

ІНСТИТУТ ВИБОРЧОГО ПРАВА

**ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО
УКРАЇНИ:
ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ
ЇХ ВИРІШЕННЯ**

(ЗА МАТЕРІАЛАМИ НАУКОВО-ПРАКТИЧНИХ
КОНФЕРЕНЦІЙ ТА КРУГЛИХ СТОЛІВ)

Київ 2005

Це видання стало можливим завдяки підтримки Development Associates, Inc., що виконує Проект «Сприяння організації виборів в Україні» відповідно до Договору про співпрацю № 121 А-00-04-00701-00 з Агентством з міжнародного розвитку Сполучених Штатів Америки (USAID). Думки, висловлені тут, належать авторам і необов'язково відображають точку зору Development Associates чи USAID.



**Development
Associates,
Inc.**

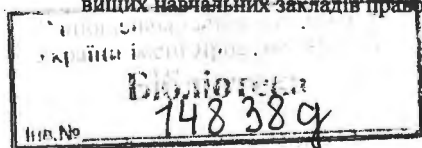


Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення:
В41 (За матеріалами науково-практичних конференцій та круглих столів).
/ Ін-т виборч. права. – К.: ФАДА, ЛТД, 2005. – 180 с.

ISBN 966-7625-91-5.

До збірника увійшли матеріали науково-практичної конференції «Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори Президента України», доповіді, виступи і обговорення учасників круглих столів, присвячених вирішенню проблем щодо вдосконалення виборчого законодавства з виборів народних депутатів України та місцевих виборів, а також окремі публікації, підготовані експертами Інституту виборчого права. До збірника також включені деякі матеріали, присвячені окремим аспектам законодавчого регулювання певних проблем в інших державах.

Збірник розрахований на експертів та фахівців-практиків з питань виборчого права та виборчого процесу. Він може бути корисний студентам вищих навчальних закладів правових спеціальностей.



ББК 67.9(4УКР)300.5

ISBN 966-7625-91-5

© Інститут виборчого права, 2005

Передмова.....	6
РОЗДІЛ I. Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори Президента України».	
Матеріали науково-практичної конференції	8
<i>М. І. Козюбра</i>	
Виборчий процес, право, правосуддя.....	8
<i>В. В. Ковтунець</i>	
Питання територіальної організації та адміністрування виборів Президента України.....	19
<i>Ю. Б. Ключковський</i>	
Протокол про підрахунок голосів - рішення чи засвідчення дій?.....	27
<i>О. М. Ільков</i>	
Розгляд звернень суб'єктів виборчого процесу зі скаргами до Центральної виборчої комісії	32
<i>Ю. Б. Ключковський</i>	
Характер рішень Центральної виборчої комісії за підсумками розгляду скарг	42
<i>М. І. Мельник</i>	
Правові позиції Центральної виборчої комісії щодо її звернень до правоохоронних органів	70
РОЗДІЛ II. Матеріали з підготовки змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України»	83
<i>Н. В. Богашева, Ю. Б. Ключковський</i>	
Еволюція виборчої системи в Україні	83
Круглий стіл	
«Рік до парламентських виборів - 2006: ключові проблеми виборчого Закону»	
<i>М. І. Мельник</i>	
За будь-яких обставин ми повинні мати належне досконале виборче законодавство.....	95
<i>Ю. Б. Ключковський</i>	
Як треба змінювати Закон?.....	97
<i>А. Й. Магера</i>	
Проблемні питання необхідно вирішувати.....	101
<i>В. В. Ковтунець</i>	
Деякі основні проблеми виборчого законодавства.....	102

М. В. Оніщук	
Україні потрібен виборчий кодекс.....	103
Б. Я. Беспалий	
У нас проблема не у виборчому законі, а у свідомому цінічному його порушенні.....	104
Круглий стіл	
«Нова редакція Закону України "Про вибори народних депутатів України"»	
Ю. Б. Ключковський	
Основні положення нової редакції Закону України «Про вибори народних депутатів України»	106
РОЗДІЛ III. Вдосконалення законодавства про місцеві вибори	113
Круглий стіл	
«Шляхи вдосконалення законодавства про місцеві вибори в Україні»	
Ю. Б. Ключковський	
Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні.....	113
В. В. Кравченко, С. О. Мосьонз	
Вибір муніципальної виборчої системи як питання політичної доцільності.....	126
М. І. Ставнійчук	
Роль Центральної виборчої комісії у місцевих виборах	131
О. Л. Барабаш	
Деякі проблеми організації місцевих виборів.....	135
А. П. Мартин	
У прийнятому законі багато прогалин.....	137
В. О. Антоненко	
На часі питання єдиного реєстру виборців	138
П. П. Рудницький	
Місьцеве самоврядування має бути незалежним	139
Б. Я. Беспалий	
Відкладаючи проведення виборів, ми затягуємо реформи	140
С. Б. Гавриш	
Закон про місцеві вибори - результат консенсусу.....	142
В. А. Лебедівський	
Судові рішення про порушення під час виборів мають публікуватися в відкритій пресі	144
О. В. Мазурчак	
Доцільно було б обговорити законопроект з виборцями.....	145

<i>А. В. Дуда</i>	Перехід до пропорційної системи на місцевих виборах є складною проблемою.....	147
<i>В. Я. Прошко</i>	В результаті «шокової політичної терапії» сформується нормальний ринок партій.....	148
РОЗДІЛ IV. Відповідальність за порушення виборчого законодавства.....		150
Круглий стіл		
«Відповідальність за порушення виборчого законодавства під час виборів народних депутатів України»		
<i>О. М. Бандурка</i>	Ми не вводимо новацію, а переймаємо досвід інших країн.....	150
<i>М. І. Мельник</i>	Система відповідальності має існувати.....	151
<i>Г. Й. Удовенко</i>	Забезпечення дотримання прав людини.....	153
<i>М. А. Маркуш</i>	Відповідальність за порушення виборчого права.....	157
<i>О. М. Онищенко</i>	Із статистики порушень виборчих прав.....	160
<i>А. В. Гнатенко</i>	У Кримінальному кодексі доцільна бланкетна норма.....	161
<i>Ю. Б. Ключковський</i>	Дискусія буде продовжуватись.....	162
РОЗДІЛ V. Із зарубіжного досвіду.....		165
М. Прело, Ж. Булуа		
	Політичні інститути та конституційне право (витяги із книги).....	165
	Кримінальний кодекс Німеччини (витяги).....	169
<i>Ю. Б. Ключковський</i>	Про дотримання рівності виборців в умовах мажоритарної виборчої системи.....	171
<i>М. А. Наход</i>	Досвід Великої Британії у реформуванні виборчого законодавства для місцевих виборів: уроки для України.....	174

ПЕРЕДМОВА

Вибори Президента України 2004 року не тільки глибоко сколихнули українське суспільство та міжнародну спільноту, а й виявили певні проблеми у чинному виборчому законодавстві, зокрема його неспроможність перешкодити втручанням державного адміністративного апарату у виборчий процес та запобігти застосуванню адміністративного ресурсу. Тому, незважаючи на досить часті зміни виборчого законодавства (адже практично кожен черговий вибори в Україні проходили за зміненими правилами), стало очевидним, що у формі трьох виборчих законів, прийнятих весною 2004 року, воно не цілком відповідає сучасному рівню розвитку суспільних відносин і потребує перегляду та вдосконалення на підставі детального аналізу та вивчення досвіду попередніх виборів. Частково ці проблеми були вирішені прийняттям Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року». Прийняття цього Закону дало можливість задіяти більш ефективні механізми для забезпечення контролю за дотриманням конституційних виборчих прав громадян України, не порушуючи при цьому норм міжнародного виборчого права. Проте цей паліативний крок не міг вирішити виявлених проблем усього виборчого законодавства України.

Інститут виборчого права провів у 2005 році ряд семінарів, круглих столів та конференцій за участю народних депутатів України, представників Центральної виборчої комісії, фахівців та експертів виборчого права, на яких обговорювались проблеми українського виборчого законодавства, правові позиції Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори Президента України», питання відповідальності за порушення виборчого законодавства. Розв'язання цих проблем розглядалось під кутом уніфікації виборчого законодавства, що в майбутньому стане основою для створення виборчого кодексу. Підсумком такої діяльності став аналіз чинного виборчого законодавства, визначені основні шляхи його вдосконалення з врахуванням позитивного досвіду практичного застосування Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» та законодавчого врегулювання тих проблем, що виникли в ході підготовки та проведення виборів Президента України. Була вироблена спільна позиція щодо того, які положення виборчого законодавства потребують вдосконалення.

Підсумком цієї діяльності стали нові редакції Закону України «Про вибори народних депутатів України» (закон прийнято 7 липня 2005 року) та Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (законопроект № 8096). На цьому діяльність з удосконалення виборчого законодавства не можна вважати завершеною. Питання запровадження Державного реєстру виборців, вирішення проблем, пов'язаних з порушенням виборчого законодавства, регулювання порядку використання засобів масової інформації під час виборчого процесу часто потребує внесення змін до суміжного законодавства.

Пропонована увазі читачів збірка містить ряд матеріалів (доповідей, виступів та обговорення) конференцій та круглих столів, проведених за участю Інституту виборчого права протягом 2005 року, а також деякі матеріали, присвячені зарубіжному досвіду, які поширювалися серед учасників конференцій та круглих столів.

**АНАЛІЗ ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЙ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ
КОМІСІЇ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ**

**«ПРО ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ
Матеріали науково-практичної конференції**

(м. Косів, 13-15 травня 2005 р.)

ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС, ПРАВО, ПРАВОСУДДЯ

М. І. КОЗЮБРА,

*професор, доктор юридичних наук, член-кореспондент
АПРН України, завідувач кафедри державно-правових наук Національного
Університету «Києво-Могилянська Академія», заслужений юрист України*

Конституційно-правовий інститут виборів – один з небагатьох інститутів конституційного права, стосовно якого, з одного боку, розроблені і визнані єдині міжнародні стандарти, зафіксовані як на універсальному (ст. 21 Загальної декларації прав людини 1948 р.), так і на регіональному рівнях (найдетальніше критерії демократичних виборів розроблені в документі Копенгагенської наради з людського виміру ОБСЄ від 29 червня 1990 р.), а з іншого – 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 і підзаконні акти, правові звичаї, судові прецеденти, тлумачення норм про вибори конституційними судами тощо.

Хоча за останні десятиліття окреслилася тенденція до певного розширення предмету 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. При цьому в конституціях більшості країн, у тому числі у 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, встановлених конституцією) є цілком обґрунтованим. Він

обумовлений як надзвичайною важливістю самого предмету 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 і на основі встановлених процедур, характеризується найбільшою стабільністю своїх норм, тривалістю існування і дії і, що з точки зору юридичної особливо важливо, має найвищу (після конституції) юридичну силу в системі національного законодавства. Тому прагнення до максимального урегулювання інституту виборів з допомогою саме закону є цілком виправданим. Не викликають принципових заперечень у зв'язку з цим пропозиції щодо доцільності підготовки в Україні спеціального виборчого кодексу, як це має місце, наприклад, у Франції та деяких інших країнах. Виборчі кодекси справді, як свідчить досвід цих країн, як правило, відзначаються компактністю і 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 він (як, до речі, й інші кодекси) рівнозначний для юристів². У зв'язку з цим заслуговує на увагу досвід деяких інших країн, зокрема Іспанії і сусідньої Молдови, в яких організація і порядок проведення виборів регулюються так званими органічними законами, процедура прийняття яких відрізняється від процедури прийняття звичайних законів, що в свою чергу обумовлює їх пріоритетний характер порівняно з останніми.

Враховуючи той же досвід Франції, який свідчить про те, що виборчий кодекс не вирішує 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.

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

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

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

Як свідчить той же зарубіжний досвід, статус та організація таких органів також далека від уніфікованості. В одних країнах (наприклад, у Австрії, в 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, постійне оновлення їх складу, що сприяє якщо й не повному виключенню політичних пристрастей в їх діяльності, то, принаймні, їх зменшенню. Друга модель спрямована на підвищення рівня професіоналізму в організації виборчого процесу, який, як слушно зазначають прихильники такої моделі, дедалі ускладнюється, що в свою чергу вимагає від осіб, які організують цей процес, спеціальних знань і навиків, 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 професійній основі 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 пост-соціалістичних 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, котра очолює систему виборчих комісій, до якої, крім ЦВК, входять територіальні і 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. Хоча до членів територіальних і дільничних виборчих комісій і висуваються певні вимоги, проте вимоги професійного характеру (відповідної освіти, практичного досвіду тощо) серед них відсутні. Вказані комісії діють тільки під час виборчого процесу, їх повноваження припиняються у визначений законом строк після офіційного оприлюднення результатів виборів.

Незалежно від того, діють названі виборчі комісії на постійній чи тимчасовій основі, всі 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 їх місця в системі розподілу влади. І для цього є, на мій погляд, вагомі підстави, які особливо виразно проявляються у повноваженнях Центральної виборчої комісії.

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

В 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.п.). 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-корнкретизуючою і 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, відносяться повноваження із 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.

Процедура розгляду ЦВК скарг вказаних 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 «квасісудовою» і відповідно ЦВК – «квасісудовим» органом. Загалом поділяючи думку щодо на-

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.

явності у ЦВК певних «квазісудових» ознак, разом з тим, важко погодитись з 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, взагалі відсутній. Це, 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 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 року, масові скарги на бездіяльність і дії ЦВК були викликані значною мірою саме нехтуванням нею повноважень 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 з цим виникають питання, заради пошуків відповіді на які, по суті, й задумана моя доповідь. Чи можуть суди в сучасних умовах бути повністю деполітизованими (адже виборчий процес – це, насамперед, полі-

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 року). – К.: Нора-друк, 2003. – С. 286-289;

Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори Президента України» / *Матеріали до науково-практичної конференції*. – К.: ІВП, 2005. – С. 6.

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

тичний процес), діючи за будь-якої ситуації за відомим латинським висловом «Fiat iusticia, pereat mundus» – «Хай звершиться правосуддя, якщо навіть загине світ», і якщо не може, то де межі такої політизації?

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

Серед доктрин, які можна віднести до концептуальних у з'ясуванні цих питань, слід назвати, насамперед, сформульовану Верховним Судом США в 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 відноситься до повноважень політичних гілок влади – законодавчої та виконавчої.

Вперше застосувавши цю доктрину ще у 1849 році при розгляді звернення повстанців – мешканців острова Роуд стосовно роз'яснення, котра з конфліктуючих сторін представляє республіканський уряд, Верховний Суд США продовжував дотримуватися її й надалі. У 1967 році, наприклад, він на підставі цієї доктрини відмовився розглядати справу про конституційність повноважень Конгресу США на проголошення війни у В'єтнамі, раніше з цих же мотивів не розглядав справ про відправлення Президентом США збройних сил у «гарячі точки» тощо⁶. Нечисленні спроби застосувати цю доктрину робилися також судами європейських країн, зокрема конституційними.

Здавалося б, доктрина «політичного питання» цілком відповідає природі судової влади, яка мала б бути поза політикою і над політикою, на відміну від законодавчої і виконавчої влади, кожна з яких не тільки постійно знаходиться під безпосереднім впливом політичних сил, а й сама є активною політичною силою. 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 від найгуманніших і найблагодініших ідей і юридичних намірів. Воно свідчить, зокрема, по те, що політика і право в процесі пошуку рішень судами часом настільки тісно переплетені, що провести між ними жорстку розмежувальну лінію практично неможливо.

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

У зв'язку з цим чимало європейських фахівців в 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.

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

Суддям дійсно забороняється бути членами політичних партій (хоча і не у всіх країнах), вони не повинні брати участі у 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, знаходитись у якомусь політичному вакуумі, тим більше в умовах крайньої політизації суспільного життя, в яких Україна опинилася на рубежі 2004–2005 років. І не тільки, і навіть не стільки внаслідок власних поглядів суддів (можна заборонити їм членство у 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 в силу природи самої конституції, яка є документом не тільки юридичним, а й політичним. Правда, ступінь їх «політичності» тут також може бути різним: чи не найбільш політизованими є справи щодо консти-

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.

⁹ Лімбах Ю. Вказана праця. – С. 10

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

туційності правових актів, що викликають так звані компетенційні конфлікти, тобто спори стосовно повноважень органів законодавчої і виконавчої влади (в Україні до них додаються органи влади Автономної Республіки Крим) та органів місцевого самоврядування.

Справи, що розглядаються судами загальної юрисдикції, традиційно набагато віддаленіші від політики. Проте, як зазначалося, й 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 oprіч волі їх авторів, справляючи помітний вплив на політичний процес навіть у умовах його більш-менш спокійного розвитку.

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

Таку місію змушений був виконувати і 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 епіцентрі 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 – все це пускалося в хід заради перемоги певних кандидатів. Особливою брутальністю відзначалася остання кампанія з виборів Президента України. Виборче право і реальна політична практика в ній виявилися 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 навіть до цього далеких від політики членів.

Громадянський протест вилився у 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 відрізнялась від революцій XVII–XX століть, зокрема революцій в Росії початку XX століття. 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 під час виборчої кампанії владою.

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

По суті на нього була перекладна функція, яка загалом є прерогативою політичних органів державної влади – тримати під контролем політичну ситуацію, яка все більше загострювалася і ставала дедалі більш вибухо-небезпечною. У зв'язку з цим Суд повинен був шукати шляхи прискорення розгляду справи й ухвалення рішення, дотримуючись при цьому складних юридичних процедур, за своєю природою схильних до 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: вирішувати будь-які політичні конфлікти, навіть найгостріші, судді мають виключно правовими засобами, в межах права і через право, блокуючи свої власні політичні симпатії і переконання. Інакше існує небезпека перетворення суду в придаток інших гілок влади, в знаряддя виконання замовлень політичної кон'юнктури.

Чи справився Верховний Суд України з 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 із своїх статей 1917 року.

Така альтернатива значною мірою виключалася вже з огляду на відзначений 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 внаслідок закладених в самій юридичній формі гносеологічних передумов здатний «заморожувати» сформу-

льовані у ньому положення, що в 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 то й 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 при вирішенні 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 і 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 при вирішенні конкретної справи Суду довелося чи не вперше.

Відсутність виписаних у законі підстав для визнання результатів виборів недійсними зовсім не означає, що право у такій ситуації не має «управи» на владне свавілля – масові брутальні порушення виборчих прав громадян, що 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, внаслідок чого неможливо достовірно встановити результати волевиявлення виборців в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі.

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

ПИТАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

В. В. КОВТУНЕЦЬ,
заступник керівника проекту
«Сприяння організації виборів в Україні»

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

У запропонованому матеріалі аналізуються рішення Центральної виборчої комісії з питань, що стосуються територіальної організації виборів (формування округів та дільниць) та забезпечення роботи територіальних та дільничних виборчих комісій. Мова йде як про постанови нормативного характеру, так і постанови, прийняті за результатами розгляду суб'єктів виборчого процесу. При цьому вага 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, встановлення переліку та норм обладнання для виборчих комісій тощо). ЦВК нерідко вимушена приймати постанови нормативного характеру внаслідок 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, встановлювати порядок виконання певних дій тощо.

Формування виборчих округів та виборчих дільниць

В той час, коли постанова ЦВК про формування виборчих округів не викликала якихось дебатів, з формуванням виборчих дільниць виникали серйозні колізії. Так, ч. 1 ст. 20 передбачає, що *«територія сіл, селищ, міст, районів у містах... поділяється на виборчі дільниці.»*. З урахуванням положень ч. 9 цієї статті звідси випливає, що в кожному населеному пункті, де проживає не менше двадцяти виборів, мала б бути утворена виборча

дільниця. Методичні рекомендації територіальним виборчим комісіям з питань утворення виборчих дільниць, затверджені постановою ЦВК № 432 від 31 серпня 2004 року, 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 і від своїх власних рекомендацій і не визнала порушенням створення однієї виборчої дільниці на декілька населених пунктів (постанови №№ 632 та 633 від 21 вересня 2004 року за скаргами М. Катеринчука, довіреної особи В. Ющенко).

Таким чином, реальна позиція ЦВК в питанні формування виборчих дільниць у сільській місцевості ставала пасивною і 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 в свою чергу було використано в окремих регіонах для незаконного впливу на результати волевиявлення виборців.

Проте проблема формування виборчих дільниць у малих населених пунктах справді гостра. З одного боку, при створенні дільниці у селі з однією-двома сотнями виборців часто затруднене відсутністю приміщень для голосування, важко утворити дільничну виборчу комісію у складі, передбаченому Законом, з 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 до організації масового голосування виборців з цього населеного пункту за межами приміщення для голосування. Трапляються і серйозніші порушення: наприклад, «виїзне» голосування, коли декілька членів ДВК вивозять до села велику скриньку і 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 такі голосування ство-

рюють умови для грубих порушень основних принципів проведення виборів.

За межами чітких роз'яснень залишилися окремі нюанси утворення спеціальних виборчих дільниць. При тому, що Закон (ст. 20) та Рекомендації (розділ 3) однозначно говорять про утворення спеціальної виборчої дільниці у 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). В результаті допущено грубі порушення порядку голосування: ДВК знову використовували «вїзне» голосування, про яке йшлося вище: переносила велику скриньку для голосування до різних будинків і організовувала 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 оскаржувались (ТВО № 21), ЦВК зобов'язувала ТВК розглянути питання відповідно до Закону.

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

- 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 право 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, за якою чисельність виборців на дільниці має бути не меншою від 20.

З іншого боку, при утворенні закордонних виборчих дільниць в загальному порядку Центральна виборча комісія допускала суттєві відхилення

від передбаченої Законом чисельності виборців на одній дільниці. Так, в Ізраїлі утворено виборчу дільницю № 27 з чисельністю 30 000 виборців, у Федеративній Республіці Німеччина на кожній із п'яти виборчих дільниць чисельність виборців коливалася від 5 400 до 20 000 виборців, у Республіці Молдова 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 порушувались через фізичну нездатність ДВК забезпечити голосування великої кількості виборців.

Утворення виборчих комісій

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

Законом про вибори Президента України передбачено, що в поданні кандидатур до складу виборчих комісій вказується попередній досвід участі у виборчих комісіях або наявність відповідної освіти, однак далі не наголошується на необхідності врахувати ці дані при підборі керівного складу комісій. ЦВК при утворенні ТВК, і далі в своїх рекомендаціях щодо утворення ДВК не вважала за потрібне зважати на наявність досвіду чи освіти при призначенні керівників виборчих комісій. Наслідком стала ледь не масова заміна голів, заступників голів та секретарів ТВК, оскільки часто виявлялись призначеними на ці посади особи, не готові до виконання адміністративних обов'язків. З формальної точки зору позиція ЦВК не суперечила букві Закону, однак реально така позиція погіршувала якість роботи виборчих комісій, що мало наслідком погіршення адміністрування виборів в 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 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 і 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 і окремо 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 випадку надходження скарг такі рішення ТВК неодмінно скасовувала.

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

Стосовно утворення дільничних виборчих комісій для закордонних виборчих дільниць згадані вище Методичні рекомендації від 27.08.2004 містять доволі суперечливі норми.

Так, відповідно до Закону, рекомендації передбачають право Міністерства закордонних справ та кандидатів подавати пропозиції до складу ДВК на закордонних виборчих дільницях, утворених у загальному порядку. Якщо ж закордонна виборча дільниця утворюється у винятковому порядку, Законом не передбачено процедуру 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 доволі 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.

Зміни у складі виборчих комісій

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

Однак проблеми, які виникли з неодноковим розумінням Закону територіальними виборчими комісіями, змусили ЦВК Постановою № 689 від 24 вересня 2004 року 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 голосування, оскільки норми Закону ви-

кладені недостатньо чітко. Так частина 8 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 трактувати і як заборону включати нових осіб до складу комісій після дня виборів, але перед повторним голосуванням. Роз'яснення, затверджені Постановою ЦВК № 1177 від 10 листопада 2005 року, увагу на згаданій проблемі не акцентують, а лишень 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 у тому випадку, 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 чисельність не зменшилась 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. За такими ж правилами нормами діяли надалі і територіальні виборчі комісії при внесенні змін до складу ДВК.

Діловодство виборчих комісій

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

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 передбачено структуру постанови і вимоги до її змісту. Протокольні ж рішення є спрощеною формою, при-

значеною для оформлення рішень комісії з питань поточної діяльності. Очевидно, протокольні рішення мали б фіксуватися лише у протоколі засідання комісії. Практика показує, що не було і фактичної потреби передбачати для протокольних рішень форму, аналогічну постановам. В більшості випадків виборчі комісії і не виконували вимоги про оформлення протокольних рішень.

Цікавим є ставлення ЦВК до відповідного оформлення рішень виборчих комісій. Так, Постановою ЦВК № 629 від 20 вересня 2004 року 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 надає таке право кожному членові виборчої комісії. Порядок ведення діловодства 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 з числа представників кандидатів, таке трактування норм Закону приводило до обмеження участі представників окремих кандидатів у роботі виборчих комісій.

На жаль, і в Законі, і в постановах ЦВК не вирішена проблема щодо права членів виборчих комісій на виготовлення копій документів, які є в комісії. Аналізуючи норми законодавства про інформацію та беручи до уваги 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 приводячи 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 удосконалюючи передбачені Законом процедури. Однак відповідність окремих правових позицій Комісії нормам Закону викликає сумніви. Нерідко ЦВК не демонструвала послідовності у дотриманні вибраної правової позиції, що негативно відобразалося на ході виборчого процесу і приводило до серйозних конфліктів, як це сталося, наприклад, 23 жовтня 2004 року при спробі утворення великої кількості закордонних виборчих дільниць у винятковому порядку.

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

Для удосконалення виборчого процесу слід строго виконувати вимоги статті 92, частина 1. п. 20 Конституції України і саме законами детально і вичерпно регламентувати роботу виборчих комісій. Можливо, слід подовжити строки оскарження постанов нормативного характеру, які приймає Центральна виборча комісія.

ПРОТОКОЛ ПРО ПІДРАХУНОК ГОЛОСІВ – РІШЕННЯ ЧИ ЗАСВІДЧЕННЯ ДІЙ?

Ю. Б. КЛЮЧКОВСЬКИЙ,

*народний депутат України, заступник Голови Комітету
з питань державного будівництва та місцевого самоврядування
Верховної Ради України,
президент Інституту виборчого права*

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 найбільш 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) та тісно пов'язаний з ним за змістом *протокол про повторний підрахунок голосів виборців* на виборчій дільниці, який складається територіальною виборчою комісією (частини дванадцята та 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 у 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 Закону, так і в інших законах про вибори.

Правовий зміст протоколів, зазначених вище у 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 довіреною особою кандидата на пост Президента України Ю. в загальнодержавному виборчому окрузі К. «*на протокол (рішення) територіальної виборчої комісії*» 17 територіальних виборчих округів. Суть дискусії зводилася до виділеної цитати із зазначених скарг: заявник скарги вважав, що територіальна виборча комісія, встановлюючи, відповідно до статті 83 Закону, підсумки голосування у межах округу, приймає про це *рішення у формі протоколу*.

Згадані скарги розглядалися Центральною виборчою комісією (Див. Постанови ЦВК від 9 листопада 2004 року №№ 1121–1126, 1141–1150, 1155), 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, – форму *постанови* або *протокольного рішення*; протокол комісії як форма прийнятого рішення Законом не передбачена.

Відповідно до правової позиції Центральної виборчої комісії, викладеної у 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 України [1]. Проте слід відзначити, що правова позиція, висловлена у цитованих постановках Центральної виборчої комісії, носить скоріше негативний, аніж позитивний характер: вона стверджує, що протокол про встановлення підсумків голосування *не є рішенням*, і водночас не стверджує, *чим є* такий документ комісії.

Тема правового статусу протоколу територіальної виборчої комісії повторювалася пізніше в окремих постановках Центральної виборчої комісії, однак уже не була у центрі уваги.

Так, у постанові, прийнятій на виконання рішення Верховного Суду України стосовно підсумків голосування в межах територіального виборчого округу № 100 (Постанова ЦВК від 20 листопада 2004 року № 1247), Центральна виборча комісія зобов'язала територіальну виборчу комісію округу № 100 «встановити (а не «прийняти рішення»). – Ю. К.) підсумки голосування»; протокол про підсумки голосування (яким встановлені підсумки) 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 ре-

зультати голосування...» (Постанова ЦВК від 16 грудня 2004 року № 1316). Предметом розгляду цієї постанови, як випливає з її назви, став протокол Центральної виборчої комісії, а не територіальної, як у попередніх випадках. Хоча прямої оцінки статусу цього протоколу у постанові немає, зміст її вказує, що протокол є наслідком встановлення 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 відомостей та внесення їх до протоколу *не є предметом рішення* Комісії.

Приблизно у той же час ЦВК розглянула скаргу, яка стосувалася підсумків голосування у межах територіального виборчого округу № 200 (Постанова ЦВК від 28 листопада 2004 року № 1271). 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.

Більш чітко висловлена правова позиція Центральної виборчої комісії з приводу статусу протоколу (у позитивному, а не заперечному, плані) після голосування 26 грудня (Постанова Центральної виборчої комісії від 10 січня 2005 року № 13). У мотивувальній частині постанови стверджувалося: «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 – документ, яким *засвідчується виконання комісією певних дій* – встановлення результатів голосування.

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 у межах територіального виборчого округу – це документ, 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 і 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 ЦВК від 30 грудня 2004 року № 1387, прийнятою за підсумком розгляду скарги кандидата на пост Президента України Я. 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». 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 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. Кальченко [2] вважає, що «ТБК та ЦВК приймають відповідні рішення, зокрема, з питань встановлення підсумків голосування, що є повноваженням відповідних ТБК, та результатів голосування, що є повноваженням ЦВК». Певну підтримку такої оцінки автор бачить у правовій позиції Верховного Суду України, яка відображена у 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, встановивши факт порушення членами територіальної виборчої комісії своїх обов'язків, ЦВК вправі та зобов'язана була прийняти рішення щодо встановлення підсумків результатів голосування округу № 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, щоби самій встановити підсумок голосування в територіальному виборчому округу № 100. Лише після такого рішення Комісія, на нашу думку, мала вчинити відповідні дії. Таке розуміння правової позиції Верховного Суду України підтверджується резолютивною частиною відповідного рішення [3]: «Зобов'язати Центральну виборчу комісію на підставі відповідних документів дільничних виборчих

комісії *встановити підсумки голосування (тобто виконати дії, а не прийняти рішення з 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.

Підсумовуючи, зауважимо, що розуміння протоколу комісії як документа, яким засвідчується виконання певних дій комісією, дозволяє з єдиних позицій глянути й на інші протоколи комісії, передбачені Законом і згадані на початку цього розділу. Дійсно, протокол засідання засвідчує дії комісії, проведені під час засідання; протокол про отримання виборчих бюлетенів чи про їх передачу теж засвідчують 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).

1. Рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року // *Вибори та демократія*. – 2004, № 2. – С. 37-40.
2. С. Кальченко. Рішення чи дії? // *Юридична газета*. – 8 грудня 2004 року.
3. Рішення Верховного Суду України від 16 листопада 2004 року // *Юридична газета*. – 8 грудня 2004 року.

РОЗГЛЯД ЗВЕРНЕНЬ СУБ'ЄКТІВ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ ЗІ СКАРГАМИ ДО ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ

О. М. ЛЬКОВ,

директор Юридичного бюро «П.М.П.»

Відповідно до статті 91 Закону «Про вибори Президента України» суб'єктом звернення зі скаргою до ЦВК можуть бути:

- 1) кандидат на пост Президента України, від імені якого зі скаргою може також звертатися його довірена особа;
- 2) політична партія (блок партій) – суб'єкти виборчого процесу;
- 3) виборча комісія;
- 4) виборець. 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 має право звернутися із 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 у порядку, встановленому 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 ЦВК іншими особами, повинні залишатися останньою без розгляду.

Зокрема, постановою ЦВК № 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 ЦВК від 12 жовтня 2004 р. № 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 ЦВК № 1159 від 9 листопада 2004 р. було розглянуто по суті скаргу члена дільничної виборчої комісії на бездіяльність голови територіальної виборчої комісії. При цьому члени виборчих комісій не є суб'єктами виборчого процесу, і не визначені Законом як суб'єкти звернення зі скаргою.

Саме таку позицію зайняла ЦВК, приймаючи постанови за № 1344 від 20 грудня 2004 р. і № 6 від 5 січня 2005 р., 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.

Разом з тим, відповідно до частини третьої статті 2 Закону право на участь в роботі виборчої комісії в якості її члена є одним з елементів загального виборчого права. Саме член виборчої комісії, у процесі реалізації своїх повноважень може виявити порушення законодавства з боку виборчої комісії, і тому цілком природним є його право апелювати до виборчої комісії вищого рівня.

Предметом оскарження до ЦВК 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 їх прав або виборчих прав громадян.

Крім того, з урахуванням положень статті 92, скаргу до ЦВК 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 ЦВК № 992 від 22 жовтня 2004 р.).

У разі надходження до Центральної виборчої комісії скарг на дії суб'єктів, розгляд скарг щодо яких не віднесено до повноважень ЦВК, такі скарги залишалися без розгляду.

Зокрема, постановою ЦВК № 1396 було залишено без розгляду скаргу офіційного спостерігача на неправомірні дії дільничної виборчої комісії, оскільки ЦВК не є належним суб'єктом розгляду таких скарг.

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, і передбачає виключно судовий порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності вказаних суб'єктів.

Центральною виборчою комісією в разі надходження скарг зазначеної категорії приймалося рішення про залишення їх без розгляду у зв'язку з невідомістю ЦВК.

Так, Постановою № 843 від 12 жовтня 2004 р. залишено без розгляду скаргу громадянки на незаконні дії Прем'єр-Міністра України, оскільки ЦВК не є належним суб'єктом розгляду скарг на дії посадових осіб органів виконавчої влади.

Така ж позиція під час виборчого процесу була висловлена ЦВК і стосовно скарг на акти чи дії об'єднань громадян, виборчих блоків, процедури оскарження яких визначена статтею 101 Закону.

Зокрема, постановами №№ 565, 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 р. 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, встановленими Законом. Таке повноваження ЦВК 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. Контрольна функція ЦВК, на нашу думку, якраз і полягає у 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 має право оскаржувати до суду або до відповідної виборчої комісії дії чи бездіяльність ЗМІ, їх власників, посадових та службових осіб, які порушують встановлений законом порядок діяльності ЗМІ 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.

У разі надходження до ЦВК скарг на дії ЗМІ від інших суб'єктів, не визначених статтею 102, зазначені скарги залишалися без розгляду.

Так постановою ЦВК від 20 вересня 2004 р. № 630 залишено без розгляду скаргу виборця на дії друкованого засобу масової інформації, з посланням на те, що встановлений статтею 102 Закону перелік суб'єктів звернення зі скаргою на дії ЗМІ є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає. Без розгляду залишалися ЦВК і скарги на порушення встановлених Законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації регіональними ЗМІ, розгляд яких відповідно до частини четвертої статті 102 Закону віднесено до повноважень територіальних виборчих комісій.

Постановами ЦВК №№ 883, 884 від 14 жовтня 2004 р. було залишено без розгляду скарги кандидата на пост Президента України на дії ВАТ «Тоніс», оскільки було встановлено, що територією розповсюдження телеканалу «Тоніс» є міста Київ та Миколаїв, а отже, телеканал «Тоніс» не є загальнодержавним засобом масової інформації. ЦВК не є суб'єктом розгляду скарг на дії регіональних чи місцевих ЗМІ.

Водночас виникає питання, 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 ЦВК 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 майже однотипних постанов, якими залишено без розгляду скарги кандидата на пост Президента України на неправомірні дії засобів масової інформації.

Предметом оскарження в цих скаргах були дії ЗМІ щодо поширення повідомлення про кандидата на пост Президента України, яке суб'єкт оскарження вважав передвиборною агітацією, з порушенням Закону України «Про вибори Президента України», а саме без укладення та попереднього надходження коштів на рахунок засобу масової інформації, та з 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 вказані скарги, Центральна виборча комісія виходила з того, що відповідно до частини четвертої статті 102 Закону до повноважень ЦВК віднесено розгляд скарг лише на порушення встановлених законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації загальнодержавними засобами масової інформації. Оцінюючи зміст скарг, а також обґрунтування їх вимог, ЦВК прийшла до 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 ЗМІ 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 ЦВК, оскільки остання не є суб'єктом розгляду скарг на дії ЗМІ.

Одразу ж слід зазначити, що 11 постанов Центральної виборчої комісії були скасовані Верховним Судом України, який зобов'язав ЦВК 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 в частині можливості оскарження таких дій саме до ЦВК.

Так, 15 вересня 2004 року ЦВК постановою № 547 було залишено без розгляду скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України на дії телеканалу «Інтер» щодо поширення аудіо- і відеозаписів офіційного повідомлення про кандидата на пост Президента України Януковича В. Ф. Скарга була залишена без розгляду з посиланням на те, що ЦВК не є суб'єктом розгляду скарг на дії засобів масової інформації.

18 вересня 2004 року ЦВК було розглянуто по суті скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України на дії телеканалу «Інтер» щодо поширення аудіо- і відеозаписів офіційного повідомлення про кандидата на пост Президента України Януковича В. Ф. Постановою за № 603 відмовлено у задоволенні вимог заявника.

Розглядаючи зазначену категорію скарг, ЦВК виходила з оцінки предмету оскарження і переважно приймала до розгляду лише ті скарги, в яких містилися вимоги визнати неправомірними дії ЗМІ щодо порушення, обмежень, встановлених статтею 64 Закону. При цьому в розумінні ЦВК в статті 64 Закону міститься вичерпний перелік обмежень щодо ведення передвиборної агітації. Саме таке обґрунтування міститься, наприклад, в постанові № 526 від 13 вересня 2004 р., прийнятої за результатами розгляду скарги довіреної особи кандидата на пост Президента України на дії ЗМІ.

