

# ВІСНИК

## Центральної виборчої комісії

№ 1 • вересень • 2005

Загальнодержавне офіційне,  
нормативно-правове, інформаційне видання

**Засновник: Центральна виборча комісія**

Виходить щокварталу

Мова видання – українська

Видається відповідно до Закону України

«Про Центральну виборчу комісію»

Зареєстрований Державним комітетом інформаційної  
політики, телебачення і радіомовлення України  
20 вересня 2005 року

Свідоцтво про державну реєстрацію серії КВ №10423

**Редакційна колегія:**

ДАВИДОВИЧ Я.В.  
(голова)

БАРАБАШ О.Л.  
ДУБОВИК С.О.  
ДОНЧЕНКО Ю.Г.  
ЗАВАЛЕВСЬКА В.О.  
КАВУН М.Г.  
КАЧУР І.А.  
КНЯЗЕВИЧ Р.П.  
КЛЮЧКОВСЬКИЙ Ю.Б.  
КОЗЮБРА М.І.  
КОЛОДІЙ А.М.  
МАГЕРА А.Й.  
МЕЛЬНИК М.І.  
ОХЕНДОВСЬКИЙ М.В.  
ПИСАРЕНКО А.А.  
ПОГОРІЛКО В.Ф.  
РАЙКОВСЬКИЙ Б.С.  
РОМОВСЬКА З.В.  
СТАВНІЙЧУК М.І.  
ТОДИКА Ю.М.  
УСЕНКО-ЧОРНА Ж.І.  
ЧУПАХІН О.М.  
ШАПОВАЛ В.М.  
ШЕЛУДЬКО В.Є.

Головний редактор СЕРЕДА В.Я.

**Адреса редакції:**

м. Київ, пл. Лесі Українки, 1, кімн. 640.  
Тел.: 286-86-15; 256-81-77; 286-81-73

**WEB-сторінка:** [www.cvk.gov.ua](http://www.cvk.gov.ua)

Над номером працювали:

Бабенко П.В., Беззушко С.Г., Белова Н.В.,  
Богатов І.Л., Вишневіська О.С., Герасименко Н.Ю.,  
Капітьцева Є.В., Каптуренко С.А.,  
Кисельова Н.В., Ковальчук Л.К., Лукоїна В.О.,  
Макаров В.А., Максимчук Я.В., Талаш С.М.,  
Сом В.Н., Шістко Я.В.

Передрук опублікованих у «Віснику Центральної  
виборчої комісії» матеріалів чи використання зна-  
чених у виданні відомостей здійснюється за умови  
обов'язкового посилання на джерело інформації.

Надсилаючи матеріали для публікацій,  
просимо зазначати контактні дані.

Факт подання автором матеріалів означає його зго-  
ду на їхнє опублікування після редагування.

Журнал може публікувати матеріали,  
не поділяючи точки зору автора.

Редакція, головний редактор не несуть відповідальності  
за недостовірну інформацію, подану автором.

Верстка, кольороподіл, друк ТОВ «Новий друк», тел. 552-80-50.

## ЗМІСТ

### ПОДІЇ. ЗАХОДИ. КОМЕНТАРІ

#### На часі – вибори

- 6 У Центральній виборчій комісії відбулась нарада з представниками політичних партій щодо підготовки та проведення виборів народних депутатів України
- 8 Виступ Голови Центральної виборчої комісії Я.В. Давидовича на нараді з представниками політичних партій

#### Сприяння реформам

- 12 Підписано План співробітництва між Центральною виборчою комісією та Координатором проектів ОБСЄ в Україні

#### Спілкування організаторів виборів у прямому ефірі

- 13 Відбулась всеукраїнська селекторна нарада з питань складання та уточнення загальних списків виборців для підготовки проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року

#### Міжнародна науково-практична конференція

- 16 «Вибори Президента України-2004: проблеми теорії і практики»
- 22 Із виступів учасників конференції

### СУСПІЛЬСТВО І ПОЛІТИКА

*Віктор ПОГОРІЛКО*

- 38 Вибори народних депутатів України – ключовий процес державотворення і правотворення

### ВИБОРЧЕ ПРАВО

*Наталія БОГАСHEВА, Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ*

- 42 Еволюція виборчої системи в Україні

### СУДОЧИНСТВО

*Олександр ПАСЕНЮК*

- 50 Становлення адміністративної юстиції в Україні

### ОРГАНІЗАЦІЯ ВИБОРІВ

*Жанна УСЕНКО-ЧОРНА*

- 54 Окремі проблеми складання загальних списків виборців

*Марина СТАВНІЙЧУК*

- 59 Участь політичних партій (блоків) у формуванні виборчих комісій

## ОБГОВОРЮЄМО ЗАКОН

*Олександр БАРАБАШ, Сергій КАЛЬЧЕНКО*

65 Передвиборна агітація: досвід та перспективи участі ЗМІ

## НА ЗАСАДАХ ПРАВА

*Микола МЕЛЬНИК*

70 Відповідальність політичних партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу за новим виборчим законодавством

## КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА

*Сергій ЛИНЕЦЬКИЙ*

74 Виборче законодавство України в умовах конституційної реформи: деякі загальнотеоретичні підходи

## ДЕРЖАВА І ГРОМАДЯНИН

*Олег ПАНКЕВИЧ*

79 Вільна особистість – центральна фігура громадянського суспільства

## МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

*Мухибулло ДОДОДЖОНОВ*

84 Вибори до парламенту Таджикистану

## З ІСТОРІЇ ВИБОРІВ

*Броніслав РАЙКОВСЬКИЙ, Юрій ДОНЧЕНКО, Сергій СМОЛЯННИКОВ*

87 Від Народного Віча – до Верховної Ради

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КОМІСІЇ

92 Функції та структура Секретаріату Центральної виборчої комісії

94 Організація підготовки та проведення виборів

## НОВІТНІ ТЕХНОЛОГІЇ

96 ЄІАС «Вибори»: розвиток та вдосконалення системи

99 Інформатизація виборчого процесу

## МІЖНАРОДНА СПІВПРАЦЯ

101 Аспекти співробітництва Центровборчкому

## БІБЛІОТЕКА

103 Анонс видань Центральної виборчої комісії



# У К Р А Ї Н А ЦЕНТРАЛЬНА ВИБОРЧА КОМІСІЯ ПОСТАНОВА

*м. Київ*

30 вересня 2005 року

№ 125

## Про заснування друкованого органу Центральної виборчої комісії «Вісник Центральної виборчої комісії»

*(витяг)*

З метою повного висвітлення діяльності Центральної виборчої комісії, оперативного забезпечення органів державної влади, підприємств, установ і організацій та громадян правовою інформацією щодо принципів і засад виборчого і референдумного процесів, реалізації виборчих прав громадян України та права на участь у референдумі, однакового застосування законодавства України про вибори і референдуми на всій території України, керуючись частиною шостою статті 4, статтями 10–13 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», Центральна виборча комісія постановляє:

1. Заснувати друкований орган Центральної виборчої комісії «Вісник Центральної виборчої комісії» з дня видачі свідоцтва про його державну реєстрацію – 20 вересня 2005 року (серія КВ № 10423) з періодичністю випуску один раз на квартал.

