу без розгляду – у 3 випадках;

відмовити в задоволенні скарги – у 45 випадках;

відмовити в задоволенні скарги в частині оскарження дій кандидата на пост Президента України – у 10 випадках;

задовольнити скаргу частково – у 7 випадках;

в одній частині залишити скаргу без розгляду, в іншій – без задоволення – в 1 випадку.

Звернення ЦВК до правоохоронних органів при залишенні скарги без розгляду (3 випадки). Зокрема, такі рішення прийнято постановами ЦВК «Про скаргу виборця Чоловського Я.І.» від 20 листопада 2004 року № 1240, «Про скаргу виборця Козаченко Т.А.» від 28 листопада 2004 року № 1272.

З правової точки зору таке рішення не можна визнати бездоганим, оскільки, як видається, спрямування звернення до правоохоронного органу може мати місце тоді, коли в ньому вбачаються ознаки порушення закону, які вимагають відповідного

реагування саме таких органів. Установити наявність таких ознак можна лише шляхом розгляду звернення по суті. За логікою це має відбуватися так: Комісія розглянула звернення і, виявивши в ньому ознаки відповідного правопорушення, що потребує певного правового реагування, яке не належить до її повноважень, спрямовує це звернення до компетентного правоохоронного органу.

На практиці було інакше: Комісія констатувала, що вона не встановила будь-яких дій суб'єкта оскарження, «які мають бути оцінені на предмет їх відповідності вимогам Закону»² (таке формулювання є юридично некоректним, оскільки будь-які дії можуть бути оцінені на предмет їх відповідності чи невідповідності закону, адже вони можуть або відповідати йому, або ні). У деяких рішеннях (постанова від 28 листопада 2004 року № 1272) Комісія взагалі не давала жодної правової оцінки викладеним у скарзі фактам (з точки зору наявності чи відсутності ознак правопорушення).

З іншого боку, таке рішення можна й не ставити під сумнів з правової точки зору, оскільки Закон передбачає обов'язкове направлення певних видів звернень (тих, які стосуються порушення правил ведення передвиборної агітації) до правоохоронних органів, незалежно від результатів його розгляду Комісією.

Направлення звернення до правоохоронних органів ЦВК у разі відмови суб'єктам звернення у задоволенні скарг (45 випадків).

В одних випадках така відмова обґрунтовувалася відсутністю підстав для задоволення скарги у зв'язку з відсутністю ознак правопорушення в діях суб'єкта оскарження або ж із недоведеністю такого правопорушення.

Зокрема це мало місце при розгляді скарги Партії регіонів, у якій вона просила ЦВК визнати неправомірними дії кандидата на пост Президента України Юценка В.А. та кількох його довірених осіб у зв'язку з проведенням ними передвиборної агітації поза встановленими Законом строками, а саме у зв'язку

² Постанова Центральної виборчої комісії від 22 вересня 2004 року № 649.

з проведенням 6 листопада 2004 року в м. Миколаєві всеукраїнського марафону «Народ не здолати», який супроводжувався друкуванням та розповсюдженням 5-6 листопада 2004 року відповідних агітаційних матеріалів. Відмовляючи в задоволенні скарги, ЦВК у своєму рішенні (постанова від 16 листопада 2004 року № 1220) зазначила, що, по-перше, доводи суб'єкта звернення зі скаргою та додані до неї матеріали не підтверджують, що мали місце дії щодо проведення саме передвиборної агітації поза строками, встановленими Законом України «Про вибори Президента України», по-друге, відповідно до частини другої статті 61 Конституції України юридична відповідальність має індивідуальний характер³, що виключає застосування до особи будь-яких заходів впливу чи відповідальності за дії, вчинені іншими особами. Водночас ЦВК вважала за необхідне надіслати цю

³ Таке розуміння конституційного положення про індивідуальний характер юридичної відповідальності ЦВК виявляла в багатьох своїх постановках, які стосувалися дій різних кандидатів на пост Президента України. Зокрема, розглядаючи скаргу кандидата на пост Президента України Бродського М.Ю. про проведення передвиборної агітації кандидатом на пост Президента України Януковичем В.Ф. поза встановленими Законом строками, що виразилося в розміщенні на носіях зовнішньої реклами в м. Києві агітаційних матеріалів цього кандидата, ЦВК констатувала, що з доданих до скарги матеріалів не вбачається, що мали місце протиправні дії саме кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. чи Партії регіонів. Такий висновок базувався на положеннях Закону, який зобов'язував відповідні служби місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування знімати в певний час такі матеріали, а також на фактичних обставинах справи: у своїх поясненнях суб'єкти оскарження зазначили, що вони не мають ніякого відношення до виготовлення та використання таких агітаційних матеріалів. Виходячи з тодішніх реалій, останнє викликає великі сумніви: по-перше, навряд чи розміщення такої кількості такого характеру передвиборної агітації у столиці могло мати місце без дозволу відповідного кандидата, який до того ж очолював виконавчу владу, чи, щонайменше, погодження з ним; по-друге, навряд чи сторонні особи, кровно не зацікавлені в перемозі «свого» кандидата, витрачали б великі кошти на такий захід.

Постановою від 16 листопада 2004 року № 1216 ЦВК відмовила в задоволенні скарги Партії регіонів щодо визнання неправомірними дій кандидата на пост Президента України Юценка В.А. з огляду на те, що «за доданими доказами неможливо встановити причетність саме Юценка В.А.» до зазначених у скарзі дій (поширення листівок поза встановленим законом строком проведення передвиборної агітації), дослідження цих доказів «не дало можливості достовірно встановити, хто розповсюджував агітаційні матеріали, за чим дорученням, хто винний у їх розповсюдженні, у який час їх розповсюджували».

скаргу до УМВС України в Миколаївській області «для перевірки та реагування відповідно до законів України»⁴. Хоча за зазначених вище обставин (визнання відсутності порушення обмежень щодо ведення передвиборної агітації), проведення будь-якої перевірки, а тим більше правове реагування, позбавляються сенсу.

З огляду на викладене, логічною була реакція деяких правоохоронних органів, які відмовлялися виконувати такі постанови й повертали їх до ЦВК без виконання. Наприклад, така ситуація склалася з виконанням постанови ЦВК «Про скаргу Партії регіонів» від 12 листопада 2004 року № 1192, у якій ЦВК констатувала, що нею не встановлено, що мали місце дії саме кандидата на пост Президента України Юценка В.А., спрямовані на порушення визначеного Законом України «Про вибори Президента України» порядку проведення передвиборної агітації. Водночас ЦВК постановила надіслати цю скаргу до ГУ МВС України в м. Києві для перевірки та реагування відповідно до законів.

В інших випадках ЦВК ухвалювала рішення про направлення звернення до правоохоронних органів, узагалі не визначивши своєї позиції стосовно предмета скарги, фактично не розглянувши скаргу по суті. Так, це мало місце при розгляді скарги виборця Алімова О.М. щодо порушення кандидатом на пост Президента України Юценком В.А. законних прав виборця під час проведення передвиборної агітації шляхом поширення 12 листопада 2004 року на багатьох каналах телебачення передвиборного агітаційного матеріалу – відеоролика «Наши отцы освободили Украину от фашизма. Мы освободим от бандитов при власти. Это наш долг». ЦВК у своєму рішенні (постанова від 16 листопада 2004 року № 1222) зазначила лише, що Закон зобов'язує її прийняти рішення за скаргою в п'ятиденний строк з дня її отримання. Що стосується направлення звернення із цього приводу до МВС України, то, як і зазвичай, ЦВК

⁴ Аналогічне обґрунтування свого рішення ЦВК виклала в низці інших постанов: від 12 листопада 2004 року № 1189, від 12 листопада 2004 року № 1190, від 16 листопада 2004 року № 1219.