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 нічим іншим як порушенням встановлених Законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації.

З огляду на ті проблеми, які виникли під час застосування положень Закону в частині оскарження дій засобів масової інформації, 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, їх 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 їх 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 і 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.

20 листопада 2004 р. ЦВК було прийнято постанову № 1249, якою задоволено частково скаргу Партії регіонів і визнано неправомірними дії кандидата на пост Президента України Ющенка В. А. щодо проведення ним передвиборної агітації поза строками, встановленими Законом.

Всі інші скарги на дії кандидатів на пост Президента України та/або їх довірених осіб були залишені ЦВК без задоволення або без розгляду.

Відмовляючи у задоволенні вимог суб'єктів звернення зі скаргою ЦВК, як правило, обґрунтовувала свою позицію неможливістю встановити факти порушень законодавства про вибори Президента України з боку саме суб'єктів оскарження.

При цьому, досить часто ЦВК посилялася 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.

Більш детально 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 ЦВК скарг виборців на дії суб'єктів оскарження, визначених статтею 103 Закону застосовувалися різні підходи.

1) ЦВК відмовляла у задоволенні вимог виборця щодо визнання неправомірними дій кандидата на пост Президента України, виходячи з того, що виборцем не обґрунтовано у чому полягає порушення саме його виборчих прав або охоронюваних законом інтересів щодо участі у виборчому процесі (дивіться, наприклад, постанову ЦВК від 24 вересня 2004 р. № 690 «Про скаргу громадянки Жидченко І. О.»).

2) ЦВК 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 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 ЦВК №№ 738, 739 від 29 вересня 2004 року «Про скаргу громадянки Жидченко І. О.»).

3) ЦВК 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 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 ЦВК № 844 від 12 жовтня 2004 р. «Про скаргу громадянки Жидченко І. О.»).

4) ЦВК відмовляла у задоволенні скарги виборця на неправомірні дії кандидата на пост Президента України з посиланням на те, що відповідно до частини другої статті 103 Закону 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 ЦВК № 896 від 14 жовтня 2004 р. «Про скаргу громадянки Жидченко І. О.»).

5) ЦВК відмовляла у задоволенні скарги виборця на неправомірні дії кандидата на пост Президента України з посиланням на те, що відповідно до частини другої статті 103 Закону 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 ЦВК № 1095 від 31 жовтня 2004 р. «Про скаргу громадянина Пальчуна С. В.»).

Таким чином, ЦВК так і не було вироблено єдиного підходу щодо застосування частини другої статті 103 Закону в частині розгляду скарг виборців на дії кандидатів на пост Президента України та їх довірених осіб.

По різному підходила ЦВК і 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 ЦВК № 629 від 20 вересня 2004 р. «Про скаргу громадянина Мартинчука М. Д.». У своїй скарзі заявник просив ЦВК скасувати постанову територіальної виборчої комісії територіального виборчого округу № 166 (Тернопільська область) від 10 вересня 2004 р. № 11 «Про розгляд скарги довіреної особи кандидата на пост Президента України В.А.Ющенко 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 і зобов'язала територіальну виборчу комісію розглянути скаргу довіреної особи відповідно до вимог чинного законодавства.

При цьому, ЦВК не було наведено мотивів, якими вона керувалася, приймаючи скаргу до розгляду, зокрема щодо того, яким чином оскаржувана постанова територіальної виборчої комісії порушує права виборця.

Низка проблемних питань виникла і під час розгляду ЦВК 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 із 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.

Однак Центральною виборчою комісією під час розгляду скарг довірених осіб кандидатів на пост Президента України був застосований дещо інший підхід, викликаний позицією Верховного Суду України за результатами розгляду скарг на рішення ЦВК.

До 23 вересня 2004 року включно ЦВК 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 ін-

формації 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 їх прав або виборчих прав громадян.

Так, 20 вересня 2004 р. 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 р. ЦВК 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 ЗМІ, з посиланням на частину першу статті 102 Закону, 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 із скаргою на дії засобів масової інформації, якими порушуються встановлені Законом України «Про вибори Президента України» обмеження щодо ведення передвиборної агітації.

23 вересня 2004 р. ЦВК 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 устанovu, яка здійснила друк, їх 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, вже 24 вересня 2004 р. ЦВК 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 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 Укра-

їни не є суб'єктом звернення зі скаргою на дії кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб.

Таким чином, ЦВК, починаючи з 24 вересня 2004 р. 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 і Верховного Суду України не в повній мірі 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.

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 наступні 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 ЦВК скарг на дії чи бездіяльність засобів масової інформації відповідно до статті 102 Закону.

3. Центральною виборчою комісією протягом 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 дозволив виявити необхідність удосконалення окремих положень Закону, якими регулюється можливість звернення зі скаргою до ЦВК, з метою усунення різночитань.

ХАРАКТЕР РІШЕНЬ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ ЗА ПІДСУМКАМИ РОЗГЛЯДУ СКАРГ

Ю. Б. КЛЮЧКОВСЬКИЙ,

*народний депутат України, заступник Голови Комітету
Верховної Ради України з питань державного будівництва
та місцевого самоврядування,
президент Інституту виборчого права*

До основних гарантій здійснення виборчих прав громадян належать закріплені законодавчо механізми і процедури захисту й поновлення цих прав у разі їх порушення¹¹. 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 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.

¹¹ 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.

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 випливають 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 сформульований 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 більш детально регламентує «Порядок розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України», затверджений Центральною виборчою комісією¹² (далі – Порядок розгляду скарг). Заува-

¹² Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 22 вересня 2004 року № 642 «Про Порядок розгляду скарг виборчими комісіями з виборів Президента України».

жимо, 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:

- 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. Рішення¹³ 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 рішення¹⁴, 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».

¹³ 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.»

¹⁴ 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.».

У Порядку розгляду скарг, затвердженому 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 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 *перетиняльний характер* строків оскарження). Таким чином, підставами для того, щоби 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 «зали-

шити без розгляду у підсумку розгляду». Розв'язання цієї суперечності можна досягти, запровадивши термін *«розгляд скарги по суті»*. Це дозволяє, *попередньо* 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. Ющенка¹⁵. 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 року¹⁶. 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. Шевчука¹⁷.

Неналежний предмет оскарження. 9 листопада 2004 року Центральна виборча комісія розглянула ряд скарг на протоколи територіальних виборчих комісій про встановлення підсумків голосування у відповідних округах¹⁸. 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*.

¹⁵ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 31 жовтня 2004 року № 1109 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Ющенка В. А.»

¹⁶ 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.»

¹⁷ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1156 «Про скаргу виборця Шевчука Я. М.»

¹⁸ 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 Ющенка В. А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М. Д.»

При розгляді скарги на дії територіальної виборчої комісії округу № 200 щодо встановлення підсумків голосування в межах округу¹⁹ 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 комісіям²⁰. 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*.

Дещо відмінна, хоч і близька до описаної раніше правова позиція була засвідчена при розгляді скарги кандидата на пост Президента України В. Ющенка²¹. 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

¹⁹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 28 листопада 2004 року № 1271 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенка В. А. в територіальному виборчому окрузі № 200 Зайця І. О.».

²⁰ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 25 грудня 2004 року № 1377 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Януковича В. Ф.».

²¹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 жовтня 2004 року № 956 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Ющенка В. А.».

уповноваженої особи Партії регіонів у Луганській області²², як і скаргу голови територіальної виборчої комісії²³, визнавши вказаних суб'єктів звернення за неналежних. З тих же мотивів залишена без розгляду скарга Сєверодонецької міської партійної організації Партії регіонів²⁴.

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 охоронювані законом інтереси 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. Щербинюка²⁵.

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. Дуракова²⁶ та С. Бережної²⁷ 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 членом комісії С. Бережній та М. Дуракову²⁸.

²² Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 28 жовтня 2004 року № 1048 «Про скаргу уповноваженої особи Партії Регіонів у Луганській області».

²³ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 12 жовтня 2004 року № 841 «Про скаргу голови територіальної виборчої комісії територіального виборчого округу № 55 Маликової С. С.»

²⁴ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 5 жовтня 2004 року № 777 «Про скаргу Сєверодонецької міської партійної організації Партії регіонів».

²⁵ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 12 листопада 2004 року № 1202 «Про скаргу виборця Щербинюка С. М.».

²⁶ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 листопада 2004 року № 1253 «Про скаргу виборця Дуракова М. Г.».

²⁷ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 21 листопада 2004 року № 1257 «Про скаргу виборця Бережної С. П.».

²⁸ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 21 листопада 2004 року № 1259 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юшенка В. А. в територіальному виборчому окрузі № 106 Артюшенка І. І.».

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. Гриценка²⁹ Комісія, стверджуючи, що в оскарженій ситуації «не були порушені виборчі права або охоронювані законом інтереси Гриценка В. В. щодо участі у виборчому процесі», у супереч своїй правовій позиції, прийняла рішення: «У задоволенні скарги... відмовити», що означає *розгляд скарги по суті*.

Як курйоз згадаємо постанову стосовно скарги виборця А. Акімова³⁰, 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. Жидченко³¹.

У мотивувальній частині постанови за підсумком розгляду скарги *громадянина* (саме так! Термін «виборець» у постанові не вживається) В. Гриценка³² 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 засіб 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 неналежним заявником скарги довірену особу кандидата і скаргу залишено без розгляду³³.

²⁹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 18 вересня 2004 року № 616 «Про скаргу громадянина Гриценка В. В.».

³⁰ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 21 листопада 2004 року № 1256 «Про скаргу виборця Акімова А. В.».

³¹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 29 вересня 2004 року № 739 «Про скаргу громадянки Жидченко І. О.».

³² Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 вересня 2004 року № 630 «Про скаргу громадянина Гриценка В. В.».

³³ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 жовтня 2004 року № 946 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юшенка В. А. в територіальному виборчому окрузі № 108 Монастирського Д. Б.».

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 комісії³⁴. 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. Яковенка³⁵ 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 України³⁶.

Зупинення розгляду скарги

Єдиною підставою зупинення 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.

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 зафіксований у мотивувальній частині постанови за підсумком розгляду скарги кандидата на пост Президента України М. Грабара³⁷. При цьому зазначено, що скарга з того ж питання та

³⁴ 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.».

³⁵ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 18 вересня 2004 року № 592 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Яковенка О. М.».

³⁶ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 23 вересня 2004 року № 662 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенко В. А. в територіальному виборчому окрузі № 114 Зюзя А. Ю.».

³⁷ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 4 жовтня 2004 року № 765 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Грабара М. Ф.».

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, ніж установлена 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 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 ширші, ніж 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. Базилюка³⁸. Комісія встановила, що суб'єкт оскарження – кандидат на пост Президента України М. Бродський діяв у межах своїх конституційних прав.

³⁸ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 29 жовтня 2004 року № 1070 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Базилюка О. Ф.».

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. Козак³⁹, а також дії Дирекції телерадіопрограм Апарату Верховної Ради України щодо трансляції засідань Верховної Ради України, які були оскаржені Партією регіонів під приводом незаконних методів агітації⁴⁰.

Цікаве формулювання було прийняте Комісією при розгляді скарги В. Пробий-Голови, довіреної особи кандидата на пост Президента України⁴¹, 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 неспіттвердженням фактів чи дій, які були предметом оскарження. Так, М. Вечера, довірена особа кандидата на пост Президента України⁴², 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 неспіттвердження (тобто відсутності) предмета оскарження відмовила в задоволенні скарги.

У скарзі Партії регіонів⁴³ 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 України⁴⁴, на незаконні дії голови та членів територіальної

³⁹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 19 жовтня 2004 року № 923 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Козака Р. М.».

⁴⁰ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 14 жовтня 2004 року № 879 «Про скаргу Партії Регіонів України».

⁴¹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 18 жовтня 2004 року № 912 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенка В. А. в територіальному виборчому окрузі № 1 Пробий-Голови В. Б.».

⁴² Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1152 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенка В. А. в територіальному виборчому окрузі № 220 Вечери М. К.».

⁴³ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 10 листопада 2004 року № 1162 «Про скаргу Партії регіонів».

⁴⁴ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1157 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенка В. А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М. Д.».

виборчої комісії було встановлено, що на час розгляду скарги комісія усунула недоліки, провівши 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. Барборовського⁴⁵, 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.

Більш чітко *відсутність факту*, який ліг в основу предмета оскарження, зазначена в постанові за підсумком розгляду скарги члена дільничної виборчої комісії Т. Бородіної⁴⁶ (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 регіонів⁴⁷ 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 *відсутності 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 таких двох ситуацій, лише одна з яких передбачає розгляд скарги по суті.

⁴⁵ 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.»

⁴⁶ 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.»

⁴⁷ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 12 листопада 2004 року № 1191 «Про скаргу Партії регіонів».

Задоволення скарги чи задоволення вимог скарги?

Виходячи із 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 із 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 одним 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 привело 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 України⁴⁸, оскаржувалася постанова територіальної виборчої комісії про відмову офіційному спостерігачеві у проведенні відеозйомки; заявник про-

⁴⁸ 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.».

сив 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 України⁴⁹, а також у постанові за скаргами двох довірених осіб кандидата на пост Президента України – М. Катеринчука та В. Ковалія⁵⁰.

Однозначними були рішення за скаргами Р. Богатирьової⁵¹ та М. Катеринчука⁵², 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 України⁵³, 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 України⁵⁴, на дії ряду членів територіальної виборчої комісії, які відмовилися підписати

⁴⁹ 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.».

⁵⁰ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 15 вересня 2004 року № 563 «Про скарги довірених осіб кандидата на пост Президента України Юшенка В. А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М. Д. та в територіальному виборчому окрузі № 30 Ковалія В. С.».

⁵¹ 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.».

⁵² Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 6 жовтня 2004 року № 791 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юшенка В. А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М. Д.».

⁵³ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 24 жовтня 2004 року № 1021 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юшенка В. А. в територіальному виборчому окрузі № 97 Бондаренко О. Ф.».

⁵⁴ 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.».

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.

Певний інтерес викликає рішення Комісії в підсумку розгляду скарги громадянина (не виборця!) М. Мартинчука⁵⁵ 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 України⁵⁶).

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 обгрунтованості. Так, кандидат на пост Президента України М. Грабар в уже згадуваній скарзі²⁷, оскарживши постанову територіальної виборчої комісії щодо відхилення подання його довіреною особою кандидатур до

⁵⁵ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 вересня 2004 року № 629 «Про скаргу громадянина Мартинчука М. Д.».

⁵⁶ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 19 жовтня 2004 року № 926 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенко В. А. у територіальному виборчому окрузі № 135 Козаченка О. О.».

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. Базилока⁵⁷. 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 п'ятої статті 85 Закону⁵⁸. 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 кандидатур⁵⁹ 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

⁵⁷ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 3 листопада 2004 року № 1117 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Базилока О. Ф.».

⁵⁸ 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.».

⁵⁹ 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.».

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 округів⁶⁰, висунуто дві вимоги: утворити звичайні виборчі дільниці в кожному населеному пункті округу, а також утворити спеціальні виборчі дільниці у стаціонарних лікувальних закладах на території 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 скасування⁶¹. 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 неправдивою⁶². 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 публікації та неопублікування спростування.

⁶⁰ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 21 вересня 2004 року № 633 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юшенка В. А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М. Д.».

⁶¹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 12 листопада 2004 року № 1193 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юшенка В. А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М. Д.».

⁶² 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.».

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 каналів⁶³ просив 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 власної 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 невключення 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. Болілого⁶⁴, визнавши дії територіальної комісії щодо невключення кандидатур неправомірними, і задовольнила частково скарги інших трьох довірених осіб⁶⁵, 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 без застосування формули «скаргу задовольнити», зате включають відмову в задоволенні скарги іншим громадянам⁶⁶.

⁶³ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 22 вересня 2004 року № 651 «Про скаргу кандидата на пост Президента України Збітнева Ю. І.».

⁶⁴ 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.».

⁶⁵ 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.».

⁶⁶ 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».

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 України⁶⁷). Оскільки у зазначених постановах 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. Рибалка⁶⁸ 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 випливає із 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.

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 регіонів⁶⁹ 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.

⁶⁷ 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 Базиліока О. Ф. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Пермінева В. І.».

⁶⁸ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1154 «Про скаргу виборця Рибалка Є. О.».

⁶⁹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 3 листопада 2004 року № 1114 «Про скаргу Партії регіонів».

Задовольнивши скаргу М. Анікіна, довіреної особи кандидата на пост Президента України⁷⁰, 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 комісій⁷¹ 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.

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 України⁷², 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 кандидатури⁴⁶. Центральна виборча комісія відмовилася визнати неправомірною бездіяльність територіальної комісії, однак визнала

⁷⁰ 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.».

⁷¹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 31 жовтня 2004 року № 1111 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юшенка В. А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М. Д.».

⁷² 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.».

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*.

У ряді ситуацій Центральна виборча комісія вважала за потрібне включити в рішення додаткові пункти при *відмові* в задоволенні скарги. Такі додаткові рішення були двох типів.

По-перше, при відмові в задоволенні скарги Комісія звертала увагу суб'єкта оскарження (територіальної виборчої комісії) на необхідність неухильного дотримання вимог закону, очевидно, вбачаючи 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 скарг⁷³).

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, постанови⁷⁴).

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

⁷³ 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.».

⁷⁴ 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 Цікитішвілі Е. О.»; від 26 вересня 2004 року № 628 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Базилока 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.».

комісією порядку формування дільничних виборчих комісій⁷⁵, 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 України⁷⁶. 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. Алекси⁷⁷. 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 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».

⁷⁵ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 6 жовтня 2004 року № 790 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юшенка В. А. у територіальному виборчому окрузі № 97 Бондаренко О. Ф.».

⁷⁶ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 22 вересня 2004 року № 645 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юшенка В. А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М. Д.».

⁷⁷ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 8 вересня 2004 року № 508 «Про скаргу громадянки Алекси М. Г.».

сію». Так, зокрема, жодного разу підставою для розгляду питання за власною ініціативою не стало повідомлення засобу масової інформації, хоча таких повідомлень про різні порушення закону у 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 постанови⁷⁸; іншого разу зазначено, що постанови, які стали предметом розгляду, «надійшли до неї»⁷⁹, або взагалі не зазначено способу отримання постанови⁸⁰. Таким чином, Комісія не вибрала 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 ж строки, щодо утворення двох закордонних та однієї спеціальної виборчої дільниці⁸¹. 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

⁷⁸ 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».

⁷⁹ 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».

⁸⁰ 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».

⁸¹ 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».

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 України⁸², 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. Кільміченко⁸³ Центральна виборча комісія вирішила залишити без розгляду 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 скаргу⁸⁴. 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*.

⁸² Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 4 жовтня 2004 року № 766 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Юшенка В. А. у територіальному виборчому окрузі № 100 Зейналова Е. Д.».

⁸³ 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.».

⁸⁴ 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.».

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 Порядку 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. Демедюка⁸⁵ чи О. Юрченка, довіреної особи кандидата на пост Президента України⁸⁶, 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 України⁸⁷, йшлося про протиправне дострокове припинення повноважень ряду членів дільничних виборчих комісій. Із підстав пропущеного строку оскарження Комісія залишила скаргу без розгляду, а з нею – і факти серйозних зловживань, які стали складовою системних порушень засад виборчого процесу.

⁸⁵ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 21 жовтня 2004 року № 972 «Про скаргу офіційного спостерігача від кандидата на пост Президента України Грабара М. Ф.».

⁸⁶ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1120 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенко В. А. у територіальному виборчому окрузі № 83 Юрченка О. М.».

⁸⁷ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 9 листопада 2004 року № 1127 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенко В. А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Катеринчука М. Д.».

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 України⁸⁸, у своїй скарзі просив Центральну виборчу комісію скасувати оскаржену ним постанову територіальної виборчої комісії та *прийняти рішення по суті* порушених ним питань. 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 комісій⁸⁹, просила Центральну виборчу комісію, у розпорядженні якої були наявні всі подання довірених осіб кандидатів на пост Президента України, не лише скасувати

⁸⁸ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 15 вересня 2004 року № 562 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенка В. А. у територіальному виборчому окрузі № 104 Черниша В. О.».

⁸⁹ Див.: Постанова Центральної виборчої комісії від 20 жовтня 2004 року № 947 «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенка В. А. у територіальному виборчому окрузі № 97 Бондаренко О. Ф.».

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 вироблення 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 ПІ ЗВЕРНЕНЬ ДО ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

М. І. МЕЛЬНИК,

*доктор юридичних наук, професор,
заступник Голови Центральної виборчої комісії*

Виборче законодавство України передбачає спеціальні положення щодо звернення Центральної виборчої комісії (далі, якщо не буде зазначено інше, – ЦВК) до правоохоронних органів з приводу проведення перевірки дотримання законності суб'єктами виборчого процесу та відповідного реагування на виявлення порушення в ході виборчого процесу⁹⁰.

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 в 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. Правоохоронний орган, якому передані вказані матеріали, повідомляє Комісію про результати розгляду звернення та вжиті заходи у встановлений строк.

Аналіз зазначених законодавчих положень свідчить про те, що закон встановлює імператив для ЦВК щодо прийняття зазначеного рішення:

- 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 направляються рішення ЦВК про таке звернення та *відповідні* матеріали;
- 3) правоохоронний орган має повідомити ЦВК про результати розгляду звернення та вжиті заходи у встановлений строк.

Крім того, положення про звернення ЦВК до правоохоронних органів закріплене у частині дев'ятнадцятій статті 64 Закону України «Про вибори Президента України», в якій зазначено: у разі надходження до

⁹⁰ ЦВК, як і будь-який інший орган, може звернутися до відповідних правоохоронних органів і в інших випадках та з підстав, які передбачені законами України (зокрема Кримінально-процесуальним кодексом, Кодексом України про адміністративні правопорушення, законами «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про Службу безпеки України»).

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 і 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 у 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, їх 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 було прийняття рішення про направлення матеріалів до правоохоронних органів, стосувався порушення:

заборони поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності дер-

жави, підризу 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 усіх форм власності, що 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, 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 порядку 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 у 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 вчинення злочину чи іншого правопорушення.

Адресатом звернення ЦВК у більшості випадків були органи Міністерства внутрішніх справ України. Так, дослідженням 66 постанов ЦВК, якими направлялося звернення до правоохоронних органів, встановлено, що у 65 випадках вони направлялися до органів МВС: у 14 випадках безпо-

середньо 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 у законодавстві визначений не чітко. У зазначених вище законах йдеться 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 і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Саме загальне визначення таких органів дається у статті 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», в 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 треба так 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 ор-

ганів. По-друге, ЦВК у кожному конкретному випадку спроможна визначити належного адресата – саме той правоохоронний орган, до компетенції якого входить розгляд відповідного питання.

ЦВК, приймаючи рішення про направлення звернення до правоохоронних органів відносно скарг (депутатські звернення не враховуються), приймала такі рішення щодо викладених у скаргах обставин:

залишити скаргу без розгляду – у 3 випадках;

відмовити у задоволенні скарги – у 45 випадках;

відмовити у 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 у ньому вбачаються ознаки порушення закону, які вимагають відповідного реагування саме таких органів. Встановити наявність таких ознак можна лише шляхом розгляду звернення по суті. За логікою це має відбуватися так: Комісія розглянула звернення і, виявивши у ньому ознаки відповідного правопорушення, що потребує певного правового реагування, яке не відноситься 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»⁹¹ (таке формулювання є юридично не коректним, 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 звернення (тих, які стосуються порушення правил ведення передвиборної агітації) до правоохоронних органів незалежно від результатів його розгляду Комісією.

⁹¹ Постанова Центральної виборчої комісії від 22 вересня 2004 року № 649.

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 недоведеністю такого правопорушення.

Зокрема, це мало місце при розгляді скарги Партії регіонів, в якій вона просила ЦВК визнати неправомірними дії кандидата на пост Президента України Ющенка В. А. та його кількох довірених осіб у зв'язку з проведенням ними передвиборної агітації поза встановленими законом строками, а саме у зв'язку 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 у задоволенні скарги, ЦВК у своєму рішенні (постанова від 16 листопада 2004 року № 1220) зазначила, що, поперше, доводи суб'єкта звернення із 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 характер⁹², що виключає застосування до особи будь-яких заходів впливу чи відповідальності за дії, вчинені іншими особами. Водночас ЦВК вважала за необ-

⁹² Таке розуміння конституційного положення про індивідуальний характер юридичної відповідальності ЦВК виявляла у багатьох своїх постановвах, 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 у 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 у 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 – поперше, навряд чи розміщення такої кількості такого характеру передвиборної агітації в 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 у перемозі «свого» кандидата, витрачали б великі кошти на такий захід.

Постановою від 16 листопада 2004 року № 1216 ЦВК відмовила у задоволенні скарги Партії регіонів щодо визнання неправомірними дій кандидата на пост Президента України Ющенка В. А. з огляду на те, що «за доданими доказами неможливо встановити причетності саме Ющенка В. А.» до зазначених у скарзі дій (поширення листівок в поза встановлений законом строк проведення передвиборної агітації), дослідження цих доказів «не дало можливості достовірно встановити, хто розповсюджував агітаційні матеріали, за чим дорученням, хто винний у їх розповсюдженні, в який час їх розповсюджували».

хідне надіслати цю скаргу до УМВС України в Миколаївській області «для перевірки та реагування відповідно до законів України»⁹³. 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 логічним була реакція деяких правоохоронних органів, які відмовлялися виконувати такі постанови і повертали їх до ЦВК без виконання. Наприклад, така ситуація склалася з виконанням постанови ЦВК «Про скаргу Партії регіонів» від 12 листопада 2004 року № 1192, в якій ЦВК констатувала, що нею не встановлено, що мали місце дії саме кандидата на пост Президента України Ющенка 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, взагалі не визначивши свою позицію 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 Ющенком 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 у п'ятиденний строк з дня її отримання. Що стосується направлення звернення з цього приводу до МВС України, то, як і зазвичай, ЦВК послалась при цьому на частину дев'ятнадцятої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України», а також вказала, що приймає таке рішення, «враховуючи, що викладені у скарзі Алімова О. М. обставини вимагають проведення процесуальних дій, а наведені в ній факти потребують встановлення»⁹⁴. Хоча за такої ситуації логічно було б не приймати рішення за скаргою по суті до завершення проведення міліцією перевірки та отримання від неї відповіді про її результати.

⁹³ Аналогічне обґрунтування свого рішення ЦВК виклала у низці інших постанов: від 12 листопада 2004 року № 1189, від 12 листопада 2004 року № 1190, від 16 листопада 2004 року № 1219.

⁹⁴ Таке ж рішення ЦВК прийняла за аналогічною скаргою виборця Романенка В. М. (постанова від 16 листопада 2004 року № 1221).

Направлення ЦВК звернення до правоохоронних органів у разі часткового задоволення скарги суб'єкта звернення (7 випадків). При цьому у 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 постановвах «Про скаргу довіреної особи кандидата на пост Президента України Базилюка О. Ф. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі Пермінєва 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) взагалі не зрозуміло, у чому саме полягало часткове задоволення скарги суб'єкта звернення. Як випливає з цієї постанови, суб'єкт звернення у своїй скарзі просить ЦВК «визнати дії кандидата на пост Президента України Ющенка 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 і направляє 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 у самій постанові. Тобто у даному разі має місце не зовсім якісне «відпрацювання» змісту постанови.

У більшості випадків ЦВК не обґрунтовувала необхідність направлення звернення до правоохоронних органів (чого, як вже зазначалося, закон щодо певної категорії звернень, а саме тих, які стосуються порушень обмежень передвиборної агітації, і не вимагає). У її відповідних постановвах 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 постановвах 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 Цкітїшвілі Е. О., в 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. з проведення заходів передвиборної агітації на користь кандидата на

пост Президента України Ющенко 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 перед виборної агітації не містить всіх передбачених законом даних, які обов'язково мають бути зазначені у 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 і 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, йдеться 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 Ющенко В. А. у територіальному виборчому окрузі № 60 Павленка Ю. О., який на складі № 56 Національного виставкового центру України «Експоцентр» демонстративно розривав поліграфічну продукцію, що 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 Ющенко В. А. Ключковським Ю. Б., вбачається, що жодних дій, спрямованих на знищен-

ня зазначених вище матеріалів, зокрема, з боку Павленка Ю. О., не чинилося. Крім того, ЦВК дійшла висновку, що з доданих до скарги фотографій, неможливо встановити обставин, які б свідчили про знищення Павленком Ю. О. зазначених агітаційних матеріалів.

Виходячи з цього, ЦВК відмовила у задоволенні скарги Базилюка О. Ф., вирішивши при цьому надіслати його скаргу та додані до неї матеріали до МВС України. Як зазначається у 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 у даному разі у ЦВК не було правових підстав направляти звернення до правоохоронних органів з посиланням 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 із 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 постановлено 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 порядку 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 з них до правоохоронних органів не передавалися навіть скарги.

Так, резолютивною частиною ухваленої 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. Колінько до ЦВК від 1 грудня 2004 року № 07/1-6819-04, в 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 підписало ще сорок два працівники дочірньої компанії «Укргазвидобування» Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України», йшлося 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 і належного реагування прокуратури на звернення ЦВК, 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 зверталася 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 усього 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 відповідальності⁹⁵ та направлення матеріалів для продовження перевірки до іншого правоохоронного органу – Державної податкової адміністрації м. Києва.

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»)⁹⁶. Це при тому, що в деяких таких скаргах містилися 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, *встановивши факт порушення положень частини сімнадцятої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України», тобто проведення передвиборної агітації поза встановленими законом строками.* Йдеться 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 завжди належним чином обґрунтовувала

⁹⁵ Йдеться 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).

⁹⁶ Дивись, зокрема, постанови ЦВК від 18 вересня 2004 року № 592, 20 вересня 2004 року № 630, 14 жовтня 2004 року № 892, 28 жовтня 2004 року № 1047, 31 жовтня 2004 року № 1094, 21 листопада 2004 року № 1262, 22 грудня 2004 року № 1353, 25 грудня 2004 року № 1364, 28 грудня 2004 року № 1384.

необхідність застосування того чи іншого положення закону. Виходячи з цього, її правова позиція у 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 і 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 них фактів та/або 2) коли за результатами їх розгляду ЦВК необхідно вжити відповідних заходів правового реагування, застосування яких належить до компетенції відповідних правоохоронних органів.

МАТЕРІАЛИ З ПІДГОТОВКИ ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ»

ЕВОЛЮЦІЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

Н. В. БОГАСHEВА,
директор Інституту виборчого права

Ю. Б. КЛЮЧКОВСЬКИЙ,
народний депутат України

Виборче право є одним із важливих інститутів конституційного права будь-якої демократичної держави. Як правило, у конституціях держав містяться основи законодавчого регулювання загальнонаціональних та місцевих виборів; більш конкретні питання організації підготовки і проведення виборів підлягають законодавчому регулюванню.

При вивченні розвитку об'єктивного виборчого права України та національного виборчого законодавства як джерела виборчого права слід мати на увазі певну специфіку конституційного права. Як зазначає проф. В. Шаповал, конституційне право «регулює відносини державного владарювання, тобто суспільні відносини, пов'язані із організацією і здійсненням публічної влади» [1, с. 276]. Внаслідок такого предмету регулювання конституційне право має виходити не лише у правову сферу, але й у сферу політичних відносин, які вивчаються методами політичної науки (політології). Такий контакт науки права і політичної науки, і, відповідно, різних методів вивчення особливо природний для виборчого права, оскільки у виборчому процесі надзвичайно тісно переплітаються правові відносини і політична боротьба.

Загальновизнаним є твердження, що вибори – центральний елемент демократії. Існує навіть певна тенденція ототожнення демократії з регулярними виборами. Це не зовсім так: не всякі вибори є демократичними, і ХХ століття дало багато протилежних прикладів: практика радянського чи фашистського тоталітаризму або ісламської теократії Ірану є типовими у цьому відношенні. Однак *представницька демократія* як форма політичного режиму не може адекватно існувати без систематичного і регулярного застосування процедури виборів. Саме завдяки вільним виборам, що є фор-

мою прояву *прямої демократії, формою безпосереднього народовладдя, отримують можливість легально (на законних підставах) і легітимно (на основі загальносуспільного визнання) працювати органи представницької демократії. «Республіканський лад, який є, по суті, вільним устроєм, заснований на порядку, пов'язаному насамперед з легітимацією влади на основі вільних виборів...» [2, с. 94].*

Ідея виборів і виборності влади пронизує усі означення демократії, пов'язуючи між собою державні інституції, ідею суверенітету народу (нації), інститут громадянства і фундаментальні особисті та політичні права та свободи. Влада отримує законну силу у ході загальнонародних виборів; це народне волевиявлення є актом, у якому політична воля нації безпосередньо втілюється у владні політичні структури, легітимізує їх, стає державною волею. Саме в цей момент нація реалізується як суверен, а її члени – як громадяни держави. Таким чином, демократія через інститут виборів проявляє себе як взаємозв'язок і взаємопроникнення держави і суспільства, які не протистоять одне одному (що виключало б стабільне їх існування і означало б глибоку кризу нації) і не зливаються (як в умовах тоталітарного режиму), а формують політичну єдність громадян – *політичну націю*.

Особливе значення інституту виборів для самої суті демократії стало причиною того унікального факту, що для *національного* за своєю природою об'єктивного виборчого права, як для жодного іншого правового інституту, розроблені *загальновизнані міжнародні стандарти*, дотримання яких перебуває у полі постійної уваги міжнародної громадськості. Серед основних міжнародних документів, які містять ці принципи, слід назвати Загальну Декларацію прав людини ООН 1948 року (стаття 21), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права ООН 1966 року (зокрема, стаття 25) та Загальний коментар статті 25 цього Пакту (Комітет ООН з прав людини) 1996 року, Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру 1990 року та Декларація Міжпарламентського Союзу про критерії вільних і чесних виборів 1994 року (див. [3, с. 400–404]). Саме сприйняття (більш чи менш усвідомлене) необхідності забезпечення цих стандартів і наближення до їх законодавчої реалізації складало основну рушійну силу еволюції виборчого законодавства Української держави за час її сучасного незалежного розвитку.

Досліджуючи трансформацію виборчої системи в Україні, потрібно визначитися із розумінням цього важливого терміну. Термін «виборча система» у широкому розумінні (див. [4, с. 362] означає «порядок організації і проведення виборів до представницьких органів державної влади, місцевого самоврядування і здійснення громадянами своїх виборчих прав. Ґрунтується на принципах виборчого права». У вузькому сенсі виборча система – це «спосіб визначення результатів виборів» [5, с. 43], тобто «спосіб, у який розподіляються депутатські мандати між кандидатами на ці посади залеж-

но від результатів голосування» [6, с. 107]. Саме в останньому сенсі найчастіше розуміють виборчу систему, коли її характеризують як «насамперед метод перетворення поданих виборцями голосів у місця в законодавчому органі» [7, с. 1]. Ми будемо в основному дотримуватися такого розуміння, пам'ятаючи, що ця та інші складові виборчої системи у широкому розумінні цього терміну тісно пов'язані між собою. У зв'язку з цим доцільно звертати увагу на механізми та гарантії реалізації основних принципів виборчого права, до яких звичайно відносять такі засади: *справжні, періодичні, загальні, рівні, прямі, вільні і чесні вибори, таємне, особисте, одноразове та факультативне голосування* [3, с. 10].

Виборча система не є чисто технічним засобом; вона перебуває у самій серцевині державної системи правління. Водночас проблема прийняття тої чи іншої виборчої системи є прекрасною ілюстрацією тези про засадничу *доцільність* (на відміну від критерію *правильності*) подібних принципів рішень. Ця позиція отримала підтримку Конституційного Суду України. У своєму рішенні від 26 лютого 1998 року (справа про вибори народних депутатів України; див. [8, с. 707]) Суд підтвердив позицію, за якою визначення виборчої системи на виборах народних депутатів України, у тому числі встановлення «виборчого порогу» та його кількісний вимір, є питанням *«політичної доцільності»*, а не відповідності основним принципам виборчого права.

Світова демократична практика знає багато різних типів виборчих систем (див. [9, 10]). Вибір типу виборчої системи належить до визначальних у конституційному плані [11]. Тип виборчої системи має безпосереднє відношення до засад формування виконавчої влади (форми *державного правління*), стосунків між виконавчою та законодавчою гілками влади (реалізації *механізму стримувань та противаг*), розвитку *політичної (партійної) системи суспільства та форми державного устрою*.

Як зауважили автори спеціального дослідження щодо виборчих систем, проведеного на замовлення Британського Парламенту у 1992 році [12], при виборі системи, за якою голоси виборців повинні перетворюватися у представницькі мандати, доцільно базуватися на двох основних критеріях. По-перше, це *критерій наслідків або доцільності* (досягнення тих чи інших цілей), який спирається на ті результати у сенсі впливу на суспільно-політичний розвиток, які є бажаними і яких прагнуть досягти автори вибору системи. По-друге, це *процедурний критерій*, який вимагає, щоби система була *зрозумілою суспільству, а отже, визнана справедливою*; у цьому разі наслідки виборів будуть сприйматися як *легітимні*.

Виборча система може бути зручним інструментом для впливу на розвиток певних політичних рис демократичного режиму. Відомі британські дослідники виборчих систем Е. Лейкман і Дж. Ламберт [13, с. 17] стверджують, що вдалий вибір виборчої системи може забезпечити формування

представницького органу, який відображає основні напрями суспільної думки; утворення уряду, що відповідає волі більшості виборців, обрання представників, особисті якості котрих найбільше надаються для виконання владних функцій (*якість влади*). Що ж стосується *ефективності* і *стабільності* влади, то виборча система сама по собі не визначає їх, але може їм сприяти або перешкоджати.