2. Затвердити:

положення про друкований орган Центральної виборчої комісії «Вісник Центральної виборчої комісії»;

персональний склад редакційної колегії «Вісника Центральної виборчої комісії».

Голова  
Центральної виборчої комісії

Я. ДАВИДОВИЧ

# Дорогі друзі, шановні читачі!



Ви тримаєте в руках перший номер нашого нового видання – «Вісника Центральної виборчої комісії». На відміну від низки інших видань, які вже є в доробку Комісії, це буде періодичним, тобто зустрічатимемось ми з вами щокварталу. І має «Вісник» (так ми принаймні сподіваємось) стати дзеркалом і водночас літописом нашого життя, відобразити й повсякденну практичну роботу Центральної виборчої комісії, і її діяльність, спрямовану на максимальне вдосконалення чинного законодавства з питань організації та проведення виборчих і референдумних процесів в Україні, й різноманітні наукові пошуки та дослідження у цій важливій правовій сфері.

Заснування Центральною виборчою комісією власного друкованого органу є логічним продовженням процесу демократизації українського суспільства, що, передусім, полягає у забезпеченні одного з найголовніших конституційних прав наших громадян – права вільного вибору. Саме на Комісію покладено основну відповідальність щодо забезпечення гласності й демократичності виборчого і референдумного процесів в Україні. Відтак на нове видання покладаємо важливу місію оповісника законотворення в галузі виборчого права.

Питання про необхідність такого видання, як періодичний журнал, певний час дискутувалося в Комісії, і вирішальним у цій дискусії стало якраз ваше слово. Точніше – чимала кількість звернень до Комісії, які ми одержуємо регулярно і в яких містяться різноманітні прохання про надання тієї чи іншої інформації.

Когось цікавить постанова, прийнята раніше, когось – положення чи роз'яснення, свого часу затверджене Центровиборчком на виконання тієї чи іншої процедури в ході виборів; є дослідники, які аналізують склад виборчих списків різних кампаній... Остання за часом виборча кампанія – вибори Президента України в 2004 році – з відомих причин ще більше посирила інтерес суспільства до діяльності державного органу, який займається забезпеченням організації підготовки та проведення виборів. Тож, враховуючи це, ми відкрили ще одні «інформаційні двері» до Центральної виборчої комісії.

І, звичайно ж, розраховуємо на зворотний зв'язок із вами, шановні читачі, з метою узагальнення ваших думок про проведення виборів та референдумів, про виборчий процес загалом, дії організаторів та учасників виборчого процесу. Чекаємо ваших листів – відгуків, порад і побажань.

До нових зустрічей на сторінках журналу!

**З повагою**

**Голова Центральної виборчої комісії** *Я. Давидович* **Ярослав Давидович**

# ПРИВІТАННЯ ЧИТАЧАМ

## **Шановні друзі!**

Щиросердно вітаю вас, а також усю українську громадськість із народженням нового періодичного видання – «Вісника Центральної виборчої комісії».

Його поява, без перебільшення, – неординарна подія в суспільному житті нашої країни. Адже, попри багатоманітність і різноплановість вітчизняних юридичних видань, потреба в існуванні саме окремого спеціалізованого періодичного видання в галузі виборчого права сьогодні є, без сумніву, незаперечною.

Добре відомо, що реалізація права вільного вибору неможлива без всебічної поінформованості суспільства про виборчі процеси, їх політичні і правові проблеми. Водночас, як показав досвід, без відкритого, публічного та постійного висвітлення відповідних процесів важко сформулювати й відповідальну та демократичну представницьку владу.

Упевнений, що поряд із офіційною позицією ЦВК на сторінках нового видання знайдуть місце різноманітні альтернативні думки і погляди, у ньому фахово висвітлюватимуться проблемні, а також новопосталі питання організації і проведення виборів і референдумів в Україні, вчасно й аргументовано пропонуватимуться оптимальні підходи до їх вирішення.

Зичу колективу «Вісника», всій Центральній виборчій комісії незгасного натхнення та вагомих здобутків у справі утвердження й зміцнення засад народовладдя в Україні.

*Перший заступник Голови Верховної Ради України  
Адам Мартинюк*

## **Шановні читачі!**

Вітаю вас з виходом першого числа «Вісника» – офіційного друкованого органу Центральної виборчої комісії.

Вихід цього нового видання, безсумнівно, сприятиме процесу демократизації українського суспільства, допоможе громадянам усвідомлено і безперешкодно скористатися своїм найголовнішим конституційним правом – правом вільного вибору.

Бажаю редколегії «Вісника» й усім читачам міцного здоров'я, усіляких гараздів, а також нових здобутків в ім'я процвітання нашої Батьківщини.

*Голова Народно-демократичної партії,  
Голова Комітету Верховної Ради України  
з питань будівництва, транспорту,  
житлово-комунального господарства і зв'язку  
Валерій Пустовойтенко*

## **Шановні читачі!**

Я надзвичайно радий вітати вас у першому номері «Вісника Центральної виборчої комісії». Як Координатор проєктів ОБСЄ в Україні я пишаюся тим, що маю можливість висловити свою повагу Центральній виборчій комісії за високий рівень професіоналізму її роботи.

Я впевнений у тому, що цей журнал допоможе зробити діяльність Центральної виборчої комісії більш прозорою, а також сприяти формуванню правової культури в Україні. Сподіваюся, що «Вісник» стане одним із провідних видань, на сторінках якого будуть обговорюватися питання, присвячені виборам в Україні.

Дозвольте мені скористатися цією можливістю та побажати Центральній виборчій комісії подальшого успіху в її діяльності, а також висловити надію на те, що для читачів цей журнал слугуватиме корисною основою для обговорення виборчого процесу.