послалась при цьому на частину дев'ятнадцяту статті 64 Закону України «Про вибори Президента України», а також зазначила, що приймає таке рішення, «враховуючи, що викладені у скарзі Алімова О.М. обставини вимагають проведення процесуальних дій, а наведені в ній факти потребують встановлення»⁵. Хоча за такої ситуації логічним було б не приймати рішення за скаргою по суті до завершення проведення міліцією перевірки та отримання від неї відповіді про її результати.

Направлення ЦВК звернення до правоохоронних органів у разі часткового задоволення скарги суб'єкта звернення (7 випадків). При цьому в 6 випадках це задоволення якраз і полягало в тому, що скарга направляється до правоохоронних органів, про що, крім іншого, у своїй скарзі просив суб'єкт звернення. Таке рішення ЦВК міститься у її постановках «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Базилюка О.Ф. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Пермінева В.І.» від 10 вересня 2004 року № 516, «Про скаргу виборця Нікітенка В.О.» від 22 жовтня 2004 року № 992, «Про скаргу виборця Литвина С.В.» від 28 жовтня 2004 року № 1045, «Про скаргу виборця Пальчуна С.В.» від 28 жовтня 2004 року № 1046, «Про скаргу виборця Бойко О.М.» від 28 жовтня 2004 року № 1052, «Про скаргу виборця Бойко О.М.» від 28 жовтня 2004 року № 1053. В одному випадку (постанова ЦВК «Про скаргу виборця Черевко О.Г.» від 12 листопада 2004 року № 1200) узагалі не зрозуміло, в чому саме полягало часткове задоволення скарги суб'єкта звернення. Як впливає із цієї постанови, суб'єкт звернення у своїй скарзі просить ЦВК «визнати дії кандидата на пост Президента України Ющенко В.А. щодо проведення заходів передвиборної агітації в людних місцях шляхом виготовлення та розповсюдження агітаційних матеріалів без дотримання вимог законодавства України неправомірними та оголосити йому попередження». Підстав для задоволення таких вимог ЦВК не знайшла. Однак у резолютивній частині своєї постанови вона зазначила, що задовольняє скаргу Черевко О.Г. частково й направляє

⁵ Таке ж рішення ЦВК прийняла за аналогічною скаргою виборця Романенка В.М. (постанова від 16 листопада 2004 року № 1221).

її до ГУ МВС України в м. Києві, а в решті вимог заявника відмовляє. Судячи з усього, у скарзі також викладалася вимога направити її до правоохоронних органів, чого не було зазначено в самій постанові. Тобто в даному разі має місце не зовсім якісне «відпрацювання» змісту постанови.

У більшості випадків ЦВК не обґрунтовувала необхідність направлення звернення до правоохоронних органів (чого, як уже зазначалося, Закон щодо певної категорії звернень, а саме тих, які стосуються порушень обмежень передвиборної агітації, і не вимагає). У її відповідних постановках лише вказувалося на положення частини дев'ятнадцятої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України» як на правову підставу звернення до правоохоронних органів. І лише в окремих випадках у постановках ЦВК містилося обґрунтування такої необхідності. Так, залишаючи в одній частині без розгляду, а в іншій – без задоволення скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Януковича В.Ф. у територіальному виборчому окрузі № 107 Цкїтішвілі Е.О., у якій порушувалося питання про визнання неправомірними дій довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. Катеринчука М.Д. та координатора виборчого штабу кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. Водолазької О.О. щодо проведення заходів передвиборної агітації на користь кандидата на пост Президента України Ющенка В.А., ЦВК у постанові від 1 жовтня 2004 року № 757 зазначила, що надсилає цю скаргу та додані до неї матеріали до УМВС України в Луганській області, виходячи з того, що доданий до скарги друкований матеріал передвиборної агітації не містить усіх передбачених законом даних, які обов'язково мають бути зазначені в таких матеріалах.

У деяких випадках ЦВК обґрунтовувала необхідність направлення звернення до правоохоронних органів потребою проведення процесуальних дій, не вказуючи при цьому характеру таких дій та їх мети або/та виходячи з того, що встановлення викладених у скарзі обставин потребує додаткової перевірки (наприклад, постанова «Про скаргу Партії регіонів України» від 13 жовтня 2004 року № 861).

В абсолютній більшості випадків звернення до правоохоронних органів ЦВК при розгляді питання на своєму засіданні не встановлювала порушень закону й не констатувала цього у своїх постановах. Лише у двох випадках у своїх постановах ЦВК відзначала такі порушення.

Це мало місце при розгляді депутатських звернень народних депутатів України В. Бондаренка та Р. Безсмертного. Так, приймаючи рішення про направлення депутатського звернення до МВС України, ЦВК у своїй постанові «Про депутатське звернення народного депутата України Безсмертного Р.П.» від 14 жовтня 2004 року № 897 зазначила, що «зі змісту викладених у депутатському зверненні народного депутата України Безсмертного Р.П. (у разі їх підтвердження) фактів вбачаються ознаки порушення Закону України «Про вибори Президента України» з боку суб'єктів виборчого процесу та інших осіб, зокрема вимог, передбачених статтями 6, 58 та 59 вищезазначеного Закону». Аналогічне формулювання застосоване ЦВК і в постанові «Про звернення народного депутата України Бондаренка В.Д.» від 22 жовтня 2004 року № 988.

Обґрунтованість окремих звернень ЦВК до правоохоронних органів викликає сумніви. Зокрема, ідеться про таке її рішення, викладене у постанові «Про скаргу кандидата на пост Президента України Базилюка О.Ф.» від 14 жовтня 2004 року № 891. У своїй скарзі суб'єкт звернення просив ЦВК визнати неправомірними дії довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. у територіальному виборчому окрузі № 60 Павленка Ю.О., який на складі № 56 Національного виставкового центру України «Експоцентр» демонстративно розривав поліграфічну продукцію, яка належала суб'єкту звернення, – Всеукраїнський суспільно-політичний тижневик «Славянские новости», спецвипуск № 1 від 25 серпня 2004 року, а також інші агітаційні матеріали.

ЦВК у постанові констатувала, що з пояснень, наданих уповноваженим представником кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. Ключковським Ю.Б., вбачається, що жодних дій, спрямованих на знищення зазначених вище

матеріалів, зокрема з боку Павленка Ю.О., *не чинилося*. Крім того, ЦВК дійшла висновку, що з доданих до скарги фотографій *неможливо встановити обставини*, які б свідчили про знищення Павленком Ю.О. зазначених агітаційних матеріалів.

Виходячи із цього, ЦВК відмовила в задоволенні скарги Базилюка О.Ф., вирішивши при цьому надіслати його скаргу та додані до неї матеріали до МВС України. Як зазначається в постанові, ухвалюючи таке рішення, ЦВК виходила з того, що Базилюк О.Ф. «у скарзі зазначає про знищення та пошкодження належного йому майна – передвиборної агітації, що відповідно до частини четвертої статті 13 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» дає підстави направити всі наявні в Комісії матеріали до правоохоронних органів».