Особливістю України можна вважати часту зміну виборчого законодавства. Проведення практично кожних чергових виборів народних депутатів України та Президента України регулювалося іншим законодавчим актом. З одного боку, це ускладнювало практику застосування закону під час виборчого процесу. З іншого, такі постійні зміни були викликані швидким суспільно-політичним розвитком українського суспільства, бурхливим проявом якого стали драматичні події Помаранчевої революції кінця 2004 року. За останні роки додатковим фактором, що вплинув на еволюцію не лише законодавчого регулювання виборчих механізмів і процедур, але й власне виборчої системи, стали настійні намагання змінити конституційні засади стосунків між законодавчою та виконавчою владою у державі, змістити центр тяжіння у змішаній (президентсько-парламентській) формі державного правління в Україні, зафіксованій Конституцією 1996 року, у бік парламенту (ці процеси отримали не зовсім адекватну назву «політичної реформи»).

Проте для розуміння шляху еволюції виборчої системи та пов'язаних із цим механізмів реалізації основних принципів виборчого права необхідно оглянути увесь шлях розвитку інституту демократичних виборів у сучасній Україні, нехай короткий за історичним виміром, однак надзвичайно ємний за своїм змістом і суспільними наслідками.

Новітній виборчий досвід українського суспільства на загальнонаціональному рівні включає в себе вибори народних депутатів СРСР 1989 р., вибори Верховної Ради України 1990, 1994, 1998 та 2002 років, президентські вибори 1991, 1994, 1999 та 2004 року. Відповідне виборче законодавство ілюструє поступовий, хоч і нерівномірний шлях українського народу до демократії, еволюцію ступеня законодавчої реалізації основних принципів виборчого права, що супроводжувалося переходом від одної до іншої виборчої системи.

Хоча вибори 1989 року проводилися ще не Україною, а іншою державою – СРСР, – відповідний виборчий закон 1988 року заслуговує на розгляд, оскільки яскраво характеризує стартові позиції, з яких почалися процеси демократизації в Україні. Підкреслимо, що це були перші після встановлення тоталітарного радянського режиму *альтернативні* вибори; водночас ряд їх особливостей не дають можливості кваліфікувати їх як *справжні*.

Безпрецедентною особливістю союзного виборчого закону 1988 року було запровадження інституту «народних депутатів від громадських організацій», які склали третину (750 осіб) від загальної кількості народних депутатів СРСР і обиралися не шляхом голосування на виборчих дільницях, а «на з'їздах, конференціях або пленумах загальносоюзних органів» цих організацій. Таким чином, замість зрозумілого *процесу номінації кандидатів* керівні органи деяких організацій отримували право *призначення депутатів* без звернення до виборців. Зрозуміло, що цей інститут порушував цілий ряд загальноновизнаних принципів виборчого права.

По-перше, цей анахронічний аналог «куріального» представництва приводив до того, що навіть формально виборці – члени керівних органів громадських організацій – мали не два голоси, як основна маса виборців (у т.зв. територіальному і національно-територіальному виборчих округах), а три чи навіть більше; тому про *рівність* виборів не могло бути й мови.

По-друге, спосіб обрання цих депутатів суперечив принципу *загальності*. Обрання депутатів «від громадських організацій» не всіма членами цих організацій, а лише їх керівними органами порушувало загальність їх виборів навіть у межах цих «курій» і фактично було *непрямим* (ступеневим).

Іншою унікальною особливістю виборчого закону 1988 року стало те, що висунення кандидатів суб'єктами виборчого права не мало своїм наслідком їх автоматичну реєстрацію виборчими комісіями. Фільтром між номінацією і реєстрацією став інститут «окружних передвиборних зборів» з абсолютно довільним складом («не менше половини учасників зборів повинні становити виборці даного округу»), уповноважених відхиляти вже висунуті кандидатури. Знайти аналог такого антидемократичного інституту в історії виборчого права неможливо.

Поняття *виборчої системи* мало сенс лише стосовно виборів «народних депутатів від округів» (а не від громадських організацій). Ця система мала дві складові: перша – стосовно *критерію обрання* депутатів; друга – стосовно *участі виборців* у голосуванні. Щодо першої складової, вибори проводилися за *мажоритарною системою* в одномандатних округах у двох турах: у першому для обрання була необхідна *абсолютна більшість*, у другому, в якому брали участь тільки два кандидати, – *відносна*. При наявності тільки двох кандидатів у першому турі і відсутності серед них переможця другий тур не проводився і призначалися повторні вибори з новим висуненням кандидатів. Подібна виборча система традиційно застосовується на виборах президента Французької Республіки; вона досі використовується при виборах Президента України.

Друга складова цієї виборчої системи передбачала *поріг участі* виборців у голосуванні: вибори вважалися *такими, що не відбулися*, якщо в них взяло участь *менше половини* виборців округу.

Перелічені особливості значною мірою ґрунтувалися на розумінні ідеї представництва, характерному для радянської ідеології: *імперативний характер мандату* (депутат – представник округу, а не всього народу), інститут *наказів виборців*, які зобов'язували депутата домагатися певних конкретних результатів; можливість *відкликання* депутата.

Виборчий закон СРСР 1988 року відобразив глибокі внутрішні суспільно-політичні суперечності епохи «гласності і перестройки»; у той же час він заклав першооснови альтернативних (хоча й дуже обмежених) виборів і став вихідним пунктом еволюції виборчого законодавства України, а його застосування – джерелом перших навичок практичної участі громадян в альтернативних виборах.

Закон УРСР 1989 року про вибори народних депутатів УРСР відображає певний поступ у розумінні суті демократії порівняно з союзним законом 1988 року: у законі 1989 року відсутні інститути «депутатів від громадських організацій» та «окружних передвиборних зборів», а також передбачено *прямі вибори* складу Верховної Ради. Тим самим у першому власне українському виборчому законі були усунуті найбільш кричущі порушення принципів загальних, рівних, прямих та вільних виборів. Водночас питання модифікації виборчої системи навіть не дискутувалося; вона була тією ж, що й у союзному законі 1988 року.

Головною рисою першого в незалежній Україні виборчого закону 1993 року став його відверто «антипартійний» (дискримінаційний щодо політичних партій, що почали тоді виникати) характер (на відміну від попереднього закону, які скоріше можна назвати «безпартійними», оскільки він не передбачав існування інших партій, окрім КПРС). Закон, правда, вперше *декларував* роль політичних партій у процесі номінації та громадського контролю, не маючи можливості ігнорувати їх реальне існування. Проте він максимально ускладнював участь партій у всіх виборчих механізмах і процедурах порівняно з іншими суб'єктами номінації кандидатів. Насамперед це виявлялося у процедурі номінації кандидатів – дуже громіздкій для політичних партій та максимально спрощеній для інших суб'єктів висування (громадян чи трудових колективів). Зокрема, партія, вже зареєстрована Міністерством юстиції, мала пройти повторну реєстрацію у Центральній виборчій комісії (у якій їй могло бути відмовлено), провести конференцію (збори) обласної організації та подати список не менше 100 членів обласної організації із зазначенням дати народження, домашньої адреси, серії і номера паспорта; остання вимога в умовах тодішнього політичного режиму в Україні була достатньо загрозливою для членів багатьох партій.

Зміни у *виборчій системі*, передбачені законом 1993 року, мали просто катастрофічні наслідки для формування парламенту України. По-перше, незмінною залишилася друга складова виборчої системи 1990 року:

був збережений 50-процентний поріг участі виборців для визнання виборів «такими, що відбулися». По-друге, перша складова (власне виборча система) – двотурова *мажоритарна система абсолютної більшості* – була доведена до абсурду у її найбільш послідовному, а тому найменш практичному варіанті: обраним в одномандатному виборчому окрузі вважався кандидат, який отримував абсолютну більшість голосів, у тому числі і в другому турі. Крім того, кандидат, не обраний в окрузі, втрачав право балотуватися на повторних виборах. Внаслідок застосування такої виборчої системи Верховна Рада України другого скликання розпочала роботу, маючи лише трохи більше від двох третин свого конституційного складу, і до кінця скликання жодного дня не працювала у повному складі. За даними А. Ткачука [14], у сімдесят одному окрузі з тих, де не було обрано депутата, кандидат-переможець набирав *понад 47% голосів* (а де-не-де і 49,7%, однак менше від 50%!); декілька десятків округів показали нижчий результат. Технологічна можливість такого підсумку була спричинена допущенням голосування не лише за одного з кандидатів, але й «проти всіх». Таким чином, воля невеликої кількості виборців (часом менше, ніж 10%), які проголосували у другому турі проти обох кандидатів, виявилася вирішальною. Проведення повторних виборів за участю менш популярних кандидатів спричинило наростання апатії виборців, що приводило до низької явки виборців. У результаті декілька округів так і не отримали свого представництва протягом усього скликання Верховної Ради України. Певний переляк від такого досвіду досі залишає слід у Конституції України: Верховна Рада України вважається повноважною, якщо обрано не менше двох третин від її конституційного складу (частина друга статті 82), хоча застосовувана сьогодні виборча система виключає таку можливість.

Прийняття Конституції України 1996 року стало важливим етапом у розвитку і становленні українського виборчого законодавства. Розділ III Конституції, спеціально присвячений регулюванню питань виборів та референдумів, закріплює основні принципи виборчого права як невід'ємну вимогу до усіх виборів, які проводяться в Україні. Зауважимо, що в умовах напруженої боротьби на виборах Президента України 2004 року ці досить абстрактні положення Конституції дещо несподівано стали нормами прямої дії. Верховний Суд України у своєму історичному рішенні від 3 грудня 2004 року вказав, що глибокі і системні порушення цих принципів не дозволяють визнати формальне проведення виборчих процедур *справжніми виборами* [15, с. 39].

Конституція України 1996 року не містить вказівок на виборчу систему, яка повинна застосовуватися на тих чи інших виборах, залишаючи це предметом регулювання спеціальними законами. Підкреслюємо цей факт у зв'язку з дещо іншим підходом, застосованим у Законі «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року.

Уроки виборів 1994 року зламали опір тих українських політиків, які намагалися зберегти старі, закорінені у досвіді радянського часу традиції проведення виборів. Виборча система, запроваджена законом 1997 року, різко відійшла від ідеї абсолютної більшості; проте вона все ще мала компромісний характер.

Виборча система 1998 року (яка була застосована без змін також на виборах 2002 року) була *змішаною*: половина складу Верховної Ради України обиралася за системою пропорційного представництва, інша половина – за мажоритарною системою відносної більшості. На відміну від широко відомої німецької змішаної системи, де пропорційна і мажоритарна складові тісно взаємопов'язані, виборча система, застосована в Україні, була простим механічним поєднанням двох зазначених систем.

Основною рисою пропорційної складової була її простота, спричинена прагненням зробити спосіб отримання мандатів зрозумілим практично кожному, хто цікавиться політичним життям (нагадаємо згаданий раніше другий, *процедурний критерій* вибору виборчої системи). Вибори проводилися в *єдиному загальнодержавному виборчому окрузі, з єдиним списком кандидатів від кожної партії (блоку) і з голосуванням лише за список, без преференцій*. Встановлювався виборчий поріг у 4% від кількості виборців, що взяли участь у голосуванні. Розподіл мандатів здійснювався за методом найбільших остач, без застосування менш зрозумілих і математично складніших методів дільників. Така система не викликала непорозумінь і була прийнята як справедлива.

Водночас не слід ігнорувати і роль першого критерію вибору системи – *критерію доцільності*. Застосування пропорційної системи повинно було забезпечити структурування політичного спектру України; застосування єдиного округу і єдиного списку мало на меті стимулювати розвиток загальнонаціональних (а не регіональних) партій, а також сприяти уніфікації українського суспільства (послабленню міжрегіональних відмінностей, все ще глибоких внаслідок складної історичної долі різних українських земель), що відповідало унітарному характеру Української держави.

Мажоритарна складова виборчої системи базувалася на так званій вестмінстерській моделі (система відносної більшості), яку ще називають «перший отримує мандат» (first past the post). Такий підхід спрощував виборчий процес, дозволяючи провести результативні вибори в один тур; без сумніву, він був прийнятий не без впливу досвіду 1994 року. Ці цілі в основному були досягнуті: за пропорційною складовою до парламенту пройшли вісім партій у 1998 році і шість – у 2002 році.

Водночас чисто механічне поєднання двох виборчих механізмів виявило певні суперечності. За пропорційною складовою обиралися кандидати політичних партій і їх блоків; водночас за мажоритарною складовою основну кількість місць отримали формально «незалежні» кандидати, які

по суті були представниками так званої «партії влади» – неформальної спільноти прихильників консервації правлячого режиму, який уже проявляв суттєві риси авторитаризму. Тому однієї з основних цілей – політичного структурування самого парламенту – змішана виборча система не досягла: результати виборів у мажоритарних округах кардинально деформували підсумки голосування щодо політичних партій і блоків.

Саме це стало причиною намагань напередодні виборів 2002 року змінити виборчу систему, яка застосовувалась на парламентських виборах. Верховна Рада України 2001 року ухвалила закон, який базувався на застосуванні лише пропорційної системи. Проте ці спроби зіштовхнулися з жорсткою протидією, насамперед з боку тодішнього Президента України. Шість разів Верховна Рада України приймала закон, і шість разів він повертався до парламенту з «вето» Президента. В результаті компромісу була збережена змішана виборча система зразка 1998 року.

Дискусії навколо виборчої системи відновилися у зв'язку з настійними намаганнями певних політичних кіл України провести зміни до Конституції України, спрямовані на зміну форми правління. Підсумком чергового політичного компромісу стали дві позиції у Законі від 8 грудня 2004 року, які стосуються виборів народних депутатів України. Змінена редакція статті 81 Конституції запроваджує елементи так званого «імперативного» мандату народного депутата щодо партії (блоку), яка його висувала на виборах. Прикінцеві та перехідні положення цього Закону приписують провести чергові вибори до Верховної Ради України 2006 року за пропорційною виборчою системою в єдиному окрузі (тобто з єдиним загальнонаціональними партійними списками).

У практиці зарубіжних європейських держав *імперативний* (зобов'язальний) *мандат* відійшов у минуле разом з феодалізмом; він виник свого часу з юридичного поняття *цивільно-правового мандату* (доручення) і, по-перше, зобов'язував обраного депутата представляти *тільки своїх виборців*; по-друге, надавав останнім право *відкликати представника* у будь-який момент при незадовільному, на їх думку, виконанні доручення.

Але вже у XVIII ст. в Англії висловлювалися заперечення проти такого розуміння характеру мандату члена Парламенту. У Франції один з перших актів Установчих Зборів 1789 року анулював імперативний мандат, проголосивши депутатів представниками всієї нації; відтоді це формулювання проходить практично через усі французькі конституції [16, с. 51; 17, с. 332] аж до чинної конституції V Республіки, стаття 27 якої стверджує: «Будь-який імперативний мандат недейсний». Конституція Італії (див. [18]) у ст. 67 зазначає: «кожний член парламенту представляє націю і виконує свої функції без зобов'язального мандату». Ст. 38 Основного закону ФРН оголошує, що депутати «є представниками всього народу, не зв'язані наказами або вказівками і підкоряються тільки своїй совісті» (див. [19, с.161]).

Така формула не лише заперечує історично минулі форми мандату, властиві старим становим правовим системам, але й захищає від сучасних спроб звести статус члена парламенту до рівня функціонера партії чи представника територіальної спільноти.

Сучасні уявлення характеризують депутатський мандат як *представницький*, що означає (див. [17, с. 41–43]):

– *загальний* (хоча депутат обраний від округу, він репрезентує усю націю);

– *вільний* (депутат здійснює свої повноваження згідно з своєю совістю, без будь-яких конкретних зобов'язань);

– *невідкликальний* (повноваження депутата не можуть бути припинені волею його виборців);

– *дефінітивний* (воля депутата не підлягає сумніву; діє презумпція збігу волі депутатського корпусу і волі народу).

Як підкреслює В.Шаповал, «...взаємовідносини виборців та обранців (до державного представницького органу – Авт.) не можна ототожнювати з такими, що виникають між учасниками цивільно-правових договірних відносин... Вибори не призводять до виникнення якихось суб'єктивних стосунків між виборцями та обранцями. Волевиявлення виборців обмежується самим актом обрання і за умов... вільного мандата практично не впливає на зміст конституційно-правового статусу парламентаріїв» [20, с. 71].

В українській юридичній науці мандат, що має такі ознаки, прийнято називати *вільним*. У той же час Конституція України визначає мандат народного депутата України як *представницький* (стаття 78). Тому намагання «закріпачити» депутата у фракції, реалізоване у Законі України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, незважаючи на мотиви, які можна зрозуміти, викликали негативні оцінки, у тому числі з боку Венеціанської комісії.

Зауважимо, що посилення залежності народного депутата України від керівництва партії могло бути значно сильнішим; у процесі підготовки до прийняття зазначеного закону вдалося вилучити норму, яка серед підстав припинення повноважень передбачала *виключення депутата* із фракції, тобто дії, ініційовані керівництвом партії.

На жаль, в Україні не відбулося кваліфікованого професійного аналізу пропонуваніх змін до Конституції України. Таким чином, із різних можливих підстав внесення змін до Конституції спрацювала кон'юнктурно-політична.

Черговий вибір виборчої системи, здійснений при прийнятті змін до Конституції, базувався значної мірою на аргументах, викладених раніше. Основні питання, які викликали дискусію, були наступні:

1. Пропорційна система з жорстким списком кандидатів деперсоніфікує вибори. Опоненти вважали це недоліком, який порушує «зв'язок де-

путата з виборцями», характерний для мажоритарної системи. Проте перемогла думка, що на цьому етапі більш важливо забезпечити чіткий вибір з кількох політичних програм, представлених партіями (блоками).

2. При застосуванні пропорційної системи можливе застосування регіональних списків кандидатів (так званий роз'єднаний електорат). Проте переважила ідея єдиного загальнонаціонального списку, спрямована на дискримінацію політичних сил регіонального характеру.

3. Застосування єдиного списку (450 кандидатів) робить технологічно неможливим застосування методу голосування з преференціями. Проте був і додатковий аргумент проти цього методу. Застосування преференцій провокує конкуренцію між кандидатами з одного списку, що спричинятиме внутрішнє ослаблення і так не досить міцних українських партій. У такому випадку в основному рекламуються окремі кандидати із виборчих списків, але не всі кандидати і не список в цілому.

Серед пропозицій, які мали на меті уникнути певних недоліків обраного варіанту пропорційного представництва, була оригінальна виборча система, яка ніде ще не застосувалися (див. [21]). Ідея її полягає у таких позиціях:

1. Партія висуває список кандидатів, кожен з яких «приписується» до одного з виборчих округів (аналог одномандатного округу).

2. Визначення кількості мандатів, отриманих партією, відбувається на засадах пропорційності в межах держави.

3. Кандидати у списку партії упорядковуються у залежності від кількості голосів, поданих за партію в окрузі, до якого «прикріплений» кандидат.

При безсумнівно цікавому поєднанні засади пропорційності і персоналізованого голосування ця система має ряд принципових недоліків.

Основний з них полягає у застосуванні для розподілу мандатів співставлення результатів, отриманих у різних округах (тобто в різних умовах). Наслідком цього є висока імовірність того, що в деяких округах будуть обрані по два і навіть по три депутати, тоді як ряд округів залишаться непередставленими у парламенті. Такий підсумок виборів не може бути сприйнятливий як справедливий; ця виборча система не відповідає критерію процедурному.

Таким чином, вибори до Верховної Ради України у березні 2006 року пройнуть за пропорційною виборчою системою з загальнонаціональними жорсткими виборчими списками. Будучи дещо екстремальною (закритий партійний список має включати до 450 кандидатів), сьогодні ця виборча система для України відповідає обома критеріям – доцільності і процедурному.

Література

1. Юридична енциклопедія. Т.3. / Ред. Ю. С.Шемпученко та ін. – К.: Українська енциклопедія, 2001.
2. А. П.Заєць. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. – К.: Парламентське вид-во, 1999.
3. Науково-практичний коментар до Закону України «Про вибори Президента України» / Ред. Ю. Б. Ключковський. – К.: Парламентське вид-во, 2004.
4. Юридична енциклопедія. Т.1. / Ред. Ю. С. Шемпученко та ін. – К.: Українська енциклопедія, 1998.
5. Виборче право України / Ред.. В. Ф. Погорілко, М. І. Ставнійчук. – К.: Парламентське вид-во, 2003.
6. Основи конституційного права України / Ред. В. В. Копейчиков.– К.: Юрінком, 1998.
7. Democracy and Elections / Eds. V. Bogdanor, D. Butler. – Cambridge e.a.: Camb.Univ.Press, 1983. – P.1–19.
8. Конституційне законодавство України / Упор. С. В. Лінецький, М. І. Мельник, А. М. Ришелюк. – К.: Атіка, 2000.
9. A. Lijphart. Electoral Systems and Party Systems. – Oxford e.a.: Oxford Univ. Press, 2000.
10. Посібник з розробки виборчих систем / Е. Рейнолдс, Б. Рейллі та ін. – Стокгольм-Київ: IDEA, 2003.
11. Дж. Сарторі. Порівняльна конституційна інженерія. – К.: АртЕк, 2001.
12. Electoral Procedures and Practices // House of Commons Library Research Division. Background Paper No.301. – London, 1992.
13. Э. Лейкман, Дж. Ламберт. Исследования мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. – М.: ИИЛ, 1958.
14. А. Ткачук. Скільки коштує недосконале законодавство? // Місце та регіональне самоврядування в Україні, вип.3(8). – К., 1994. – С.60–65.
15. Рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року // Вибори і демократія. – 2004, № 2. – С. 37–40.
16. М. Прело. Конституционное право Франции. – М.: ИИЛ, 1957.
17. М. Prelot, J. Boulouis. Institutions politiques et droit constitutionnel. – Paris: Dalloz, 1990.
18. Италия. Конституция и законодательные акты / Ред. В. А. Туманов. – М.: Прогресс, 1988.
19. Государственное право Германии. Т.1 / Изд. Й. Изензее, П. Кирххоф. – М.: Ин-т государства и права РАН, 1994.
20. В. М. Шаповал. Конституційне право зарубіжних країн. К.: АртЕк – Вища Школа, 1998.
21. Проект Закону «Про вибори народних депутатів України» (реєстр. № 6531-1 від 31.01.2005). – www.rada.gov.ua.

Круглий стіл
«Рік до парламентських виборів – 2006: ключові проблеми
виборчого закону»,
(м. Київ, 29 березня 2005 р.)

ЗА БУДЬ-ЯКИХ ОБСТАВИН МИ ПОВИННІ МАТИ ДОСКОНАЛЕ
ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО

М. І. МЕЛЬНИК,
заступник Голови Центральної виборчої комісії

Проблематика парламентських виборів є надзвичайно актуальною для суспільства і держави. Добре те, що робота над вдосконаленням виборчого законодавства, яке регламентує проведення парламентських виборів, почалася завчасно. Погано те, що доводиться вдосконалювати закон, який не набрав чинності, і який ще не діяв, що говорить як про якість законодавчого процесу в цілому, так і про якість прийняття виборчих законів зокрема. Приймати закони у такий спосіб стало поганою традицією.

Тільки наявного законодавства недостатньо для того, щоб проводити демократичні вибори. Для цього потрібна загальна атмосфера – суспільна, політична, націленість влади на проведення демократичних виборів. Цього року і в останні роки взагалі такої націленості у влади не було. Багато проблем виникало у виборчому процесі і, зокрема, у застосуванні законодавства. Це пов'язано з тим, що ставилась відповідна мета і визначався відповідний результат, і цей результат мав досягатися за будь-яку ціну, у тому числі шляхом своєрідного тлумачення закону.

За будь-яких обставин ми повинні мати належне досконале законодавство для того, щоб провести демократичні вибори, вибори з вибором, а не без вибору.

Якщо говорити про ситуацію, яка могла б забезпечити відповідне належне застосування виборчого законодавства, то вона безсумнівно змінилася. В той же час державна та соціальна системи змінились ще не настільки, щоб можна було розраховувати на те, що буде прийнятий закон і вибори пройдуть належним чином.

Якщо ж говорити про проблеми, які виникають під час аналізу прийнятого Закону «Про вибори народних депутатів України», то їх дуже багато. Майже кожна стаття видається проблемною. Закон розрахований на

нормальне застосування, а не на таке застосування, яке мало місце на виборах, що відбулися у 2004 році. Законом неможливо врегулювати всі питання, не можна передбачити запобіжники на все і всіх, але разом з тим спроби мінімізації порушень і зловживань потрібно робити.

Одним з актуальних питань, які слід вирішувати вже сьогодні, є формування списків виборців. Однак його врегулювання поки що в процесі і, судячи з усього, на момент проведення парламентських виборів суттєвого удосконалення процедури складання та уточнення списків виборців шляхом запровадження Державного реєстру виборців не відбудеться. Тому необхідно почати організаційну роботу над виробленням методології формування списків виборців. Це – надактуальне завдання, і президентські вибори переконали у цьому всіх. Сьогодні органи місцевого самоврядування, на які покладається формування списків виборців, не мають належних матеріальних, фінансових ресурсів, інформації про виборців. Ті бази даних, які існують сьогодні в Державній податковій адміністрації, в Міністерстві внутрішніх справ, в Міністерстві юстиції, потребують відповідної переробки. А у електронному варіанті інформації про виборців в державі не відшукаєш. Це питання є одним з тих, над якими потрібно працювати першочергово.

Ще однією ключовою проблемою є питання формування виборчих комісій. Якщо говорити про Закон, який сьогодні регламентує вибори народних депутатів, то він має декілька проблемних аспектів. Серед них – невизначена верхня межа кількісного складу виборчих комісій, зокрема – територіальних виборчих комісій, що може ускладнити їх роботу. З іншого боку, якщо застосовувати відповідні технології за умови невизначеності кількості суб'єктів формування персонального складу виборчих комісій, то можна створити ситуацію, за якої членів комісії може бути менше 14, тобто – менше тієї мінімальної межі, яку встановлено законом. Відтак може повторитися ситуація, яка була реальною на президентських виборах, коли за відповідного бажання можна було заблокувати роботу виборчих комісій.

Сьогодні слід думати над тим, щоб суб'єкти формування виборчих комісій несли відповідальність за тих, кого вони пропонують до комісій. Причому говорити слід про політичну, а не юридичну відповідальність.

У Законі України «Про вибори народних депутатів України» не визначено, як з правової точки зору оцінювати участь окремого громадянина в агітації на користь чи проти тієї чи іншої політичної сили, того чи іншого суб'єкта виборчого процесу за власний кошт.

Ще одним важливим питанням є питання оскарження дій, бездіяльності, рішень виборчих комісій, зокрема – Центральної виборчої комісії. Склалася досить парадоксальна ситуація, коли два закони – Закон України «Про вибори народних депутатів України» і Закон України «Про Центральну виборчу комісію» – по-різному вирішують це питання. Закон України

«Про Центральну виборчу комісію» говорить про те, що оскарження дій, бездіяльності, рішень ЦВК з 1 січня 2005 року має здійснюватись до Вищого адміністративного суду, в той час як за Законом «Про вибори народних депутатів України» таким адресатом є Верховний Суд України. На мою думку, це все ж таки має бути Верховний Суд України: по-перше, Вищий адміністративний суд України досі перебуває лише в процесі становлення, по-друге, важливість спорів, які мають розглядатися, зумовлює потребу у розгляді відповідних справ саме Верховним Судом України. Загалом, на наступних виборах ми очікуємо посилення ролі суду у вирішенні виборчих спорів.

З огляду на ці проблеми існує гостра потреба вдосконалення Закону.

ЯК ТРЕБА ЗМІНЮВАТИ ЗАКОН?

Ю. Б. КЛЮЧКОВСЬКИЙ,

*заступник Голови Комітету з питань державного будівництва
та місцевого самоврядування Верховної Ради України,
Президент Інституту виборчого права*

Виборче законодавство в Україні на сьогодні стабільним бути не може. Воно мусить змінюватися, оскільки змінюється суспільна ситуація і відбувається постійна боротьба меча и щита. Меча того, хто порушує законодавство, того, хто намагається його обійти, і щита того, хто ставить перепони на цьому шляху, хто робить неможливим порушення законодавства. На жаль, така специфіка українського суспільства – суспільства, у якому немає багаторічних демократичних традицій. Нашу увагу вже не раз звертали на те, що, на відміну від західних країн, українські закони про вибори робляться щораз об'ємнішими. Там, де в країнах розвинутої демократії достатньо звичаїв і традицій, в Україні необхідне правове регулювання.

Проблема звернення до Закону України «Про вибори народних депутатів України» і певна пікантність ситуації полягає в тому, що ми говоримо про можливі зміни у законі, який ще не набув чинності. Адже відповідно до його Прикінцевих положень, він має вступити в дію 1 жовтня 2005 року. Чому ж ми вже тепер кажемо, що до нього потрібні зміни? Тому що рік тому, коли був прийнятий пакет виборчих законів, Верховна Рада України логічно і послідовно йшла по шляху уніфікації виборчого законодавства. І Закон України «Про вибори народних депутатів України», особливо з врахуванням застосованої в ньому пропорційної виборчої системи з єдиним загальнодержавним округом, був дуже близьким за регулюванням виборчих процедур до Закону «Про вибори Президента України», який показав проблеми у своєму застосуванні. Водночас, як виявилось, ціла низка питань

виявилась недостатньо врегульованою навіть у цьому досить товстому законі.

Для того, щоб говорити про конкретні зміни у законодавчому регулюванні, потрібно звернути увагу на структуру будь-якого виборчого закону. Раніше типовий закон складався з трьох основних розділів, тепер фактично з чотирьох: принципи виборчого права; виборча система; виборчі механізми та процедури закону; оскарження виборчого законодавства та порядок розв'язання виборчих спорів.

Якщо досліджувати питання принципів виборчого Закону, то недавній виборчий процес яскраво показав, що не можна ставитися до формулювання засадничих понять і засадничих принципів як до декларативних норм. Говорити про справжні вибори можна лише тоді, коли дотримуються основні принципи. Тому формулювання цих принципів не є другорядною річчю. Вони мають бути сформульовані так, щоб їх розуміння не викликало сумнівів, і щоб випадки, коли ці принципи порушуються, були очевидними. Тому і розділ «Принципи» теж потрібно уважно подивитися з тим, щоб зробити його ефективним.

Дискусії з приводу виборчої системи можна проводити безконечно. Ще раз хочу нагадати позицію Конституційного Суду України, за яким вибір виборчої системи є питанням політичної доцільності. Однак Закон «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року у своїх прикінцевих положеннях зафіксував пропорційну виборчу систему. Сьогодні до Верховної Ради України вже внесено 3 проекти нової редакції Закону України «Про вибори народних депутатів України», у першій статті яких робиться посилання на вибори на основі пропорційного представництва. Таким чином, на сьогодні є чотири варіанти виборчої системи, враховуючи і прийнятий рік тому закон з єдиним загальнодержавним округом і з єдиним жорстким списком. Це законопроекти №№ 6259, 6531 і 6531-1.

Перший з цих законопроектів, хоч і містить слова «пропорційне представництво», насправді по своїй суті передбачає чисто мажоритарну виборчу систему відносно більшості з одномандатними округами. Тому, читаючи законопроекти, треба бути уважними, тому що слово «пропорційне» тепер вважається обов'язковим, але зовсім не обов'язково відображується у змісті запропонованої виборчої системи. Що стосується законопроекту № 6531, то він закріплює нинішню змішану систему із представництвом 50% на 50%, тобто – половина депутатів обирається за списками, а половина – за одномандатними округами. Як завжди, наполегливим у пропагуванні своєї оригінальної виборчої системи є С. Б. Гавриш. Система має елементи пропорційності, однак зберігає, на мою думку, всі недоліки мажоритарної системи з персоніфікованим вибором, з можливістю застосування адміністративного ресурсу, характерного для мажоритарних одномандатних округів, однак з новими особливостями. Ця система може допускати і,

в принципі, завжди буде допускати «перепредставлення» деяких округів не одним, а кількома обраними депутатами відповідно з одночасною появою не представлених жодним депутатом виборчих округів – округів, в яких депутат не був обраний, хоча вибори відбулися у повному обсязі.

Отже, є чотири варіанти, з яких можна вибирати. Верховною Радою України розглядався ще й п'ятий варіант (з регіональними списками). Навколо пропорційної системи з регіональними списками можна дискутувати багато. Однак ця дискусія певною мірою може відволікати увагу від реальних проблем. Так само, як і дискусії навколо рівня виборчого бар'єру (3%, 4%, 5% чи 7%) теж частково відволікають від інших проблем.

На мою думку, важливішим є вдосконалення процедурної частини закону, тобто тієї частини, що визначає порядок підготовки і проведення виборів, починаючи з етапу формування списків виборців, висунування кандидатів, проведення агітації, підготовки виборчих дільниць, формування комісій, форми бюлетенів, процедури голосування, оформлення і передачі протоколів, встановлення результатів виборів. Без достатньої конкретизації цих процедур говорити про розмір виборчого бар'єру несерйозно.

Не секрет, що під час виборів Президента України у 2004 році однією з головних проблем було складання та уточнення списків виборців. Я глибоко переконаний, що проблема стала актуальною тому, що при складанні списків відбувалася їхня свідомо деформація. Однак не лише державний реєстр, не лише незалежні органи ведення цього реєстру можуть вирішити дану ситуацію. Є дуже багато проблем, пов'язаних, наприклад, з включенням осіб до списків виборців на закордонних виборчих дільницях. Хто має право там голосувати? Це може бути будь-який громадянин України, чи лише той, який заздалегідь заявив про намір взяти участь у голосуванні?

Взагалі проблема списків виборців є внутрішньо суперечливою, оскільки вона покликана реалізувати два принципи одночасно: по-перше, – забезпечити можливість голосувати кожному виборцю України; по-друге, – забезпечити таку ситуацію, щоб цей голос міг бути відданий лише один раз. І ця внутрішня суперечність викликає основні труднощі.

Наступна проблема, пов'язана із складанням та уточненням списків виборців, – це голосування тих, хто перебуває не за місцем свого проживання. Як забезпечити їм реалізацію права голосу з тим, щоб не допустити зловживання цим правом? Сьогодні ми вже маємо десяток судових вироків у кримінальних справах, якими засуджено людей, котрі проголосували декілька разів, засуджено відповідно до Кримінального кодексу України. Щоправда, на превеликий жаль, організатори цього процесу поки-що не притягнуті до відповідальності, але я переконаний, що це питання часу.

Хочу нагадати і про таку непросту проблему, як спостереження за виборчим процесом. У Верховній Раді України було багато дискусій щодо того, чи можна допустити громадські організації до спостереження за про-

веденням голосування і підрахунком голосів. З одного боку, це вимога наших більш досвідчених колег з Європи, це одне із зобов'язань, які Україна брала на себе. З іншого боку – десятки тисяч зареєстрованих громадських організацій можуть створити серйозну проблему. Тому це питання залишається відкритим.

Слід згадати і про ще одну актуальну проблему – проблему формування виборчих комісій. Сьогодні в Україні зареєстровано 126 партій, причому зареєстровано у строки, які дозволяють їм брати участь у виборах 2006 року. Існує думка, що якщо встановити вищий бар'єр, то більшість зареєстрованих партій не братиме участі у виборах. Однак із 26 кандидатів, зареєстрованих на виборах Президента України, як мінімум 20 знали, що більше 1% вони ніколи не наберуть. Проте вони пішли на вибори. Мотивом цього було забезпечення одному з кандидатів за рахунок інших кандидатів контролю над виборчими комісіями через механізм представництва кандидатів у них. Цей самий мотив може стати сьогодні технологічним прийомом дезорганізації виборів народних депутатів через участь у виборах надто великої кількості політичних партій і блоків. Якщо ми будемо гарантувати кожній з них представництво у виборчих комісіях, то ситуація може повторитися. Цього допустити не можна. І жоден бар'єр тут не допоможе. Тому потрібно шукати механізм формування виборчих комісій, який, з одного боку, міг би забезпечити перехресний контроль суб'єктів виборчого процесу та їх діяльності, професійний, об'єктивний характер цієї діяльності, а з іншого боку, не створював би таких умов для їх дезорганізації, які виникли під час президентських виборів.

Крім того, треба зважати і на строки внесення змін до закону. Я думаю, що не можна затягувати з внесенням цих змін до останнього моменту – це питання має бути вирішене на цій сесії Верховної Ради України, тобто до початку липня 2005 року. Саме тому і Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, й Інститут виборчого права вже зараз працюють над підготовкою змін до Закону «Про вибори народних депутатів України». Питання полягає лише в тому, *якими* будуть ці зміни, і *який* за підсумками буде розроблений законопроект: нова редакція закону в цілому, чи лише внесення окремих змін до окремих положень. Це буде залежати від того, який обсяг змін буде необхідний, однак ступінь необхідності, який знову ж таки є оціночним поняттям, повинен вирішуватись на таких форумах, як сьогоднішній.