*З найкращими побажаннями  
Координатор проєктів ОБСЄ в Україні  
Посол Джеймс Шумейкер*

## **Шановні організатори проєкту та читачі!**

Маю нагоду привітати вас із виходом у світ «Вісника Центральної виборчої комісії». Реалізація цього проєкту та друк видання є логічним і закономірним продовженням демократичних процесів в українському суспільстві. Адже його мета, насамперед, – сприяти забезпеченню одного з найголовніших конституційних прав наших громадян – права вільного вибору. Висока правова культура в державі є запорукою зростання добробуту її громадян.

Президентські вибори 2004 року стали яскравим доказом того, що право вибору – це право людини писати історію свого народу та держави. Це право бути творцем власної долі. Зрештою, це ознака людської свободи. Свідком українського варіанту доведення аксіоми «свободу не спинити» став увесь світ. Нині це неабияке надбання нашої країни. І маємо докласти всіх зусиль, аби ці цінності не девальгували.

Щиросердно бажаю миру й злагоди вам та вашим родинам!

*Глава Секретаріату Президента України  
Олег Рибачук*

## **Шановні друзі!**

Я радо вітаю появу на вітчизняному інформаційному просторі ще одного видання вкрай важливого суспільно-політичного значення – «Вісника Центральної виборчої комісії».

Політичні події минулого року, наближення парламентських виборів, бурхливе політичне життя країни переконливо засвідчують кожному із нас справжню вартість об'єктивного, неупередженого, правдивого слова. Для вітчизняних медіа соціально-економічне та політичне сьогодення стає справжнім випробуванням на відданість засадам демократії та букві закону, на вміння дати різку відсіч посяганням на свободу слова та рішуче відмовитися від політичного лукавства.

Щиро сподіваюся, що ви усвідомлюєте важливе громадсько-політичне завдання, яке постоє перед вами – будувати стосунки зі своїм читачем та владою на засадах чесного та відвертого, принципового та критичного діалогу.

Я щиро зичу вашому виданню довгих літ, авторитетної, мудрої і вірної читачької аудиторії!

*Секретар Ради національної безпеки і оборони України  
Анатолій Кінах*

## **Щиро вітаю всіх, хто до цього причетний,**

із заснуванням нового періодичного видання – «Вісника Центральної виборчої комісії». Проблеми виборчого процесу набули в нашій країні надзвичайно актуального значення. З ними, по суті, пов'язаний рівень демократії у державі та суспільстві. Вирішення цих проблем значною мірою залежить від їх теоретичного і практичного усвідомлення, проведення пов'язаних з ними дискусій і обговорень. У читачів журналу є всі підстави сподіватися, що «Вісник Центральної виборчої комісії» стане саме тим виданням, яке стимулюватиме прогресивний розвиток вітчизняної виборчої системи на наукових засадах.

Успішного плавання!

*Директор Інституту держави і права НАН України,  
академік НАН України  
Юрій Шемшученко*

**Щиро вітаю вихід у світ першого номера  
«Вісника Центральної виборчої комісії».**

Оскільки на початку 2006 року мають відбутися вибори до Верховної Ради України та місцевих рад, «Вісник» розпочинає свою діяльність у дуже доречний час. На мою думку, це видання стане кроком вперед у забезпеченні чесної і прозорої організації та проведення виборів в Україні. Не маю сумніву, що ця подія отримає схвальний відгук у суспільстві, бо своєю появою «Вісник» заповнює конкретну інформаційну нішу.

Я впевнена у тому, що «Вісник Центральної виборчої комісії» стане авторитетним джерелом інформації для всіх учасників виборчого процесу в Україні, сприятиме формуванню та підвищенню правової культури, гласності і демократичності виборів.

Це нове видання надає Центру виборчому унікальну можливість тісніше долучити суспільство до виборчого процесу та краще ознайомити громадян з механізмами своєї діяльності. Відкритий та необмежений доступ до інформації про роботу Комісії та виборче законодавство є одним із головних складників цього процесу.

Вихід у світ «Вісника» ще раз свідчить про готовність Центральної виборчої комісії до максимально прозорої та відкритої діяльності. Маю надію, що це видання допоможе у збереженні й розбудові демократичних традицій, а також зробить свій внесок у вільний та чесний характер майбутніх виборів в Україні. Хочу побажати вам успіхів у його діяльності, а також у виконанні тих набагато більших фундаментальних завдань, які покладені на Комісію.

З повагою

*в.о. директора Регіональної Місії USAID  
Карен Р. Хільярд*



**Шановні друзі!**

Радо вітаю появу в столиці ще одного видання, яке покликане систематизувати інформацію про діяльність такої важливої інституції, як Центр виборчому.

Переконаний, що з першого ж свого числа «Вісник» знайде схвальні відгуки і стане корисним не лише для фахівців, а й для широкого кола читачів, котрі цікавляться виборчою проблематикою.

*Київський міський голова  
Олександр Омельченко*



**Шановні читачі «Вісника Центральної виборчої комісії»!**

Від імені Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України» сердечно вітаю вас з виходом у світ першого номера журналу.

Вибори Президента України, що відбулися в 2004 році, показали, що багато проблем під час кампанії виникали саме через недостатню поінформованість суб'єктів виборчого процесу про тонкощі законодавства, специфіку застосування окремих процедур, постанови та роз'яснення Центральної виборчої комісії.

Напередодні виборів народних депутатів та виборів до органів місцевого самоврядування видання такого «Вісника» стає як ніколи актуальним. Сподіваємося, що «Вісник» стане тим джерелом, з якого як фахівці, так і широкі кола громадськості зможуть почерпнути необхідну інформацію щодо особливостей організації виборчого процесу та його вдосконалення.

Немає сумнівів, що видання сприятиме прозорості роботи Центральної виборчої комісії та допоможе провести майбутні вибори у відповідності до вітчизняного законодавства та міжнародних стандартів демократичних виборів.

З повагою

*Голова Правління КВУ  
Ігор Попов*

**Щиро вітаю Центральну виборчу комісію**

з народженням нового видання. Сподіваюся, що з огляду на суспільство працівники Київської облдержадміністрації будуть найпершими читачами «Вісника», а завдяки цікавості та актуальності публікацій стануть його шанувальниками.

Бажаю вам насамперед читацької уваги, попиту й довіри. А вони здобуваються чесною позицією авторів, повнотою тематики та можливістю відвертих дискусій на сторінках видання. Нехай кожна думка буде висловлена, почута й об'єктивно відображена на сторінках «Вісника Центральної виборчої комісії».

*Голова Київської обласної державної адміністрації  
Євген Жовтяк*



**Шановні друзі!**

Заснування Центральною виборчою комісією власного періодичного видання – офіційного друкованого органу – помітна подія у медіа-просторі нашої країни. Я щиро вітаю з нею українців та весь колектив «Вісника».