Видається, що в даному разі у ЦВК не було правових підстав направляти звернення до правоохоронних органів з посиленням на положення частини четвертої статті 13 Закону України «Про Центральну виборчу комісію». Адже передбачена ними норма встановлює, що ЦВК направляє звернення та відповідні матеріали до компетентних органів «у разі виявлення в процесі розгляду питання на засіданні Комісії *ознак вчинення злочину чи іншого правопорушення*». Ознак таких правопорушень, як це впливає зі змісту зазначеної постанови, Комісія на своєму засіданні не виявила.

Це ж стосується постанови ЦВК «Про скаргу виборця Козаченко Т.А.» від 28 листопада 2004 року № 1272, якою було ухвалено звернутися до УМВС України в Хмельницькій області на підставі частини четвертої статті 13 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», хоча ознак будь-якого правопорушення на засіданні Комісії встановлено не було (у скарзі йшлося про факт порушення підрахунку голосів на виборчій дільниці).

У низці випадків ЦВК не виконувала вимог закону щодо передачі до правоохоронних органів разом із зверненням відповідних документів, що фактично виключало можливість проведення перевірки викладених у скаргах фактів. В окремих випадках до правоохоронних органів не передавалися навіть скарги.

Так, резолютивною частиною ухвалені ЦВК постанови «Про скаргу виборця Чоловського Я.І.» від 20 листопада 2004 року № 1240 передбачено «направити скаргу виборця Чоловського Я.І. до Генеральної прокуратури України для перевірки і реагування відповідно до законів України». Разом з тим, на виконання цієї постанови до Генеральної прокуратури України було направлено лише саму постанову. Це впливає з листа заступника Генерального прокурора України О. Колінко до ЦВК від 1 грудня 2004 року № 07/1-6819-04, у якому зазначається, що до Генеральної прокуратури України надійшла постанова ЦВК від 20 листопада 2004 року № 1240 «Про скаргу виборця Чоловського Я.І.» для перевірки та реагування. Проте на порушення Закону України «Про Центральну виборчу комісію» (частина четверта статті 13) відповідних матеріалів, як і скарги Чоловського Я.І., разом з постановою не надіслано. «При надходженні матеріалів, – зазначалося в листі, – буде організовано перевірку і вжито, за наявності підстав, заходів прокурорського реагування відповідно до закону». До відома, у скарзі виборця Чоловського Я.І., яку підписали ще сорок два працівники дочірньої компанії «Укргазвидобування» Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України», ішлося про те, що 17 листопада 2004 року керівництво зазначеної дочірньої компанії звернулося до працівників компанії з вимогою надати свої відкріпні посвідчення для повторного голосування на виборах Президента України з метою складення списків виборців, голосування яких буде організоване не за місцем їх постійного проживання. У скарзі також зверталася увага на попередження адміністрації компанії про застосування адміністративних заходів до працівників.

На лист заступника Генерального прокурора України ЦВК 6 грудня 2004 року надіслала до Генеральної прокуратури України скаргу виборця Чоловського Я.І.

Таким чином, оперативного й належного реагування прокуратури на звернення ЦВК, а тим більше запобігання порушенню виборчих прав громадян, забезпечено не було (сама скарга надійшла до ЦВК 18 листопада, а повторне голосування з виборів

Президента України відбулося 21 листопада 2004 року). Для цього прокуратура (а в інших випадках – інші правоохоронні органи) не мали достатніх матеріалів для проведення перевірки.

Про ненаправлення відповідних матеріалів до постанови ЦВК від 10 вересня 2004 року № 516 до ЦВК зверталось керівництво УМВС України в Донецькій області, куди для виконання було спрямовано зазначену постанову, у пункті 2 якої передбачалося «надіслати скаргу... та додані до неї матеріали».

Подібна ситуація склалася із забезпеченням виконання постанов ЦВК від 11 жовтня 2004 року № 825 та № 826.

Вивчення відповідної документації ЦВК дозволило виявити всього 8 документів з повідомленнями правоохоронних органів про проведену перевірку звернень ЦВК до них та її результати.

Зі змісту більшості матеріалів не вбачається результатів такої перевірки.

В одному випадку правоохоронний орган звернувся до ЦВК з проханням надати саму скаргу, про яку йшлося в постанові, а ще у трьох – відповідні додаткові документи.

У двох випадках постанови ЦВК (від 12 листопада 2004 року № 1192 та від 20 листопада 2004 року № 1240) були повернуті Печерським РУ ГУМВС України в м. Києві без виконання та з проханням уточнити місця проведення передвиборної агітації, про які йшлося в постанові, та направити постанову на новий розгляд.

В одному випадку ЦВК було поінформовано про вжиття відповідних профілактичних заходів, а ще в одному – про притягнення однієї особи до адміністративної відповідальності⁶ та направлення матеріалів для продовження перевірки до іншого правоохоронного органу – Державної податкової адміністрації м. Києва.

⁶ Ідеться про притягнення до адміністративної відповідальності водія, який перевозив без відповідних документів агітаційні матеріали кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. та керував транспортним засобом з технічними несправностями (постанова «Про скаргу Партії Регіонів України» від 13 жовтня 2004 року № 861).

У багатьох випадках (таких випадків виявлено щонайменше 48) ЦВК, розглядаючи скарги і приймаючи по них постанови, не ухвалювала рішення звернутися до правоохоронних органів з необхідністю проведення відповідної перевірки, хоча закон цього вимагав. Це стосується передусім випадків розгляду скарг про порушення обмежень ведення передвиборної агітації, тобто випадків, коли скарги щодо таких порушень мають обов'язково направлятися до правоохоронних органів (частина дев'ятнадцята статті 64 та частина четверта статті 102 Закону України «Про вибори Президента України»)⁷. Це при тому, що в деяких таких скаргах містилася пряма вимога «направити скаргу до відповідних правоохоронних органів для перевірки та реагування» (постанова від 2 вересня 2004 року № 463).

А в одному випадку ЦВК не направила звернення до правоохоронних органів, *установивши факт порушення* положень частини сімнадцятої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України», тобто проведення передвиборної агітації поза встановленими законом строками. Ідеться про постанову ЦВК від 20 листопада 2004 року № 1249 «Про скаргу Партії регіонів», якою визнано неправомірними дії кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. щодо проведення ним передвиборної агітації під час публічного заходу, який відбувся 6 листопада 2004 року на Майдані Незалежності в м. Києві.

Деякі висновки

1. Якщо виходити з того, що правова позиція при застосуванні Закону включає в себе вибір відповідної правової норми та обґрунтування необхідності її застосування на підставі аналізу фактичних обставин справи, то слід констатувати, що ЦВК не

⁷ Див., зокрема, постанови ЦВК № 592 від 18 вересня 2004 року, № 630 від 20 вересня 2004 року, № 892 від 14 жовтня 2004 року, № 1047 від 28 жовтня 2004 року, № 1094 від 31 жовтня 2004 року, № 1262 від 21 листопада 2004 року, № 1353 від 22 грудня 2004 року, № 1364 від 25 грудня 2004 року, № 1384 від 28 грудня 2004 року.

завжди належним чином обґрунтовувала необхідність застосування того чи іншого положення Закону. Виходячи з цього, її правова позиція в ряді випадків була нечіткою, недостатньо зрозумілою, а головне – неаргументованою з правової точки зору.

2. Правові позиції ЦВК щодо звернення до правоохоронних органів для перевірки та реагування відповідно до законів на факти порушень виборчого законодавства не відзначаються однаковим підходом в однакових з правової точки зору ситуаціях. Більше того, для вирішення однакових правових ситуацій ЦВК демонструвала різні правові підходи.