Таким чином перед нами всіма дуже складне завдання – розробити і підготувати проект внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України». Особливість цього завдання полягає в тому, що вперше ці зміни будуть вноситись до закону, який ще не набрав чинності.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ НЕОБХІДНО ВИРІШУВАТИ

А. Й. МАГЕРА,

член Центральної виборчої комісії

Виборче законодавство перебуває на межі вдосконалення. Слід відзначити, що до Закону України «Про вибори народних депутатів України», як і до Закону України «Про вибори Президента України» були внесені не завжди позитивні і найкращі зміни. Зокрема, якщо звернути увагу на Закон України «Про вибори народних депутатів України», а саме – на частину шосту статті 55, то там знову згадується сумно відомий середньозважений показник вартості одиниці друкованої площі чи ефірного часу. Це те питання, з яким Центральна виборча комісія розбиралася не один день, і через це питання ЦВК була піддана нищівній критиці. Очевидно, що якщо ця норма не буде змінена, то Центральній виборчій комісії навряд чи доведеться змінювати правила, і вона знову затверджуватиме певну формулу, за якою буде визначатися середньозважений показник. Більш об'єктивного підходу до даного питання існувати не може. Однак це знову призведе до того, що ЗМІ самостійно, на власний страх і ризик, будуть встановлювати середньозважений показник. Буде повністю ліберальний підхід до засобів масової інформації. Але, як представник ЦВК, я б зазначив, що згадану норму необхідно було б прибрати з Закону «Про вибори народних депутатів України», оскільки за умов високих розцінок партії та блоки не будуть звертатися до таких засобів масової інформації. ЗМІ, в свою чергу, користуючись власним аналізом ринку мають самі зважати на те, що у випадку встановлення надто високих розцінок до них не будуть звертатися. На мою думку, тут не потрібно зайвої зарегульованості питання. Тут скоріше мають спрацювати закони ринку.

Наступною проблемою є частина двадцята статті 58 Закону «Про вибори Президента України», яка «перейшла» до Закону «Про вибори народних депутатів України». Згаданим положенням передбачено, що у випадку надходження до ЦВК або територіальної виборчої комісії заяви, скарги щодо порушення окремих вимог заява чи скарга одразу направляється до правоохоронних органів для якнайшвидшого реагування на неї. Якщо є матеріали, у яких містяться заклики до повалення конституційного ладу, розпалювання національної, релігійної ворожнечі, тобто до дій, які становлять справжню небезпеку для держави, то їх необхідно направляти до правоохоронних органів. Для уникнення проблемних ситуацій, для ЦВК такі

дії мають бути правом, а не обов'язком. Над цим питанням потрібно подумати, щоб не повторилися ситуації, які мали місце під час президентської кампанії.

Ще однією проблемою є те, що закон не дає відповіді на запитання, що робити у тих випадках, коли у певних регіонах не існує державних телерадіоорганізацій, адже законом на такі організації покладено обов'язок висвітлювати агітаційні матеріали кандидатів, блоків, чи власне політичних партій. Те ж саме стосується обласних друкованих видань. На мою думку, варто визначити одне друковане видання, у якому друкуватимуться матеріали передвиборної агітації для уникнення марного витрачання коштів Державного бюджету.

Також слід звернути увагу на те, чи варто передбачати теледебати для партій та блоків. Боротьба на цих виборах буде дуже жорсткою, і самі вибори будуть чи не найважчими в історії України.

Нова редакція Закону України «Про вибори народних депутатів України» є більш досконалою, ніж попередні, однак все ж залишаються певні проблемні питання, над якими потрібно думати і які необхідно вирішувати.

ДЕКОТРИ ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

В. В. КОВТУНЕЦЬ,

*заступник керівника Проекту
«Сприяння організації виборів в Україні»*

Досить важливим є питання регулювання участі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у виборчому процесі. Однак попередньо хотілося б зробити застереження стосовно пропозиції скасування рішення про реєстрацію. Для кандидата скасування рішення про реєстрацію за жорсткістю покарання рівносильне кримінальній відповідальності. Однак якщо у кримінальному процесі є можливість захищатися і встановити істину, то у разі скасування рішення про реєстрацію у тому порядку, який передбачено законом, кандидати та партії фактично такого права на захист не мають. Такі норми не лише не потрібно повертати до Закону України «Про вибори народних депутатів України», а й вилучити із Закону про місцеві вибори, і попередження в даному випадку виступає абсолютно адекватним стягненням, особливо коли мова йде про публічне попередження, яке доводиться до відома виборців. Цей метод є ефективним, адже сам виборець має вирішувати, чи голосувати йому за кандидата, який порушує законодавство.

Протягом останніх трьох років основною тенденцією зміни виборчого законодавства було обмеження впливу місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування на виборчі процеси і виборчі комісії. Виборчі комісії формувались по вертикалі за поданнями суб'єктів виборчого процесу. Виконкоми лише вносили пропозиції щодо формування виборчих дільниць, і на тому їхні функції закінчувались. Списки виборців подавались територіальною виборчою комісією, – і знову органи місцевого самоврядування було виключено з виборчого процесу. Однак практика свідчить, що виборчі комісії об'єктивно не можуть виконати весь обсяг роботи, яка покладається на них законом.

Хотілося б зупинитися на кількох основних проблемах.

Першою проблемою є утворення виборчих дільниць. Оскільки виконком місцевої ради подає пропозиції по формуванню виборчих дільниць, то вони за свої пропозиції повинні нести певну відповідальність.

Другою проблемою є оренда та обладнання приміщень для проведення голосування. Ми віддаємо Кабінету Міністрів України право вирішувати питання оренди приміщень, що перебувають у комунальній власності. Потрібно також передбачити, що оренда майна здійснюється із належною оплатою.

Наступна проблема пов'язана із списками виборців. Я не знаю, як вирішиться справа з формуванням Державного реєстру. Однак у будь-якому випадку дотримуюсь думки, що не можна залишати безвідповідальними органи місцевого самоврядування за якість списків виборців. Потрібно передбачити механізми, які б зобов'язували виконкоми (за умови подання неякісних списків) переробляти цю роботу.

Також потрібно змінити строки оскарження – оскільки 5-7 днів абсолютно недостатньо.

УКРАЇНИ ПОТРІБЕН ВИБОРЧИЙ КОДЕКС

М. В. ОНІЩУК,

народний депутат України, перший заступник Голови Комітету з питань правової політики Верховної Ради України

На мій погляд, має бути вироблений кодифікований акт – кодекс про вибори в Україні. Це полегшить процедуру внесення змін до вже діючого виборчого законодавства і покращить його якість.

Проблемою, на якій хотілося б зупинитися, є проблема оскарження порушень виборчих прав в ході виборчого процесу. Суттєвою новацією є те, що парламент нещодавно ухвалив Кодекс адміністративного судочинства, який змінив порядок і процедуру оскарження дій, бездіяльності, рішень

під час виборчого процесу. Зокрема, потрібно зауважити, що Верховний Суд України вилучений як «вхідний» суд, куди оскаржуються відповідні дії, бездіяльність та рішення. Натомість, за винятком рішень про визнання виборів недійсними та зняття з реєстрації, усі акти на дії, бездіяльність як ЦВК, так і ДВК, будуть оскаржуватись до окружних адміністративних судів. В порядку апеляції ці рішення будуть переглядатись Вищим адміністративним судом. Розгляд здійснюватиметься колегіально і у позовному провадженні. При цьому окружні суди, які утворюються в кожній області, будуть розглядати справи у складі не менше трьох суддів, а Вищий адміністративний суд повинен буде здійснювати розгляд у складі колегії з не менш як п'яти суддів, при цьому присутніми має бути не менше двох третин від складу такої колегії.

І хотілося б звернути увагу на питання відповідальності за порушення під час виборчого законодавства. Тут потрібно виділити три аспекти. По-перше, це декриміналізація, особливо тих видів порушень, де замість кримінальної відповідальності досить передбачити адміністративне стягнення. І з цією точкою зору хотілося б погодитися. Щоб уникнути декларативності багатьох положень законодавства, потрібно запровадити відповідальність за низку порушень законодавства, наприклад, за перешкоджання діяльності спостерігача, а сьогодні такої відповідальності не передбачено, хоча присутність спостерігачів має дуже важливе значення; відповідальність за пошкодження та знищення агітаційних матеріалів, відповідальність за невиконання рішень виборчих комісій та ін. У нас є дуже багато дій, бездіяльності, за які насправді не встановлено ніякої відповідальності, але вони мають суттєве значення для виконання приписів виборчого законодавства.

Варто також переглянути таку конституційно-правову санкцію, як попередження. Закон не визначає, скільки має бути оголошено попереджень для зняття кандидата з реєстрації. Очевидно, що суто «механічно» таку кількість визначати не слід, однак мають бути визначені найбільш тяжкі порушення, за вчинення яких до суб'єктів має застосовуватись не повторне оголошення попередження, а скасування реєстрації.

У НАС ПРОБЛЕМА НЕ У ВИБОРЧОМУ ЗАКОНІ, А У СВІДОМОМУ ЦІНІЧНОМУ ЙОГО ПОРУШЕННІ

Б. Я. БЕСПАЛИЙ,
народний депутат України

Кожні нові вибори мають проходити більш демократично, ніж попередні. Немає таких виборів, які пройшли б без зауважень, навіть у країнах Європи. Але більш демократично, ніж попередні – цього можна досягти. І

хотів би погодитися з тим, що у нас проблема не у виборчому законодавстві, а у свідомому динічному його порушенні.

Саме тому, на мою думку, для того, щоб вибори відбулися за кращими стандартами, має діяти принцип невідворотності покарання.

Законодавство теж має важливе значення. Воно не може гарантувати чесні вибори, не може передбачити все повністю, але воно або тому, або іншому сприяє. З цієї точки зору нам не слід змінювати виборчу систему на всіх рівнях, бо це лише спричинить хаос, оскільки підготовка до виборів вже почалася. Потрібно просто вдосконалювати законодавство. Це можна робити двома шляхами. Перший – шлях сподівання на чесність та порядність суб'єктів виборчого процесу; другий – шлях недовіри до суб'єктів виборчого процесу. Особисто я схильний вважати, що саме шлях недовіри у підсумку приносить кращий результат, оскільки створює більшу довіру виборців до процесу.

Тому важливим аспектом удосконалення законодавства є виборчий бар'єр. Я вважаю, що бар'єр у 4% вже пройшов практику у 1998 та 2002 роках. Тому, маючи апробований бар'єр, не варто з ним експериментувати. Якщо знизити виборчий бар'єр, то це стимулюватиме дрібнопартійність – невеликі політичні партії чи блоки переконані, що подолають тривідсотковий бар'єр, а це, в свою чергу, може призвести до деструктуризації парламенту. Можливо бар'єр у 5% був би ще кращим, однак на мій погляд, саме чотиривідсотковий виборчий бар'єр є доцільнішим, він вже був перевірений на практиці, всі мали змогу переконатися в його ефективності. Тому найкращим рішенням був би перегляд відповідної норми Закону «Про вибори народних депутатів України» і встановлення чотири- або п'ятивідсоткового виборчого бар'єру.

Наступним принциповим питанням є проблема створення Державного реєстру виборців. Було б дуже добре, якби такий Реєстр був створений, але мені здається, що на це вже не вистачає часу. Тому потрібно на основі списків виборців третього туру президентських виборів створити нові списки виборців для парламентських виборів.

Актуальним є питання одночасного проведення місцевих і парламентських виборів. З нього я б теж не робив проблему, адже одночасність виборів вже попередньо себе нормально проявила, і аргументи за неї є. По-перше, – це 4-річний термін повноважень відповідних рад. По-друге, – проведення виборів спочатку весною, а потім восени є економічно недоцільним, оскільки потребує додаткових витрат бюджетних коштів. Матиме місце ситуація, коли вся влада буде займатися лише виборами. І це вже підтверджено практикою. По-третє, в існуючих умовах, коли «розкрученими» є загальнонаціональні бренди, виборцям необхідні певні орієнтири. Тому вибори потрібно проводити одночасно. Окреме їх проведення, на мою думку, є неправильним.

Круглий стіл
«Нова редакція Закону України «Про вибори народних депутатів
України»»,
(м. Київ, 27 квітня 2005 р.)

ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ НОВОЇ РЕДАКЦІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ»

Ю. Б. КЛЮЧКОВСЬКИЙ,
заступник Голови Комітету з питань державного будівництва
та місцевого самоврядування Верховної Ради України,
президент Інституту виборчого права

2004 рік – рік прийняття трьох уніфікованих виборчих законів. Уніфікація – вимога вдосконалення виборчого законодавства, шлях до прийняття виборчого кодексу. Саме завдяки уніфікації ми можемо побачити на практиці проблеми закону, який ще не тільки не був застосований, але й не набув чинності. Цей досвід – вибори Президента України 2004 року. Максимальна лібералізація виборчих процедур була спрямована на якнайширше забезпечення прав кожного конкретного виборця. Однак вона виявилася дуже вразливою щодо масованих системних зловживань і широкого, безпрецедентного застосування «адміністративного ресурсу».

У грудні 2004 року Верховна Рада України застосувала тимчасові, паліативні заходи, прийнявши Закон «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року». Іншого виходу не було: ситуація вимагала нагально запровадити радикальні механізми захисту основних принципів і засад виборчого права.

Проте було би несерйозним і безвідповідальним не врахувати уроки застосування Закону «Про вибори Президента України» з огляду на практичну ідентичність нормативного регулювання виборчих процедур цього Закону і Закону «Про вибори народних депутатів України» (наслідок уніфікації виборчого законодавства).

Саме з цих міркувань Інститут виборчого права у співпраці з Верховною Радою України та Центральною виборчою комісією за підтримки АВА/СЕЕЛІ розробив і пропонує до розгляду проект нової редакції Закону України «Про вибори народних депутатів України».

До авторського колективу проекту, який я мав честь координувати, увійшли:

Н. В. Богашева, директор Інститут виборчого права,

О. М. Желтова, головний консультант Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування,

А. Й. Магера, член Центральної виборчої комісії,

С. І. Науменко, заступник керівника головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України,

Г. Ф. Тимченко, головний консультант Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування.

Ми вдячні за численні пропозиції, які надали різні органи, організації та фахівці, зокрема Г. Мандрусова («Проком»), голова виборчої комісії АРК М. Г. Малишев, заступник голови Центральної виборчої комісії М. І. Мельник, Комітет виборців України, експерти Проекту «Сприяння організації виборів в Україні», а також мої колеги, народні депутати України.

Хочу підкреслити, що зміни, запропоновані новою редакцією, не мають політичного характеру. Виборча система – пропорційна, відповідно до перехідних положень Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року. Єдина позиція цього плану, яка зачеплена проектом, має скоріше провокаційний характер, оскільки зачіпає предмет дискусії, яка триває й тепер. Маю на увазі рівень виборчого порогу (бар'єра), який у проекті має старе, чинне ще на сьогодні значення – 4%. Підкреслюю, що ця позиція – не принципова для авторів проекту, тому не буду далі зосереджувати увагу на цьому.

Основний акцент у новій редакції зроблений на забезпечення цілісного, чесного і справедливого характеру виборів, запровадження таких механізмів реалізації виборчих прав громадян, які б не створювали загроз основним засадам здійснення виборчого процесу, праву українського народу на обрання своєї влади у відповідності до вимог Конституції України.

Виборчі документи, що посвідчують особу та громадянство, розділені на 2 групи: для голосування в Україні та за кордоном. Важко пояснити інакше використання закордонного паспорта громадянина України всередині держави.

Вводиться заборона членам виборчих комісій та іншим особам розголошувати відомості, які дають можливість встановити зміст волевиявлення виборців. Зокрема, це стосується організаторів численних екзит-полів, які при відкритому їх проведенні отримують інформацію про голосування конкретного виборця.

Передбачено додатковий етап виборчого процесу: припинення діяльності виборчих комісій. Зауважимо, що діяльність далеко не всіх територіальних виборчих комісій з виборів Президента України на сьогодні припинена.

Окремі етапи виборчого процесу можуть тривати поза встановленими строками: складання та уточнення списків виборців, утворення виборчих округів, припинення діяльності виборчих комісій.

А тепер окремо по розділах законопроекту.

Територіальна організація виборів депутатів. Пропонується утворювати виборчі округи за приблизно рівної кількості виборчих дільниць, а не виборців.

Передбачається, що на території великих міст може бути утворено більше ніж один територіальний виборчий округ (без прив'язки округів до меж районів у місті).

Виборчі дільниці, як і у Законі «Про вибори Президента України», поділяються на три категорії за місцем перебування виборців – звичайні (для голосування за місцем проживання), спеціальні (за місцем перебування виборців з обмеженими можливостями пересування) та закордонні, – а також на три види щодо кількості виборців: малі (до 500 виборців), середні (до 1500 виборців) та великі (понад 1500 виборців). Встановлюється обмеження щодо кількості виборців на одній дільниці – не більше 2500 осіб.

Виборчі комісії. Пропонується поновити вжитий у Законі «Про вибори Президента України» термін «державний орган» щодо виборчої комісії. Це відповідає статусу комісії як органу, уповноваженого державою приймати загальнообов'язкові рішення (імперативні повноваження), а водночас поширює на комісію та її членів частину другу статті 19 Конституції України.

Повертається назва «окружна комісія». Причиною є можливе одночасне проведення парламентських та місцевих виборів, де термін «територіальна комісія» є узагальненим щодо багатьох комісій, які організовують місцеві вибори, – сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних.

Як завжди, складною для розв'язання є проблема формування комісій. З одного боку, існує проблема їх об'єктивності, розв'язання якої має забезпечуватися взаємоконтролем всередині комісії; з іншого – виникає проблема професійності і дієздатності комісій (нова проблема – саботажу роботи комісій).

Негативний досвід виборів 2004 року – наявність технічних кандидатів, роль яких полягала у забезпеченні панівної більшості у комісіях на користь провладного кандидата. Їх не зупинила ні висока грошова застава, не колов очі сором за жалюгідний результат. Сьогодні, коли зареєстровано 126 партій, а за останній допустимий місяць (до 26 березня) пару десятків, зрозуміло, що загроза технічних партій на виборах 2006 року існує. І не має значення, що нова влада інспіруватиме їх участь; у тих, хто прагне реваншу, досить фінансових ресурсів і не досить моральних обмежень, щоби не спробувати знову цим механізмом скористатися.

Тому проект пропонує поставити певний бар'єр для бажаючих застосувати подібні механізми зловживань – обмежується як мінімальний, так і максимальний склад окружних комісій та кожного виду дільничних виборчих комісій. До складу комісії передбачається включати обов'язково представників партій чи блоків, які в поточному складі Верховної Ради мають свої фракції (не депутатські групи!); це орієнтовно 12-14 осіб. Інші місця заповнюються за пропозиціями партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу за жеребом.

Проти спроб саботажу діяльності комісій спрямована норма зниження кворуму для чинності засідання комісії у день голосування. Це не остаточне і не ефективне розв'язання проблеми, яке запозичене із практики підготовки до голосування 26 грудня 2004 року. Можливо, варто запровадити відповідальність за спробу зриву роботи комісії під час голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів.

Запроваджена присяга члена комісії, яка, проте, не передбачає правових наслідків.

Варто відзначити послідовне зрушення повноважень комісій найбільш масового рівня – дільничних. Вони повинні займатися лише питаннями списку виборців (із поступовим вилученням цих повноважень на користь органів ведення майбутнього Державного реєстру виборців), підготовкою і проведенням голосування та підрахунком голосів і транспортуванням виборчої документації до окружної комісії.

Зроблена спроба упорядкувати статус процедурних документів комісії – рішень, протоколів засідань (це було і в попередній редакції), а також протоколів і актів комісії. Таким способом (непрямо) дається певне розв'язання проблеми статусу цих документів, яка викликала дискусії, зокрема, навколо питання, чи протокол або акт комісії може бути предметом оскарження.

Списки виборців. Гострота проблеми, засвідчена практикою виборів 2004 року, вимагає нестандартних рішень. У зв'язку з цим передбачається завчасна (за кілька місяців до початку виборчого процесу) підготовка загальних списків виборців та їх публічний контроль.

Процес створення та уточнення списків виборців має розпочинатися 1 вересня. Чітко визначені державні органи, установи, організації, які повинні подавати інформацію, необхідну для формування загальних списків. Загальні списки виборців пропонується складати у містах обласного значення, районах, а також зарубіжних країнах (це окрема проблема) до 1 жовтня. Для їх складання пропонується створити при міськвиконкомах, райдержадміністраціях, а також при МЗС відділи обліку виборців. Складені загальні списки надаються для ознайомлення і уточнюються до 1 лютого. Крім того, при Центральній виборчій комісії та при регіональних відділах

обліку виборців передбачається утворити контрольні групи з представників партій (блоків), які мають свої фракції у Верховній Раді України.

Уточнені загальні списки повинні два використання – по-перше, для складання списків виборців на звичайних виборчих дільницях для потреб виборів 2006 року, та по-друге – як основа бази даних майбутнього Державного реєстру виборців.

Пропонується механізм внесення до списків виборців бездомних громадян.

Рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 року поставило перед законодавцем проблему «виборця, не здатного пересуватися самостійно». Проект робить спробу розв'язати цю проблему шляхом запровадження двох категорій подібних осіб: нездатних самостійно пересуватися *постійно* і *тимчасово*.

Виборці першої категорії (постійно не здатні самостійно пересуватися) фіксуються за поданнями відповідних органів (насамперед органів соціального захисту, хоча особиста ініціатива не забороняється) на етапі складання *загальних списків*.

Передбачено попереднє інформування виборців, не здатних самостійно пересуватися, про визнання їх стану та про те, що їм буде надано можливість голосувати за місцем перебування. Допускається відмова виборця від фіксації такого стану і його бажання прибути на виборчу дільницю для голосування.

Іншим виборцям, які *тимчасово* не здатні самостійно пересуватися внаслідок хвороби чи травми, така можливість повинна надаватися за їх ініціативою із підтвердженням їх фізичного стану відповідним документом.

Запроваджуються заходи жорсткого контролю за обігом бланків відкріпних посвідчень; зокрема, пропонується визначати одну виборчу дільницю для голосування за відкріпними посвідченнями на території кожного міста та районного центру.

Одним із механізмів фальсифікації у 2004 році було включення виборців до списку «в останній момент» (у день голосування чи напередодні), коли реально проконтролювати наявність відповідних підстав неможливо. Тому пропонується поставити часову межу для включення виборця до списку: до дільничної комісії щодо включення до списку можна звернутися не пізніше як за п'ять днів, до окружної – за три дні, до суду – за два дні до дня виборів. За проектом, у суботу (напередодні дня голосування) та в неділю (день голосування) до списку виборців включити нікого не можна! Це компенсується завчасною публічною підготовкою загальних списків виборців, а також дворазовою розсилкою повідомлення виборцям про їх включення до списку на відповідній виборчій дільниці і про місце голосування – за 25 і за 7 днів (у тому числі з зазначенням про неспроможність пересування). Неотримання такого повідомлення виборцем є для нього

сигналом для перевірки свого включення до списку. До списку виборців нові виборців в день виборів не включаються.

Розуміємо, що запровадження такого механізму вимагатиме певної роз'яснювальної кампанії, в тому числі у засобах масової інформації.

Фінансове та матеріально-технічне забезпечення підготовки і проведення виборів депутатів. При збереженні двох основних джерел фінансування – коштів Державного бюджету та коштів виборчих фондів партій (блоків) передбачається пряма заборона фінансування з інших джерел, в тому числі від третіх осіб. Водночас пропонується не обмежувати розмір виборчого фонду.

Висування і реєстрація кандидатів у депутати. Встановлюється мінімальна кількість кандидатів у виборчому списку – 14 осіб, що пов'язане із спроможністю утворити фракцію за підсумками виборів. При зменшенні кількості кандидатів менше встановленої межі відбувається скасування реєстрації усіх кандидатів та втрата партією (блоком) статусу суб'єкта виборчого процесу.

У зв'язку із внесеними змінами у законодавство щодо подання декларації про доходи фізичними особами пропонується зняти вимогу щодо обов'язкової перевірки декларації шляхом її звірювання з поданою раніше.

Передвиборна агітація. Запропоновано уточнений перелік можливих форм передвиборної агітації, порядок участі в агітації посадових осіб, які є кандидатами.

Замість права на спростування неправдивих відомостей (яке викликало багато практичних проблем при його застосуванні) пропонується запровадити право на відповідь на певні публікації, які зачіпають особу кандидата або репутацію партії (блоку).

Гарантії діяльності партій (блоків), кандидатів у депутати, офіційних спостерігачів. Пропонується поширити повноваження уповноважених осіб партій (блоків) у загальнодержавному виборчому окрузі також на закордонний виборчий округ.

Пропонується надати кандидату у депутати повноваження уповноваженої особи партії (блоку) в загальнодержавному виборчому окрузі, а уповноваженим особам – права офіційного спостерігача.

Пропонується у дещо обмеженому обсязі запровадити інститут офіційних спостерігачів від громадських організацій, що відповідає рекомендаціям Ради Європи та ОБСЄ.

Передбачено, що громадяни України не можуть бути офіційними спостерігачами від міжнародних організацій.

Голосування та встановлення результатів виборів депутатів. Уточнено вимоги до статусу виборчого бюлетеня як документу суворої звітності та правила обліку й обігу виборчих бюлетенів.

Пропонується забезпечити виготовлення виборчих бюлетенів у кількості на 2% більшій від кількості виборців на відповідній виборчій дільниці. Для голосування за відкріпними посвідченнями виготовляється додаткова кількість виборчих бюлетенів в обсязі 1% від виборців у окрузі.

Виготовлення виборчих бюлетенів забезпечується за 7 днів до дня виборів лише на одному підприємстві. Передбачається створення контрольної комісії за виготовленням бюлетенів та відкріпних посвідчень з представників партій (блоків).

Упорядкована робота з бюлетенями у разі надання дозволу дільничним комісіям на судах та на станціях самостійно виготовляти бюлетені.

Для забезпечення голосування виборців з дефектами зору передбачено виготовлення трафаретів за методом Брайля.

Розширено перелік відомостей, які вносяться до протоколу про підрахунок голосів. Уточнено вимоги до визнання дільничною виборчою комісією голосування на виборчій дільниці недійсним.

Змінено порядок транспортування та передачі документів до виборчих комісій вищого рівня.

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу. Відповідальність за порушення виборчого законодавства. Уточнено перелік суб'єктів звернення зі скаргою. Уточнені формулювання з метою зняти проблеми тлумачення, які виникали під час проведення виборів Президента.

Уточнено порядок і строки розгляду скарг, підстави залишення їх без розгляду по суті. Уточнено можливий зміст рішення за розглядом скарги.

Збереження виборчої документації. Виділено в окремий розділ питання збереження виборчої документації та матеріальних цінностей.

Використання автоматизованої інформаційно-аналітичної системи. Введено новий розділ використання автоматизованої інформаційно-аналітичної системи.

Залишилося невідпрацьованим питання прикінцевих положень, в основному пов'язаних з опрацюванням списку виборців і підготовкою до Державного реєстру. Потрібен також спеціальний механізм ліквідації оточених комісій як юридичних осіб.

Як бачимо, обсяг змін великий. Порівняльна таблиця містить приблизно 140 сторінок шрифтом «9».

Тому слід говорити не про внесення змін, а про нову редакцію Закону «Про вибори народних депутатів України»

Підкреслимо, що багато з нових наробок стануть до речі при опрацюванні нової редакції Закону про місцеві вибори, який за своєю природою значно складніший.

Але це – подальша проблема.

РОЗДІЛ III

ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ

Круглий стіл

«Шляхи вдосконалення законодавства про місцеві вибори в Україні»,

(м. Київ, 19 квітня 2005 р.)

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Ю. Б. КЛЮЧКОВСЬКИЙ,

*заступник Голови Комітету з питань державного будівництва
та місцевого самоврядування Верховної Ради України*

Неодноразово доводиться чути, що місцеве самоврядування в Україні перебуває в глибокому системному занепаді. Проте, незважаючи на надзвичайно складні умови існування 10-12 років, місцеве самоврядування в Україні не лише вижило, але і певною мірою сформувалося. Звичайно, умови для його існування були надзвичайно важкі й ненормальні. Насамперед тому, що порушувалися основні конституційні засади місцевого самоврядування. Реалізувався залишковий принцип фінансування місцевого самоврядування, яке практично було поставлено в умови фінансового жебрацтва, будучи змушеним випрошувати гроші на здійснення своїх конституційних повноважень. Не можна забувати про політичний тиск, який набував брутальної форми і практично нівелював в політичному відношенні будь-які спроби місцевого самоврядування дійсно реалізувати свою автономію. Проблем, як бачимо, в місцевого самоврядування дуже багато. Зміна влади, яка відбулася в Україні у підсумку виборів Президента України, дала можливість ґрунтовно говорити про проблеми місцевого самоврядування, і не тільки говорити, але і вирішувати ці проблеми. Саме тому виникає тема реформи місцевого самоврядування або комунальної реформи.

Що ж треба розуміти під реформою місцевого самоврядування (комунальною реформою)?

З одного боку, в Конституції, в українському законодавстві, у Європейській хартії місцевого самоврядування зафіксоване право на місцеве

самоврядування, яке реалізують місцеві громади. Самоврядування означає виконання певних повноважень під власну відповідальність, незалежно від адміністративного контролю. Та стосовно місцевого самоврядування територіальних громад виникають питання: по-перше – якого обсягу ці повноваження, по-друге – чи мають громади реальну спроможність їх виконати. Європейська хартія спеціально підкреслює: самоврядування – це і право, і реальна спроможність здійснювати повноваження.

Тому під реформою місцевого самоврядування розуміють передусім створення умов для виконання його повноважень, уточнення обсягу цих повноважень і створення умов для реальної можливості здійснювати ці повноваження.

Однак спроби розв'язати ці проблеми переконують, що на тій основі, яка існує сьогодні, досягти цього практично неможливо. Передусім це пов'язане із проблемою спроможності місцевого самоврядування. Брак реальної спроможності часто пов'язаний не лише з ресурсною проблемою, а й кадровою. І навіть ресурсна неспроможність дуже часто викликана не стільки з браком допомоги з боку держави (хоча цієї допомоги, звісно, бракує), а з тим, що всі *власні* повноваження місцевого самоврядування представницькі органи громади можуть виконувати лише за відповідальності перед самою громадою *за рахунок власних ресурсів*, а саме цих власних засобів мають недостатньо. І це досить природна ситуація, якщо громада невелика. Тому й виникає питання: чи не варто приглянутися до територіальної основи місцевого самоврядування, тобто тої просторової бази, на якій здійснюється самоврядування. Звідси випливає ідея перегляду територіального устрою, тісно пов'язана із забезпеченням можливостей місцевого самоврядування здійснювати свої функції.

Фактично сьогодні вся дискусія щодо комунальної реформи ведеться навколо декількох позицій: як реорганізувати територіальну базу місцевого самоврядування і забезпечити її повноваженнями і ресурсами, та як обирати представницькі органи місцевого самоврядування. Дещо на другому плані залишаються поки що важливі проблеми бюджетного реформування і забезпечення податкової бази фінансової самостійності місцевого самоврядування, а також питання комунальної власності. Що ж до питання запровадження регіонального самоврядування, то воно, на мою думку, має назріти трохи пізніше.

Ці проблеми й були в центрі уваги Всеукраїнських зборів представників місцевого самоврядування, які відбулися у квітні цього року. І, звісно, навколо них було найбільше гострих дискусій. Адже будь-яке середовище, що має свій корпоративний інтерес, завжди буде консервативним й опиратиметься змінам у status quo, оскільки ці зміни несуть загрозу персональній участі цих осіб у здійсненні їх корпоративного інтересу. Тому все, що зачіпає їхні інтереси, наражається на застереження, поки вони не зрозумі-

міють, що не тільки всі навколо, а й вони самі від цього не програють, а виграють.

Нещодавно на одному із круглих столів, проведених у Верховній Раді України, один із творців польської системи місцевого самоврядування та її реформування професор Єжи Регульський назвав чотири етапи, необхідні для здійснення реформи. Перший етап – законодавчий: треба прийняти відповідні законодавчі акти які стануть правовою основою як самого реформування, так і діяльності реформованих інституцій. Другий етап – інституційний: треба реалізувати ці законодавчі акти, запровадивши відповідні інституції та забезпечивши їх належне функціонування. Ці два етапи очевидні. Та далі йде третій – необхідність забезпечення соціально-психологічних змін у свідомості суспільства, переорієнтації його на те, аби сприйняти ці реформи, а не відторгнути. А це вимагає відповідної роз'яснювальної роботи. І четвертий складник – моніторинг запровадження реформи. Бо ще ніхто нічого не робив безпомилково. І тому треба спостерігати за тим, як реалізуються заходи, спрямовані на реформування, і мати механізм швидкого реагування для виправлення допущених помилок та усунення небажаних наслідків.

Що потрібно, на нашу думку, робити на законодавчому рівні? Насамперед треба повернутися до конституційних основ місцевого самоврядування, які, як відомо, базуються на трьох основних автономіях: *правовій, організаційно-кадровій і фінансово-матеріальній*.

Стосовно правової забезпеченості правової автономії місцевого самоврядування, найпершою проблемою є чітке окреслення його повноважень – чим має займатися самоврядування, а чим воно не повинно займатися. Тому потрібно окреслити сферу самоврядних (власних) повноважень місцевого самоврядування. Хочу нагадати, що це та сфера, в якій здійснюється повноваження не під адміністративним контролем, а лише під відповідальність місцевого самоврядування перед громадою і перед законом, тобто перед судом.

Нам потрібно розв'язати проблему, що таке громада. Це люди, чи це також територія? Якщо ми відповідаємо, що це також і територія, то виникає питання: це територія власності, чи це територія юрисдикції? І тоді маємо вийти на питання, яке має психологічне підґрунтя. Одним із атавізмів радянської системи є ставлення до керівництва місцевого самоврядування як до хазяїна території. Цієї психології треба позбуватися. Немає у території хазяїна, бо територія – це не власність, це юрисдикція. І не можна стверджувати, що керівник на певній території за все відповідає. Стаття 19 Конституції України стверджує, що можна діяти лише в межах, на підставі і в спосіб, передбачений Конституцією і законами України. Тому не можна хотіти відповідати за все і займатися всім, і не можна вимагати, щоб керівник на території займався всім. У нього є межі компетенції, за які він не

може вийти під загрозою кримінальної статті перевищення службових повноважень.

При окресленні меж повноважень самоврядування на рівні громади (яка, відповідно до Конституції, виступає основним суб'єктом здійснення самоврядування) необхідно дотриматися двох засад. По-перше, це принцип **субсидіарності**. Згідно з цим засадничим положенням, владні повноваження повинні бути передані на найнижчий (найближчий до громадян) рівень організації влади, здатний їх реалізувати. Принцип субсидіарності підкреслює недоцільність надмірної централізації влади та її концентрації в одних руках, особливо коли йде мова про так звані *владні послуги*. Деконцентрація чи децентралізація влади є принциповим напрямом розвитку демократичної держави європейського типу, що спирається на свідомий характер суспільної діяльності своїх громадян. Таким чином, виходячи з цієї засади, слід надати місцевому самоврядуванню територіальної громади максимум повноважень, які вона *здатна здійснити*.

Але цей принцип говорить також про те, що рівень реалізації самоврядних повноважень може буде лише один. Надані повноваження повинні бути виключними, тобто здійснюватися лише на одному рівні, без втручання органів влади іншого рівня, за винятком контролю дотримання законодавства та (у розумних межах) доцільності. І тому слід добре зважити можливість запровадження кількох рівнів самоврядності, якщо ми застосовуємо принцип субсидіарності. Повноваження самоврядні повинні бути знижені до того рівня, який дозволяє їх реалізувати. Водночас громада має бути піднята до рівня територіального обсягу, який робить її спроможною бути самоврядною.

Хочемо підкреслити засаду єдиності рівня самоврядування. Важливо розібратися у сфері повноважень з суттю регіональних представницьких органів. Чи у цьому контексті йде мова про **регіональне самоврядування**? Бо коли ми говоримо про рівень самоврядності, інший, ніж територіальна громада, то, чи вживаємо ми це слово, чи ні, але **міське самоврядування** – не адекватний термін. У такому випадку ми говоримо про самоврядування території, а не громади, території значно більшої, ніж громада, і тому це **регіональне самоврядування**.

Такі ідеї щодо запровадження поряд із місцевим також регіонального самоврядування – самоврядування району чи області – є досить популярними сьогодні. Слід підкреслити, що це вимагає додаткових змін до Конституції, оскільки у чинній редакції вона не передбачає регіонального самоврядування, а районні та обласні ради, згідно зі статтею 140 Конституції України, представляють *спільні інтереси територіальних громад* на відповідній території.

Є певний ризик у запровадженні кількох рівнів самоврядування. Регіональне самоврядування неминуче буде мати тенденцію до поглинання

місцевого самоврядування в умовах недостатньої розвинутості останнього. Проте у разі, коли запровадження регіонального самоврядування буде визнане доцільним, необхідно строго дотриматися вимоги чіткого розмежування повноважень самоврядування різних «рівнів», виключення можливості для виникнення будь-яких ознак ієрархії («матрьошки») самоврядувань. Таким чином, розмежування (уникнення перетину) повноважень місцевого самоврядування чи то з регіональним самоврядуванням, чи з повноваженнями органів виконавчої влади повинно бути другою (поруч з принципом субсидіарності) засадою при визначенні оптимального обсягу сфери повноважень місцевого самоврядування та його органів.

Оскільки Конституція України розмежовує поняття власних (самоврядних) і делегованих повноважень місцевого самоврядування, слід чітко визначити відмінності у їх статусі та окреслити обсяг повноважень, які можуть делегуватися. Підкреслимо, *можуть*, а не які апіорі делегуються, бо тоді вони не делеговані, а нав'язані. При цьому потрібно визначити, хто (який орган) і на яких умовах передає ці делеговані повноваження, кому вони первинно належать і кому їх можна повернути у разі відмови від їх здійснення, і хто їх може відібрати у тому випадку, коли місцеве самоврядування не справляється з їх реалізацією, а також хто віддає свої ресурси тоді, коли ці повноваження передаються.