Саме на Комісію покладено основну відповідальність щодо забезпечення гласності й демократичності виборчого процесу в Україні, а «Вісник» повинен стати об'єктивним промовцем законотворення в галузі виборчого права. Переконаний – на вас чекає цікава і плідна робота.

Україна відкриває себе світові, який побачив в нас справжніх європейців, котрі понад усе цінують свободу та демократію. Ми хочемо, щоб інтерес до України зростав, щоб нас знали і розуміли. Щоб довіряли новій українській владі, і в першу чергу – її виборці – наші співгромадяни. Вірю – «Вісник» допоможе реалізувати нам це прагнення.

Саме рішенням заснувати таке видання є найкращим свідченням позитивних змін, що відбулись у нашій державі в сфері свободи слова та захисту прав журналістів. Адже свобода слова, вільна преса, достовірна інформація – це невід'ємні атрибути відкритого демократичного суспільства. Вони мають велику цінність для кожної людини, яка хоче жити своїм розумом, самостійно приймати рішення і нести за них відповідальність.

Щиро бажаю колективу «Вісника» доброго настрою та великих творчих успіхів!

З повагою

*Голова Печерської районної у м. Києві ради  
Анатолій Коваленко*



**Вірю, це серйозно і надовго!**

Ми лише на початку демократичного шляху, однією із складових якого є вільне право вибору.

Дороговказом, орієнтиром, маяком у цій нелегкій справі хай буде «Вісник Центральної виборчої комісії».

*Головний редактор газети «Голос України»  
Анатолій Горлов*



**Вітаю з виходом першого номера «Вісника»!**

Сім'я української періодики поповнилася конче потрібним виданням, на сторінках якого в усьй повноті має поставити виборчий процес у нашій державі – повсякденна робота Центральної виборчої комісії, теоретичні баталії щодо подолання правових та організаційних колізій новітньої практики волевиявлення народу, врешті, голос електорату.

Зичу щасливого довголіття. З роси та води вам, колеги!

*Перший заступник головного редактора газети «Урядовий кур'єр»  
Микола Махінчук*

## НА ЧАСІ – ВИБОРИ

*23 вересня у Центральній виборчій комісії відбулась нарада з представниками політичних партій щодо підготовки та проведення наступних виборів народних депутатів, яку відкрив Голова Центральної виборчої комісії Я.В. Давидович. До участі у нараді було запрошено представників 127 політичних партій, зареєстрованих Міністерством юстиції у встановленому законом порядку не пізніше ніж за триста шістьдесят п'ять днів до дня виборів, представників Верховної Ради, Кабінету Міністрів, центральних та регіональних органів виконавчої влади, громадських організацій та засобів масової інформації.*



У вступному слові Голова Комісії порушив низку нагальних питань з організації та підготовки виборів, перспектив перебігу виборчого процесу, форм співпраці з Центральною виборчою комісією. Зокрема, він акцентував увагу присутніх на новелах Закону «Про вибори народних депутатів України», складанні загальних списків виборців, формуванні виборчих блоків, окружних і дільничних виборчих комісій тощо.

Для проведення парламентських виборів планується виділити з Державного бюджету 570 млн гривень. Лівову частку цієї суми, а саме 300 млн гривень, становить заробітна плата учасників організації виборчого процесу. Інші витрати – це виготовлення виборчої документації та транспорт.

Місцеві вибори коштують 160 млн гривень.

З особливостями законодавчого забезпечення виборів депутатів Верховної Ради Автономної

Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів присутніх ознайомив народний депутат України, заступник голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Ю.Б. Ключковський.

Одним із найактуальніших питань організації наступних виборів є забезпечення належного складання та уточнення загальних списків виборців для підготовки проведення голосування під час виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року. Це стало темою виступу члена Центральної виборчої комісії Ж.І. Усенко-Чорної. Про утворення виборчих комісій для підготовки та проведення виборів та порядок їх роботи йшлося у виступі заступника Голови Центральної виборчої комісії М.І. Ставнійчук. Щодо порядку висування та реєстрації кандидатів у народні депутати України від політичних партій (виборчих блоків політичних партій) та гарантій їх діяльності у виборчому процесі з учасниками наради спілкувалася член Центральної виборчої комісії В.О. Завалевська.

Перед присутніми також виступили члени Центральної виборчої комісії: В.Є. Шелудько (висвітлення питання формування виборчих фондів політичних партій (виборчих блоків політичних партій) – суб'єктів виборчого процесу, використання їх коштів та здійснення за ними контролю); А.Й. Магера (форми та засоби передвиборної агітації); Р.П. Князевич (гарантії діяльності офіційних спостерігачів); О.М. Чупахін (підвищення правової культури членів виборчих комісій, уповноважених осіб політичних партій (виборчих блоків політичних партій), офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу та від громадських організацій). Заступник Голови Центральної виборчої комісії М.І. Мельник висвітлив процедуру оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються процесу виборів, а також питання відповідальності за порушення виборчого законодавства.

На завершення наради відбувся обмін думками учасників з висвітлених питань та було підбито підсумки її роботи.

### **Заступник міністра юстиції України Л.М. ГОРБУНОВА:**

*«Це перша напередодні парламентських виборів нарада, яка відбулась з представниками політичних партій та органів виконавчої влади. Вважаю її початком розмови, плідного та перспективного діалогу. Захід налаштував його учасників на робочу хвилю, зняв певні проблемні питання, які виникли в ході підготовки до майбутніх виборів.»*

*Загалом напрошується висновок, що потрібно, передусім, добре вивчити закон та мати відповідну правову культуру всім учасникам виборчого процесу. З огляду на це, нарада, проведена Центральною виборчою комісією, дає надію на те, що вибори 2006 року відбудуться саме в правовому полі й не матимуть жодних негативних наслідків».*



### **Виконавчий директор «Фонду сприяння демократичним виборам» В.М. СУЩИК:**

*«Відбувся надзвичайно корисний та своєчасний захід. Окрім нюансів застосування Закону про вибори, учасники отримали методичні матеріали, обмінялися думками, поділилися своїми сумнівами та отримали чіткі роз'яснення й коментарі членів ЦВК.»*

*Було б добре, якби такі заходи відбувалися частіше».*

## Якими будуть вибори – залежить від партій

Виступ Голови Центральної виборчої комісії Я.В. Давидовича на нараді з представниками політичних партій 23 вересня 2005 року



Ще не встигли вщухнути баталії минулих президентських виборів, як країна вступає в нову виборчу кампанію. Точніше – вже вступила, оскільки один із виборчих етапів – складання та уточнення списків виборців – триває кілька місяців.