3. Видається, що різні підходи формування правової позиції з питання звернення ЦВК до правоохоронних органів головним чином не обумовлювалися недосконалістю відповідних положень виборчого законодавства, а мали інші причини.

Разом з тим, потребує вивчення та обговорення доцільність збереження у виборчому законодавстві положення про обов'язкове направлення до правоохоронних органів заяв та скарг щодо порушень обмежень передвиборної агітації. Видається, що це потрібно робити у двох випадках: 1) коли існує необхідність проведення додаткової перевірки викладених у заявах та скаргах фактів та/або 2) коли за результатами їх розгляду ЦВК необхідно вжити відповідних заходів правового реагування, застосування яких належить до компетенції відповідних правоохоронних органів.

*В.М. Шаповал,
заступник Голови
Конституційного Суду України, професор*

ДЕЯКІ МІРКУВАННЯ ЩОДО ВИБОРЧОГО ПРАВА ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ (Виступ на конференції)

Хотів би коротко висловити деякі міркування з приводу двох-трьох питань, що обговорювалися тут. Насамперед хотів би сказати, що мене приємно здивувала відкритість, режим відкритості, у якому функціонує сьогодні Центральна виборча комісія. Сьогоднішній захід – це свідчення такого режиму відкритості. Я щиро заздрую психологічній готовності присутніх тут членів Центральної виборчої комісії слухати не завжди приємні побажання. Скажу відверто, у мене виникла вчора, а сьогодні укріпилася така думка, що Конституційному Суду України бракує такого середовища для обговорення. Воно й факхове, воно й по-громадському зацікавлене. Тут багато цінного.

Я хотів би сказати кілька слів про акти ЦВК. Як на мене, єдиним видом (формою) правових актів ЦВК є постанова. Я прекрасно розумію масштаб проблеми, якої вчора торкався професор М. Козюбра. Наприклад, Президент України застосовує вето і при цьому повертає до Верховної Ради закон разом з відповідним листом. Чи є такий лист актом Президента? Очевидно, що є. І цей акт-лист виданий у межах конституційних повноважень Президента України. Або, скажімо, звертається Президент як суб'єкт права на конституційне подання до Конституційного Суду. Знову ж таки, з такою метою направляє листа. Очевидно, що такий лист – це акт Президента. Мені здається, що треба розрізняти правові акти в такому широкому сенсі, а з іншого боку – говорити про правові акти як «матерію», яка може бути предметом судового розгляду. Тобто, якщо правовий

акт є таким, що його законність може бути оспорена в суді і суд може з цього приводу прийняти рішення, то це правовий акт у вузькому сенсі. І я вважаю, що тільки постанови ЦВК можуть бути оспорені в суді.

І другий момент. Я дещо здивований підходом, що вже, мабуть, укорінився у практиці ЦВК, згідно з яким Комісія не може видавати акти тлумачення. Власне кажучи, без тлумачення законів не можна застосовувати. Застосовуючи, скажімо, Закон «Про вибори Президента України», ЦВК його тлумачить. Таке тлумачення і буде, мабуть, правовою позицією ЦВК. Я вважаю, що будь-який орган державної влади має право в межах своєї компетенції на певну нормотворчість. Якщо в когось виник сумнів з приводу такого підходу, сформульованого у вигляді правової позиції, то постанову ЦВК можна оспорити в суді. Або звернутися до Конституційного Суду, і він своїм офіційним тлумаченням перекреслить вашу правову позицію або підтвердить її. У мене є переконання, що будь-який орган, який займається правозастосовчою діяльністю, має можливості для відповідного тлумачення.

Вибори Президента України 2004 р. зачепили всі державні інститути. Конституційний Суд України у зв'язку з виборами Президента України теж вчиняв певні дії. Так, Конституційним Судом у найкоротший термін було прийняте рішення стосовно конституційності Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України». Це дійсно по-своєму видатна подія, адже розгляд відповідної справи тривав менше ніж тиждень. Такого в практиці Конституційного Суду ще не було. І це свідчить про екстремальні умови, у яких перебувало все українське суспільство.

Але, дещо відходячи від тієї проблеми, якій присвячена конференція (мені якось не з руки характеризувати правові позиції Центральної виборчої комісії), я перевів би «стрілки» у площину тих питань теоретичного і практичного характеру, тих дій чи подій, що сукупно називаються конституційною реформою в Україні.

Очевидно, що Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. є предметом широкої уваги в цілому. Але я буду концентрувати вашу увагу саме на питаннях виборчого права.

Почну з перехідних положень за змістом цього Закону. Їх третій пункт містить припис, згідно з яким конституційний склад Верховної Ради обирається в 2006 р. на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування на засадах пропорційної системи.

Тут є два сюжети, про які слід сказати. Зокрема, мені прикро спостерігати, коли в чинній Конституції є певні юридичні некоректності, які стосуються виборчого права, і вони відновлюються в цьому Законі. Я розумію, що таке загальне й рівне виборче право; це значить, що воно може бути теоретично не загальним і практично не рівним. Але чому ми пишемо про пряме виборче право? Непрямого виборчого права не існує. Термінологія «пряме виборче право» юридично некоректна. Можна говорити про прямі вибори як відповідний процес, можна говорити про непрямі вибори, наприклад, коли президента обирає парламент. Але в даному контексті ця норма сприймається як така, що по суті «компрометує» текст Конституції.

Відхиляючись від теми, зауважу, що, коли я читаю словосполучення «депутатська фракція», у мене виникає в уяві розчленоване тіло депутата. Тому що парламентська фракція – це частина парламенту. А що таке депутатська фракція? Прикро, що в конституційному тексті трапляються такі некоректності.

Я хотів би звернути увагу на поняття «пропорційна система». Я переконаний, що ніякого обмеження прав у зв'язку з проведенням пропорційних виборів в Україні та в інших країнах (і ми свідомі, що такими є вибори в багатьох європейських країнах) немає. Проте в нас коли-не-коли до цієї теми повертаються. На конференції в одному відомому юридичному вузі час від часу з цього приводу виникає «дискусія», і при цьому оцінки часом змінюються на протилежні. Так, два роки тому я читав у доповіді головуєчого на конференції, що пропорційна виборча

система обмежує права громадянина. Сьогодні, після того як цей Закон був прийнятий, з тих же вуст я почув протилежну думку.

На сучасному етапі участь у виборах, у тому числі в Україні, це не тільки право громадянина, а й функціональний обов'язок суспільства щодо формування влади. Вибори як елемент демократії саме й визначають громадянське суспільство, якщо ці вибори реальні. Виборче право в Україні – це право громадян, а не обов'язок, як, наприклад, у країнах Бенілюкса. Водночас вибори та участь у виборах є певною суспільною функцією, яка забезпечується державою. І до виборчої системи треба підходити більш функціонально, без емоцій.

Питання виборчої системи є питанням юридичної технології, а не питанням прав людини. Виборча система – це порядок визначення результатів виборів. Ми всі є учасниками реалізації певних суспільних функцій, чи то при балотуванні, чи при голосуванні на виборах. Вибори є технологія, спосіб формування органів влади, який базується на виборчому праві як на суб'єктивному праві громадян.

Правової проблеми з вибором щодо пропорційної системи не існує. Це проблема політичної доцільності. Очевидно, можна дискутувати, чи готова зараз Україна до такого вибору, чи потрібно це сьогодні, чи сприятиме це розвитку партійної системи, чи ні. Але, повторюю, це проблема доцільності. Юридично тут усе бездоганно.