Що стосується організаційно-кадрової автономії, залишається дискусійною проблема формування представницьких органів місцевого самоврядування, певним чином пов'язана з кадровою спроможністю здійснювати самоврядні повноваження. Йдеться про спосіб формування відповідних представницьких чи виборних органів. За якою системою їх обирати? Хто є основними гравцями в процесі їх обрання?

Насамперед це проблема виборчої системи на місцевих виборах, яка набула надзвичайно гострого характеру у зв'язку з тим, що минулого року Верховна Рада в аварійно-пожежному порядку прийняла Закон про місцеві вибори, який базується в основному на пропорційній системі, але який через спосіб свого прийняття далекий від того, щоби міг бути застосований. Звернемо увагу на кілька принципових позицій, пов'язаних з цим, не торкаючись питань регулювання виборчих процедур.

Пропорційна система на виборах обласних і районних рад суперечить теперішньому конституційному статусу обласних і районних рад як органів, що представляють не інтереси колективів населення області чи району, а спільні інтереси територіальних громад. І тому вони не можуть обиратися єдиним колективом, а повинні формуватися так, щоби забезпечити представництво своїх складових. Таким чином, у цьому відношенні закон підлягає корекції. Лише зміна конституційного статусу цих представницьких органів, запровадження регіонального самоврядування могла би

зробити прийнятним чисто пропорційний спосіб обрання районних й обласних рад.

Стосовно виборів у містах, то тут під час дискусії відбувається певне змішування понять. Слід взяти до уваги, що пропорційна система виборів зовсім не обов'язково означає чисто партійну систему висування кандидатів. Тому сьогодні обговорюються варіанти, як інтегрувати в систему пропорційного представництва механізми самовисування, наприклад, самовисування списку. Можливості самовисування списків дозволять розвинутися так званим «ратушним партіям» – об'єднанням громадян, які не претендують на політичну роль у загальнонаціональному масштабі, однак серйозно займаються місцевими проблемами.

Висловлюються побоювання, що пропорційна система виборів може з самого початку спричинити протистояння між незалежно обраним мером і незалежно сформованою політичною більшістю у раді, обраній за пропорційним представництвом. У зв'язку з тим розглядається пропозиція, щоби об'єднати вибори ради і голови громади, передбачивши, що кандидат на посаду мера йде першим номером у списку. Список, який має найбільшу підтримку виборців, отримує посаду міського голови і водночас отримує найбільшу кількість місць у раді, забезпечуючи тим самим політичну підтримку голови. Це одночасно розв'язує й іншу проблему: досі через особливості мажоритарної системи виборів голови громади та їх повну відокремленість від виборів депутатів відповідної ради кандидати на посаду мера, які не перемагають, залишаються ні з чим. Вони опиняються поза суспільним життям громади. Запропонований підхід дозволяє їм отримати депутатський мандат, дозволяючи таким чином працювати у раді й мати вплив на суспільне й політичне життя у місті.

Залишається не до кінця визначеним співвідношення рада – голова – виконком. Не цілком зрозумілий статус виконкому, який, з одного боку, є колегіальним органом, який не обирається, а призначається, а з іншого – це орган, який займається практично тою ж сферою питань, що й міський голова, однак є безвідповідальним у тому сенсі, що виконком не можна притягнути до відповідальності, його можна тільки розпустити. Чи потрібне поруч із колегіальною радою ще одне колегіальне тіло? Це теж питання для дискусії.

У сільських громадах реальною часто є проблема кадрової самодостатності, де дуже часто існує незадоволений попит на кваліфіковані кадри, що на виборах призводить до того, що просто нема з кого вибирати.

У сфері дотримання фінансово-матеріальної автономії місцевого самоврядування існують три основні проблеми. По-перше, це бюджет і його формування, міжбюджетні стосунки. По-друге, це податкова база, яка постійно звужується, і сьогодні частка місцевих податків і зборів у загальнодержавному доході до критично низького рівня; це означає, що

при такій податковій базі місцеве самоврядування і далі буде на утриманні у державного бюджету. По-третє, це проблема комунальної власності, яка має дві сторони – здатність громади управляти цієї власністю, а з другого – захищеність цієї власності від сваволі керівників громади.

В основі розв'язання багатьох цих проблем лежить забезпечення відповідної територіальної бази самоврядування. Вона тісно пов'язана і з кадровою достатністю, і з фінансовою, і з бюджетною.

Прагнення зробити громаду самодостатньою, потрібною людям, на-самперед впирається у проблему обсягу повноважень і здатності їх реалізувати. Сьогодні в Україні велика кількість сільських громад, що мають менше як 1000 мешканців. Громадяни практично не відчують допомоги від органів самоврядування такої громади: усі проблеми вони змушені розв'язувати в районному центрі. Потрібно наблизити надання владних послуг до людей, передати їх до громади. Однак невелика громада не зможе здійснити необхідний обсяг повноважень, забезпечити їх необхідними ресурсами та кадрами. Пошуки розв'язання усїєї проблеми приводять до ідеї укрупнення територіального масштабу громади, надання їй статусу адміністративно-територіальної одиниці – територіальної основи здійснення місцевого самоврядування.

Як позначиться територіально-адміністративна реформа на стані розвитку самоврядування в місті?

І сьогодні за чинним законодавством ми маємо низку міст із районним поділом, де районні ради відсутні. Це – Львів, Одеса, Маріуполь... Така структура управління містом цілком вписується в теперішні рамки законодавчого регулювання місцевого самоврядування. Річ у тім, що одним із рудиментів радянської системи залишилися випадки такої собі «матрьошки» рад, коли на одній території є кілька громад: більша й менша, яка входить до складу більшої. Це райони в місті, де, до речі, існування районної в місті громади зовсім не впливає безпосередньо з Конституції (й це підтвердив свого часу Конституційний суд України). Це – поселення, що входять до складу великого міста (у деяких випадках – на трьох-чотирьох рівнях). Ніби міська громада й покриває цю територію, однак, окрім того, у цих селах, селищах чи навіть малих містах є і свої громади. Тоді виникає питання: котра з громад «старша»? Чи та, що «вища», чи та, що «ближча до людей»? Коли та, що «ближча до людей», то в якому сенсі вона входить до міста? А коли «старшою» є більша, то для чого «мала» громада?

Питання управління великим містом, поза сумнівом, має входити до компетенції міської ради. Як ділити місто: на райони, округи, дільниці чи квартали, який спосіб управління цими одиницями – ці питання мусять бути в компетенції міста. Єдина вимога – керованість містом має зберігатися в будь-якому разі. Тому питання статусу й обсягу повноважень районних у

місті рад – це теж компетенція міської ради. Які повноваження їм буде надано, такі вони й здійснюватимуть.

Проте й сільським радам запропоновані зміни принесуть поліпшення. Часто можна почути заперечення: якщо в селі не буде сільської ради, чи не стане це село безперспективним у тому сенсі, який колись був за брежневських чи хрущовських часів? Проте слід згадати, що сьогодні сільські ради утворені лише в одному з кожних чотирьох сіл. При укрупненні сільських громад треба знайти розумну міру і пам'ятати, що сьогодні одна з основних функцій сільського голови – надавати дуже потрібні довідки людям, і таких довідок голова видає кілька сотень, а то й тисяч на рік. Не варто змушувати людину йти по таку довідку за десяток кілометрів – шукати голову великої сільради. У цьому плані дуже корисним є польський досвід. У Польщі гміна складається з кількох сіл, але в кожному з них є сільський староста. Він не є звільненою посадовою особою, як сьогодні сільський голова, а діє приблизно на правах нашого комітету самоорганізації громадян. Цей досвід слід запозичити. Такий староста був би уповноважений надавати найпростіші владні послуги мешканцям свого населеного пункту, «збирати» їхні проблеми й ставити їх перед сільською радою. Таке одночасне поєднання розосередження сільської ради з її укрупненням видається необхідним.

Зауважимо також, що запровадження поняття «громада» як адміністративно-територіальної одиниці не приводить до збільшення ареалу, на який поширюється юрисдикція міської ради великого міста. Фактично це узаконює сьогоднішню ситуацію, коли (всупереч вимогами Конституції) територія міської ради часто значно більша від території власне міста. Верховна Рада України досить часто приймає «парадоксальні» рішення такого змісту: «Включити стільки-то гектарів території Н-ської міської ради до складу території міста Н». Очевидно, що настав час упорядкувати ці поняття й усунути підстави для таких «дивних» рішень.

При опрацюванні проекту нового закону про територіальний устрій проведено моделювання реформи в чотирьох областях: Вінницькій, Івано-Франківській, Луганській та Одеській. І вже відбулося публічне обговорення нової моделі в областях, як, утім, і напрацювань, що стосуються нормативного забезпечення реформування та його інституційного запровадження. Доопрацьований проект закону про територіальний устрій України, що має бути внесений до Верховної Ради України, був попередньо схвалений у Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування. Ясна річ, якщо ми хочемо розпочати реформу швидко, то й готуватися слід достатньо інтенсивно.

Спрямована на децентралізацію влади реформа передбачає чітке розмежування повноважень між місцевою та державною владами. Своєю чергою, досягнення такого розмежування й розширення реальних повнова-

жень місцевого самоврядування вбачається на шляху його фінансового забезпечення. А це тягне за собою і своєрідну «децентралізацію» бюджету.

Фінансова автономія місцевого самоврядування – це найгостріша проблема. Коли з погляду правової та організаційно-кадрової автономії вже видно, як її забезпечити, то з фінансового аспекту ми завжди стикатимемося з кількома взаємно суперечливими проблемами. Це, з одного боку, брак коштів, з іншого – неможливість посилення податкового тиску, а з третього – необхідність забезпечення виконання повноважень місцевого самоврядування. Ідеологія, закладена в Бюджетному кодексі, була прогресивною для свого часу, оскільки запроваджувала певні правила гри під час бюджетного процесу, якими убезпечувала від сваволі з боку фінансових органів, встановлювала певні рамки, у межах яких ті повинні були діяти. Однак Бюджетний кодекс не зняв основної проблеми – залежності місцевих бюджетів від бюджетів вищого рівня. І коли сьогодні пропонується, щоби Міністерство фінансів прораховувало дотації аж до сільської ради, – просто посилення не так порядку, як вертикальної підпорядкованості цих бюджетів. Зрештою, для десятка тисяч місцевих бюджетів це й нереально.

В нашій бюджетній системі є певні парадокси. Наприклад, місцеві державні адміністрації є органами державної виконавчої влади. Однак вони виконують місцеві бюджети, затверджені представницькими органами місцевого самоврядування. Це – парадокс. Самоврядування, що має діяти автономно від системи державної виконавчої влади, насправді бюджетно й фінансово підпорядковане їй. І це посилилося останнім часом, після того, як попередній уряд запровадив у практику казначейське обслуговування місцевих бюджетів. Це означає, що сільська рада має рахунок не в банку, а в державному казначействі, функція якого суттєво відрізняється від функції банку. Державне казначейство має право перевіряти доцільність витрачання коштів, державний чиновник може відмовляти в оплаті рахунку на підставі того, що вважає цю оплату недоцільною. Таким чином, чиновник державного органу отримав право ревізувати рішення представницького органу місцевого самоврядування. Рада ухвалює рішення про використання коштів, а чиновник каже: «Ні!». Я вже не згадую про те, що сама процедура виділення коштів стала надзвичайно бюрократизованою та ускладненою, але уся ця ідеологія, згідно з якою держава жорстко контролює не тільки складання, а й виконання бюджетів, є просто ненормальною.

Реформування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування потрібне. Воно справді є складним, адже бракує коштів. Крім усього іншого, фінансова самостійність місцевого самоврядування дуже тісно пов'язана з наявністю власних джерел доходів, незалежних від державних. Державний дохід завжди перерозподілятиме держава. А на місцевому рівні потрібно, щоб на фінансування, принаймні, власних повноважень були власні доходи, якими можна самостійно розпоряджатися і які

можна передбачити. Однак тенденція останніх років призвела до того, що ідея зниження податкового тиску передусім вдарила по переліку місцевих податків та зборів. Хоча вони далеко не є головними у формуванні податкового тиску, їхню кількість різко зменшено. Зменшилися «вилки», у межах яких місцеве самоврядування може регулювати ці податки. У консолідованому бюджеті частка місцевих податків і зборів у дохідній частині різко зменшилася за останні 10 років. Це означає, що місцеве самоврядування щораз більше залежить від державних доходів.

Тут виникає ряд питань. Чи податок на доходи фізичних осіб мусить бути загальнодержавним? Чи не можна його зробити місцевим: там, де людина працює, там його і сплачує? Цей податок і сьогодні реально майже на 100% іде повністю до місцевих бюджетів, за винятком окремих донорських регіонів. Але це робиться Законом про Державний бюджет, а не про місцеві бюджети. Тобто це – не гарантована у довгостроковому плані норма, і вона будь-коли може змінитися. Досі в Україні немає податку на нерухомість. А це ж природний місцевий податок. Не дотримується природний порядок стягування податку на землю. Досі значна частка цього податку йде не в бюджет територіальної громади, а прямо в районний, або й обласний, і потім перерозподіляється.

Не можна оминати й питання про комунальну власність, що досі в нас до кінця законодавчо не врегульоване. Не тільки немає опрацьованих на законодавчому рівні методів управління комунальною власністю – тією, що перебуває в руках громади, а серед цієї власності дуже багато є монопольних структур. Скажімо, той самий міський водоканал. У цій галузі не існує конкурентного ринку, адже паралельного водогону ніхто не проведе. Тому людина не має вибору: підключатися до системи водопостачання чи ні.

Друга цікава проблема – право територіальної громади (чи його відсутність) на відчуження свого майна. Саме навколо проблем відчуження є багато конфліктів. У Сумах міське комунальне підприємство водопостачання дешево продало приватній фірмі. Так, на рік продажу дохід від цього був доходом до місцевого бюджету. Однак хто тепер регулюватиме тарифи? Хто забезпечуватиме життєздатність міста? Невже лише приватна фірма без жодного контролю з боку територіальної громади? В іншому великому місті була спроба віддати водогін в оренду на 49 років. Правомірні такі речі чи ні? Сьогодні ми можемо лише боротися з ними як з недоцільними. Однак законом вони поки що практично не заборонені.

Ще одна проблема з комунальною власністю – статус *спільної* комунальної власності територіальних громад, що перебуває в управлінні району або області. У якому сенсі це спільна власність? Яку частку має в ній конкретна територіальна громада? Це не абстрактне питання. Скажімо, як має утримуватися обласна чи районна лікарня? За рахунок районного бюджету апріорі чи за рахунок районного бюджету, що формується з відраху-

вань від територіальних громад? А якщо в районі є окреме місто, яке збудувало свою лікарню і більше не хоче утримувати районну? З нього все одно зніматимуть гроші на утримання районної чи воно може відмовитися від цього? І таких ситуацій – тисячі. Тому питання впорядкування відносин, пов'язаних з комунальною власністю – це теж одне з найсерйозніших питань забезпечення бази для діяльності місцевого самоврядування, не як самоцілі, а як способу забезпечення інтересів громадян, які проживають на цій території.

Проблема тягара великого міста, яке одночасно виконує обов'язки адміністративного центру території – це не лише проблема великих міст – обласних центрів, це проблема багатьох міст, які є районними центрами. У разі, коли такий центр – місто обласного значення (у новій термінології – місто-район), виникає значна плутанина у співвідношенні власності, бюджетів, взаємної оплати послуг між різними одиницями; прикладом можуть бути стосунки, скажімо, Київ – Київська область, Вінниця – Вінницький район. Водночас при цьому знижується можливість інших потенційних центрів розвитку. У зв'язку з цим деякі міста Київської області, які могли би претендувати на рівень обласного центра, залишаються штучно стриманими у своєму розвитку. І те саме стосується інших міст. Якщо ми запроваджуємо поняття міста-району, то місто-район не може бути центром іншого району. Подібно місто-регіон не може бути центром регіону-області. Воно має бути виведено із складу області у всіх відношеннях.

Для чого потрібний район чи область? Конституція стверджує, що на рівні району й області реалізуються спільні інтереси громад. Але поставимо питання: чи ці спільні інтереси можна реалізувати лише в таких межах? А якщо кілька громад в іншому територіальному обсязі домовляться реалізувати спільні інтереси? Це буде суперечити закону чи допускається? У зв'язку з цим згадаймо, як формується районний бюджет. Чи з відрахувань з місцевих бюджетів для здійснення спільних інтересів? Навпаки, сьогодні районний бюджет ділиться з місцевим своїми залишками для того щоб підтримати його животіння. Де повинен бути акцент: громада чи район? Тому ще раз підкреслимо: якщо запровадити самоврядування на рівні району без рішучого і чіткого розмежування його повноважень від повноважень громади, існуючий акцент на районі збережеться, і місцеве самоврядування громади залишиться у жebraцькому становищі порівняно з районом.

З іншої точки зору, такі адміністративно-територіальні одиниці, як район, область, існують для того, щоб деконцентрувати виконавчу владу держави, щоби розосередити повноваження виконавчої влади із столиці Києва на місця. Тому потрібно чітко говорити про умови співіснування адміністрацій і самоврядування. А основа такого співіснування – це, насамперед, розмежування повноважень на основі принципу доповнювано-

сті, а не панування одного над другим. Лише у тому випадку, коли адміністрації не мають жодного відношення до самоврядних повноважень, а самоврядування не має відношення до повноважень, які здійснює адміністрація, лише тоді може бути порядок у здійсненні влади і, знову ж таки підкреслимо, лише тоді подолаємо психологію «хазяїна території».

Яким би автономним не було місцеве самоврядування, воно має діяти у межах правової системи держави. Повноваження контролю законності діяльності місцевого самоврядування повинні належати місцевій адміністрації. Це краще, ніж зберігати загальний нагляд у прокуратури. Водночас надання адміністраціям контрольних повноважень може супроводжуватися переданням виконавчих повноважень до тих чи інших органів місцевого самоврядування.

Цілий ряд розглянутих кроків у реформуванні місцевого самоврядування потребує певних змін до Конституції України. У зв'язку з цим виникає питання: чи треба спішити із прийняттям законопроекту про внесення змін до Конституції, попередньо схваленого у грудні минулого року (законопроект 3207-1)? Попри існуюче бажання якнайшвидше його запровадити, підкреслимо: не можна конституцію змінювати так часто, як ми сьогодні змінюємо податкове законодавство. З кон'юнктурних міркувань хтось може спробувати скаламутити водичку для підприємців, щоби вони більше заплатили до бюджету, хоча це нечесна політика. А якщо ми скаламутимо конституційні основи здійснення влади в державі, то це вже означатиме хаос. Не можна погодитися з тезою, мовляв, давайте сьогодні приймемо цей варіант, а наступного скликання знову будемо ті самі положення вдосконалювати. Це нагадує хірурга, який ріже пацієнта потрохи, сьогодні кусочок і завтра кусочок, бо шкодує його. Різати можна тільки один раз, але точно! Саме так, як потрібно, не експериментуючи. Поспішність у впровадженні конституційних змін вже сьогодні призвело до того, що на рівні місцевого самоврядування ми маємо різні строки повноважень у місцевих рад і міських, селищних, сільських голів. У рад – 5 років, у голів – 4. Тому законопроект потрібно серйозно доопрацювати і повторно скерувати до Конституційного суду України.

Однак реформа місцевого самоврядування потребує також внесення змін до великої кількості законів та підзаконних актів. Кількість законів, що повинні зазнати змін, пов'язана з тим, у скількох законах виписані ті чи інші повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. А вони згадуються не лише в базових законах про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації, а й у безлічі інших, навіть таких, як закон про медичне обслуговування й санітарний догляд чи, скажімо, про пожежну безпеку. Йдеться про те, щоб інвентаризувати законодавчу базу й зібрати всі положення, які регламентують повноваження місцевого самоврядування та державних адміністрацій, в один норматив-

ний акт. Це не так кодифікація, як систематизація законодавства в цій галузі. Оскільки дуже часто сільська рада чи сільський голова навіть не знають, що є такий закон, яким їм доручено щось робити. Ніхто цього не фінансує, лише приходять і штрафують у разі невиконання. Підзаконних актів у цій сфері теж дуже багато, але те, що доведеться їх упорядковувати, – навіть корисно. Скажімо, сьогодні питання адміністративно-територіального устрою навіть Верховна Рада України вирішує на підставі Положення, затвердженого Президією Верховної Ради УРСР на початку 1980-х років. Інших нормативних актів немає. Переглянути всілякі старі відомчі інструкції, абсолютна більшість яких досі не зареєстрована в Міністерстві юстиції, – корисно і потрібно. Адже, відповідно до Конституції, підзаконний нормативний акт чинний тоді, коли він загальновідомий, опублікований і зареєстрований в Міністерстві юстиції, що означає, що він пройшов перевірку на відсутність порушення прав громадян і на відповідність системі законодавства держави.

Існує проблема, пов'язана з термінами запровадження реформи. У березні 2006 року, відповідно до Конституції, мають відбутися чергові місцеві вибори. Постає питання: чи спочатку провести вибори на ґрунті старого територіального устрою, а тоді вже при нових виборних органах проводити реформування, чи, можливо, почати реформування сьогодні (очевидно, що закінчити його до березня не вдасться). Відстрочення на півроку місцевих виборів для того, аби провести їх на новій територіальній, бюджетній та податковій основі, було б ефективніше, оскільки реформувати новообрані органи завжди важче, ніж старі, що свої повноваження закінчують. Водночас це забезпечило б політичну пріоритетність місцевих виборів. Вони більше не будуть в тіні іншого політичного процесу, і тому суспільство зможе їх нормально проконтролювати. Це також збагачує у кадровому відношенні місцеві вибори і органи місцевого самоврядування.

Якщо закон не буде прийнятий до виборів, то вибори пройдуть у встановлений сьогодні строк. Тоді доведеться запроваджувати реформу вже після виборів. Проте розпускати новообрані органи, які ще не встигли попрацювати – це гірший шлях.

ВИБІР МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ ЯК ПИТАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ДОЦІЛЬНОСТІ

В. В. КРАВЧЕНКО,

*кандидат юридичних наук, доцент,
перший заступник виконавчого директора
Асоціації місту України та громад*

С. О. МОСЬОНДЗ,

*доцент кафедри конституційного та адміністративного права
Університету економіки та права «КРОК»*

Необхідною передумовою становлення конституційного громадянського суспільства, демократичної правової держави з такими її атрибутами, як верховенство права, пріоритет прав людини, поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки є утвердження в суспільстві місцевого самоврядування. Досвід світової цивілізації свідчить, що лише децентралізація управління, максимальне наближення до людей владних інститутів дозволяють ефективно вирішувати нагальні питання облаштування життя людей, надання якісних адміністративних та громадських послуг жителям сіл, селищ, міст.

В Україні відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування принцип місцевого самоврядування закріплено на конституційному рівні як одна із засад конституційного ладу. В той же час втілення в життя конституційних декларацій, наповнення місцевого самоврядування реальним змістом здійснення широкого комплексу заходів щодо його організаційно-правового та ресурсного забезпечення. Насамперед, мова йде про встановлення такого законодавчого порядку формування органів місцевого самоврядування, який сприяв би їх високому професіоналізму у вирішенні складних питань соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад. Визначального значення при цьому набуває проблема обрання дієздатного та сталого корпусу сільських, селищних, міських голів, депутатського корпусу представницьких органів місцевого самоврядування – місцевих рад – органів, які не лише визначають основні напрями муніципальної політики територіальних громад, а й продемонстрували під час «Помаранчевої революції» спроможність активно впливати на загальнонаціональні політичні процеси.

Саме тому так гостро постає питання про утворення таких начал муніципальної виборчої системи в Україні, які б повною мірою відповідали вимогам сьогодення.

Місцеві вибори мають важливе політичне значення. На них відбувається апробація муніципальної політики і кадрового потенціалу партій та їх блоків, визначаються взаємовідносини між владою і громадянами тощо. Вибори активізують участь громадян в управлінні місцевими справами, сприяють формуванню колективних інтересів територіальних громад. Безумовно, за своєю природою місцеве самоврядування явище неполітичне, але саме локальна демократія надає населенню додаткові можливості участі у політичному процесі.

Муніципальні вибори в зарубіжних країнах, як правило, проводяться частіше ніж загальнонаціональні, що дозволяє населенню додатково скористатися своїми політичними правами та виразити ставлення до тих чи інших проблем. Безумовно, на локальному рівні можливе деяке «перевантаження» виборця, що може продукувати певну апатію до частих виборів. Однак саме місцеве самоврядування, відбиваючи політичні, культурні, географічні, соціально-економічні та інші особливості тих чи інших територіальних одиниць, сприяє набуттю ними своєї індивідуальності і тим самим посилює відчуття належності людини до певної територіальної громади, сприяючи у кінцевому підсумку соціальній інтеграції і політичній мобілізації суспільства.

Дієздатне місцеве самоврядування дає можливість інтегрувати в процес управління локальні еліти, вводить діяльність останніх у конструктивне, конституційне русло, залучаючи їх до участі в реалізації загальнонаціонального (не державного, а конституційного) політичного курсу на місцях. Політичний плюралізм, що проявляється насамперед у багатопартійності і свободі політичної діяльності, необхідний елемент конституційних механізмів організації і діяльності представницьких органів, у тому числі муніципальних. Партійний склад муніципальних структур може значною мірою відрізнитися від складу парламенту чи уряду, що забезпечує своєрідну компенсацію тим партіям, соціальним і етнічним групам, які не репрезентовані на центральному рівні, розширюючи загальний спектр політичних сил у країні.

Одним з найважливіших чинників, що впливають на організацію і проведення муніципальних виборів, є тип виборчої системи: мажоритарна, пропорційна та змішана.

Мажоритарна система, як відомо, є найстарішою серед сучасних виборчих систем. Її назва походить від французького слова *majorite*, що в перекладі українською означає «більшість». Мажоритарною вважається така система визначення результатів виборів, за якої депутатські мандати (один або кілька) від округу одержують тільки ті кандидати, які отримали уста-

новлену законом більшість голосів виборців. Сьогодні мажоритарна виборча система застосовується більш як у третині країн світу, у тому числі, наприклад, у США, Великій Британії, Канаді.

Залежно від того, як визначається більшість голосів, необхідна для обрання кандидата, розрізняють: 1) мажоритарну систему абсолютної більшості; 2) мажоритарну систему відносної більшості; 3) мажоритарну систему кваліфікованої більшості. При застосуванні мажоритарної системи виборчі округи найчастіше бувають одномандатними. Рідше трапляється варіант багатомандатних округів. В одномандатних округах голосують, як правило, персоніфіковано, у багатомандатних – як за певних осіб, так і за партійними списками. Багатомандатні округи утворюються, наприклад, в Японії, США, Росії, Україні (при виборах депутатів обласних, районних рад).

Мажоритарна система відносної більшості (або простої більшості, або «перший обирається на посаду») є найпростішою різновидністю мажоритарної системи. За умов її запровадження обраним вважається кандидат, який отримав найбільшу кількість голосів виборців. Ця система досить результативна. За умов однакової кількості набраних голосів двома або більше кандидатами, що буває дуже рідко, законодавством традиційно використовується процедура жеребкування. При цій системі голосування відбувається в один тур. Як правило, не встановлюється обов'язковий мінімум участі виборців у голосуванні.

Що ж до пропорційної системи, то вона вперше була запроваджена у 1889 р. в Бельгії, а сьогодні більшість європейських країн використовують цю систему, в тому числі ФРН, Іспанія, Італія, Португалія.

При пропорційній системі депутатські мандати розподіляються між партіями пропорційно кількості голосів виборців, поданих за їх партійні списки у межах виборчого округу. При застосуванні цієї системи округи завжди є багатомандатні і включають або ж усю територію держави (адміністративно-територіальної одиниці, в які проводяться місцеві вибори), або її значні частини, від яких обирається велика кількість депутатів.

Є два шляхи створення виборчих округів при застосуванні пропорційної системи підрахунку голосів. Найбільш поширений спосіб, коли межі виборчих округів збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць. Рідше застосовують спосіб, коли територія всієї держави складає єдиний виборчий округ.

Існує також і досить широкий спектр змішаних систем, які є поєднанням мажоритарної та пропорційної систем. Вони застосовуються, як правило, в тих країнах, де йде пошук і становлення виборчих систем або необхідно досягти компроміс між принципом представництва у парламенті (представницькому органі місцевого самоврядування) різних політичних сил та стабільністю сформованого ними уряду (виконавчого органу місцевого самоврядування).

Іноді змішані системи запроваджуються в модифікованому вигляді з перевагою тієї чи іншої виборчої системи.

Місцевими виборчими системами, що надають перевагу мажоритарному методі голосування при застосуванні і пропорційного голосування виступають наступні змішані системи:

система з єдиним голосом, що не допускає передачі. Зміст її полягає в тому, що в багатомандатному виборчому окрузі виборець голосує за одного кандидата, а не за список кандидатів від партії. Це, наприклад, практикується в Японії;

обмежене голосування, яке передбачає, що виборці можуть обрати кількох кандидатів з одного бюлетеня, але їх має бути менше, ніж кількість місць для заповнення;

кумулятивне голосування передбачає, що виборець має стільки голосів, скільки мандатів у окрузі, і може їх розподілити між всіма кандидатами, а може й віддати всі свої голоси за тільки одного з кандидатів.

Існує й змішана система, що використовує переважно модифіковану пропорційну систему представництва.

Система з єдиним голосом, який передається, передбачає, що виборці голосують за одного кандидата незалежно від числа мандатів у виборчому окрузі, але при цьому виражають перевагу і щодо інших кандидатів.

Найпростішим варіантом змішаної виборчої системи є паралельне комбінування: певна частина представницького органу обирається за мажоритарним, інша – за пропорційним принципом.

У зарубіжних країнах змішана муніципальна виборча система досить поширена. Так, в Італії з 1995 р. для виборів обласних радників введено змішану виборчу систему в один тур: 80% мандатів розподіляються за пропорційною виборчою системою в округах, які є провінціями, а 20% місць заміщуються за мажоритарною виборчою системою відносно більшості списком. Таким чином ці 20% місць – «премія» для найбільш сильної політичної партії в області. Провінційні ради формуються за змішаною виборчою системою; в них застосовується мажоритарна виборча система в одномандатних округах і пропорційна з використанням квоти, одержаної діленням загального числа поданих голосів на число мандатів плюс два. Комунальні ради формуються різним шляхом залежно від чисельності населення комуни: в громадах з населенням 15 тис. чол. і менше вибори проводяться за мажоритарною системою, а понад 15 тис. – за пропорційною. У Німеччині, наприклад, вибори до місцевих органів влади проводяться на основі мажоритарної, пропорційної та змішаної систем. Причому у кожній федеральній землі діє своя система виборів. У більшості земель при виборах застосовується пропорційна система представництва, змішана з мажоритарною. В усіх землях установлено п'ятивідсотковий обмежувальний бар'єр: партії, які набрали менше 5% голосів, усуваються від розподілу мандатів.

Що стосується України, то рік тому в нашій державі пройшла серйозна виборча реформа. Вперше прихильники пропорційної виборчої системи зуміли досягти суттєвого успіху: новим виборчим законодавством передбачено її запровадження на виборах Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних та міських рад. Боротьба за запровадження пропорційної виборчої системи велась більше десяти років, і тому нічого дивного немає в тому, що прийнято було найпростіший варіант цієї системи: закриті виборчі списки в єдиному багатомандатному окрузі.

Зараз, в принципово нових соціально-політичних умовах, які склалися після «Помаранчевої» революції, настав час уважніше подивитися на можливі соціальні та політичні наслідки прийнятих рішень. І саме на сьогоднішньому етапі розвитку українського суспільства необхідно констатувати, що пропорційна система виборів депутатів районних та обласних рад певною мірою суперечить положенням Конституції України. Це твердження базується на тому конституційному принципі, що вказані ради є органами представництва спільних інтересів територіальних громад району, області, а пропорційні вибори практично не гарантує представництва в районних, обласних радах представників всіх територіальних громад.

Крім того, запровадження пропорційної систем на місцевих виборах призведе до їх деперсоніфікації і, відповідно, до зниження якісного рівня депутатського корпусу. Позбавивши виборця права приймати участь у висуванні кандидатів, нове виборче законодавство, тим самим, сприятиме поширенню такого явища, як абсентеїзм (ухиляння від участі у голосуванні).

Можна також впевнено прогнозувати і труднощі з формуванням виконавчих органів місцевих рад – у разі протистояння сільського, селищного, міського голови та більшості відповідної ради, виникнення конфліктів між радою та її виконавчими органами тощо.

Висловлені пропозиції щодо відкриття виборчих списків на місцевих виборах навряд чи зможуть радикально сприяти усуненню зазначених недоліків пропорційної системи хоча б тому, що на практиці вони призведуть до дестабілізації партійних списків, посиленню конкуренції між кандидатами, включеними до одного списку. Таким чином передвиборна агітація зведеться до з'ясування особистих відносин.

Тому за даних умов потрібно шукати прагматичного рішення, яке ми бачаємо у наступній моделі:

1. Вибори депутатів обласних та районних рад мають здійснюватися з дотриманням принципу пропорційного представництва територіальних громад (територіальних спільнот районів) – кількість депутатів, обраних від територіальної громади (району, міста обласного значення) має бути пропорційною кількості виборців – членів територіальної громади (для ра-

онних рад) чи чисельності виборців, що проживають на території району, міста обласного значення (для обласних рад).

2. Вибори депутатів районних та обласних рад мають бути проведені мажоритарною виборчою системою відносної більшості – в багатомандатних округах, межі яких збігаються з межами територіальних громад, що входять до складу району (для районних рад) чи межами районів і міст обласного значення, що входять до складу області (для обласних рад).

3. Вибори депутатів сільських, селищних та міських (міст з населенням до 100 тис. чоловік, варіант – міст районного значення) рад можна було б провести за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних округах (Варіант: в багатомандатних округах з незначною кількістю мандатів), що утворюються в межах території сільської, селищної, міської громади за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради.

4. Вибори депутатів міських рад (міст з населенням більше 100 тис. чоловік, варіант – міст обласного значення) та районних у місті рад проводяться за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою, в межах території відповідної міської, районної у місті громади згідно з такими нормативами:

а) 50 відсотків депутатів відповідної ради обираються у багатомандатному окрузі – за виборчими списками кандидатів у депутати;

б) 50 відсотків депутатів – за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних (багатомандатних) округах.

Також може бути врахований варіант, за якого можливим буде запровадження і пропорційної системи при виборах депутатів всіх сільських, селищних, міських та районних у місті рад, але за умов, по-перше, формування виборчих списків не лише на партійній основі, а й громадськими організаціями та окремими виборцями, по-друге, самовисування кандидатів (наприклад, виборчий список, що включає лише одного кандидата).

РОЛЬ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ У МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ

М. І. СТАВНІЙЧУК,

заступник голови Центральної виборчої комісії

Зазвичай Центральна виборча комісія активно бере участь у заходах, які стосуються як проблем розвитку та реалізації чи застосування виборчого законодавства України, так і майбутніх питань, майбутнього розвитку виборчого законодавства. Адже Центральна виборча комісія, мабуть, як ніхто, зацікавлена у тому, щоби всі види виборів, які відбуваються в Україні, були належно організовані, щоби відбувалися виключно на підставі

Конституції та законів України. Ми тривалий час у Центральній виборчій комісії, незалежно від її складу, вели боротьбу за те, щоби повноваження Центральної виборчої комісії дещо були розширені при організації проведення місцевих виборів. І з прийняттям нової редакції закону про Центральну виборчу комісію нам вдалося до певної міри вирішити цю проблему. Але разом з тим є цілий ряд нагальних проблем, які неодмінно проявлять себе, якщо на сьогоднішньому етапі не врегулювати ті чи інші питання організації виборчого процесу.

Вже тривалий час авторами багатьох законів про вибори були народні депутати України Ю. Б. Ключковський, Г. Г. Пономаренко, які дали Україні досить якісні закони про вибори. Об'єктивно ті законодавчі ці акти, авторами проектів яких були саме ці народні депутати, завжди відрізнялись високою якістю підготовки, як би ми, всі і ті хто організовує, і ті хто бере участь у виборчих компаніях, не критикували ті закони в залежності від ситуації. На жаль, цей Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних та міських голів», який ще не набув чинності, не відрізняється якістю правового регулювання тих виборчих процедур, які буде необхідно здійснювати на чергових виборах. Як приклад, навіть чисто теоретичні питання взагалі повинні бути розведені концептуально, при вирішенні яких повинні бути застосовані зовсім інші підходи. В самому законі якби з'єднані одразу декілька видів локальних виборів. Як відомо, за теоретичними підходами вибори депутатів АР Крим не є власне місцевими виборами, бо місцеві вибори за теорією права – це вибори до органів місцевого самоврядування. Це абсолютно різні види виборів. Практично шляхом механічного змішування у цьому законі змішалися норми різних законів про вибори, різних виборчих процедур, що в принципі недопустимо. Виборчі процедури, виборчі підходи не співпадають у цих виборах. Щодо загальнотеоретичних підходів у визначенні кола осіб, які мають право голосу на місцевих виборах, то Законом, який ще не набув чинності, чітко визначено, що право голосу на місцевих виборах мають члени територіальної громади. За нині чинним Законом цього чітко не проглядається, що спонукало Центральну виборчу комісію у багатьох випадках давати роз'яснення щодо спільного застосування норм Конституції України і норм чинного Закону про місцеві вибори. Разом з тим при підготовці нового Закону говорилося про те, що не допустимо обмеження кола осіб порівняно з конституційно-визначеним колом осіб, які мають право голосу на виборах. Разом з тим міститься знову ж та стара помилка, яка є власне у чинному Законі про місцеві вибори. Не мають право голосу особи, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі. Якщо брати до уваги статтю 70 Конституції, то тут явно є певне обмеження, що стосується реалізації виборчих прав громадян при проведенні виборів.