За багатьма ознаками можна прогнозувати, що наступні вибори до парламенту і до органів місцевого самоврядування будуть надзвичайно складними. Ця складність обумовлюється низкою чинників політичного, економічного, соціального, правового характеру. Зокрема, тим, що вони будуть проводитись за новою виборчою системою. Вперше в історії України парламентські вибори 26 березня 2006 року пройнуть на пропорційній основі. Це передбачає істотні відмінності як в організації підготовки та проведення виборів, так і в характері виборчих заходів. Крім того, вже очевидно, що наступні парламентські та місцеві вибори не будуть розведені в часі. А це істотно ускладнює весь виборчий процес. Традиційним для України чинником, який відіграє

свою роль у майбутній виборчій кампанії, є нестабільність виборчого законодавства. При очевидних перевагах нового Закону України «Про вибори народних депутатів України» уже сьогодні можна говорити про недосконалість законодавчого регулювання багатьох виборчих процедур, що обумовлено суперечливістю різних положень, їх непродуманістю, а інколи й нереальністю виконання (взяти хоча б передбачені законом строки складання загальних списків виборців).

Але одним із головних, якщо не найголовнішим, фактором, який відрізнятиме майбутні вибори від попередніх і впливатиме на їх зміст та хід, поза всяким сумнівом, є запровадження пропорційної системи виборів до парламенту і змішаної системи виборів до органів місцевого самоврядування. Крім усього іншого, він істотно посилить роль політичних партій у виборчому процесі, у формуванні представницьких органів влади, а отже, впливатиме на розвиток держави і суспільства. Без будь-якого перебільшення можна говорити про те, що з наступних виборів політичні партії стають основним суб'єктом політичного, державного та суспільного життя.

З огляду на це, підвищується й відповідальність партій за характер виборів – їх правову та моральну чистоту. Якими будуть наступні вибори, вирішальним чином залежить від партій – суб'єктів виборчого процесу. Крім того, відтепер мають набути реальності виборчі програми політичних партій, показовим має стати рівень політичної та правової культури їх представників, у тому числі висунутих ними кандидатів. Саме ці моменти визначатимуть рівень довіри виборців до конкретної партії чи виборчого блоку партій.

Центральній виборчій комісії у попередні роки вдалося знаходити спільну мову з політичними партіями, плідно співпрацювати з питань організації виборів. Я глибоко переконаний, що і на майбутніх виборах нам вдасться це зробити. Виходячи з нашого статусу, з ролі у виборчому процесі, повноважень, які і Центральна виборча комісія, і політичні партії повинні будуть реалізовувати для проведення виборчого



процесу відповідно до передбачених законом принципів та засад, ми просто приречені на тісну й конструктивну співпрацю.

Хочу зазначити, що проведена відповідна робота, щоб допомогти політичним партіям у їх діяльності з участі у виборах. Комісія підготувала і видала книгу «Політичні партії в Україні», в якій зосереджена найширша з усіх подібних видань інформація про вітчизняні політичні партії. Ми також розробили зразки і форми виборчої документації, яку мають оформляти виборчі партії (блоки) – суб'єкти виборчого процесу. У цьому зв'язку хотів би наголосити на тому, що неправильно оформлені документи можуть суттєво ускладнити участь партії у виборах аж до втрати можливості участі у виборах.

Я лише загалом окреслюю основні моменти організації підготовки та проведення майбутніх виборів. Причому зосереджуюсь на виборах народних депутатів України.

Передусім слід констатувати той факт, що основним суб'єктом виборчого процесу з виборів народних депутатів України є політична партія. За новим законом про вибори народних депутатів України, всі основні питання зав'язані на партіях. До того ж, при вирішенні більшості з них роль партій є визначальною.

Уже сама конфігурація майбутньої виборчої кампанії залежить від кількості партій, які братимуть участь у виборах, а також від формування ними виборчих блоків. Відповідно до закону висувати кандидатів у депутати може партія, яка зареєстрована в установленому порядку Міністерством юстиції України за 365 днів до дня виборів, тобто до 26 березня 2005 року. Із 127 офіційно зареєстрованих на сьогодні партій 126 – мають право брати участь у наступних парламентських виборах, тобто нині ми маємо 126 потенційних суб'єктів виборчого процесу.

Вочевидь, не всі вони будуть брати участь у виборах, а з тих, хто братиме, не всі будуть самостійно виборювати мандати. Частина партій формуватиме блоки. Це має відбуватися відповідно до порядку, визначеного законом. Для створення блоку необхідно мінімум дві партії, які прийняли про це відповідні рішення на своїх з'їздах, зборах чи конференціях. Такі рішення мають бути прийняті в будь-який час, але до закінчення терміну висування кандидатів у депутати. Тобто, пізніше ніж за 90 днів до дня виборів, подібні рішення будуть нелегітимними. Хотів би привернути увагу до того, що закон висуває певні вимоги до назви блоку, яка може бути повною чи скороченою. По-перше, повна назва блоку має містити назви всіх партій, що входять до нього. По-друге, повна або скорочена назва блоку не може містити назви партій, які не входять до складу блоку. По-третє, вона не може містити імен та прізвищ осіб чи історичних постатей, якщо

вони не є кандидатами у депутати від цього блоку, або якщо їх імена та прізвища не використовуються в назві хоча б однієї з партій, що входять до блоку.

Політичним партіям слід чітко зафіксувати визначені законом моменти, пов'язані зі змінами у виборчих блоках політичних партій, оскільки такі зміни можуть потягнути за собою істотні зміни у статусі партії як суб'єкта виборчого процесу. Варіанти таких наслідків необхідно передбачати до моменту блокування. Так, вихід партії із блоку, до якого входить більше ніж дві партії, не впливає на статус блоку як суб'єкта виборчого процесу, незалежно від кількості партій, які в ньому лишилися. Водночас у разі виходу партії зі складу блоку, до якого входять дві партії, правонаступником блоку – суб'єктом виборчого процесу залишається партія, яка не прийняла рішення про вихід із блоку. При цьому у виборчих бюлетенях та в іншій виборчій документації замість назви блоку зазначається назва партії – правонаступника блоку.

Важливо пам'ятати, якщо партія прийняла рішення про вихід із блоку пізніше ніж за 90 днів до дня виборів, вона втрачає статус суб'єкта виборчого процесу.