Є ще кілька моментів, які я хотів би зачепити стосовно виборчого права, концентруючи увагу на певних аспектах пасивного виборчого права, або права балотуватися. Існують держави, конституції яких містять норми, за якими член парламенту, обраний за списками однієї партії, у разі зміни фракційної належності після обрання, автоматично втрачає мандат. Подібна норма є, зокрема, у конституції Португалії. У разі набуття чинності Законом «Про внесення змін до Конституції» Україна буде єдиною державою, де відповідне питання буде вирішуватися керівництвом тієї політичної партії, за списками якої

майбутній депутат балотувався на парламентських виборах. В інших країнах, про які я говорив, це відбувається автоматично. Депутат, який поміняв партійну належність, уже через такий юридичний факт втрачає мандат. У нашому випадку відбувається втрата мандата на основі партійного рішення. Тут існує проблема, але це, на мою думку, проблема доцільності. І я вважаю, що дискусії про те, що це юридично неправильно, навряд чи мають під собою ґрунт.

Дискусійною є стаття, за якою Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу. Важко уявити, за яких умов при пропорційній системі третина складу Верховної Ради не буде обрана. Навіть за змішаної системи не буде ніколи такого, коли б на одну третину Верховна Рада була не укомплектована. Тобто ця норма розрахована на мажоритарну систему. Таким чином, є суперечності між відповідними нормами Закону «Про внесення змін до Конституції України», а саме: пунктом 3 його Розділу «Прикінцеві та перехідні положення» та частиною першою Статті 82.

ДЕЯКІ ТЕОРЕТИЧНІ І ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА З ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

1. Вибори, як найбільш масовий процес, який тільки знає право¹, є юридичним актом, умови і процедури якого регламентуються державою й завдяки якому народ, проголошений у Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади», виражає свою волю про склад органу народного представництва. За допомогою цього акту політична воля народу безпосередньо перетворюється на владну політичну структуру – парламент.

2. Об'єктивна необхідність організації виборів до органу народного представництва державою впливає: а) з того факту, що парламентські вибори, будучи масовим заходом, вимагають точного визначення компетенції, строків, формальностей і процедури; б) з потреби домовлятися наперед про умови участі у виборах, висування кандидатур, подання й підрахунку голосів, переведення отриманих голосів у мандати, підведення підсумків голосування. Усі ці умови мають бути визначені, але сам народ зробити цього не може. Тому найважливіші моменти виборів він віддає державі.

3. Вибори отримують обов'язкову силу формально завдяки органам, яким доручено керування процесом виборів та отриманням їх результатів. Чинний Основний Закон України утримується від визначення кола та повноважень цих органів. Згідно з пунктом 21 статті 85 Конституції, зафіксована норма, яка

¹ Див.: Государственное право Германии / Сокращ. перевод с нем.: В 7 томах. – Т. 1. – М., 1994. – С. 124.

встановлює повноваження Верховної Ради України щодо призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України. Статус Центральної виборчої комісії як постійно діючого державного органу, що забезпечує організацію та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, а також всеукраїнських референдумів, визначається тільки Законом України «Про Центральну виборчу комісію» від 17 грудня 1997 р.

Зауважимо, що в конституціях окремих країн спеціально застерігається законодавча регламентація діяльності цих органів (наприклад, стаття 26 австрійської, стаття 71 білоруської, стаття 113 португальської конституцій). Найдокладніше регламентується статус Вищої Виборчої Комісії у статті 79 Конституції Туреччини. Цікавим є і те, що рішення цієї Комісії не можуть бути оскаржені. Такий підхід уявляється досить обґрунтованим, хоч би з огляду на важливість інституту виборів. Бажано було б при перегляді чинної Конституції України врахувати цей позитивний досвід.

4. У континентальних країнах Європи конституційна доктрина виходить з постулату, що вибори до законодавчого органу є відбором до нього представників шляхом голосування². Парламентські вибори, визначаючи долю окремого майбутнього депутата, є, з одного боку, персональними рішеннями. Але оскільки основною метою суб'єктів виборчого права є *намагання отримати якомога більшої частки влади* у представницькому органі для власної політичної течії, то найважливішим у виборчій кампанії, що дозволяє вирішити основне завдання, є створення уряду. Якщо абсолютна більшість однієї партії у Верховній Раді в умовах сучасної України є малоімовірною, то постає питання про створення коаліції. У будь-якому випадку вибори депутатів щоразу перетворюються на вибір політичного спрямування розвитку країни. Загальносвітова тенденція є такою, що ритм політичного життя дедалі більше визначають політичні партії.

² Див., зокрема: *Прело М.* Конституционное право Франции / Пер. с франц. - М., 1957. - С. 399.

5. З огляду на вказані обставини, і це стало зрозумілим уже не тільки вченим-правознавцям і політикам, а й державним чиновникам. Тепер перед Україною постало завдання переходу на *пропорційні вибори*. Саме на такому терміні наполягав Л. Дюгі ще на початку ХХ ст.³ Ведучи мову про пропорційні вибори, ми маємо на увазі не математичну точну пропорцію (що матеріально неможливо) між кількістю депутатів, наданих кожною партією, та її чисельним значенням, а тільки наближену пропорцію.

Важливим конституційним фактором є питання про те, наскільки нейтральною має бути позиція держави та її органів до організації і проведення парламентських виборів, особливо виходячи з того, що влада надає для цього значні матеріальні засоби. Водночас не слід забувати, що вибори як правове поняття повинні включати не тільки процедури та *підготовчу* роботу до них, а й змагання до залучення виборців. Нарешті, вибори мають *стати справжнім святом народовладдя* з усіма його атрибутами. Такий підхід до феномену парламентських виборів має знайти й відповідне законодавче закріплення.

6. Нове або оновлене демократичне законодавство України про вибори народних депутатів потребує створення гнучкої власної системи захисту виборчого процесу. *Вільні вибори мають гарантуватися* всіма конституційними органами держави, спеціальними незалежними органами, включаючи громадські інституції. Вимушені констатувати, що правовий захист під час виборів на фоні зарубіжного досвіду в Україні не регулюється належним чином, згідно з чинною Конституцією. Це, звичайно, конституційно-правовий курйоз!

7. Як зазначав колишній голова індійської виборчої комісії Т.Н. Сешан, «проведення справжніх гідних виборів вимагає наявності чотирьох складових: а) виборчого закону, в якому закріплені норми, які забезпечують реалізацію вільних і чесних виборів; б) виборчої комісії, реально автономна і безбоязна; в) адміністративних процедур, що гарантують будь-якій...

³ Див.: Дюги Л. Конституционное право: Общая теория государства. – Ч. II. – М., 1908. – С. 513–517.

людині можливість віддати свій голос вільно і без страху; г) електорату, у повній мірі обізнаного про свої права та обов'язки».

Можна погодитись із цим висловлюванням, але водночас видається, що *адміністративні процедури будуть дійовими за умов* ефективної діяльності відповідних органів, у тому числі й виборчих.

8. Природно, що в демократичних державах органи, котрі проводять вибори, відіграють досить важливу роль у процесі формування інститутів державної влади та місцевого самоврядування, причому таких інститутів, які володіють найвищими повноваженнями на відповідному рівні. У результаті виборів влада, що належить народові, передається його представникам.