Не справа ЦВК сьогодні обговорювати питання пропорційної чи мажоритарної, чи змішаної системи, це питання політичне. Воно вже один раз вирішене було конституційною комісією і народними депутатами України. Проте суспільні настрої говорять, що треба було би повернутися ще раз до обговорення цього питання. Принаймні доцільно було б більш уважно і ретельно вивчити це питання і вирішити – чи залишитись на тій системі, яка пропонується законом, який ще не набув чинності, чи застосувати інші підходи. З огляду на загальні суспільні настрої все таки варто ще раз повернутися на рівні політичному до обговорення цих проблем, і справа народних депутатів, яку їм систему приймати і застосовувати на місцевих виборах.

Щодо чисто практичних питань. Я стою на боці тих, хто вважає, що місцеві і парламентські вибори треба розвести у часі. Однією з переваг такого розведення, яка є найбільш серйозною, це все таки те, що місцевим виборам треба приділяти належну увагу, з боку держави, яка відповідно до Конституції гарантує розвиток місцевого самоврядування в Україні. Гарантом такого державного невтручання, але разом з тим гарантування дотримання основних засад і принципів могла би виступати Центральна виборча комісія безперечно у тих формах, і у тих рамках, які визначені законом. Хотілося би звернути увагу, що нова редакція закону про Центральну виборчу комісію закладає можливість для Центральної виборчої комісії, і не просто можливість, а обов'язок, здійснення контролю за організацією підготовки і проведення виборів депутатів і Верховної Ради АР Крим, і відповідно місцевих органів. Важливим у цьому сенсі є встановлення механізму, який дає право Центральній виборчій комісії застосовувати відповідно статті 16, 19 Закону «Про Центральну виборчу комісію», в яких дається право з власної ініціативи розглядати питання про ті чи інші порушення, про здійснення контролю тими чи іншими виборчими комісіями. Проте Центральна виборча комісія відповідно до сьогоденного порядку розгляду скарг, який закладається в новому законі, який ще не набув чинності, не є суб'єктом розгляду скарг на місцевих виборах. І не можливо оскаржувати порушення до Центральної виборчої комісії. Не передбачено навіть можливість самому скаржнику вибирати чи йому оскаржувати порушення до суду, чи йому, скажімо, оскаржувати до Центральної виборчої комісії. Таке право чи такий механізм у законі відсутній.

Для нас є серйозним питання забезпечення однакового застосування виборчого законодавства на всій території України. Це також новий вид повноважень Центральної виборчої комісії на місцевих виборах. З цією метою Центральна виборча комісія повинна давати відповідні роз'яснення як виборчим комісіям, які проводять організацію та проведення виборів, так і іншим суб'єктам, які звертаються за роз'ясненнями тих чи інших положень закону. Як приклад розглянемо вибори в окрузі № 60 міста Києва. Центральна виборча комісія давала своє роз'яснення за зверненням двох

кандидатів на цих місцевих виборах, які були сприйняті судом при розгляді спору. Така форма також може бути запроваджена у майбутньому законі. Крім того Центральна виборча комісія має право на нове, абсолютно для нас, не властиве повноваження, на призначення повторних і проміжних місцевих виборів. При прийнятті нової редакції Закону «Про Центральну виборчу комісію» був досить серйозний супротив народних депутатів України щодо надання нам таких повноважень. Але те, що була наша така ініціатива з боку Центральної виборчої комісії, надати нам таку можливість, це була реакція на те, що в багатьох регіонах України протягом тривалого часу міські ради були без 2, 3, 4, 5 депутатів міської ради, що не призначали вибори сільських голів, міських голів і таке інше. Це і реакція на Вінницькі вибори, це і реакція на вибори Полтавського мера. Є багато інших прикладів, що спонукали ініціювати ось саме такий вид повноважень. Але ініціювати то ми ініціювали і в принципі завдяки підтримці народних депутатів це було прийнято, але тепер виходимо на цілий ряд складнощів, які в принципі повинні забезпечуватись відповідним механізмом. Наприклад, не створено системи інформування Центральної виборчої комісії, а також доведення до її відома рішень щодо призначення як позачергових, повторних, проміжних і перших, скажімо, місцевих виборів, коли утворюється нова територіально-адміністративна одиниця. Тоді ми також відповідно до закону маємо право призначення виборів. І сьогодні, ще півроку, це питання нагально не постає, тому що практично наші повноваження в цій частині якби будуть починатися з 1 жовтня, коли оцей новий Закон набуде чинності. Чи буде він прийнятий в такій чи уточненій редакції, але коли Закон набуде чинності у будь-якому вигляді, ми повинні будемо реалізовувати свої повноваження. І безперечно Центральній виборчій комісії хотілось би, щоб в процесі вдосконалення Закону були дані механізми, що зобов'язували б місцеві ради надсилати певну інформацію до ЦВК. Щоби ми не з газет, не з скарг, уже коли звертаються громадяни, що у них тривалий час не призначаються вибори, мали відповідну інформацію. Щоб ми мали цілу систему подання такої інформації для вчасного її опрацювання, щоб могли вчасно співпрацювати з органами місцевого самоврядування. Можливо вони, якби в визначений законом час самі будуть призначати вибори, для того щоби не застосовувати такі не адекватні міри. Зразу виникає проблема. Законом закладено, що позачергові або проміжні чи повторні вибори призначаються Центральною виборчою комісією, але проводяться за рахунок коштів місцевого бюджету. Місцеві ради вибори не призначають, мотивуючи, що коштів немає. І навіть, якщо ми призначимо місцеві вибори, місцева рада знову може прийняти таке ж саме рішення – вибори не проводити, бо коштів немає, не виділяються. Таким чином механізм в законі номінальний і до кінця не допрацьований, тобто вимагає вдосконалення. Ну скажімо, якщо ми ще можемо працювати з АР Крим, з міськими,

районними в місті комісіями, то сільські вибори залишаються поза межами інформування нас. І через те ми, звичайно, хочемо щоби такий механізм здійснювався. Тепер щодо здійснення контролю за утворенням територіальних виборчих комісій. Це неначе добре, тому що добре подивитися було би, якщо скажімо вибори розведуться у часі, хто запропонований чи відповідна квота зберігається і т. д. Якщо ж вибори будуть проводитися одночасно, значить ми будемо в страшному часовому цейтноті і тоді, звичайно, як реалізовувати ці повноваження досить складно сказати. Я, наприклад, поскільки була долучена у свій час до цього проекту і несу якби, і таку моральну відповідальність за ці новели в законі, зацікавлена в першу чергу в тому, щоби були належні механізми. І, звичайно, ці механізми пропонувались з огляду на те, що вибори будуть розведені у часі, і що Центральна виборча комісія матиме реальні можливості впливати на організацію виборів. Зараз, сьогодні, практично немає можливості розвести у часі вибори місцеві. Значить ось такі моменти, які стосуються права оскарження до Центральної виборчої комісії незаконних рішень виборчих комісій, які працюють на місцевих виборах, поки що не реалізовані, тому що не маємо ще цих повноважень.

На скільки в законі буде створений механізм настільки Центральна виборча комісія зможе охопити ті питання, з яких будуть виникати порушення під час місцевих виборів. В цілому, завершуючи, повинна сказати, що на мою думку, Закон «Про вибори Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» потрібно суттєво, корінним чином, доопрацювати, якщо суспільство зацікавлене в тому, щоби провести місцеві вибори також на належному рівні.

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ

О. Л. БАРАБАШ,

*експерт проекту «Сприяння організації виборам в Україні»,
народний депутат України першого скликання*

Перш за все я поділяю висновок виборчої комісії АР Крим про те, що вибори провести по цьому Закону не можливо. У мене аргументи можливо трошки інші, але з цим висновком я погоджуюсь. Незважаючи на наявність дуже багатьох аргументів щодо політичної точки зору, погодження, пакетів і так далі, що начебто сьогодні не можливо змінити новий Закон, є кілька концептуальних речей, які не дозволяють реалізувати цей закон на користь демократії, нормального розвитку місцевого самоврядування. Перш за все проблема АР Крим. Як би ми відносилися до цієї проблеми АР Крим, і в мене в свій час, коли я був депутатом було неоднозначне ставлення, але на

сьогодні є Конституція України, Конституція АР Крим, Закони АР Крим і ясно, що цей Закон має бути виділений в окремий. І вибори у АР Крим мають бути врегульовані окремим законом.

Друга проблема – це проблема системи виборів. Я погоджуюся з тим, що система – це вибір політичної доцільності і це справа депутатів визначати, як яка виборча система має бути. Хоча звичайно варто було би вважати і на думку громадських організацій, і на думку самих місцевих рад, і мабуть, вперш за все, на думку виборців. Недавно з цього приводу провели соціологічне опитування інституту КМІС та «Демократичні ініціативи» і систему виборів, коли кандидатів висувають тільки партії підтримують лише 14,9% виборців. А всі решта в тій чи іншій формі хотіли би або змішаної системи, або мажоритарної системи. Я погоджуюсь, що вибір системи – це вибір політичної доцільності. Але механізми реалізації цієї системи мусять відповідати Конституції і, на мій погляд, при виборах виборчої системи для районних і обласних рад, це явно суперечить Конституції. Проблема в тому, що в статті 140 написано, що обласні районні ради є органом, який представляє спільні інтереси громад. Тобто інтереси суб'єкта, який має бути представлений в обласних районних радах, є громади. Кожна громада має бути представлена в обласних районних радах. Або треба міняти Конституцію, але в законопроекті 3207-1 ця норма звучить абсолютно так само. Тобто обласні, районні ради повинні бути органами, які представляють спільні інтереси громад. І мова тут не іде про пропорційну систему чи мажоритарну. Хай би була би і пропорційна система, але округом має бути відповідна громада. Якщо ви хочете в районні, проводьте по пропорційній системі 3 мандати, 2 мандати розігруйте по пропорційній системі, але все одно округ не більший чим громада. Інакше буде так, що в обласній раді будуть всі представники однієї громади – обласної, а в районній раді будуть всі представники однієї громади, яка живе в районі. І цей концептуальний момент треба вирішувати теж в цьому Законі.

Третій момент – це процедури. Процедури потрібно уніфікувати до тих процедур, які уже пройшли в Законах «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України». Скажу тільки про одні процедури – оскарження. Цей момент явно треба міняти, принаймні, в зв'язку з прийняттям кодексу «Про адміністративне судочинство». А, по-друге, там виписана стаття, яка вже визнана Конституційним Судом України не конституційною у справі Діяка. Процедурний рівень виписання цих норм є набагато слабкіший і Закон треба переписувати. Не годиться варіант Закону про місцеві вибори 1998 року. Це архаїчний закон, він уже відстав від часу. Вибори в Мукачево показали це. Якщо проводити вибори по цьому закону, то це практично боротьба без правил. Тобто все ж таки потрібний новий закон про проведення виборів у АР Крим і місцевих виборів, з урахуванням тих зауважень.

І я хотів би сказати, що я абсолютно і практично повністю підтримую концепцію, яка представлена паном В.Кравченком, в усіх аспектах. І до речі та поправка, яка дозволяє реалізувати пропорційну систему, як він написав: «аж до села» з усіма цими речами. І якщо застосовувати Закон з цими поправками, то пропорційна система може бути реалізована навіть і в виборах до районних і обласних рад по багатомандатних округах. Нічого страшного: в світі є і двохмандатні пропорційні системи, і трьохмандатні. Більше того в багатомандатних округах пропорційна система більш технологічна, ніж мажоритарна. Бо не можна собі уявити більшого кошмару, ніж багатомандатні мажоритарні округи, коли скажемо один виборець може поставити одну «галочку», а може п'ять. Ні прозорості цього процесу, ні підконтрольності взагалі немає. А зараз разом з Центральною виборчою комісією плануємо видати збірник усіх судових рішень Верховного Суду України по першій (апеляційній) інстанції і всіх апеляційних судів по першій апеляційній інстанції. Якщо вистачить сил і коштів то згодом будуть видані рішення місцевих судів. Прошу вас читати ці рішення. Є рішення Конституційного Суду, яке чітко сказало, що громадянин України може балотуватися до місцевих рад будь-де. Воно не може бути пов'язане з місцем його проживання.

У ПРИЙНЯТОМУ ЗАКОНІ БАГАТО ПРОГАЛИН

А. П. МАРТИН,
член виборчої комісії АР Крим

Ви всі мали можливість в пакеті документів ознайомитися із аналізом, який зробила виборча Комісія АР Крим, по всіх положеннях закону про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим, місцевих рад та сільських, селищних міських голів.

Я хочу висловити точку зору членів виборчої комісії АР Крим, депутатського корпусу Верховної Ради АР Крим. Ми обговорювали цей закон з нашими депутатами дійшли висновку, що застосувати цей закон для проведення виборів не лише в АР Крим, але і в цілому, на будь-якому рівні місцевої ради, практично не можливо. Чому? У цьому Законі дуже багато прогалин, деякі статті практично суперечать один одному, деякі норми Закону не виписані і упущені, що не сприятиме проведенню прозорих виборів. Дуже звужено виписані обов'язки і повноваження територіальних і дільничних виборчих комісій. Але що стосується діяльності виборчих комісій: територіальна наділена повноваженнями скасовувати свої рішення, якщо комісія вважає, що це рішення незаконне, а сільським, селищним комісіям таке право не надане. Тобто звужуються їх законні права. Потім, що стосу-

ється кількісного складу комісії. Практика показала, що великий кількісний склад комісії ніколи не дає доброго результату. Наша виборча комісія АР Крим з 1994 року має оптимальний склад: 15 осіб і таким складом легше обговорювати питання, легше ухвалювати рішення. Практика роботи в дільничних комісіях показала, що дільничні комісії, де більше 20 чоловік, практично перетворюються на клуб по інтересах. Там представлені різні політичні сили і якщо політична сила відчуває, що її кандидат не набирає потрібну кількість голосів, ці члени комісії ігнорують засідання комісії. Я вважаю, що в законі треба обмежити максимальний чисельний склад дільничних виборчих комісій. Ми зробили висновок, що по цьому закону проводити вибори не можна. Наша комісія вважає, що чим швидше можна буде внести зміни в цей Закон, тим краще. Крім того, якщо мінятимуться виборчі закони, то потрібно все-таки готувати два закони. Якщо буде кодекс, то і в кодексі, звичайно, якщо не поміняється Конституція України, окремим розділом повинні бути позначені вибори у Верховну Раду АР Крим.

НА ЧАСІ ПИТАННЯ ЄДИНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ

В. О. АНТОНЕНКО,

міський голова міста Бровари Київської області

Щодо часових рамок проведення місцевих виборів. Якщо виборче право та адміністративно-територіальна реформа будуть дозволяти проводити вибори і в цьому році, то ми на це готові. Ми не хочемо щоби ті події, які починають відбуватись, загострювали ситуацію в Україні.

Друге питання – це виборча система. Це теж спірне питання. Ми на муніципальних слухання розглядали це питання. Крим взагалі проти проведення виборів на пропорційній основі. Там є категоричні заперечення. Але якщо є політична воля і дійсно потрібно це пройти, то ми до того теж готові. Я думаю, що в політичних партіях на сьогоднішній день дуже велика проблема з кадровим потенціалом. Тому, якщо в наших містах буде не 40, 50, 60 партій, а буде 5-7 партій, які на сьогоднішній день будуть мати серйозний кадровий потенціал, ми готові це питання підтримувати. Проте виникає питання – «Міський голова повинен обиратись населенням, чи радами?»

Також я хочу звернути увагу на списки виборців. На жаль, президентські вибори показали, що на сьогоднішній день після президентських виборів (1 і 2 туру) була можливість кожного мера міста чи сільського чи селищного голову притягнути до кримінальної відповідальності. Чому? Тому що відповідно до чинного законодавства треба було скласти списки

по виборчих округах, дільницях, але списки були складені не по адресам, а по алфавіту. Тому скласти їх було просто не можливо. На наше переконання ми повинні вернуться до питання єдиного реєстру, коли не тільки від виборів до виборів, а кожного дня, коли можливі позачергові вибори чи референдуми, ми повинні мати списки, за якими ми маємо можливість через місяць, через два проводити вибори.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ МАЄ БУТИ НЕЗАЛЕЖНИМ

П. П. РУДНИЦЬКИЙ,

заступник голови Житомирської обласної ради

Сьогодні суспільство неоднозначно відноситься (я не кажу про еліти, старі чи нові) до устрою, до системи виборів і до виборчого закону. На сьогодні нашими юристами зафіксовано, що у виборчому законі порушується в тій чи іншій мірі 38, 36, 64, 140 і 141 статті Конституції України. Громадянин має право обиратись і обирати. Обирати він має право, тобто права голосу в нього ніхто не забирав, а обиратись? Якщо сьогодні не дано право громадянину на рівні обласної, районної ради самовисуватися, якщо сьогодні взагалі усунули територіальну громаду від права висувати, якщо територіальній громаді надано тільки пасивне право обирати, голосувати. Виходить, що просто громадянин України потрапити у число кандидатів не може, якщо він не запишеться в якусь із 126 партій зареєстрованих в Україні, а в Житомирській області таких партій 60–79. Але знову ж таки це конституційне право громадянина – бути в партії або не бути. Я вважаю, що є доцільність, а є просто Конституція. У цьому Законі ми часто забуваємо про територіальну громаду, її можливості і права. Я пропоную зробити місцеве самоврядування незалежним, не керованим державною владою.

Пропоную дати нормальне податкове, фінансове законодавство, дати матеріально-фінансову базу місцевому самоврядуванню. На сьогоднішній день в нас є міста районного значення і міста обласного значення. Давайте до міста обласного значення залишимо мажоритарну, а у містах обласного значення поспробуємо змішану чи пропорційну виборчу систему. Може це буде 50 на 50. Подивіться в новий Закон. Візьміть сільського голову: є два шляхи бути обраним. Громаду усунули. Районна організація політичної партії, яка зареєстрована в районному центрі, може мати всього 20 осіб, а в сільських радах немає жодного представника. І така районна організація партії висуває кандидата на кожного сільського голову. Це що, розстановка кадрів? Нормально, тут питань немає з точки зору політики. А з точки зору роботи громади чи рішення Конституційного Суду України щодо того, що немає ніяких різниць де проживає і працює особа: з району будуть їздити в

села доїжджаючі сільські голови? Ми вже маємо проблему з доїжджаючими вчителями, а тут ще сільські голови. Якщо сьогодні хочуть партії жити, працювати, мати свої структури, давайте в діючому законі дамо право висувати кандидатів у депутати сільської ради, кандидатів на сільського голову до депутата обласної ради осередку політичної партії, але якщо цей осередок зареєстрований в селі. І хай він висуває на кандидата на сільського голову, депутата сільської ради, а якщо це районний осередок – в район, якщо це обласний – в область. В територіальній громаді громадян-виборців усувають від права висувати і висуватись самовисуванням. Хто переможе, той буде сільським головою, міським головою, депутатом будь якої ради. Я думаю, що прийняття в Законі статей 121, 122 дали право Центральній виборчій комісії безпосередньо втручатися у місцеве самоврядування. Чому закон регулює вибори сільського голови, депутатів ради і таке інше? Як можна говорити, що Центральна виборча комісія призначає проміжні чи якісь вибори у сільській раді, у територіальній громаді?

Ахіллесовою п'ятою всіх виборів є списки. До виборів 2006 року не будемо мати реєстру виборців. Прошу звернути увагу на те, що Закон «Про вибори Президента України» передбачає, що до загального списку виборців включаються особи, які «постійно проживають на території села, селища, міста» (частина перша статті 31), Закон «Про вибори народних депутатів» – особи, які «на день складання списку виборців проживають на відповідній території», Закон про місцеві вибори – «належать до відповідної територіальної громади». Тоді Центральна виборча комісія дає роз'яснення, що цей громадянин, який в обласній лікарні прийшов голосувати за народного депутата має право голосувати, а за мера міста – немає права, бо він не член територіальної громади. Сьогодні в законі «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» є таке слово: «реєстрація». Але давайте це введемо в виборче законодавство: «за реєстрацією». Органи, передбачені законодавством: органи податкові, органи юридичні, органи місцевого самоврядування і такі інші сьогодні на законодавчому рівні мають працювати на електронних носіях, то тоді буде в нас реєстр виборців.

ВІДКЛАДАЮЧИ ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ, МИ ЗАТЯГУЄМО РЕФОРМИ

***Б. Я. БЕСПАЛИЙ,**
народний депутат України,
радник Президента України*

Вважаю за необхідне зробити виборчий закон робочим, деталізованим, ув'язати з процесуальним законодавством. І в його основу покласти контроль і недовіру до суб'єктів виборчого процесу та максимальний при

цьому контроль. Чим більше виборча система і закон базуються на недовірі, тим більше виборчий закон заслуговує на довіру. Не треба повертатися до ухвалених Верховною Радою України виборчих систем (пропорційної чи мажоритарної). Вибори – це справа політична. Є політика місцевого значення, є політика у містах. Вибори це є командна справа. Зараз є кілька сформованих загальнонаціональних політичних команд. Для людей на місцях це є кращі орієнтири, ніж передвиборчі програми, які у всіх однакові. Є команди Мороза, Ющенка, Януковича і це нормальні орієнтири. І тоді тільки ці команди зможуть реалізовувати свої програми, якщо вони будуть представлені і на місцях. Якщо ми хочемо, щоб ті самі керівники і методи управління нашими містами, селами залишалися довічно – то тоді ми не міняємо систему, а якщо налаштовані на зміни – то тоді потрібно міняти і виборчу систему відповідно до тих вимог.

Друге питання – це одночасне перенесення виборів. Всі впливові кола тільки виборами і будуть займатися ще півтора року. Є такий момент як конституційність. Я п'ятнадцять років займаюся виборами практично всіх рівнів (місцевими, парламентськими, президентськими) і як дійова особа, і як законодавець, і як член виборчої комісії. Я можу сказати, що своя сорочка до тіла ближче. Коли вибори проводяться одночасно, то місцеві влади займаються своїми виборами і не втручаються радикально в парламентські вибори. Всі довибори, виграє виключно влада. Відкладаючи завершення виборів, і загальнонаціональних, і місцевих, ми відтягуємо реформи. Якщо ми відкладемо на жовтень наступного року вибори до місцевих рад, то мені не відомо до яких термінів ми відкладемо реально реформування на місцевому рівні. Реформи завжди і всюди були функцією влади. Нормальні вибори мають відбутися в своєчасно встановлений Конституцією термін (а це в березні наступного року) за нормальними критеріями, за очевидними орієнтирами, коли приходять ті політичні команди, яким довірили люди, і нормально реалізують свої виборчі програми. Я хочу сказати, що люди втомилися до певної міри, але не від права вільно обирати. Люди втомилися від старої влади і вимагають змін. І вони мають на це право. А от ми не маємо права за для власних якихось комбінацій, чи то місцевих, чи центральних еліт, щось затягувати, мутити, перемучувати. Тому пропорційна система там, де вона є, має бути збережена – і до обласних рад, і до районних рад, і до міст (крім, тих що зовсім маленькі, тобто населенням менше 10 тисяч), і вибори мають бути проведені одночасно відповідно до Конституції.

ЗАКОН ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ – РЕЗУЛЬТАТ КОНСЕНСУСУ

*С. Б. ГАВРИШ,
народний депутат України*

Треба говорити не про деталізованість закону, а про проблеми, які об'єднують сьогодні інтереси територіальних громад і представників центральної політичної влади. Від цієї гармонії залежить саме якість демократії, а не від тієї політичної доцільності, яку ми намагаємося перештовхнути один перед одним аби заслужити довіру у політичної влади. Актуальною є проблема чи треба міняти цей закон, чи ні. Але цей закон проголосований у системі політичного балансу, консенсусу. Він є пакетним, і ми можемо критикувати як завгодно це пакетне голосування. І те, що ми прийняли, є абсолютно конституційним. В цьому балансі знаходяться зміни до Закону України «Про вибори Президента України» і, головне, зміни до конституційної реформи. Чи можемо ми порушувати цей консенсус, чи ні? Чи не приведе це до підриву саме оцього великого політичного пакету, який є ні чим іншим як суспільною угодою, підписаною В. Ющенком не тільки з елітою, а і з суспільством? Чи доцільно зробити трьохрівневі виборчі пропозиції для виборів місцевого самоврядування? Тобто застосовувати де змішану, де мажоритарну, де пропорційну системи. Я думаю, що це буде зміна самого закону, оскільки це є його суттю. Хоча не можу погодитися із зауваженням, що запропонована концепція пропорційної системи з закритими списками відповідає інтересам територіальних громад. Прошу звернути увагу на статті 141 і 142 частину першу і другу Закону, де говориться про вибори депутатів сільських, селищних, міських рад, і на частину другу, де обираються депутати районних і обласних рад саме територіальними громадами. Якщо подивитися уважно статтю 136, то ми побачимо, що партії лише сприяють формуванню відповідної волі позиції громадянського суспільства і приймають участь у виборах. Коли ми говоримо про Верховну Раду України в статті 76, то ми бачимо, що там не визначені суб'єкти виборчого процесу. Говориться, що Верховна Рада України обирає склад шляхом прямого рівного виборчого права, шляхом таємного голосування, але в тих моментах, що я назвав чітко визначені суб'єкти. Чи можуть партії безпосередньо брати на себе функції, які виконують територіальні громади? Так, це квота політична, Конституційного Суду, але одночасно з цим це предмет для дискусії. Я переконаний, що це дуже серйозне питання, яке нам треба вирішити, і потрібно почути, що нам скажуть територіальні гро-

мади. З одного боку треба створювати реальні політичні парламентські партії, які могли б одночасно боротися за представництво в самоврядних органах, і, з другого боку, формувати політичну позицію громад, тобто формувати політичну націю. Нам треба було би для збереження балансу домовитися, що на рівні районних і обласних рад залишити змішану систему, а в інших (сільських, селищних та міських) все таки зберегти мажоритарну, можливо із максимальною участю українських партій, на британський манер.

Відносно застосування адміністративного ресурсу. Коли на цей час одну із політичних сил очолюють практично всі представники адміністративного ресурсу, немає ніякого сумніву, що дискусія про адміністративний ресурс буде надзвичайно жорсткою. І такої політичної бійки, яка буде у 2006 році, ми ще у країні не бачили і можливо вже більше ніколи не побачимо. Намагатися це приховати не вдасться.

Щодо Автономної Республіки Крим. Питання надзвичайно складне. Коли ми обговорювали це питання в тимчасовій спеціальній комісії з питань внесення змін до Конституції України, ми мали намір, на той час, провести певний експеримент, виділити спеціальний розділ.

Якщо ми не знайдемо чинники, щоб збалансувати цей закон з інтересами територіальних громад, можна наштовхнутися на певну форму представницької кризи, яка продовжуватиметься достатньо довго, і її перспективи дуже важко передбачити. Коли говориться про те, що потрібно долучити до створення виборчих списків громадськість в різних форматах, я хотів би сказати, що це є ні чим не іншим як спробою дати можливість громадськості купити виборчі списки. Це буде певне лобіювання через громадські інститути формування цих списків. Ми отримуємо кризу власне на цьому етапі формування представницьких органів. Треба іти до відкритих виборчих списків, коли вони формуються партіями чи на іншому рівні. Найперше завдання – відкрити виборчі списки таким чином, щоби громадяни розуміли за кого вони голосують. Ви знаєте, що в багатьох виборчих системах громадянин має право проставити галочку біля двохсотого номера у списку, для того щоби зробити його першим, оскільки можливо цей кандидат партії не подобається, але партія змушена його в список подати, проте він може подобатися суспільству.

Щодо виборів міських, селищних і сільських голів. Про це не говорилося, але мені здається, що та форма, яка виписана в законі відносно обрання цих лідерів територіальних громад більшістю є несправедливою, оскільки іде мова про представництво інтересів територіальних громади, а не її частини. Можливо в цьому відношенні треба було би погодитися на форму 50+1.

Останнім є питання адміністративно-територіальної реформи. Група ентузіастів в нашій державі намагається провести цю реформу ще до завер-

шення цього року. З моєї точки зору ця реформа абсолютно не передбачувана для державотворення в Україні. Це надзвичайно складна дискусія, тому що одні проблеми перетворюються в інші. Ми не вирішуємо питання 25 українських депресивних регіонів по своєму статусу. Ми не вирішуємо проблеми самої територіальної громади, приводячи її у укрупненні варіанти, де доступ до влади надзвичайно ускладнений. І корупція не буде знята, а може бути збільшена. Але найкраще нам буде вернутися знову до проблеми політичних виборів в Україні саме після того, коли ми завершимо наші змагання у 2006 році, коли устabilьняться політичні настрої і ми не будемо працювати на політичну кон'юнктуру. І саме тоді ми візьмемося за адміністративно територіальну реформу і займемося за нову модель виборів в Україні, яка напевно буде уже останньою в молодій демократії.

СУДОВІ РІШЕННЯ ПРО ПОРУШЕННЯ ПІД ЧАС ВИБОРІВ МАЮТЬ ПУБЛІКУВАТИСЯ У ВІДКРИТІЙ ПРЕСІ

***В. А. ЛЕБЕДІВСЬКИЙ,**
народний депутат України*

Я був депутатом районної ради в місті Києві, Київради, а зараз депутат Верховної Ради України. П'ятнадцятирічний досвід дає мені право зробити висновок, що чим більше ми вдосконалюємо законодавчу систему, тим більш зухвалішими і витонченішими є порушення, які здійснюються на виборах. Нам треба звернути увагу і подивитися на процеси, які відбуваються і пов'язані з системою виборів, не тільки з точки зору законодавчого забезпечення, але і з точки зору тих інституцій, які приймають участь в них. В першу чергу це територіальні виборчі комісії. Потрібно звернути увагу, які рішення вони приймають. Є велика практика судових рішень з цих питань. Це окрема система, яка закрита на сьогоднішній день. Можливо наступний круглий стіл треба буде провести на тему «Шляхи вдосконалення судової практики з розгляду порушень під час проведення виборів в Україні», і, можливо, ми б тоді мали ще кращі результати на наступних виборах. Я думаю, що якби в цьому законопроекті була норма, що всі судові рішення, які приймаються по питанню виборів, обов'язково мають публікуватися в відкритій пресі, ми, можливо, мали б інші наслідки. Я кажу про проблемні питання, які саме я подавав до цього законопроекту і які, на жаль, не знайшли підтримки цієї спеціальної комісії. Це такі проблеми як, наприклад, питання призначення керівників, секретарів або заступників комісій (і дільничних, і територіальних). На жаль, процедура чітко не визначена і дає можливість, наприклад, на дільницях де є слідчі ізолятори або військові частини призначити того або іншого керівника цієї комісії, що

призводить до відповідних наслідків. Тому ця процедура має бути вдосконалена, усунена суб'єктивність прийняття рішення. А єдиний прозорий механізм – це проведення жеребкування, процедуру проведення якого має затвердити Центральна виборча комісія.

Інше проблемне питання – це права суб'єктів щодо членів комісії, які пропонуються в ту чи іншу виборчу комісію. На жаль, в діючому законі існує така норма, яка забирає право у цього суб'єкту подавати нову кандидатуру у разі виключення поданого ними члена комісії комісією вищого рівня. На мою думку у цьому законі має бути така норма, яка у випадку якщо комісія вищого рівня приймає рішення про виключення того або іншого члена комісії нижнього рівня то суб'єкт подання, який вносив цю кандидатуру, мусить мати право на нове подання. Ми маємо практику, коли навмисне це робиться, для того, щоб вивести з складу комісії представників того або іншого кандидата або партії.

На жаль, на останніх виборах в Києві була застосована така сумна практика, коли члени виборчої комісії зумисне не ставили свій підпис або прізвище у виборчому бюлетені. Наслідком цього було те, що потім ці бюлетені визнавалися недійсними, і громадяни, які проголосували, були позбавлені таким чином свого виборчого права. На одній з дільниць член комісії спромігся зіпсувати таким чином 193 бюлетені, не поставивши або підпис, або своє прізвище, або те і інше. На жаль, прокуратура не знайшла факту злочину в цих діях і відмовила в порушенні кримінальної справи. Був ще випадок на дільниці у університеті економіки, коли член комісії користувався спеціальною ручкою, коли через деякий час зникають чорнила. Це виявив виборець, який чекав своїх знайомих і побачив, що на бюлетені через 10 хвилин зникають підписи і прізвища. Коли цей виборець підійшов до члена комісії, який їх ставив і спитав, що трапилось, то той вискочив і побіг з цієї дільниці. Але міліція знову не побачила в цих діях складу злочину. Це існуюча практика і такі речі треба враховувати в законі.

ДОЦІЛЬНО БУЛО Б ОБГОВОРТИ ЗАКОНОПРОЕКТ З ВИБОРЦЯМИ

О. В. МАЗУРЧАК,

*міський голова міста Кам'янець-Подільського
Хмельницької області*

В нас є громадська організація, яка має назву «Відродження Кам'янець-Подільського», яка, по діючому законодавству, не буде приймати участь в виборах. Я не погоджуюся з позиціями Б. Беспалого, який, мабуть, забув, що Верховна Рада України – це є виразник ідей людей. Перед тим, як

приймати закон, в першу чергу, треба поставити перед собою питання, яку ціль ми вирішуємо прийняттям цього закону, чого ми хочемо досягнути. Мабуть доцільним було би поставити в центр цієї проблеми виборця, людину і сказати чи дасть ця система щось для людини, чи ні. Ми вважаємо, що наші люди вибрали правильного Президента, то значить вони в нас мудрі і правильно проголосували. Але коли стоїть питання, що треба порадитися з ними, який закон для них буде кращий, то ми кажемо, що наші люди недостатньо мудрі, і вони не зрозуміють цього закону, тому радитися з ними не потрібно. Я думаю, що це абсолютно неправильна позиція і, що з людьми треба радитися і треба моніторити проекти законів. Треба дивитися, прогнозувати, що буде від цього закону після його прийняття. На жаль, цього сьогодні не робиться. Щоб міському голові винести питання про введення ринкового збору у розмірі 20 коп., то він перед цим проводить громадські слухання. Ми перед цим друкуємо інформацію у пресі. А прийняття закону, по якому буде жити вся країна, не супроводжується навіть простим опитуванням, що люди з цього приводу думають. Сьогодні було сказано про те, що на міському рівні якась система якихось там еліт буде розпоряджатися. Але у нас на місцевому рівні 2-3% членів партій. Сьогодні еліта, яка сформована в цих партіях, хоче усе це під себе підтягнуть. Якщо відкинути питання еліт і ставити завдання, що, по-перше, треба структурувати суспільство, а по-друге, як було сказано, що і мажоритарна система, і пропорційна, мають свої недоліки і свої кращі сторони, то мабуть, в такому випадку їх можна було б об'єднати, враховуючи канадську систему. У цьому випадку людина відповідальна перед округом. Вона висовується на мажоритарному окрузі, але тільки партіями. В такому випадку іде структуризація політична, в раді вони представлені всіма партіями, але вони відповідальні перед мажоритарними округами, перед людьми на округах.

Але сьогодні у нас ситуація така: людина п'ять раз обиралася в окрузі. Люди її знають. Вона поважна, їй довіряють. Сьогодні вона не може бути обрана, тому що вона не є членом партії. Сьогодні їй треба прийти до партії і проситися в список. Якщо прийняти канадську систему, то тоді партія приходиться і просить цю людину вступити до свого списку. І так виходить притягування хороших, порядних людей, які відповідальні перед людьми і користуються їх повагою, до партії. Це як одна із систем.

Сьогодні і в Європі, і в світі працюють дуже багато прекрасних моделей і, на мій погляд і погляд деяких моїх друзів і колег, ми вибрали найгіршу із всіх. Тому закон треба доопрацювати. Я погоджуюся з тим, що питання «розводити чи не розводити строки» сьогодні для нас не є надзвичайно важливим. Я думаю, що ми прийдемо до того, що не будемо порушувати Конституцію і комусь продовжувати, чи комусь укорочувати терміни. Скоріше всього ми проведемо ці вибори одночасно. Хоча я вважаю, що краще було би провести вибори до місцевих рад у вересні чи жовтні

цього року. Це дало би можливість по іншому переформувати Україну і її політичну структуру. Але я думаю, що ми все таки проведемо одночасно вибори, так як вимагає Конституція.