Звичайно, можуть бути випадки, коли всі партії приймуть рішення про розпуск блоку. Головне, щоб це було зроблено теж не пізніше ніж за 35 днів до дня виборів, адже в подальшому Закон позбавляє партії права приймати подібні рішення.

У разі прийняття партіями рішення про розпуск блоку пізніше ніж за 90 днів до дня виборів, вони втрачають статус суб'єкта виборчого процесу з усіма наслідками, які з цього випливають.

Я вже говорив про те, що партії так чи інакше пов'язані з участю у виборах на всіх етапах виборчого процесу. Не є винятком і складання та уточнення загальних списків виборців, яке вже проводиться. Нинішня концепція складання списків виборців істотно відрізняється від попередніх виборів. Головна мета цієї концепції – забезпечити складання повних і якісних списків виборців, запобігти тим порушенням, які спостерігалися під час виборчої кампанії 2004 року і були пов'язані зі списками виборців. Про важливість цієї роботи говорить те, що, образно кажучи, вибори розпочинаються зі списків виборців і закінчуються ними.

31 серпня 2005 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 840 «Про деякі заходи, пов'язані із забезпеченням підготовки проведення у 2006 році виборів народних депутатів України». Центральною виборчою комісією постановою від 6 вересня 2005 року за № 118 затверджено «Порядок складання загальних списків виборців для підготовки проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року». Комісія 6 вересня 2005 року також прийняла постанову № 117 «Про форми за-

гальних списків виборців, відомостей про громадян України та запиту щодо уточнення місця проживання та адреси житла виборця і відповіді на запит». До речі, всі ці документи та багато іншої корисної інформації ви маєте можливість знайти на сайті Центральної виборчої комісії.

Робочі групи з обліку виборців у всіх регіонах країни ведуть роботу зі складання списків. Складені загальні списки виборців, починаючи з 1 листопада, будуть надані виборцям для ознайомлення. Підкреслюю, не за 15 днів до дня виборів, як це було раніше, а заздалегідь: листопад, грудень, а потім ще й з кінця лютого (з моменту передачі списків до дільничних виборчих комісій) і майже до самого дня виборів. Уже ніхто не зможе сказати, що в нього за короткий строк не було можливості перевірити свої дані в списку, виправити їх, оскаржити невнесення тощо.

У цій роботі виникає дуже багато проблем, які потрібно оперативно розв'язувати. Члени Комісії працювали в регіонах, здійснювали контроль за цією діяльністю, надавали практичну допомогу робочим групам та органам влади і органам місцевого самоврядування. Нагадаю, що згідно із Законом державний контроль за дотриманням порядку складання загальних списків здійснюють Кабінет Міністрів України та Центральна виборча комісія.

Окрім державного, має здійснюватися й громадський контроль. Його здійснення покладається на центральну та регіональні (в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі) контрольні групи. Центральна виборча комісія до 1 жовтня цього року має створити такі групи з представників партій (блоків), які у поточному скликанні Верховної Ради України станом на 15 вересня 2005 року мають свої партійні фракції. Подання про направлення до зазначених груп своїх представників мають внести центральні керівні органи таких партій (якщо це блок – має бути спільне подання центральних керівних органів, що входять до складу блоку).

Згідно з документом, що надійшов до Центральної виборчої комісії з Верховної Ради України, станом на 15 вересня цього року в парламенті зареєстровано 14 депутатських фракцій політичних партій.

Центральна виборча комісія надіслала листа керівникам усіх перерахованих фракцій з проханням направити на нашу адресу відповідні подання – по одному представнику від партій (блоків) для формування контрольних груп у кожному з 27 регіонів.

Механізм утворення виборчих комісій містить достатньо процедурних моментів та аспектів, що чітко обумовлюють як дії політичних партій (блоків) – суб'єктів подання кандидатур до складу виборчих комісій, так і дії Центральної та окружних виборчих комісій, які утворюють відповідно окружні та дільничні виборчі комісії.

Новим Законом України «Про вибори народних депутатів України» дещо змінений порядок утворення виборчих комісій і, відповідно, змінені вимоги до політичних партій.

Законом встановлено верхню межу кількісного складу виборчих комісій. Окружна виборча комісія утворюється у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії у кількості не менше 12 і не більше 18 осіб. Кількісний склад дільничних виборчих комісій диференційовано відповідно до кількості виборців на тій чи іншій дільниці.

Передбачаючи те, що правом делегування кандидатур до складу виборчих комісій може скористатися значно більша кількість політичних партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, ніж кількість місць у відповідних виборчих комісіях, Законом встановлена процедура жеребкування. Прерогатива віддана політичним партіям (блокам), які в поточному складі Верховної Ради України станом на 15 вересня цього року мають свої партійні фракції (блоки). Кандидатури від них будуть включатися до складу виборчих комісій в обов'язковому порядку. Жеребкування ж буде стосуватися інших політичних партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу.

Максимальна кількість запропонованих осіб від однієї партії (блоку) не може становити більше 225 із розрахунку одна кандидатура до складу однієї виборчої комісії. Отже, кандидатур повинно бути не більше однієї особи до однієї комісії. Можна також подавати і безпартійних осіб. У поданні партії (блоку) має бути зазначено, які саме особи пропонуються на посади голови, заступника голови та секретаря комісії. Претенденти на посаду секретаря комісії обов'язково повинні володіти державною мовою в обсязі, необхідному для ведення діловодства.

Порядок утворення дільничних виборчих комісій багато в чому співпадає з порядком утворення окружних виборчих комісій. Існують і деякі відмінності. Зокрема, суб'єктом утворення дільничних виборчих комісій, як ви знаєте, є окружні виборчі комісії, кількісний склад таких комісій, як я уже зазначав, залежить від кількості виборців на відповідній виборчій дільниці. Існують особливості, що пов'язані зі строками, при утворенні дільничних виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць.

Законом майже не змінено вимоги до кандидатур, які пропонуються до складу виборчих комісій. Відсутні обмеження щодо місця їх проживання на території відповідного округу. Як і раніше, передбачена пріоритетність щодо частки керівних посад як у дільничних, так і в окружних виборчих комісіях.

Однією з новел порядку утворення окружних та дільничних виборчих комісій є те, що при виявленні технічних опісок Центральна виборча комісія невідкладно повідомляє представника політичної пар-

тії (блоку) у Центральній виборчій комісії. Уточнене подання має надійти до Центральної виборчої комісії не пізніше наступного дня після отримання повідомлення.

Саме виборчі комісії наділені повноваженнями, якісне здійснення яких є запорукою проведення виборів з дотриманням відкритості, публічності та інших стандартів демократичного суспільства. Тому політичним партіям слід приділити належну увагу навчанню своїх представників, які будуть делегуватися до виборчих комісій.