Організують же процес волевиявлення народу, підраховують подані голоси (пригадаймо в цьому зв'язку слова, які приписують Й.В. Сталіну «не важливо, як проголосують, важливо, як підраховують голоси»), підводять підсумки виборів і проголошують про їх результати *виборчі комісії*;

9. Отже, з одного боку, під час проведення виборів багато що залежить від ефективності роботи виборчих комісій, від злагодженого функціонування всіх ланок системи виборчих органів; а з іншого – чесність виборів багато в чому визначається сумлінністю виборчих органів, прозорістю ряду процедур, відкритістю виборчих органів для взаємодії з недержавними, не муніципальними організаціями та засобами масової інформації (ЗМІ).

На думку відомого бразильського юриста, фахівця в галузі виборчого права Г. Жардина, «у демократичній державі, у якій панує право, що спирається на громадянські свободи, які визначають дії цієї держави, рідко яка функція, якщо вона здійснюється неналежним чином або недостатньою мірою, може завдати такої ж значної шкоди, як організація виборчого процесу».

Зі сказаного випливає, що виборчі органи посідають особливе місце в системі державних органів (інституцій). Мабуть, недаремно професор, завідуючий сектором РАН О.С. Автономов називає цю систему *виборчою владою* (Див.: Автономов А.С. Избирательная власть. – М., 2002. – 88 с.)

10. Організаційна самостійність виборчих органів забезпечується рядом факторів. Насамперед це самостійний правовий статус виборчих органів, встановлений законом. Наступне, це особливий спосіб формування цих органів (утворення, зміна складу, припинення повноважень здійснюється у встановленому законом порядку) та на визначений строк. Далі, виборчі органи мають право самостійно, без зовнішнього втручання, вирішувати справи у межах своїх повноважень. Нарешті, виборчі органи незалежні у фінансовому відношенні: їх фінансування здійснюється безпосередньо з бюджету.

Намагання надати найбільшу автономію виборчим органам призводить до того, що в ряді країн створені *спеціалізовані судові органи*, які займаються виборчими справами. (У Бразилії, наприклад, це Вищий виборчий суд та регіональні виборчі суди. Вищий виборчий суд складається з трьох членів Верховного Суду, до функції яких входить Конституційний контроль, двох членів Верховного Суду загальної юрисдикції, а також адвокатів, при цьому два з них призначаються Президентом.)

У Польщі виборчі комісії на загальнонаціональному та воєводському рівнях формуються виключно із членів судів відповідного рівня. Зокрема, Національна виборча комісія включає по 3 представники Верховного суду, Конституційного трибуналу й Вищого адміністративного суду. Кожний з названих органів обирає зі свого складу представників до Національної виборчої комісії й передає списки для затвердження (звичайно, формального) Президенту.

Воєводські виборчі комісії формуються Національною виборчою комісією із суддів відповідних місцевих судів за поданням Міністерства юстиції. Крім того, до складу воєводської виборчої комісії включається і представник Національної виборчої комісії. Дільничні виборчі комісії утворюються низовими радами гмін із числа виборців, які проживають на відповідній території. На практиці ці члени добираються за критерієм із кандидатур, висунутих політичними партіями, які беруть участь у виборах.

Аналогічно формуються виборчі комісії в **Хорватії**.

В Австрії до складу Австрійської виборчої комісії входять три члени. Протеапарат комісії складається з 730 фахівців з організації та проведення виборів.

У ФРН керівництво виборами на федеральному рівні здійснює Федеральна виборча комісія, на земельному рівні – земельні виборчі комісії, на рівні округів – окружні керівники. Дільничні виборчі комісії утворюються для кожної дільниці. Комісія очолюється керівником.

Федеральний керівник виборів та його заступник призначаються міністром внутрішніх справ. Усіх інших членів Федеральної виборчої комісії призначає федеральний керівник. На земельному рівні всі виборчі комісії призначаються земельними урядами. Членів комісії призначаються керівниками.

11. Таємне голосування.

У США за допомогою виборчої машини здійснюється *контроль за голосуванням*, оскільки можливі фальсифікації за допомогою підміни бюлетенів і допуску до голосування однієї й тієї ж самої особи декілька разів.

Противагою цьому є громадський контроль, допуск спостерігачів, ЗМІ.

*Б.А. Руснак,
доцент, Західноукраїнський
економіко-правничий університет, м. Чернівці*

ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРОВЕДЕННЯ СПОСТЕРЕЖЕННЯ ПІД ЧАС ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Важливим інструментом забезпечення чесних і прозорих виборів Президента України є передбачений виборчим законом інститут спостереження. Правовою основою цього інституту є положення статей 12, 68, 69 та 70 Закону України «Про вибори Президента України». Скажу одразу, що статус офіційних спостерігачів у редакції Закону 2004 р. урегульовано краще, детальніше, ніж це мало місце в редакції 1999 р.

А втім, чи достатньо чітко й повно врегульовано нині чинною редакцією Закону питання функціонування спостерігачів у виборчому процесі? Є підстави стверджувати, що не зовсім. Найперше, законодавець не дав нормативного визначення (дефініції) цього правового інституту, не визначив його мети й завдання, допустив деякі некоректності у визначенні статусу офіційних спостерігачів. З огляду на те, що законодавець ужив термін «офіційні спостерігачі», логічним буде допустити можливість участі у процесі спостереження й неофіційних спостерігачів.

Звичайно, зі змісту статей 69 і 70 можна визначити призначення й завдання офіційних спостерігачів. Очевидно, воно полягає в забезпеченні або ж у максимальному сприянні забезпеченню дотримання й точного виконання виборчого законодавства на всіх стадіях виборчого процесу, насамперед в роботі виборчих комісій, з метою убезпечити від фальсифікації або спотворення результатів волевиявлення виборців. Хоч це моя суб'єктивна думка, оскільки, повторюю, законодавець цього не визначив.

Чи всі суб'єкти виборчого процесу зацікавлені в досягненні саме такої мети? Напевне, що не всі. Принаймні досвід минулих виборів це підтвердив. Хоча з огляду на те, кому закон надає право мати офіційних спостерігачів, досягти цієї мети загалом можна.

Як відомо, Закон передбачає чотири категорії офіційних спостерігачів: 1) від кандидатів на пост Президента України; 2) від партій (блоків); 3) від іноземних держав; 4) від міжнародних організацій. Зрозуміла річ, що не всі вони мали однаковий правовий статус. Напевне, немає сумніву в тому, що перші дві категорії офіційних спостерігачів є ангажованими своїми, так би мовити, довірителями. Інші дві категорії, на мій погляд, не є ангажованими й, отже, у своїй роботі були більш об'єктивними й неупередженими. Хоч, знову ж таки, досвід минулих виборів засвідчив, що спостерігачі зі Сходу й Заходу різними очима дивилися на одні й ті ж самі речі й давали різні оцінки.

Виникає закономірне запитання, чому законодавець обмежив коло вітчизняних спостерігачів лише спостерігачами від кандидатів і партій (блоків)? Чому не надав права спостереження незаангажованим суб'єктам, скажімо, громадським організаціям, таким, наприклад, як Комітет виборців України тощо? Нам відома дискусія в суспільстві з цього приводу напередодні президентських перегонів. Мені, на жаль, не відомий зарубіжний досвід, проте у ЗМІ оприлюднювалася думка представників іноземних держав і міжнародних організацій на користь права громадських організацій брати участь у спостереженні під час виборів. Принаймні наш поки що чинний Закон про місцеві вибори надає таке право громадським організаціям. Які саме громадські організації допускати до спостереження – це вже інше питання.