ПЕРЕХІД ДО ПРОПОРЦІЙНОЇ СИСТЕМИ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ Є СКЛАДНОЮ ПРОБЛЕМОЮ

А. В. ДУДА,

представник Комітету виборців України

Я мушу відзначити, що проблема переходу до пропорціональної системи на місцевих виборах є досить складною. І я думаю, що це одна з великих помилок по відношенню до місцевого самоврядування, допущених народними депутатами України. Коли ми говоримо про місцеве самоврядування, ми розуміємо, що це є право територіальної громади вирішувати питання місцевого значення. Партії є об'єднаннями громадян. До чого тут об'єднання громадян при вирішенні територіальними громадами питань місцевого значення. Місцеве самоврядування – це вид публічної влади і з цим видом публічної влади треба рахуватися. Уявіть собі, що ми сьогодні приймаємо новий закон про місцеві вибори, при тому що на сьогодні зберігаються чинні норми в законі про місцеве самоврядування і про статус депутатів місцевих рад. Ми маємо ситуацію, коли відповідно до закону про місцеве самоврядування рада може висловити недовіру міському голові. Я представник громадської організації, яка професійно займається спостереженням на виборах, і в нас завжди виходить така ситуація, коли по партійних списках вибираються представники певної ідеологічної сили, в той час як по мажоритарних виборах вибирається людина, яка, як правило, представляє бізнес. Тому я певен, що у нас буде величезна кількість ситуацій, коли міський голова буде вибраний від одної політичної сили, в той час як по партійних списках будуть традиційно займати місця комуністи. Тому це приведе до величезної кількості муніципальних криз, коли ради почнуть масово висловлювати недовіру міському, сільському, селищному голові. Ми будемо мати величезну кількість проблем, пов'язаних з висловленням недовіри головам рад. У нас сьогодні зберігається норма про відкликання депутатів місцевих рад, відповідно до закону про місцеві вибори. Яким чином ці норми мають працювати в умовах нового виборчого законодавства? Відкликання депутатів завжди кореспондується з виборами. Відповідно до статутів територіальних громад та інших локальних нормативних правових актів передбачені форми місцевої демократії – загальні збори громадян за місцем проживання, громадські слухання, місцеві ініціа-

тиви. Ще є проблема кадрів. Зверніть увагу на тих, хто у нас є в партіях на місцевому рівні, особливо на базовому рівні в малих містах і містах районного значення. Я не думаю, що це той кадровий склад, який ми хочемо бачити в радах. Це стосується навіть популярних партій, як наприклад «Наша Україна». Те, що зараз депутати з «Нашої України» в більшості лобіюють цей новий закон і лобіюють не внесення змін до закону «Про вибори депутатів АР Крим і місцевих рад, сільських, селищних, міських голів», я думаю це велика помилка. На місцевому рівні буде багато проблем пов'язаних з виборами саме цієї політичної сили. Я вже не кажу про те, що ми можемо з цими партійними списками догратися до дуже небажаних результатів в південних і східних регіонах, де можуть перемогти партії за національною ознакою, такі як Мусульманська Партія, Руський Блок і організованими групами прийти в місцеві ради.

Я хочу нагадати про проблему спостереження на муніципальних виборах від громадських організацій. На сьогодні в Україні є низка громадських організацій, які роблять професійне спостереження за виборами, які мають досвід навчання в дільничних, територіальних виборчих комісіях, і вони готові до цієї роботи.

В РЕЗУЛЬТАТІ «ШОКОВОЇ ПОЛІТИЧНОЇ ТЕРАПІЇ» СФОРМУЄТЬСЯ НОРМАЛЬНИЙ РИНОК ПАРТІЙ

В. Я. ПРОШКО,
програма «Партнерство Громад» Фундації «Україна-США»

Зараз ми стоїмо перед доленосним моментом нашої держави. Таким самим доленосним, який був приблизно 1992 рік в нашій історії, коли стояв вибір чи ми підемо польським шляхом шокової терапії в економіці, чи ми будемо йти гуманним шляхом. Поляки пішли шляхом шокової терапії і через півроку, рік, помучившись, стали нормальною європейською державою. Ми пішли гуманним шляхом і мучимося уже майже 15 років. Цей закон про вибори мені подобається не зважаючи, а, в основному, завдяки тим страшним, кошмарним наслідкам, до яких приведе його використання. Перш за все ми побачимо величезну проблему уже на етапі формування виборчих списків, коли не існуючі в місті партії почнуть формувати в цьому місті виборчі списки і шукати людей. Проблемаю буде відповідно і формування виборчих комісій з представників партії. Далі виникне величезна проблема формування в новообраній раді політичної більшості, тому що політична культура у нас на місцевому рівні дуже і дуже не висока, і йти на переговори, компроміси, формування більшості буде дуже і дуже важко. І, звичайно, ми

вийдемо на конфлікт «рада-мер», про який уже говорили. Але я вважаю, що внаслідок того, що буде дуже важко сформуванати політичну більшість, цей конфлікт не буде таким гострим. Я б назвав всі ці процеси «шоковою політичною терапією», на відміну від «шокової економічної терапії». І якщо ми все ж таки насмілимося іти цим шляхом, в результаті ми одержимо нормальний ринок партій. Адже партія – це не профспілка, яка охоплює своїм членством 100% працездатного населення. Партії – це організації політичних менеджерів, які мають свою політичну концепцію, і ця політична концепція у нормальної партії охоплює всі рівні суспільного життя, починаючи від таких рівнів як державний бюджет, розвиток науки і закінчуючи політичною концепцією розвитку міської каналізації, тому що це є теж політичне питання. І до того часу, поки ми не примусимо партії займатися цими питаннями, ми не будемо мати в Україні політичних партій. Ми будемо мати «інвалідів», у яких є «голова» в Києві і у яких немає зовсім «тіла». І ці партії, коли їм треба вирішити щось на місцях, не знають до кого звернутися, бо вони просто не мають кадрів. А не маючи кадрів на місцях партії не мають кадрового резерву.

Я гарантую, що якщо ми спробуємо застосувати змішану систему, то це буде система, яка буде об'єднувати недоліки мажоритарної і недоліки пропорційної системи. При змішуванні ніколи не складаються переваги, завжди складаються тільки недоліки. Система мажоритарних виборів по одномандатних округах формує депутата, який тільки цікавиться інтересами свого округу. Жодний з нормальних депутатів, який чесно відповідає перед своїми виборцями, ніколи не цікавиться проблемами міста в цілому. Він згоден закопати всі міські бюджети для того, щоб прокласти дорогу в своєму окрузі, і для того, щоб відремонтувати дахи в своєму окрузі. Тобто депутат не здатен стратегічно дивитися на розвиток міста. І з іншого боку, чому ви кажете, що якщо буде пропорційна система, то інтереси виборців в окремих округах будуть нехтуватися? Тільки партія, яка остаточно вирішила приректи себе на політичну смерть, не буде цікавитися як ідуть справи, які існують проблеми в найдальшому кутку міста, району чи області. І тому я вважаю, що треба підтримувати ту політичну волю, яка зараз існує і іти на нові вибори з цим законом, хоч і дуже недосконалим.

В Західній Європі мажоритарна система використовується в Великобританії, але там давні історичні традиції, в Румунії і в деяких землях Німеччини. В усіх інших країнах використовується пропорційна виборча система.

РОЗДІЛ IV

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Круглий стіл

«Відповідальність за порушення виборчого законодавства
під час виборів народних депутатів України»,
(м. Київ, 21 червня 2005 р.)

МИ НЕ ВВОДИМО НОВАЦІЮ, А ПЕРЕЙМАЄМО ДОСВІД ІНШИХ КРАЇН

*О. М. БАНДУРКА,
перший заступник Голови Комітету з питань
законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності
Верховної Ради України,*

За тривалу виборчу кампанію, яка відбувалась фактично дев'ять місяців в державі, було виявлено близько 5000 порушень виборчого законодавства, які носять кримінальні ознаки. Більш як по 800 із них порушені кримінальні справи, більше ніж 300 порушень були направлені до судів, 170 розглянуті судами. Тобто підстави для прийняття відповідного законодавства є.

В парламенті постійно йде мова про необхідність удосконалення виборчого законодавства, посилення відповідальності за його порушення. І так склалось, що кожний раз під нові вибори приймаються якісь зміни чи доповнення, а то й основні закони. На сьогодні в парламенті винесено на розгляд сім законопроектів про вибори народних депутатів, шість законопроектів про удосконалення, посилення, зміну відповідальності за порушення законодавства. Слід відзначити, що у запропонованому законопроекті не йде мова про позбавлення політичних прав. Мова йде про право щодо заборони приймати участь у виборах на певний період особам за певні порушення, в зв'язку з допущеним злочином. Це так само, як позбавлення права обіймати якусь посаду, бути лікарем, управляти автомобілем, позбавлення військового звання. А всі ж інші права людини не порушуються. Особа, що допустила порушення виборчого законодавства, може навіть не позбавлятися права на обмеження в пересуванні, в'їзді – виїзді. Вона може бути позбавлена тільки права брати участь у виборчому

бути позбавлена тільки права брати участь у виборчому процесі, якщо зазначена особа цей процес сама порушила. Це новація в кримінальному законодавстві. Вона викликає дискусію і є досить сміливою. Але ця новація не є ущемленням політичних прав людини. Вона навпаки націлена на захист цих політичних прав, для того щоб їх могли здійснювати всі громадяни, на волю яких іде посягання через те чи інше правопорушення. Тому Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності підтримує цей законопроект.

Слід відмітити, що в чинному Кримінальному Кодексі є п'ять статей, що передбачають відповідальність за злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав громадянина. У Німецькому Кодексі пропонується 10 статей за порушення виборчого права, які передбачається кримінальна відповідальність. У законопроекті, що розглядається, пропонується ввести додатково ще 8 складів злочинів, які є реальними і за які потрібно передбачити відповідальність. У Кримінальному Кодексі Німеччини, країни, однієї з 15 країн Європи, в яких передбачається позбавлення виборчого права, у статті 45 відзначено, що кожний громадянин, який засуджений за кримінальний злочин до позбавлення волі на один рік, позбавляється можливості на термін від двох до п'яти років займати посади та здійснювати виборчі права. Тобто ми не вводимо новацію, а переймаємося досвідом інших країн.

СИСТЕМА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ МАЄ ІСНУВАТИ

М. І. МЕЛЬНИК,

заступник Голови Центральної виборчої комісії

Відповідальність за порушення виборчого законодавства на сьогодні є дуже актуальною темою. Причому ця тема є логічним завершенням після розгляду регулюючих питань виборчого законодавства. Питання відповідальності за порушення виборчого законодавства не є питанням першого порядку. Воно не є основним. Проте на цьому питанні часто акцентують увагу. Воно таке резонансне і соціальне, оскільки стосується обмеження і позбавлення прав. Різних прав, не тільки політичних. Адже будь-яке покарання, це позбавлення прав. Юридична відповідальність – це один із засобів проведення чесних і справедливих виборів, хоча вона не є основним засобом. Тому що основний засіб – це високий рівень правосвідомості, це демократичне суспільство, це правова держава, незалежні ЗМІ, це незалежні неупереджені суди. Сам по собі закон, сама відповідальність, якою суворою вона б не була, не вирішують проблеми дотримання закону. Відповідальність визначається державою як на законодавчому рівні, так і рівні правозастосовному. І те, що було на минулих виборах, я не маю на увазі тільки останні президентські вибори, а й парламентські 2002 року, мені

видається, що на всіх попередніх виборах була індульгенція від відповідальності, коли держава дозволяла порушення закону, коли це стимулювалось, або щонайменше, коли цьому не перешкоджалось. Коли розрахунок і тих, хто організував, і тих, хто виступав безпосереднім виконавцем правопорушення базувався на тому, що відповідальності не буде. І якщо говорити про підстави юридичної відповідальності, то дійсно вони потребують свого удосконалення. І той законопроект, який обговорюється, містить багато позитивних положень. Але основна проблема у нас була і залишається у застосуванні закону, у тій системі, в якій діють правоохоронні структури. Але починати треба з вдосконалення самого закону. Хоча само по собі вдосконалення закону всіх проблем не розв'яже.

В житті і юриспунденції діють принципи: в житті – за всі треба відповідати, а у юриспунденції – за всі порушення треба відповідати. Що стосується виборів, то принцип має бути дуже простий: є порушення закону – має бути відповідальність. Виникає питання, яка вона може бути. Є відповідальність дисциплінарна, а для службових осіб вона може бути адміністративна, кримінальна, цивільно-правова, конституційно-правова. Система відповідальності має існувати. Якщо говорити про систему підстав для такої відповідальності, то сьогодні практично за всі порушення може наступити відповідальність. Найслабкіше місце у системі підстав – це адміністративна відповідальність. Запропонований проект цей недолік усуває. Підстави, запропоновані авторами проекту, це порушення порядку надання відомостей про списки виборців та використання таких списків, порушення права ознайомлення зі списком виборців, порушення обмеження щодо ведення передвиборної агітації, ненадання можливостей спростувати передвиборну агітацію, порушення права на користування приміщенням для передвиборної агітації – все це було. Значною мірою це покривалось кримінальною відповідальністю.

Але якщо говорити про співвідношення адміністративної і кримінальної відповідальності, то слід відзначити, що не повинно бути між ними конкуренції. Тут має мати місце доповнення, при чому пріоритет має надаватися адміністративній відповідальності – від м'якшої до більш суворой. У законопроектах має йтися не про посилення, а про забезпечення відповідальності. Найслабкіше місце у законодавстві, в тому числі виборчому, – це не забезпечення тієї відповідальності, яка передбачена законом. І навіть по тих кримінальних справах, які вже відкриті, по яких виносяться вироки, відслідковується ось який момент. Встановлюються члени комісій чи інші особи, які здійснювали порушення, але залишаються невідомими особи, які організували це порушення. Таким чином відрізається, в деякій мірі штучно, оцей прошарок невідомих осіб, відсікається ланцюжок тих, хто організував злочини. Що з відповідальністю за ці правопорушення? Спостерігається подрібнення складів правопорушень.

Щодо адміністративної відповідальності, то це обґрунтовано і це правильно. Щодо кримінальної відповідальності – тут є свої мінуси. Не все можна передбачити. Наступні вибори принесуть нам новели у зловживаннях, у махінаціях, але закон має передбачати межі, рамки, визначати правомірне-неправомірне. Те, що сьогодні є в законі дає підстави для того, щоб притягнути до відповідальності за порушення таємниці голосування, за фальсифікацію виборчих документів, за перешкоджання активному і пасивному виборчому праву, за будь-які інші зловживання. Тут згадувалось про адмінресурс. Адмінресурс – це не що інше, як перевищення владою 364 та 365 статті Кримінального Кодексу. Це складно доводити, особливо доводити факти наявності істотних наслідків, що є обов'язковою ознакою, результатом цих зловживань. Але це вже проблема доказування і вона не має права переноситись на проблему матеріального права.

В чому різниця між виборами 2002 і 2004 років? Кримінальний Кодекс набрав чинності з 1 вересня 2001 року. На виборах 2002 року він діяв. Ті ж самі норми діяли і під час виборів 2004 року. Порушення були як під час виборів 2002 року, про що повідомляли ЗМІ, можливо не в таких масштабах, так і під час виборів 2004 року. Але якщо після виборів 2002 року були порушені одиниці кримінальних справ за порушення під час виборчого процесу, то у 2004 році за повідомленням Генеральної Прокуратури їх було відкрито близько 800. Закон не змінився. Змінилось ставлення до його виконання, змінилась ситуація.

Щодо позбавлення осіб виборчого права. І якщо у парламенті чи засобах масової інформації будуть говорити про якесь політичне переслідування, що це необґрунтоване позбавлення прав, що в сталінські часи застосовувались позбавлення в правах всіх і вся, то це не зовсім так. Є логіка порушення і є логіка відповідальності. За порушення закону цього права можна позбавляти. В світі ця санкція застосовується дуже широко. Це можна спостерігати на прикладі таких країн як Норвегія, Франція, Польща, Німеччина, Аргентина. В цьому є певний сенс. Це обґрунтовано в суспільному плані. Ця новела може бути закріплена в Кримінальному Кодексі.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Г. Й. УДОВЕНКО,

Голова Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин Верховної Ради України

Тема, винесена сьогодні на обговорення свідчить про те, що воно спрямоване на майбутні вибори народних депутатів. Але, на мій погляд, нам слід взяти до уваги порушення виборчого законодавства, що носили масовий характер, під час недавніх виборів Президента.

Президентські вибори показали, що найбільше порушує законодавство влада. І мова йде не лише про адмінресурс, але й про спотворення виборчих списків, неправильний підрахунок голосів, організацію фальсифікацій при голосуванні відкріпними талонами тощо. Перекоаний, що такого брутального порушення виборчого законодавства більше не буде, адже ми обрали демократичну владу. Та все ж таки цього не досить. Мають бути дієві запобіжники в законодавстві, прозорість в діяльності влади, свобода слова і контроль з боку громадськості. Саме ці чинники, а не лише сувора кримінальна чи адміністративна відповідальність, уможливають справедливі вибори. Ключем, що здатен розв'язати всі проблеми виборчого процесу є забезпечення прав людини-виборця. Розглядаючи його через призму дотримання прав людини, ми виходимо на цілий комплекс проблем, вирішення яких має визначальний вплив на результати виборів. Як би ми не виписували в законі та детально не регламентували б виборчий процес, брутальне порушення фундаментальних прав людини здатне звести все нанівець. Я свідомий того, що в більшості країн застосовуються різні політичні технології, але вони не мають нічого спільного з залякуванням і тиском на членів виборчих комісій та спостерігачів, пропагандою війни, міжнародної і міжконфесійної ворожнечі тощо.

Понад десять років проводяться семінари, круглі столи з обговорення виборчого законодавства. Фахівці відшліфовують всі процедури на кожному етапі виборчого процесу. Після проведення виборів враховуються прогалини чи прорахунки у законодавстві і під кожні наступні вибори приймається новий закон чи оновлюється його редакція.

А що ми отримали, маючи, як здавалось, майже філігранно відпрацьовані норми виборчого закону? Влада діяла ще віроломніше.

Таким чином до виборів потрібно йти не лише через вдосконалення виборчого законодавства, а шляхом побудови демократичної, правової держави, розбудови громадянського суспільства.

Назву лише кілька фундаментальних прав людини, забезпечення яких гарантує справедливі результати виборів. По-перше, свобода слова та вільні засоби масової інформації. У нас вже відпрацьовані технології чорного піару, інформаційної блокади, інформаційного кілерства та роботи за «темниками». Ті журналісти, які не погоджувались працювати на замовлення, зазнавали жорстких утисків, а той і прямих загроз життю. Незалежні медіа мали проблеми з податковою, КРУ та іншими контролюючими інстанціями. Таке становище в середовищі ЗМІ призводило до спотворення інформації щодо кандидатів, формувало в окремих регіонах різко негативний імідж, аж до відвертого несприйняття та ворожості. Тобто утиски свободи слова та залежність ЗМІ дозволяють маніпулювати громадською думкою, що безперечно впливає на результати волевиявлення.

Окрім цього, свобода слова та незалежні медіа є гарантією контролю за діяльністю влади, зокрема і під час виборів. В зв'язку з загрозами, що несе з собою відсутність свободи слова, нам потрібно активізувати процес створення суспільного мовлення та роздержавлення ЗМІ.

По-друге, свобода мирних зборів. Це одне з основоположних прав людини, дотримання якого відчутно впливає на хід виборчого процесу. Як приклад візьмемо зустрічі кандидатів з виборцями. Винайняти приміщення для з'їзду чи іншого заходу було величезною проблемою для кандидата від опозиції. В той час як влада проводила псевдо форуми на свою підтримку у комфортних умовах. Скільки було судових позовів щодо унеможливлення провести мітинг?

В напрямі гарантії права на мирні збори у нас наявний очевидний прогрес. Нинішня опозиція спокійно без перешкод розбила табір у Марійському парку і ніхто не вчиняє спроб силового розгону. Зараз вивчається питання доцільності розробки нового проекту закону про мирні збори. Але норма статті 39 Конституції України має пряму дію і цього достатньо, щоб громадяни могли реалізувати своє право.

По-третє, свобода пересування та вільний вибір місця проживання. Це беззаперечне право людини. Але потрібно поєднати право вільного пересування з жорстким дотриманням виборчого законодавства щодо голосування виборцем лише один раз. Зловживання на цьому ґрунті призвели до масових випадків фальсифікації виборів. Що ж робиться щодо врегулювання цих питань? Я песимістичний поки-що відносно прогнозів. Питання створення міграційної служби зависло, натомість знову запроваджуються нові паспорти. Концерн ЄДАПС з його реєстром фізичних осіб потрапив в опалу. Держкомнацміграції в стадії перманентного реформування. Закон Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання ще не запрацював на належному рівні. Під час виборів Генеральна прокуратура України опротестувала наказ МВС щодо видачі вкладних талонів реєстрації до паспортів, коли виникла загроза, що особу можуть внести в списки виборців за місцем тимчасового перебування. Актуальність створення реєстру виборців залишається.

По-четверте, ми, законодавці, заборгували перед громадськими організаціями, усунувши їх з виборчого процесу. Потрібно надати можливість громадським організаціям скористатись своїм конституційним правом стати суб'єктами виборчого права, що було заборонено. З метою захисту прав людини на виборах, громадські організації реалізовували десятки проектів таких як проведення паралельного підрахунку голосів, соціологічні дослідження, навчання агітаторів, спостерігачів та членів виборчих комісій. Важко переоцінити, наприклад, роль у виборчому процесі Комітету виборців України. Це ж був рупор громадськості проти свавілля влади.

І ще одна проблема – подолання бідності. Допоки ми не подолаємо безпросвітні злидні, що обсіли наших громадян, важко сподіватись, що людина відмовиться від 10–20 гривень, чи кіло крупи за свій голос. Ця проблема торкається і оплати праці членів виборчих комісій. Члени дільничних та територіальних виборчих комісій несуть колосальне навантаження, організовуючи підготовку і проведення голосування, підрахунок голосів. А оплата їх праці здійснюється у розмірах «як кіт наплакав» і то не всім. От і мали випадки відвертого купування та перекуплення членів виборчих комісій, які протоколи не підписували, засідання зривали та тижнями голоси підраховували.

Треба легалізувати питання оплати всіх членів виборчих комісій, тоді і вимагати від них можна більшого.

Оцінюючи нинішнє виборче законодавство щодо правової відповідальності за його порушення, можна зазначити, що відповідних норм на сьогодні достатньо. Але практика засвідчує, що ці норми почасти працюють неефективно.

Думалось, що наявність кримінальної відповідальності, що передбачена за перешкоджання здійсненню виборчого права, підміну виборчих документів, неправильний підрахунок голосів, порушення таємниці голосування буде достатньо. Адже саме кримінальне покарання слід обов'язково застосовувати за обтяжливі злочини, які безпосередньо впливають на результати виборів, наприклад, за організацію фальсифікації підсумків голосування. Але практика довела, що загроза покарання не зупинила порушників, тому що вони діяли за вказівкою і під прикриттям високопосадових осіб.

Тому слід запровадити службову відповідальність, особливо таку санкцію, як звільнення з роботи або позбавлення права обіймати посаду. А у нас посадові особи виборчих комісій, які фальсифікували вибори, знову будуть на парламентських виборах членами комісій. А посадові особи місцевих органів влади, яких зараз позвільняли з роботи вдають з себе переслідуваних за політичними ознаками.

Заслуговує на увагу і такий вид відповідальності, як моральна відповідальність. Громадський осуд є важливою санкцією за порушення, що стають відомі громадськості завдяки інформуванню через ЗМІ. Інколи небажання потрапити під вплив громадського осуду може бути більш відчутним чинником порівняно, наприклад, із покаранням у вигляді штрафів, які доволі легко сплатити.

Проте лише завдяки покаранням розв'язати проблему зловживань навряд чи вдасться. Вирішення цього питання лежить не у площині їх встановлення, а у забезпеченні аполітичності і стабільності державної служби, подоланні корупції, реформуванні системи владних інститутів.

Тепер щодо відповідальності за порушення, які припускають під час виборчої кампанії кандидати у депутати. Раніше найбільш ефективним виглядало зняття кандидатів з реєстрації. Чинне законодавство містить вичерпний перелік підстав щодо застосування цієї санкції. З-поміж підстав для зняття, що є доцільними в разі порушень закону на етапі передвиборної агітації, варто передбачити антидержавну пропаганду та агітацію, розпалювання міжнаціональної, міжконфесійної ворожнечі.

Щодо санкцій відносно виборців. Без сумніву виборець повинен нести відповідальність за порушення виборчого законодавства. Стосовно підстав, то за факти подвійного голосування слід карати обов'язково, а щодо поняття «голосування за гроші», то реалії виборчих кампаній свідчать про те, що протистояти дії цього негативного чинника санкціями щодо виборця наразі практично неможливо.

Підсумовуючи зазначу, закон надає Центральній виборчій комісії та територіальним виборчим комісіям дієві важелі впливу на порушників виборчого законодавства. Достатня кількість заходів кримінальної та адміністративної відповідальності встановлена відповідними кодексами за порушення виборчого законодавства. За час, що минув після виборів Президента, правоохоронні органи мали можливість застосувати ці норми на практиці. Але я глибоко переконаний, що справедливі, чесні і прозорі вибори – це перш за все результат розвитку демократії та дотримання прав людини в державі.

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ПРАВА

М. А. МАРКУШ,

*заступник голови Комітету з питань
законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності
Верховної Ради України*

Досвід багатьох держав світу свідчить про те, що одне з центральних місць у політичному процесі суспільства і держав, які стали на демократичний шлях розвитку, посідають проблеми створення виборчого законодавства, адекватного стану суспільних відносин. Становлення і розвиток демократичної держави поза межами удосконалення виборчого законодавства є неможливим.

Протягом останніх років простежується тенденція протистояння різних політичних партій та їх лідерів під час проведення чергових виборів. Іноді суб'єкти виборчого процесу бажають виграти вибори та досягти своєї мети так сильно, що вступають у протиріччя із законом. Тому дуже важливо вчасно виявити такі порушення норм і принципів виборчого процесу та

знайти ефективні засоби протидії їм. На сьогоднішній день як у Кримінальному кодексі України, так і в Кодексі України про адміністративні правопорушення існують норми, за допомогою яких можна вплинути на порушника та притягти до відповідальності. Так, статтею 85 Закону України «Про вибори народних депутатів України» визначена «кримінальна, адміністративна або інша відповідальність у порядку, встановленому законом». Останню правознавці називають ще конституційно-правовою, політично-правовою, політичною.

На виконання постанови Верховної Ради України від 1 лютого 2005 р. № 2398-IV «Про направлення на повторне перше читання проектів законів України» народними депутатами України Кармазіним Ю. А., Маркуш М. А., Бандуркою О. М. внесений на заміну проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Кримінально-процесуального кодексу України щодо відповідальності за порушення законів про вибори».

З метою удосконалення правового захисту виборчих прав громадян проектом пропонується доповнити цілою низкою нових статей Кодексу України про адміністративні правопорушення (КпАП), внести зміни до статей 157, 158, 159 Кримінального кодексу України (КК) і доповнити його новими статтями 159-1-159-3 та внести до Кримінально-процесуального кодексу України (КПК) зміни, що впливають із появи нових статей у КК України.

Пропонується виключити з Кодексу України про адміністративні правопорушення статті 186-2 і 186-4 та доповнити його главою 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення», що складається із 16 статей, які будуть регулювати питання відповідальності за:

- порушення порядку надання відомостей про виборців чи списків виборців та використання таких списків;
- порушення права громадян на ознайомлення зі списком виборців;
- порушення порядку ведення передвиборної агітації з використанням засобів масової інформації;
- порушення обмежень щодо ведення передвиборної агітації;
- ненадання можливостей спростувати недостовірну інформацію, поширену стосовно суб'єктів виборчого процесу;
- порушення права на користування приміщеннями під час виборчої кампанії;
- виготовлення або поширення анонімних агітаційних друкованих матеріалів;
- порушення порядку розміщення інформаційних і агітаційних матеріалів;
- незаконне надання фінансової або іншої матеріальної підтримки виборчої кампанії;

- використання грошових коштів чи одержання матеріальної підтримки виборчої кампанії поза межами виборчого фонду;
- ненадання протоколу про підрахунок голосів на дільниці;
- замовлення або виготовлення виборчих бюлетенів понад встановлену кількість;
- невиконання рішення виборчої комісії;
- відмова у звільненні члена виборчої комісії від виконання виробничих або службових обов'язків на час виконання повноважень у комісії;
- порушення встановленого порядку опублікування документів, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів;
- порушення законодавства про референдум.

Ці зміни вносяться з метою захисту виборчих прав громадян, посилення відповідальності за їх порушення і недопущення повторення негативних прикладів цих порушень, що мали місце під час першого і другого турів виборів Президента України у жовтні та листопаді 2004 року, а його реалізація не тільки не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України, але й сприятиме зменшенню витрат, особливо враховуючи уникнення повторних виборів і перерахунків голосів, внаслідок різних правопорушень.

Проектом вносяться зміни до статей 157, 158, 159 Кримінального кодексу України, а саме: уточнюються кваліфікаційні ознаки складу злочинів та вводиться новий вид, як основного так і додаткового покарання – позбавлення виборчого права на певний строк (у країнах Європи давно діють такі норми, які передбачають як вид покарання позбавлення виборчого права: Норвегія – до десяти років позбавлення права голосувати, Франція, Польща, Німеччина) та права обіймати посади у виборчих комісіях або займатися діяльністю, пов'язаною із здійсненням виборчого процесу, вводяться виправні роботи за ухилення від позбавлення виборчого права, змінюються санкції за перешкоджання вільному здійсненню громадянином своїх виборчих прав, фальсифікацію виборчих документів та підсумків голосування, порушення таємниці голосування. Кримінальний Кодекс України доповнюється новими статтями 159-1 – 159-3, щодо кримінальної відповідальності за порушення порядку фінансування виборчої кампанії кандидата, виборчого об'єднання, виборчого блоку, перешкоджання передвиборній агітації, незаконне використання активного виборчого права.

Крім того, вносяться зміни і до Кримінально-процесуального кодексу України, щодо підслідності при розслідуванні справ, які пов'язані із порушенням законів про вибори.

Зважаючи на суспільно небезпечний характер дій, що посягають на політичні права громадян України обирати та бути обраними, мати об'єктивну, чесну та неупереджену інформацію стосовно усіх стадій виборчого процесу, виходячи з негативної практики виборчої кампаній з вибо-

рів Президента України у жовтні та листопаді 2004 року, з метою заповнення прогалини в законодавчому полі України та забезпечення розслідування усіх обставин, що спричинили спотворення результатів народного волевиявлення і скасування Верховним Судом України результатів голосування, виникає необхідність ввести кримінальну відповідальність за знищення виборчої документації поза встановленим законом строком зберігання.

У зв'язку з цим мною та народним депутатом України Сінченком С. Г. підготовлено проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за знищення виборчої документації» (реєстр. № 6389), який 23.03.2005 р. розглянутий Комітетом, і рекомендований Верховній Раді України для прийняття у першому читанні.

В цих законопроектах враховано позитивний досвід європейських держав у боротьбі з посяганнями на виборчі права громадян.

ІЗ СТАТИСТИКИ ПОРУШЕНЬ ВИБОРЧИХ ПРАВ

О. М. ОНИЩЕНКО,

начальник управління Генеральної прокуратури України

На середину червня 2005 року було порушено 778 кримінальних справ щодо порушень та злочинних проявів під час проведення минулих виборів Президента України, з них 361 справа направлена до суду. По регіонах найбільше кримінальних справ порушено у Луганській області – 93, Запорізькій – 82, Сумській – 43, Хмельницькій – 52 тощо. Не можна сказати, що притягуються до відповідальності одні виконавці. Серед звинувачуваних багато голів дільничних виборчих комісій, членів дільничних виборчих комісій та інших організаторів махінацій. У чинному Кримінальному Кодексі передбачено три статті, якими криміналізовано дії щодо порушень у ході виборів, визначено дії, які є кримінально карними. Це перешкоджання здійсненню виборчого права, неправомірне використання виборчих бюлетенів, підлог виборчих документів, неправильний підрахунок голосів виборців і порушення таємниці голосування. Найбільше кримінальних справ сьогодні відкрито по статті 158 Кримінального Кодексу, тобто за неправомірне використання виборчих бюлетенів. Далі по чисельності іде перешкоджання здійсненню виборчого права (стаття 157 Кримінального Кодексу), і на останньому місці порушення таємниці голосування – по статті 159. Проте останні злочини досить складно виявити, тому що вони, як правило, відбувались у місцях позбавлення волі чи лікарнях. Але крім кримінальної відповідальності є ще й адміністративна відповідальність – стаття 186² Адмініст-

ративного Кодексу. В минулому році за цією статтею було складено 81 протокол, з них винесено постанов про накладення адміністративних стягнень – 41, закрито справ – 36. Можна говорити про неефективність такого заходу реагування. Адже необхідно звернути увагу на те, хто складає протоколи, які потім розглядаються судами. Це члени громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону та працівники міліції. Проте на минулих виборах де були порушення, там не з'являлись працівники міліції, а таких формувань і зовсім не було.

Ознайомившись із законопроектом, який дає більш широкий спектр кримінальних порушень, за які передбачена кримінальна відповідальність, вважаю його правильним. Передбачаються санкції не дуже високі, і це теж правильно. Найбільший термін позбавлення волі, передбачений чинним законом – 12 років – застосовується у судовій практиці рідко. Частіше засуджуються на максимальний термін п'ять років. Не так важливо притягти особу, яка скоїла злочин, до суворої відповідальності. Важливо, щоб така особа не unikла відповідальності. Пережити попереднє слідство та суд – це теж є покаранням для таких осіб.

Також потрібно було б давно ввести Зміни до Адміністративного Кодексу, які більш детально описують правопорушення.

У КРИМІНАЛЬНОМУ КОДЕКСІ ДОЦІЛЬНА БЛАНКЕТНА НОРМА

*А. В. ГНАТЕНКО,
суддя Верховного Суду України*

Відповідальність за порушення виборчого законодавства – це тема, яка важлива не тільки для суддів, а важлива для кожного громадянина. Зараз наша держава вийшла на таке поняття, як юридична техніка регулювання суспільних відносин. Будь-яка держава, регулюючи суспільні відносини, в тому числі ті, які є предметом сьогоднішнього обговорення, встановлює правила поведінки, яке в теорії називають гіпотезою диспозиції, та за порушення цих правил встановлює і санкцію. В той же час певні сили виробляють свої правила, як обійти ці закони. І після кожних виборів ми спостерігаємо, як, незважаючи на те, що, здавалося б, врегульовано найбільш сучасним способом, знаходяться методи, які зводять нанівець дію певних правил поведінки. Я не прихильник деталізації кримінального покарання, розширення сфери дії кримінального закону. Будь-яка держава домагається дотримання своїх правил за рахунок утвердження політичного і правового режиму в цій державі. Це значить, у першу чергу, невідворотність покарання за порушення. А потім уже розширення чи посилення кримінальної

і адміністративної відповідальності за це порушення. Тому з точки зору юридичної техніки достатньо однієї статті в Кримінальному Кодексі, але з бланкетною нормою. Ми в законі розписали масу правил. І щодо кожного правила потрібно санкції, щодо кожного правила встановити статтю. Можна передбачити ще більше статей, але з часом виявиться, що їх кількість і далі необхідно збільшувати. Я прихильник встановлення бланкетної норми, в якій дати гнучку санкцію правосуддю застосовувати міру покарання в залежності від тяжкості порушення, вчиненого суб'єктом, в тому числі застосовувати таку міру, як позбавлення права голосувати. Щодо адміністративної відповідальності, то, враховуючи швидкоплинність виборчого процесу і те, що розслідування повинно бути мінімальним за затратами часу, то її варто деталізувати. А кримінальну відповідальність доцільно зробити бланкетною.

Хто має порушувати та розслідувати ці справи? Життя показує, що часто трапляються випадки, коли той, хто має порушувати справу, не там її порушує і не проти тих, проти кого потрібно. Або розслідування ведеться з порушенням чинних процесуальних норм. У виборчому праві не потрібно повністю розраховувати на органи внутрішніх справ чи навіть прокуратуру. Підставою для порушення справи повинен бути якийсь акт виборчих комісій або членів виборчих комісій, який би фіксував, з своєї точки зору, факт. А це було б підставою для порушення органами прокуратури чи міліції цих справ.

ДИСКУСІЯ БУДЕ ПРОДОВЖУВАТИСЬ

Ю. Б. КЛЮЧКОВСЬКИЙ,
*заступник Голови Комітету з питань
державного будівництва та місцевого самоврядування
Верховної Ради України,
президент Інституту виборчого права*

Проблема відповідальності за порушення виборчого законодавства викликала кваліфікований резонанс учасників круглого столу. Слід відзначити, що до кримінальної відповідальності відносяться найбільш суспільно небезпечні злочини. Оцінка суспільної небезпеки порушень виборчого законодавства дещо змінилася після виборів 2004 року не тільки серед фахівців, а й у суспільстві. Це є найважливіше. Тому криміналізація, тобто підвищення обсягу всього того, що карається кримінально, мабуть неминуча сьогодні. Так само, як і проблема невідворотності покарання, вона дуже важлива для здійснення, насамперед, виховної ролі кримінальної відповідальності. Тим не менше залишається проблема, які санкції і в якій мірі

застосовувати. Навіть, якщо санкція застосовувалась символічна, вона може бути в декотрих випадках незаслуженою. Так було два вироки по кримінальних справах по 157 статті стосовно голів дільничних виборчих комісій, яких звинуватили в перешкоджанні здійсненню виборчого права, в тому, що вони не видали виборчі бюлетені військовослужбовцям строкової служби на місцевих виборах. Щодо застосування адмінресурсу (стаття 364), то слід відзначити, що ніколи ці порушення не здійснюються одною службовою особою. Адмінресурс завжди реалізується системою влади. А тоді чи є підстави застосовувати санкції символічні? Частина 2 статті 157 говорить про дії, вчинені за попередньою змовою групою осіб, а частина 3 – якщо це вплинуло на результати голосування і якщо в результаті таких дій скасовано результати голосування на дільниці внаслідок того, що їх не можна встановити, то це тягне від семи до дванадцяти років. Проте відмова розглядати злочин, вчинений в співучасті, при розгляді виборних спорів є типова. Застосування санкцій у вигляді позбавлення виборчих прав не порушує конституційні права, як це стверджується рядом громадських організацій. Якщо звернутись до рішення Конституційного Суду 1998 року з цього приводу, то там сказано, що не можна автоматично вирок у вигляді одної санкції доповнювати іншою, яка не передбачена законом. Тому не можна позбавляти права брати участь у виборах, якщо це не передбачено законом. У нас що, власність не захищається Конституцією? Чи в Конституції є щось про конфіскацію майна? Позбавлення свободи пересування передбачається Конституцією? Адаже обмеження волі – це теж позбавлення свободи пересування. А у Конституції немає про це ні півслова. Тому санкцію щодо позбавлення виборчих прав доцільно запропонувати до розгляду на засіданні Верховної Ради України. І хай потім свою оцінку дасть Конституційний Суд. На жаль, Конституційний Суд не приймає до розгляду звернення з приводу можливого Закону, не розглядають не чинних норм. І тому вони не дадуть заздалегідь відповіді, чи можна застосовувати такі санкції, чи ні. Можливо будуть звернення з цього приводу і до Європейського суду, і до Венеціанської комісії. Але така практика застосовується у дуже багатьох традиційно демократичних державах. І «поражение в правах» – це якраз є позбавлення виборчих прав. Це різні речі. Особа, яка зазнала санкції кримінальної, не є «пораженная» в правах. Того, хто сидить в тюрмі, ніхто не позбавив громадянства. «Поражение» в правах – тут мається на увазі весь комплекс громадянських прав. А в даному випадку іде мова про окремі права, такі як право власності, право свободи пересування, право займати державні посади. І це норма і Декларації прав людини. Але тим не менше за рішенням суду цього можна позбавити.