Надзвичайно важливим етапом виборчого процесу є висування та реєстрація кандидатів у депутати. Висування кандидатів вимагає від політичних партій титанічної роботи, у тому числі в частині документального оформлення. Від партій вимагається якісна і своєчасна підготовка документів на висування кандидатів, від Центральної виборчої комісії – належний та у передбачений законом строк їх розгляд. Тому ретельність підготовки документів, необхідних для реєстрації кандидатів, є найвідповідальнішим завданням для партій: підготовчу роботу з його виконання варто розпочинати, не чекаючи початку висування кандидатів. Нагадаю, що за законом висування кандидатів розпочинається за 119 днів і закінчується за 90 днів до дня виборів.

Одним із джерел витрат на підготовку і проведення виборів народних депутатів України є кошти виборчих фондів політичних партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу.

Положеннями Закону, як і під час попередньої виборчої кампанії, покладено обов'язок на політичні партії (блоки) щодо утворення виборчого фонду. При цьому відкривається один накопичувальний рахунок в установі банку в місті Києві, яку вони визначають на свій розсуд, та поточні рахунки не більше одного в територіальному виборчому окрузі.

Поточний рахунок може обслуговувати й декілька територіальних виборчих округів, що значно полегшує фінансову діяльність партій (блоків).

Виключне право на розпорядження коштами виборчого фонду з накопичувального рахунку виборчого фонду політичної партії (блоку) належить розпоряднику виборчого фонду. Також має бути призначено по одному розпоряднику на кожний поточний рахунок.

Більш детальні аспекти питань щодо виборчих фондів будуть врегульовані у Порядку відкриття і

закриття рахунків виборчих фондів, який відповідно до Закону буде встановлено Національним банком України за погодженням із Центральною виборчою комісією.

Уперше виборчим законодавством передбачено, що партії (партії, що входили до блоків), які взяли участь у голосуванні, отримують право на відшкодування за рахунок Державного бюджету України витрат, пов'язаних із фінансуванням своєї передвиборної агітації, у розмірі фактично здійснених витрат, але не більше ста тисяч розмірів мінімальних заробітних плат для кожної партії (блоку).

Рішення про відшкодування, або про відмову у відшкодуванні таких витрат приймає Центральна виборча комісія не пізніше як на десятий день з дня офіційного оприлюднення результатів виборів. Рішення приймається на підставі фінансового звіту.

Підставою для відмови у відшкодуванні фінансових витрат є факти, що свідчать про порушення партією (партіями, що входили до виборчих блоків) вимог до порядку формування виборчого фонду або використання коштів виборчого фонду на цілі, не пов'язані з передвиборною агітацією.

Керівний орган виборчого блоку, отримавши копію рішення Центральної виборчої комісії про відшкодування витрат, має подати до Центральної виборчої комісії пропорції, у яких кошти, призначені на відшкодування партіям, що входять до блоку, повинні бути розподілені між партіями, що входять до блоку. Кошти, призначені для відшкодування партіям, що входили до блоку, розподіляються Центральною виборчою комісією між партіями, що входили до блоку, у пропорції, визначеній зазначеним поданням керівного органу блоку.

Одним із найскладніших питань виборів є проведення передвиборної агітації. Агітація може розпочинатись уже з моменту реєстрації кандидатів у депутати і триватиме до 24 години останньої п'ятниці перед днем виборів.

Я не намагався висвітлити всі питання участі політичних партій у виборчому процесі. Мета була іншою – показати значущість ролі політичних партій у майбутньому виборчому процесі, привернути увагу до низки ключових проблем, а головне – досягти розуміння того, що від партій та інших суб'єктів виборчого процесу значною мірою залежить не тільки те, якими будуть наступні виборчі перегони, а й яким буде подальший розвиток України загалом.

## Сприяння реформам

Підписано План співпраці між Центральною виборчою комісією та Координатором проектів ОБСЄ в Україні



8 вересня у Центральній виборчій комісії відбулась церемонія підписання Плану співпраці між Комісією та Координатором проектів ОБСЄ в Україні для проведення діяльності, пов'язаної з виборами, в рамках проекту «Сприяння в подальшому удосконаленні практики демократичного управління в Україні». Документ підписали Голова Центральної виборчої комісії Ярослав Давидович і Координатор проектів ОБСЄ в Україні Посол Джеймс Шумейкер.

План урегулює засади співробітництва Центрвиборчкому і Офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні задля досягнення спільної мети: подальшого вдосконалення виборчого процесу в Україні. Документ містить такі основні напрями двосторонньої співпраці:

- ◆ сприяння реформуванню виборчого законодавства України;
- ◆ допомога в забезпеченні підвищення рівня правової культури виборців;
- ◆ допомога в розробці та виготовленні посібників для суб'єктів виборчого процесу;
- ◆ допомога в забезпеченні навчання осіб, задіяних в організації та проведенні виборів, а також розгляді виборчих спорів;
- ◆ сприяння в створенні якісних списків виборців для організації та проведення виборів 2006 року й поступового переходу до Реєстру виборців;

- ◆ сприяння українській владі в організації голосування за кордоном;
- ◆ сприяння в організації виборчих прав громадян з обмеженими можливостями;
- ◆ сприяння в забезпеченні вільного, рівного та справедливого доступу кандидатів до засобів масової інформації та висвітлення виборчої кампанії з дотриманням правових та професійних журналістських стандартів.

«Протягом останніх років ОБСЄ засвідчила своє прагнення сприяти демократизації суспільства та свою надійність як партнера України у виборчій сфері. Я високо ціную наше співробітництво, спрямоване на підвищення чесності та прозорості виборчого процесу», — зазначив Голова Комісії Ярослав Давидович.

Цей план демонструє бажання України виконати зобов'язання держави-учасниці ОБСЄ та дотримуватися рекомендацій Бюро демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ). Координатор проектів ОБСЄ в Україні готовий допомогти Центральній виборчій комісії зробити це, заявив Посол Джеймс Шумейкер.

Надаючи допомогу урядові України у виконанні проектів, започаткованих у межах повноважень ОБСЄ, Координатор проектів ОБСЄ в Україні підтримує виборчий процес, залишаючись незаангажованим та об'єктивним.