Додам лише, що мені нещодавно довелося брати участь у круглому столі в Чернівцях, предметом обговорення якого були нові Закони про вибори народних депутатів України та про місцеві вибори. Так ось, одним із найгостріших питань дискусії було саме питання участі у виборчому процесі громадських організацій. Присутні керівники обласних громадських організа-

цій, підтримані, до речі, науковцями-політологами, наполягали на необхідності внесення змін до згаданих Законів, які б дали змогу громадським організаціям бути суб'єктами виборчого процесу. Можливо, причиною такої постановки питання є те, що багато громадських організацій в Україні надзвичайно політизовані, політично активні. Вважаю, що це питання заслуговує на обговорення учасниками сьогоднішньої конференції.

Інше питання, на якому хотілось би акцентувати увагу, це проблема правової й політичної культури учасників виборчого процесу загалом та офіційних спостерігачів зокрема. У цьому плані я хочу підтримати тезу, висловлену паном Іваном Колесником. Справді, як би ми не вдосконалювали виборче законодавство, не буде бажаного результату, якщо не вжити дієвих заходів щодо підвищення рівня правової та політичної культури всіх суб'єктів виборчого процесу. Адже особливість виборчих законів у тому, що застосовують їх не фахові юристи, а пересічні громадяни, які є членами виборчих комісій, офіційними спостерігачами, довіреними особами тощо.

У минулому році дві інституції, Інститут виборчого права і Проект «Сприяння організації виборів в Україні», провели небачену раніше роботу з підготовки всіх суб'єктів виборчого процесу. Стверджую це як тренер, який також пройшов підготовку в цих інституціях, як активний учасник усіх попередніх виборчих кампаній у незалежній Україні. Раніше ніхто членів виборчих комісій і спостерігачів не навчав, у кращому разі проводилося навчання голів виборчих комісій, їх заступників і секретарів, ну, ще й бухгалтерів. Під час останніх виборів навчанням були охоплені всі категорії суб'єктів виборчого процесу. Інша річ, що далеко не всі з них скористалися цією можливістю. Мене, наприклад, дуже обурював той факт, що в деяких областях на навчання, які проводили згадані інституції, скажімо, від Віктора Ющенка приходили одиниці. А я працював саме в команді В. Ющенка. В інших областях, наприклад у Сумах, серед близько двохсот учасників семінару, який ми проводили, був усього один представник від В. Януковича. Що поробиш, такі вже ми є, що навіть тим, що дається задарма, не вміємо скористатися.

У день голосування кожного туру я мав нагоду відвідати десятки виборчих дільниць і пересвідчитись у якості роботи і членів виборчих комісій, і офіційних спостерігачів. На жаль, вона була невисокою. З Чернівецької області, наприклад, кілька сот осіб виїжджали до Херсонської області для участі у спостереженні за ходом голосування та підрахунку голосів. У нашій області на кожній виборчій дільниці були спостерігачі з Одеської області. Проте мені не відомий жодний випадок подання скарги в установленому Законом порядку ні про порушення, які мали місце в Чернівецькій області, одеситами, ні про порушення в Херсонській області – чернівчанами. Витрачено чимало коштів, а результат нульовий. Причина в тому, що посилали абсолютно невідготовлених людей.

Я можу навести ще одну ілюстрацію з власного досвіду. Мені довелося бути офіційним спостерігачем на проміжних виборах народного депутата України в Одесі 30 травня 2004 р. На виборчій дільниці, окрім мене, було ще півтора десятка офіційних спостерігачів, проте Закон «Про вибори народних депутатів України» був лише в мене. Якби я поведив себе так само пасивно, як інші мої колеги, на виборчій дільниці було б грубо порушено процедуру голосування та підрахунку голосів. Проте із Законом у руках мені вдалося випровадити з приміщення для голосування працівників міліції, СБУ та інших представників виконавчої влади, домогтися дотримання передбачених виборчих процедур. Це до того, чи треба вдосконалювати Закон і до якої межі. Якби в Законі не було чітко виписано процедури проведення голосування й підрахунку голосів, мені як спостерігачу не вдалося б виконати свою місію.

Користуючись нагодою, я хочу висловити слова вдячності Юрію Богдановичу Ключковському й у його особі – всім працівникам Інституту виборчого права, а також експертам Проекту «Сприяння організації виборів в Україні» за той значний внесок у піднесення правової та політичної культури суб'єктів виборчого процесу, який вони зробили під час виборів Президента України. Сьогоднішня конференція є ще одним свідченням цього.

Стосовно правових позицій Центральної виборчої комісії з приводу забезпечення спостереження під час виборів Президента України повинен зазначити, що вони, на мій погляд, були правильними. ЦВК своєчасно зреагувала і прийняла відповідну постанову, якою затвердила роз'яснення щодо участі у спостереженні офіційних спостерігачів у другому турі від тих кандидатів на пост Президента України, які, так би мовити, зійшли з дистанції. Наскільки мені відомо, ЦВК здійснила реєстрацію всіх спостерігачів від іноземних держав і міжнародних організацій, їх, як відомо, на цих виборах було безпрецедентно багато. Єдине, що, на мій погляд, було не дуже добре, це те, що на місцях цими спостерігачами, як правило, опікувалися органи виконавчої влади й нерідко везли їх на ті виборчі дільниці, які були вигідні владі.

У цьому зв'язку хотілося б висловити побажання Центральній виборчій комісії: прискорити створення своїх регіональних представництв, які взяли б на себе координацію роботи з проведення навчань різних суб'єктів виборчого процесу й роботу з офіційними спостерігачами від іноземних держав та міжнародних організацій.

Щодо некоректності, допущеної в Законі «Про вибори Президента України» стосовно офіційних спостерігачів. У статті 69 (ч. 7, п. 5 і 6) передбачено право офіційних спостерігачів звертатися до відповідної виборчої комісії зі скаргою щодо порушень цього Закону в разі їх виявлення, а також складати акти про виявлені порушення. Проте у статті 91, яка визначає суб'єктів звернення зі скаргою, офіційних спостерігачів немає. Така розбіжність між цими двома статтями призводила інколи до непорозумінь, коли виборчі комісії відмовлялися приймати скарги від офіційних спостерігачів, посилаючись на статтю 91. Вважаю, що цю розбіжність слід усунути.

І ще одна теза стосовно неофіційних спостерігачів. Чи були такі на минулих виборах? Безперечно. Це передусім представники ЗМІ, які мали право брати участь у роботі виборчих комісій на всіх етапах виборчого процесу, робити аудіо- й відео-

записи. Це також уповноважені представники й довірені особи кандидатів, це, нарешті, самі виборці. Інша річ, які юридичні наслідки мали результати їх спостереження. Думаю, що при вмілій організації роботи можна ефективно використати можливості неофіційних спостерігачів на користь загальній справі. Отже, якщо говорити про інститут спостереження в широкому сенсі, то до нього могло бути причетне досить широке коло осіб. Урешті, так і сталося, і заключним акордом на виборах став Майдан, який і забезпечив торжество права та перемогу Віктора Ющенка.

РЕКОМЕНДАЦІЇ
науково-практичної конференції
«Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії
щодо застосування Закону України
«Про вибори Президента України» у редакції 2004 року»
(м. Косів, 13–15 травня 2005 року)

Науково-практична конференція, яка проходила Інститутом виборчого права спільно із Центральною виборчою комісією, розглянула підготовлений групою експертів Інституту аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо ряду важливих практичних питань застосування виборчого законодавства під час складного й напруженого виборчого процесу 2004 р. Предметом уваги та обговорення стали питання формування виборчих комісій та їх керівного складу, припинення їхніх повноважень та повноважень окремих членів комісій; організації підготовки та проведення виборів у закордонному виборчому окрузі; проведення передвиборної агітації; правового статусу протоколів про підрахунок голосів та встановлення результатів голосування, а також ряд питань, пов'язаних із розглядом скарг щодо виборчих спорів.