Однак гірша ситуація з адміністративною відповідальністю. Є цілий ряд колізійних норм. Стаття 186² має колізію з чинним Кримінальним Кодексом. Тут має місце перекриття норм і складно визначитись, котру з них

застосовувати. Тут є різні підходи. Сама форма адміністративної відповідальності – це адміністративний штраф. А адміністративний штраф за своєю природою не може бути великим. То чи не можна в застосуванні до виборчого законодавства розглядати це як платне право на порушення? Чи здійснюється при цьому функція з одного боку відповідальності, а з іншого, попереджування порушення?

Залишається складним порядок притягнення до адміністративної відповідальності. Надання цього права виборчій комісії не можна застосовувати, якщо йдеться про порушення з боку самої комісії.

Дисциплінарна відповідальність – це відповідальність, де застосовується бланкетна норма. За будь-яке порушення виборчого закону (мається на увазі порушення посадових осіб) по закону про державну службу настає дисциплінарна відповідальність. Там є різні форми відповідальності. Це може бути догана, відсторонення від посади чи звільнення від посади. А вже по закону про державну службу до обов'язків державного службовця відноситься дотримання законодавства. Тому порушення законодавства є підставою для притягнення до відповідальності. Це порушення цього закону. Але там є спеціальний порядок притягнення до відповідальності, і він позасудовий. Він здійснюється чисто в порядку адміністративної підпорядкованості. Тому, коли є порушення за змовою осіб, може бути замість притягнення до відповідальності «кришування» відповідальності. Ця проблема не розв'язується.

Важливою є проблема цивільної відповідальності у виборчому процесі. Ця відповідальність не може бути основною, вона може бути суміжною. Відшкодування моральної шкоди може трапитися під час виборчого процесу, але в нормальному цивільному процесі, за межами виборчого процесу. Воно може бути лише поєднане з виборчою проблемою. Як приклад можна розглянути такий випадок. У Законі «Про вибори Президента України» у статті 64 передбачено, що у випадку надрукування засобом масової інформації недостовірної інформації, воно зобов'язане розмістити спростування цієї інформації. А чи може в цьому випадку засіб масової інформації вимагати відшкодування видатків від тих, хто надав таку недостовірну інформацію? Це і є приклад такої цивільної відповідальності, яка виникає в ході виборчого процесу в зв'язку з тими діями, які вчинені під час виборів.

Тому дискусія навколо відповідальності за порушення виборчого законодавства в стінах Верховної Ради буде продовжуватись. Бажано, щоб вона вийшла за стіни Верховної Ради України. Доцільно, щоб суспільство зивало до санкції позбавлення виборчого права на певний строк за порушення під час виборчого процесу, встановленої за рішенням суду, зивало до цієї санкції, як форми додаткової кримінальної відповідальності.

ІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Марсель Прело, Жан Булуа

ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

*(Видання 11. Париж: Далоз, 1990)**Витяги із книги***410. Включення до списків виборців**

Оскільки кожний француз чи французенка мають право голосу, вони можуть скористатися цим правом лише в тому випадку, коли він (вона) внесений в списки виборців. Щоб визначитись з умовами, необхідними для внесення у список виборців, потрібно спочатку вивчити основні характеристики цього списку.

А. Списки виборців. Списки виборців – це списки осіб (в алфавітному порядку), які мають право голосу і допущені своєю комунуою до виборів.

Цей документ має ряд призначень. Під час його складання і розробки здійснюється відбір в комуні між тими, хто є виборцями, і тими, хто ними не є. Коли документ складено, він є підтвердженням того, що ті особи, які внесені в цей список, дійсно кваліфікуються як виборці. У випадку виборів він дає можливість виборчій комісії відразу перевірити той факт, що особа, що прийшла на вибори, може бути допущена до голосування (при цьому ця особа ставить підпис проти свого прізвища) і бути впевненим, що вона голосує тільки один раз. Нарешті, у випадку голосування, коли вимагається певна (мінімальна) частка голосів виборців, цей список дає можливість точно розрахувати цю частку.

Списки виборців повинні включати в себе прізвище, ім'я, дату і місце народження, адресу проживання чи адресу перебування виборця. Списки виборців мають п'ять основних характеристик.

1. *Списки є комунальними.* Списки виборців формуються в межах комуни. Ця операція полягає у складанні двох документів. Список виборців складається для кожної виборчої комісії спеціальною адміністративною комісією, утвореною для кожної з цих виборчих комісій; адміністративна комісія складається з трьох осіб: мер комуни або його представник, представник адміністрації, призначений префектурою, і представник, призначений головою суду великої інстанції (*tribunal de grande instance*). На основі

цих спеціальних списків після їх складання адміністративна комісія формує у той же спосіб загальний список виборців комуни. В Парижі, Ліоні та Марселі подібні списки складаються по округах.

2. *Списки є загальними* в тому сенсі, що вони призначені для будь-яких голосувань і для всіх виборів політичного характеру, як національних, так і місцевих. І тільки вибори економічного або соціального характеру проводяться за спеціальними списками.

3. *Списки є публічними*. Кожен виборець може ознайомитись з копією списку або в мерії, або в префектурі, яка централізує списки виборців комун в межах департаменту, при єдиній умові – ніякого використання списків в комерційних цілях.

4. *Списки є постійними*. Список формується без обмеження строку чинності і незалежно від передбачуваних виборів. Якщо виборець внесений до списку, він не може вимагати знову включити його до цього списку, і має право перебувати у списку доти, поки не буде доведено, що він не відповідає умовам, необхідним для включення до них.

5. *Списки є переглядальними*. Перегляд здійснюється щорічно для того, щоб мати уяву про зміни у складі виборчого корпусу.

Процедура перегляду списків проходить три етапи. Перший етап триває з 1 вересня до 31 грудня. Протягом цього терміну адміністративні комісії проводять включення нових осіб у списки виборців, а також виключення з них. Під час другого етапу, який триває з 1 до 9 січня, комісії подають звіти про скарги, які вони отримали, а також подають порівняльну таблицю виправлень та змін у списках виборців, яка передається до префектури і може бути опублікована на прохання мера та виставлена для публічного ознайомлення протягом 10 днів. Нарешті, в останній день лютого комісії подають остаточні списки виборців з урахуванням усіх юрисдикційних рішень з цього приводу. У такому вигляді списки виборців затверджуються і залишаються у такому вигляді до 1 лютого наступного року, крім змін у випадку смерті, судового рішення чи усунення кратного включення до списків.

Списки служать для проведення будь-яких виборів, які мають відбутися протягом цього року. Для певних окремих категорій осіб (військовослужбовці, що перебувають не за місцем проживання; посадові особи та державні службовці, переведені у інше місто чи на пенсію; особи, які досягають віку включення до списку) закон передбачає режим невідкладного включення до списків за втручанням судді малої інстанції (*juge d'instance*) (Виборчий кодекс, ст. L 30 -34).

В. Включення до списку виборців. Включення до списку є передумовою для здійснення права голосу в силу правила, за яким усі включені до списку мають можливість голосувати і кожен включений може голосувати. При цьому особи, які не були включені до списків виборців, можуть голо-

сувати у тому випадку, коли вони отримали рішення судді малої інстанції про визнання їх права голосу (Виборчий кодекс, ст. L 34). Що стосується осіб, які ще не виключені зі списку, хоч втратили своє право голосу, якщо вони все-таки візьмуть участь у голосуванні, таке правопорушення переслідується за ст. L 91 Виборчого кодексу.

Включення до списку є обов'язковим. Виборець не може бути включеним більш ніж до одного списку виборців, але закон дає можливість їм вибирати між двома варіантами:

- або включення до списку виборців комуни, де вони постійно проживають чи комуни, де вони проживають щонайменше 6 місяців;
- або включення у списки виборців комуни, у якій виборець, який не проживає у цій комуні, у рік, що зазначений у поданні про включення до списку, вп'яте сплачує прямі комунальні податки, заявляє про свій намір голосувати; така можливість відкрита тою ж мірою і для дружини виборця, який отримав це право.

Вибуття з комуни у зв'язку із здійсненням обов'язкової державної служби не є порушенням цих правил.

Окремий режим передбачається для тих публічних посадових осіб, що підлягають обов'язковому проживанню, які включаються до списку виборців комуни, де вони проживають; для моряків та членів їх сімей, що проживають на судні і не мають визначеного місця проживання, які мають право бути включеними до списку виборців певних комун визначених законом (Виборчий кодекс ст.15); нарешті, для французів, що перебувають за межами Франції.

Окремий режим, яким користуються зазначені категорії громадян, був двічі доопрацьований стосовно збільшення свободи вибору у законодавчих актах 1972 р. та 1977 р. Але їх застосування викликало бурхливу полеміку між опозицією та більшістю, та, крім того, спровокувало дискусію щодо спірних питань адміністративного, судового та конституційного характеру. Тоді закон від 19.11.1982 р. відновив статтю L12 Виборчого кодексу, яка присвячена питанням «окремого режиму», в редакції закону 1972 р. Французи, що проживають поза Францією і зареєстровані консульством, надалі не можуть більше бути включені на їх вимогу до списків комун, крім таких:

- 1) там, де вони народились;
- 2) там, де було їх останнє місце постійного проживання;
- 3) там, де вони перебування протягом щонайменше останніх 6 місяців;
- 4) там, де народився і де зареєстрований один з предків;
- 5) там, де зареєстрований один з їх потомків першого ступеня.

Незважаючи на те, що перелік здається досить значним, він залишає за бортом певну кількість осіб, які з тих чи інших причин не можуть вибра-

ти один з запропонованих варіантів, не можуть бути включені до жодного списку виборців і, таким чином, виявляються непрямозабавленими свого виборчого права.

411. Контроль за списками виборців

Правильність та точність списків виборців ретельно захищається застосуванням адміністративного та судового контролю.

Адміністративний апарат контролює уникнення кратного включення до списків. Національний інститут статистики та економічних досліджень зобов'язаний вести реєстр виборців і також передавати мерам та префектам необхідну інформацію. Усі вимоги про включення повинні супроводжуватися відповідними вимогами про виключення зі списків. Мер чи будь-який громадянин, включений до списку виборців, може вимагати у адміністративній комісії перегляду списків, щоб виборець, який включений до кількох списків або не має певного місця проживання, вибрав один з них. Якщо немає можливості вибору, той, кого це стосується, зберігається в останньому списку, до якого він був включений, та виключається з усіх інших. Нарешті, подібна процедура може бути прискорена з ініціативи префекта поза межами періоду перегляду списків.

Судовий контроль здійснюється адміністративною юстицією та в загальному судовому порядку. Адміністративні суди і, при апеляції, Державна Рада мають загальну компетенцію щодо відповідності вимогам закону процедур, які здійснюються адміністративними комісіями, що діють як адміністративні органи, про періодичність контролю за дотриманням формальностей та строків, правильності списків виборців і, зокрема, щодо подання префектів про уточнення списків стосовно записів, які у них фігурують.

Повноважень загальної судової юрисдикції стосуються скарги стосовно списків виборців щодо проблеми кваліфікації наявності чи відсутності виборчих прав у зацікавленої особи. Рішення адміністративних комісій, до повноважень яких відноситься розгляд таких скарг, підлягають апеляції до суду малої інстанції (*juge d'instance*), чіє рішення, у свою чергу, є об'єктом права на касацію (Виборчий кодекс, ст. L25-L27).

Крім того, суддя, який займається виборчими спорами, чи, під час слухання справи, Державна Рада або Конституційна комісія, у випадку маніпуляцій з посяганнями на правильності списків виборців можуть бути вимушені здійснити перевірку правильності списків.

Деяка кількість диспозицій (Виборчий кодекс, ст. 86-88) передбачає відповідальність за злочини, пов'язані з порушенням законодавства про списки виборців.

КРИМІНАЛЬНИЙ КОДЕКС НІМЕЧЧИНИ

Від 13 листопада 1998 року

Витяги

Стаття 45. Позбавлення права займати або бути обраним на публічну посаду, та права голосу.

- (1) Кожен засуджений за серйозний кримінальний злочин до позбавлення волі не менш як на один рік, позбавляється на період п'яти років займати публічні посади, здійснювати публічні виборчі права.
- (2) Суд може позбавити засуджену особу прав, зазначених у частині (1) на період від 2 до 5 років, в межах, спеціально визначених цим законом.
- (3) З позбавленням права займати публічні посади засуджена особа одночасно втрачає відповідні правовий статус і права, які вона мала.
- (4) З позбавленням права здійснювати публічні виборчі права засуджена особа одночасно втрачає відповідні правовий статус і права, які вона мала, якщо закон не встановлює інакше.
- (5) Суд може позбавити засуджену особу права обирати чи голосувати щодо публічних справ на період від 2 до 5 років, в межах, спеціально визначених цим законом.

Стаття 107. Перешкоджання виборам.

- (1) Кожен, хто застосуванням чи погрозою застосування сили перешкоджає або втручається у вибори чи у визначення їх результатів, карається позбавленням волі не більше ніж на 5 років або штрафом, у особливо серйозних випадках з позбавленням волі не менш як на 1 рік.
- (2) Замах на [зазначений] злочин карається.

Стаття 107а. Виборчий підлог.

- (1) Кожен, хто голосує, не маючи на це права чи іншим чином спричиняє неправильний результат виборів чи фальсифікує результат, карається позбавленням волі не менш як на 5 років або штрафом.
- (2) Кожен, хто неправильно оголошує результати виборів чи спричиняє їх неправильне оголошення карається так само.
- (3) Замах на [зазначений] злочин карається.

Стаття 107б. Фальсифікація виборчих документів.

- (1) Кожен, хто :
 1. забезпечує свою реєстрацію у списках виборців (реєстрі виборців) з допомогою фальшивих заяв;
 2. реєструє як виборця особу, яка, як він знає, не має права бути зареєстрованою;
 3. перешкоджає реєстрації повноважного виборця, хоча знає, що він має право голосувати;

4. дозволяє висунути себе, як кандидата на виборах, хоча не має такого права, карається позбавленням волі не більш ніж на 6 місяців чи штрафом, не більш як 180 денних заробітних плат, якщо це діяння не підлягає більш суворому покаранню згідно з іншими положеннями закону.
- (2) Видача системою соціальної безпеки виборчих документів для прямих виборів вважається еквівалентною реєстрації виборця у списках виборців.

Стаття 107с. Порушення таємності виборів.

Кожен, хто порушує положення, що служать для захисту таємності виборів з метою отримання для себе чи для іншого відомостей про те, як хтось голосував, карається позбавленням волі не менш як на 2 роки, або штрафом.

Стаття 108. Змушування виборців.

- (1) Кожен, хто незаконно застосуванням сили, погрозою завдання суттєвої шкоди, зловживанням професійною чи фінансовою залежністю, чи іншим фінансовим тиском, примушує іншого до участі у виборах або голосування певним чином, або ж перешкоджає іншому брати участь у виборах або голосувати певним чином, карається позбавленням волі не менш як на 5 років, або штрафом, у особливо серйозних випадках з позбавленням волі від 1 до 10 років.
- (2) Замах на [зазначений] злочин карається.

Стаття 108а. Обман виборців.

- (1) Кожен, хто обманом змушує іншого помилитися щодо змісту свого волевиявлення чи голосувати всупереч своїй волі, або в спосіб, який робить виборчий бюлетень недійсним, карається позбавленням волі не більш як на 2 роки або штрафом.
- (2) Замах на [зазначений] злочин карається.

Стаття 108б. Підкуп виборців.

- (1) Кожен, хто пропонує, обіцяє або надає іншим подарунки чи інші заохочення за утримання від голосування або за голосування певним чином, карається позбавленням волі не більш як на 5 років або штрафом.
- (2) Кожен, хто вимагає, кому обіцяно, або хто приймає подарунки чи інші заохочення за утримання від голосування або за голосування певним чином, карається так само.

Стаття 108с. Додаткові наслідки.

- (1) Додатково до позбавлення волі не менше як на 6 місяців за злочини, відповідно до статей 107, 107а, 108, 108б, суд може позбавити особу права здійснювати публічні виборчі права і права обирати чи голосувати в публічних справах. (Стаття 45, ч. 2, 5)

ПРО ДОТРИМАННЯ РІВНОСТІ ВИБОРЦІВ В УМОВАХ МАЖОРИТАРНОЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ

Ю. Б. КЛЮЧКОВСЬКИЙ,

*заступник голови Комітету з питань державного будівництва та
місцевого самоврядування*

Верховної Ради України,

президент Інституту виборчого права

Принцип рівного виборчого права належить до основних підвалин демократичних виборів (див. [1, с.43]). Він визнаний як невід'ємна складова міжнародних виборчих стандартів та закріплений у Конституції України у статтях 71, 76, 103, 141.

У застосуванні до активного виборчого права рівність виборців може розглядатися у формальному та матеріальному аспектах (див. [2, с. 19]). Формальна рівність виборців означає, що кожен виборець на тих же виборах має однакову кількість голосів. Британське право взагалі ототожнює поняття рівності виборів з принципом «один виборець – один голос» [3, с. 51]. Така вимога не обов'язкова; наприклад, у Німеччині кожен виборець має два голоси [4]. В Україні на виборах народних депутатів України 1998 та 2002 років формальна рівність активного виборчого права полягала в тому, що кожен виборець мав два голоси – у загальнодержавному виборчому окрузі (голосування за партійними списками) та в одномандатному окрузі (голосування за кандидатів в межах мажоритарної складової). У той же час на виборах Президента України кожен виборець має лише один голос.

Проте формальна рівність активного виборчого права не забезпечує усього змісту ідеї рівності виборців. Для того, щоби два виборці мали рівне виборче право, необхідно забезпечити, щоби вплив голосу кожного з них на результат голосування (чи виборів у цілому) був хоча б приблизно однаковим (див. [5, с. 95]); це називають матеріальним аспектом рівності виборців. Голос виборця, який не впливає на підсумок виборів, є фактично втраченим, знехтуваним. Якщо таких знехтуваних голосів багато, важко говорити про те, що на виборах реалізується воля народу.

Досягнення матеріальної рівності голосів завжди декларувалося як предмет уваги законодавців та організаторів виборів. Проте підсумок таких зусиль сильно залежить від виду виборчої системи. Очевидно, що таких втрачених чи зневажених голосів виборців значно менше при застосуванні системи пропорційного представництва; їх джерелом є по суті лише засто-

сування виборчого бар'єру, доцільність якого викликана іншими міркуваннями (див. [6]).

Застосування мажоритарної системи відносної більшості приводить до суттєвих порушень принципу матеріальної рівності голосів виборців. Навіть при дотриманні певних вимог щодо однакової кількості виборців в одномандатних округах (що завжди досягалося важко; під час виборів 2002 року в Україні в окрузі № 194 було 146,5 тис. виборців, тоді як в окрузі № 202 – 204,1 тис. виборців; див. [7, с. 41–42]) залишається типова для мажоритарної системи проблема нехтування голосами виборців, поданими не за переможця в окрузі.

У зв'язку з тим, що останнім часом в Україні знову відроджується дискусія щодо конституційності пропорційної виборчої системи та дотримання в її межах основних принципів виборчого права, доцільно придивитися до згаданих рис мажоритарної виборчої системи. Часом стверджується, що можна сприяти розвитку партійної системи країни, допустивши у межах мажоритарного підходу лише партійне висування. Як відомо, у літературі існує так званий «закон Дюверже», згідно з яким мажоритарна виборча система стимулює двопартійну політичну систему. Глибокий аналіз умов застосовності (і незастосовності) цього твердження можна знайти у Гері Кокса [8]. Ми ж звернемо увагу на той факт, що засадниче недотримання принципу матеріальної рівності голосів виборців в умовах мажоритарної системи навіть при чисто партійній номінації кандидатів приводить до суттєвої нерівності партій – суб'єктів виборів за підсумками голосування.

За ілюстрацію візьмемо підсумки кількох парламентських виборів у Великій Британії, де традиційно застосовується мажоритарна (т. зв. «вестмінстерська») система при партійній номінації кандидатів. Результати аналізу наведені у Таблиці. Відомості за 1984 та 1987 роки наведені за [9]; для аналізу підсумків виборів 2005 року використані дані сайту [10].

Як видно з Таблиці, співвідношення розподілу голосів, поданих за висуванців партій на виборах, та розподілу місць зовсім не адекватні один одному. Більше того, вартість одного місця (тобто процент чи кількість голосів, потрібні для отримання одного мандату) у 2005 році для переможців – лейбористів – була у півтора рази нижча, аніж для консерваторів, і більш ніж у три рази нижча, аніж у ліберальних демократів. Порівняння з результатами вісімдесятих років показує, що ця тенденція досить стабільна. Причина цього явища проста: чим більше перших місць отримує партія в округах, тим менше у неї втрачених голосів, тим вища «ефективність» голосів її прихильників. Таким чином, до матеріальної рівності виборців у цих умовах дуже далеко.

Звичайно, британський традиціоналізм може собі дозволити толерантно ставитися до таких різючих проявів нерівності виборців і партій, породжених самою суттю мажоритарної системи. Проте навряд чи доцільно

переносити ці проблеми на такий чутливий і ще не усталений український політичний ґрунт.

1. Ю. Б. Ключковський. Принципи виборчого права: законодавче застосування і реалізація // *Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення*. Зб. матер. між-нар. наук.-практ. конф. (Київ, 13-15 листопада 2002 року). – К.: Нора-Друк, 2003. – С. 41-53.

2. Ю. Ключковський. Демократія і вибори // *Демократичні зошити*. – Вип. 3. – К.: 1996. – 35 с.

3. J. Cordell. *Essential Government and Politics*. – London: Collins, 1992.

4. *The Electoral Law of the Federal Republic of Germany // Politics and Government in the Federal Republic of Germany: Basic Documents / Eds. C.-Ch.Schweitzer e.a. – Berg Publishers, 1984. – P. 204-208.*

5. *Виборче право України / За ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук. – К.: Парламентське вид-во, 2003. – 383 с.*

6. Х. Майер. Избирательное право как инструмент распределения власти или избирательное право и политика // *Сравнительное конституционное обозрение*. – 2005, № 1. – С. 62-68. (*Український переклад цієї статті див. у цьому випуску журналу «Вибори і демократія»*).

7. *Вибори до Верховної Ради України 2002 року. Інформаційно-аналітичне видання*. – К.: ЦВК, 2002. – 676 с.

8. Г. В. Кокс. *Ціна голосу. Стратегічна координація у виборчих системах світу*. – Одеса: Бахва, 2003. – 456 с.

9. J. Steiner. *Demokracje europejskie*. – Rzeszów: WSP, 1993.

10. Веб-сайт www.electionworld.org/unitedkingdom.htm.

Таблиця

Порівняння результатів парламентських виборів у Великобританії

Партії	1984 рік				1987 рік				2005 рік			
	% голо- сів	Місця		Вартість місця	% голо- сів	Місця		Вартість місця	% голо- сів	Місця		Вартість місця
		к- сть	%			к- сть	%			к- сть	%	
Консерватори	42,4	397	61,1	0,11	42,3	376	58,8	0,11	32,3	197	30,5	0,16
Лейбористи	27,6	209	32,3	0,13	30,8	229	35,2	0,13	35,2	356	55,1	0,10
Ліберальні демократи	25,4	23	3,5	1,10	22,5	22	3,4	1,02	22,0	62	9,6	0,35
Регіональні партії	4,6	21	3,2	0,22	4,4	23	3,6	0,19	10,5	31	4,8	0,34
Разом	100	650	100		100	650	100		100	646	100	

ДОСВІД ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ У РЕФОРМУВАННІ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДЛЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

М. А. НАХОД,

голова Центру політичного аналізу
та виборчого консалтингу

У середовищі українських політиків та політологів панує думка, що в найстарішій у світі демократії, якою вважається Велика Британія, вибори, як парламентські так і місцеві, відбуваються за мажоритарною системою відносної більшості. Мусимо відзначити, що дане твердження є доволі хибним. Останнє десятиліття стало декадою реформи виборчого законодавства у Великій Британії, що характеризувалось переходом від традиційної мажоритарної системи до різних форм пропорційної. Хоча суть цієї статті не у викладі матеріалу стосовно виборчих систем, які функціонують на парламентських та місцевих виборах в Об'єднаному Королівстві, а задля того, щоб запобігти подальшим спекуляціям на цю тему. Тому викладемо лише ключові моменти, котрі характеризують впровадження і функціонування пропорційних виборчих систем у Великій Британії.

З приходом до влади лейбористів у 1997 році настав етап радикальних змін в структурі регіональних та місцевих органів влади, що мало наслідком утворення регіональних парламентів в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії, а також в структурі органів місцевого самоврядування. Наслідком таких змін стало впровадження нових виборчих систем для новоутворених чи реформованих представницьких органів влади.

Для прикладу, *Парламент Шотландії* вперше у новітній британській історії був обраний у 1999 році за змішаною виборчою системою, дуже схожою до німецької (73 депутати в мажоритарних округах, 56 – в 7 багатомандатних округах за партійними списками). *Національна Асамблея Уельсу* обирається за тією ж системою, що Парламент Шотландії (40 депутатів в одномандатних мажоритарних округах і ще 20 в 5 багатомандатних округах за партійними списками). *Асамблея Північної Ірландії* обирається за пропорційною системою шляхом голосування з правом передачі голосу іншому кандидату (Single Transferable Vote)⁹⁷. Перші вибори пройшли в 1998 році, по 6 членів Асамблеї обирається в 18 багатомандатних округах.

⁹⁷ Система голосування з правом передачі голосу іншому кандидату (Single Transferable Vote) – пропорційна система голосування із зазначенням кандидатів в порядку віддання переваги (з преференціями), яка використовується у багатомандатних округах. Щоб перемог-

Що стосується місцевих виборів у цих суб'єктах Об'єднаного Королівства, то місцеві ради у Шотландії до останнього часу обирались за мажоритарною системою відносної більшості (в 1999 і 2003), але наступні місцеві вибори 2007 року відбуватимуться уже за новим виборчим законом, в основу якого покладена пропорційна система голосування з правом передачі голосу іншому кандидату. Схожа ситуація склалась і з місцевими виборами в Уельсі, але Національна Асамблея в 2002 році відхилила пропозицію переходу до системи голосування з правом передачі голосу іншому кандидату. Така ж виборча система уже довгий час успішно застосовується на місцевих виборах у Північній Ірландії.

Водночас, варто відзначити, що мажоритарна система відносної більшості на даний момент залишається діючою лише для виборів нижньої палати британського парламенту (House of Commons) та органів місцевого самоврядування у самій Англії. До останнього часу всі спроби запровадити пропорційну систему для виборів у Вестмінстер не знаходили підтримки у середовищі політиків з ряду причин, хоча і в даному випадку напрацьовано ряд проектів законів щодо зміни виборчої системи у напрямку переходу до пропорційності.

Якщо ж говорити про технологію впровадження змін виборчих систем та виборчого законодавства в цілому, то українським парламентарям є що перейняти у своїх британських колег. Процес внесення змін у виборче законодавство має декілька ключових етапів і достатньо розтягнутий у часі (для прикладу, законопроект про перехід до пропорційної системи на місцевих виборах у Шотландії вивчається громадськістю, експертами та політичними партіями ще з 1997 року, а зміни вступають у дію лише на виборах в 2007 році).

Сама процедура має наступний вигляд:

1. *Усвідомлення необхідності зміни виборчого законодавства правлячою партією та визначення основних вимог до майбутнього законопроекту*, котрі повинні бути обов'язково відображені в новому виборчому законі. У випадку, коли розглядалися можливі зміни до виборчого законодавства, котрі мали регулювати вибори нижньої палати британського парламенту, такими вимогами були: 1) забезпечення пропорційності результатів виборів отриманим мандатам; 2) необхідність формування стабільного уряду за результатами виборів; 3) збереження зв'язку між парламентарями і територіями, які вони представляють.

ти, кандидати повинні набрати визначену кількість (квоту) голосів першої черги. Голоси кандидата, що вибуває як такий, що отримав найменше голосів, а також надлишок голосів обраного кандидата щоразу перерозподіляються серед інших кандидатів. (Посібник з розробки виборчих систем Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам).

2. *Створення парламентської комісії для роботи над новим законопроектом.* До складу такої комісії входять, як правило, парламентарі від різних політичних сил та незалежні експерти. Можливі також варіанти, коли створюються дві окремі комісії – парламентська та незалежна, котрі напрацьовують базовий документ, враховуючи встановлені урядом (правлячою партією) вимоги.

3. *Оприлюднення попередньо розробленого законопроекту на розгляд громадськості та експертів* з метою отримання відгуків, рекомендацій та висновків від ширшого кола зацікавлених осіб.

4. *Обговорення законопроекту в експертних колах.*

5. *Узагальнення висновків та пропозицій комісією (комісіями),* котрі розробляли базовий законопроект та внесення відповідних змін до нього.

6. *Внесення на розгляд парламенту законопроекту* про проведення виборів.

7. *Прийняття закону* про вибори.

З огляду на те, що в Україні зараз активно дискутуються положення Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» та Закону України «Про вибори народних депутатів України» саме в контексті переходу до пропорційної виборчої системи закритих списків, важливо впровадити процедуру відкритого обговорення таких важливих законопроектів до моменту прийняття документу у вигляді закону. Вище описана процедура, через яку проходять переважна більшість законодавчих ініціатив у Великій Британії, може бути прийнятною і в наших умовах та може слугувати зразком для внесення змін у виборче законодавство в Україні та інших країнах.

Очевидно, що дані пропозиції не можливо втілити при підготовці змін до вже існуючих в Україні виборчих законів на сучасному етапі, але взявши до уваги те, що виборче законодавство у нас змінюються під кожні вибори, вважаємо за доцільне дотримання запропонованої процедури в майбутньому. Це забезпечить прозорість та обґрунтованість намірів політичних сил, котрі пропонують такі зміни та підготують суспільство до можливих наслідків від реформування виборчого законодавства.

Література

1. International IDEA Handbook of Electoral System Design, Stockholm, 1997
2. www.electoralcommission.gov.uk – The Electoral Commission
3. www.electoral-reform.org.uk – Electoral Reform Society

Інформація про Інститут виборчого права

Інститут виборчого права – неприбуткова громадська організація, яка була заснована у грудні 2001 року. Інститут об'єднує за спільними інтересами фахівців (науковців та практиків) у галузі виборчого права та виборчого процесу. До складу Інституту входять народні депутати України, науковці, члени Центральної виборчої комісії, судді, інші експерти.

Основною метою діяльності Інституту є об'єднання зусиль його членів для сприяння розвитку виборчої демократії в Україні через вдосконалення виборчого законодавства, практики його застосування на основі здобутків розвинутих демократичних країн, новітнього досвіду українського суспільства та підвищення рівня політичної і правової культури громадян України, зокрема, членів виборчих комісій, інших учасників виборчого процесу.

Інститут має позитивний досвід співпраці з міжнародними донорськими організаціями – саме завдяки їх підтримці було проведено численні заходи, спрямовані на обговорення та пошуки шляхів вирішення проблем виборчого законодавства, сприяння виборцям у здійсненні їх виборчих прав, забезпеченню відкритого і прозорого характеру виборчого процесу. Зусиллями Інституту був підготований та виданий Коментар Закону «Про вибори Президента України»; експерти Інституту розробили методiku навчання та провели понад 150 семінарів по всій Україні з питань застосування виборчого законодавства.

Інститут виборчого права здійснює свою діяльність у таких напрямках:

1. Законопроектна робота. Експерти Інституту, зокрема, розробили такі законопроекти:

– проект Закону «Про вибори Президента України» (прийнятий у 2004 р.);

– проект Закону «Про гарантії виборчих прав громадян» (прийнятий у першому читанні);

– проект Закону «Про органи управління виборчим процесом»;

– проект Закону «Про Державний реєстр виборців» (прийнятий у першому читанні)

– проект Закону «Про Центральну виборчу комісію» (прийнятий у 2004р.);

– проект Закону «Про вибори народних депутатів України» (прийнятий у 2005 р.);

– проект Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (зареєстрований за № 8096 від 06.09.05р.).

Експерти Інституту брали участь у підготовці Постанови Кабінету Міністрів України, присвяченій питанням організації складання загальних списків виборців, та Порядку складання загальних списків виборців, затвердженого Центральною виборчою комісією.

2. Наукова діяльність. Експерти Інституту беруть участь у науково-аналітичних розробках, виступають на наукових конференціях. Експерти Інституту були розробниками Коментарів Законів України «Про вибори народних депутатів України» (2002 р.) та «Про вибори Президента України» (2004 р.), навчального посібника «Виборче право України» (2002 р.). Як підсумок науково-аналітичної діяльності групи експертів Інституту видано збірник «Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори Президента України».

3. Проведення конференцій, семінарів та «круглих столів», присвячених проблемам розвитку та вдосконалення національного виборчого законодавства, його відповідності міжнародним та європейським стандартам. Інститут у співпраці з Проектами «Вибори та політичні процеси» і «Сприяння організації виборам в Україні», Комітетом державного будівництва та місцевого самоврядування Верховної Ради України, Центральною виборчою комісією за підтримки USAID з червня 2002 по вересень 2005 року провів серію семінарів у Верховній Раді України з цих питань.

У вересні 2003 року Інститут виступив співорганізатором конференції «Виборче законодавство та конституційна реформа у контексті європейської інтеграції». Протягом 2003 року провів ряд «круглих столів» та конференцій під загальною назвою «Гарантії виборчих прав громадян та демократичного характеру управління виборчим процесом». У березні 2004 року спільно з Програмою сприяння парламенту України Інститут провів у Верховній Раді України семінар «Міжнародні стандарти демократичних виборів». У травні 2004 року проведенням науково-практичної конференції «Проблеми реалізації виборчих прав громадян України, що перебувають за кордоном» Інститут привернув увагу Уряду та громадськості до проблеми голосування за кордоном.

У 2005 році Інститут провів ряд круглих столів з питань вдосконалення виборчого законодавства України та науково-практичну конференцію, присвячену аналізу практики застосування Центральною виборчою комісією виборчого законодавства протягом липня 2004 – січня 2005 років під час виборів Президента.

4. Розробка методики і проведення навчання майбутніх членів окружних (територіальних) і дільничних виборчих комісій, активістів політичних партій, юридичних радників виборчих команд та спостерігачів. Експертами Інституту розроблений і виданий Посібник-практикум та збірники нормативних та методичних матеріалів для навчання майбутніх членів виборчих комісій, юридичних радників виборчих команд, спостерігачів.

За розробленою методикою проведено навчання у всіх регіонах України, підготовлено біля 160 тренерів-інструкторів для навчання членів дільничних виборчих комісій.

5. Сприяння розповсюдженню знань про виборче право та виборчий процес. За участю експертів Інституту та за підтримки Інституту підготований та виданий посібник «Виборче право України» для студентів юридичних факультетів вищих навчальних закладів України. Підготований і виданий Інститутом Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України» був широко розповсюджений серед територіальних виборчих комісій, виборчих команд кандидатів на пост Президента України, суддів, а також розісланий у бібліотеки профільних вищих навчальних та науково-дослідних закладів.

З 2004 року Інститутом щоквартально видається науково-просвітницький правничий журнал «Вибори та демократія», який розповсюджується серед науковців, правників, надсилається у бібліотеки профільних вищих навчальних та наукових закладів; на вересень 2005 року видано чотири номери цього журналу.

Ці основні напрями діяльності Інституту залишаються нашими пріоритетами.

Наукове видання

**ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО
УКРАЇНИ:
ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ
ЇХ ВИРІШЕННЯ**

**(ЗА МАТЕРІАЛАМИ НАУКОВО-ПРАКТИЧНИХ
КОНФЕРЕНЦІЙ ТА КРУГЛИХ СТОЛІВ)**

Формат 60x84/16. Папір офс. Друк. офс.
Ум. др. арк. 10,5. Наклад 500 пр. Зам. 1036.

ТОВ «ФАДА, ЛТД».
01010, Київ, а/с 74.

Додрукарська підготовка та друк
у ДП «Друкарня Державного управління справами».
01008, Київ, вул. Шовковична, 4а.