Конференція вважає, що вивчення досвіду застосування виборчого законодавства Центральною виборчою комісією як державним органом, який очолює систему виборчих комісій, має важливе теоретичне і практичне значення. Адже саме Центральна виборча комісія покликана забезпечити реалізацію та захист виборчих прав громадян, дотримання принципів і засад виборчого процесу, однакове застосування виборчого законодавства України. Повноцінне й ефективне здійснення цих повноважень є вирішальним з огляду на засадничу роль виборів Президента України, під час яких не лише здійснюються конституційні виборчі права громадян, а й безпосередньо

реалізується суверенітет народу як єдиного носія влади в Україні, який здійснює найвищу державну функцію – визначає главу держави.

У зв'язку із цим конференція відзначає, що проведений аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії, зафіксованих у її актах (постановах) нормативно-методичного, організаційно-розпорядчого та правозахисного типу, є одним із перших кроків щодо вивчення цінного досвіду правозастосовчої діяльності Комісії, важливого для визначення ряду доктринальних положень, удосконалення законодавчого регулювання і практики діяльності насамперед виборчих комісій як спеціальних державних органів управління виборчим процесом.

Конференція підтримує висновки, зроблені в підсумку вивчення питань, що стали предметом аналізу. Узагальнюючи, конференція рекомендує:

– профільному Комітету Верховної Ради України – підготувати й опрацювати пропозиції щодо вдосконалення законодавства, які сприятимуть більш чіткому й однозначному розумінню відповідних норм, заповнять існуючі прогалини та усунуть окремі суперечності чинного виборчого законодавства;

– Центральній виборчій комісії – провести узагальнення власного досвіду правозастосування під час виборчого процесу 2004 р.

Конференція вважає одним із першочергових суспільних завдань органів влади та об'єднань громадян проводити якнайширшу діяльність, спрямовану на підвищення рівня правової й політичної культури всіх учасників виборчого процесу, ознайомлення їх із чинним виборчим законодавством. Особливо важливим є попереднє навчання майбутніх членів виборчих комісій та офіційних спостерігачів. Конференція рекомендує Центральній виборчій комісії розробити систему заходів, спрямовану на залучення ряду громадських організацій до проведення такого навчання під загальним наглядом Комісії.

СПИСОК УЧАСНИКІВ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ

- 1 АНТОНЮК
Валерій Михайлович помічник-консультант народного депутата України
- 2 БАРАБАШ
Олександр Леонідович експерт Проекту АМР США «Сприяння організації виборів в Україні»
завідувач відділу Департаменту конституційного законодавства та державного будівництва Міністерства юстиції України
- 3 БІСИК
Ірина Анатоліївна директор Інституту виборчого права
- 4 БОГАСHEBA
Наталя Владиславівна експерт Проекту АМР США «Сприяння організації виборів в Україні»
- 5 ВОРОБІЙОВ
Олександр Миколайович доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного права Чернівецького Національного університету ім. Ю. Федьковича
народний депутат України,
- 6 ГЕОРГІЦА
Аурел Зіновійович голова підкомітету Комітету Верховної Ради з питань охорони здоров'я, материнства та дитинства
- 7 ГРИГОРОВИЧ
Лілія Степанівна секретар Центральної виборчої комісії
- 8 ДУБОВИК
Сергій Олегович координатор проектів в Україні, співробітник з виборчих питань Організації з безпеки та співробітництва в Європі
- 9 ЕНБЕРГ
Мортон головний консультант Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування
- 10 ЖЕЛТОВА
Ольга Миколаївна

- 11 ІЛЬКОВ
Олександр Михайлович директор юридичного бюро «П.М.П.», експерт Інституту виборчого права
- 12 КАЛЬЧЕНКО
Сергій Віталійович експерт Проекту АМР США «Сприяння організації виборів в Україні»
- 13 КЛЮЧКОВСЬКИЙ
Юрій Богданович президент Інституту виборчого права, народний депутат України, заступник голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування перший заступник начальника управління юстиції Івано-Франківської області, депутат Івано-Франківської обласної ради
- 14 КОВАЛЬЧУК
Володимир Дмитрович доктор технічних наук, професор, ректор Західноукраїнського інституту інформаційних технологій та управління при Донецькому державному університеті управління
- 15 КОГУТ
Василь Михайлович доктор юридичних наук професор, член-кореспондент АпрНУ, завідувач кафедри державно-правових наук Національного Університету «Києво-Могилянська Академія»
- 16 КОЗЮБРА
Микола Іванович уповноважений представник кандидата на пост Президента України на виборах 2004 р. у Центральній виборчій комісії, віце-президент концерну «Правекс»
- 17 КОЛЕСНИК
Іван Іванович експерт Інституту виборчого права
- 18 КОЛІСЕЦЬКА
Лілія Василівна

- 19 МАГЕРА
Андрій Йосипович член Центральної виборчої комісії
- 20 МЕЛЬНИК
Микола Іванович заступник голови Центральної виборчої комісії, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України
- 21 ПОСТОЛЯНІЮК
Романія Антонівна заступник Голови Івано-Франківської обласної Ради
- 22 РАДЧЕНКО
Євген Володимирович радник з питань виборів та управління ОБСЄ
- 23 РОМАНІВ
Любов Дмитрівна директор середньої школи, член територіальної виборчої комісії на виборах Президента України 2004 р.
- 24 РУСНАК
Борис Артемович доцент Західноукраїнського економіко-правничого університету
- 25 РУСНАК
Ірина Мар'янівна викладач загальноосвітньої середньої школи м. Чернівці
- 26 СТЕЦІЮК
Степан Богданович кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Львівського національного університету ім. І. Франка
- 27 СУШИНСЬКИЙ
Олександр Іванович доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи Західноукраїнського інституту інформаційних технологій та управління при Донецькому державному університеті управління
- 28 ШАПОВАЛ
Володимир Миколайович заступник Голови Конституційного Суду України, доктор юридичних наук, професор

-
- | | | |
|----|------------------------------|--|
| 29 | ШАПОВАЛ
Тетяна Віталіївна | аспірант Української Академії
державного управління при
Президентові України |
| 30 | ШОВКОВИЙ
Іван Миколайович | начальник управління Івано-
Франківської обласної
державної адміністрації |



Учасники науково-практичної конференції



Президія конференції



Під час роботи конференції



Під час роботи конференції



Під час роботи конференції



У перерві конференції



У перерві конференції

**Аналіз правових позицій
Центральної виборчої комісії
щодо застосування Закону України
«Про вибори Президента України»
у редакції 2004 року**

Редактор Т.Г. Бондаренко.
Технічний редактор О.П. Бондаренко

Підп. до друку 10.05.2005 р. Формат 60x84/16.

Папір офс. Друк офс. Гарнітура SchoolBook.

Ум. друк. арк. 12,5. Обл.-вид. арк. 10,8. *Зам. 013-05.*

ТОВ «Поліграфічний центр «Фоліант».

04176, Київ-176, вул. Електриків, 26. Тел. 425-30-01.

Свідоцтво Держкомінформу України (серія ДК № 149 від 16.08.2000 р.)