# Спілкування організаторів виборів у прямому ефірі

Відбулась всеукраїнська селекторна нарада з питань складання та уточнення загальних списків виборців для підготовки проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року

7 вересня в головному офісі відкритого акціонерного товариства «Укртелеком» Комісія провела всеукраїнську селекторну нараду з питань, пов'язаних із забезпеченням складання та уточнення загальних списків виборців для підготовки та проведення голосування в день виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року. В нараді взяли участь члени Центральної виборчої комісії на чолі з її Головою Я.В. Давидовичем, а також працівники центральних органів виконавчої влади, до відання яких належать питання, пов'язані з організацією складання та уточнення списків виборців. На прямиий зв'язок до студій у регіонах були запрошені керівники й представники місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Голова Центральної виборчої комісії Я.В. Давидович детально зупинився на проблемах, з якими можуть стикатись організатори й відповідальні за складання списків виборців. Він повідомив, що важливість цього питання усвідомлюють на найвищому державному рівні, відтак Кабінет Міністрів України на виконання вимог Закону 31 серпня 2005 року прийняв постанову № 840 «Про деякі заходи, пов'язані із забезпеченням підготовки проведення у 2006 році виборів народних депутатів України». Постановою вирішено низку організаційних та фінансових питань щодо цієї діяльності. А Центральна виборча комісія 6 вересня затвердила Порядок складання загальних списків виборців для підготовки проведення голосування виборців у день виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року. У цьому ґрунтовному документі можна знайти відповіді на запитання, які виникатимуть у членів районних та регіональних робочих груп обліку виборців, інших залучених до цієї роботи. Зазначений

Порядок розміщено на веб-сайті Центрвиборчкому та опубліковано в газетах «Голос України» і «Урядовий кур'єр». Окрім цього, друковані примірники Порядку надіслані обласним та районним робочим групам обліку виборців, відповідним міністерствам та відомствам, оскільки дії із складання списків виборців повинні бути спільними і скоординованими.

Для автоматизації процесу складання та уточнення списків виборців буде створено та передано у робочі групи обліку виборців усіх рівнів спеціальне прикладне програмне забезпечення – інформаційно-аналітичну систему «Списки виборців». Значну допомогу в забезпеченні робочих груп та інших організаторів виборів комп'ютерною технікою надасть ОБСЄ, з якою Центральна виборча комісія підписала план про співробітництво.

Я.В. Давидович роз'яснив також окремі аспекти роботи зі складання та уточнення списків виборців.

Розмова продовжилась у формі діалогу між членами Центральної виборчої комісії та учасниками наради в регіональних студіях засобами селекторного зв'язку. З низки питань, які виникають у ході розгортання роботи зі складання та уточнення виборчих списків, учасники наради дістали відповіді безпосередньо в ході спілкування. Інші порушені проблеми, які вимагають уточнення й додаткового відпрацювання, будуть уважно розглянуті Центральною виборчою комісією, і вона надасть робочим групам необхідні роз'яснення та методичні рекомендації. Незабаром у Комісії працюватиме «гарячий телефон» для операторів комп'ютерного набору, залучених до складу робочих груп обліку виборців, за яким можна буде дістати всі необхідні консультації щодо роботи інформаційно-аналітичної системи «Списки виборців».

6 вересня відбулося засідання Центральної виборчої комісії, на якому затверджено Порядок складання загальних списків виборців для підготовки проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року.

Хоча згідно із календарними строками, визначеними Законом

України «Про вибори народних депутатів України», говорити про початок виборчої кампанії наче й зарано – вона має стартувати за 120 днів до дня виборів. Проте, як відомо, дві статті Закону – 39 та 40 – є винятком, оскільки їх дія починається з моменту опублікування, тобто з 19 серпня 2005

року. У цих статтях вписані норми щодо порядку складання й уточнення списків виборців. А з юридичної позиції саме наявність виборця у списку становить правову основу для набуття та подальшої реалізації громадянами України активного виборчого права.

# Міжнародна науково-практична конференція «Вибори Президента України-2004: проблеми теорії і практики»

м. Київ, 9–10 червня 2005 року



## ПРИВІТАННЯ УЧАСНИКАМ МІЖНАРОДНОЇ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ ВІД ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Шановні учасники конференції, друзі!

Сердечно вітаю вас з початком роботи високоповажного зібрання. Україна надає виняткового значення питанням, які обговорюватимуться на конференції. Вони нині є актуальними не лише для нашої держави, а й для країн Європи, всієї міжнародної спільноти. Світова практика доводить, що гідно відповісти на ці питання можна лише спіль-

ними зусиллями. Український народ і влада усвідомлюють, що чесні і прозорі вибори є неодмінною передумовою стабільного та динамічного поступу кожної держави і суспільства, а відтак взаємної довіри та безпеки в Європі, в усьому світі. Своє право на вільний вибір українці відстояли на минулих президентських виборах, зробивши вагомий внесок у загальноєвропейський демократичний процес.

Ми прагнемо повноцінно інтегруватися в сім'ю європейських націй. Тому Україна й надалі буде послідовно і цілеспрямовано наближатися до загально-визнаних міжнародних стандартів проведення виборів, враховуючи як свої власні здобутки і прорахунки, так і зарубіжний досвід.

Зичу вам творчої наснаги, плідної і конструктивної роботи.

*Віктор Ющенко*

# Серйозні уроки, ґрунтовний аналіз, безцінний досвід

9–10 червня нинішнього року в Києві відбулася Міжнародна науково-практична конференція «Вибори Президента України-2004: проблеми теорії і практики», ініціатором проведення якої була Центральна виборча комісія за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку та проекту «Сприяння організації виборів в Україні». За словами Голови Комісії Я.В. Давидовича, який відкрив і вів конференцію, це була одна з найчисленніших за кількістю учасників (близько чотирьохсот) і наймасштабніших за обсягом обговорюваних тем подібних конференцій.

У її роботі взяли участь перший заступник Голови Верховної Ради України А.І. Мартинюк, віце-прем'єр-міністри Кабінету Міністрів України Р.П. Безсмертний і М.В. Томенко, перший заступник Державного секретаря України І.В. Васюник, голови та заступники голів комітетів Верховної Ради України; народні депутати; керівники міністерств, державних комітетів та відомств; судді Конституційного суду України, Верховного Суду України, Вищого адміністративного суду, а також апеляційних судів; представники Генеральної прокуратури, керівники політичних партій, представники громадських організацій; керівники обласних державних адміністрацій та обласних рад, інші представники місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; члени виборчих комісій з виборів Президента України; науковці та представники засобів масової інформації.

Про високий міжнародний рівень конференції свідчить те, що в її роботі взяли участь голови Центральних виборчих комісій: Латвійської Республіки — Арніс Цимдарс, Литовської Республіки — Зенона Вайгаускас, Республіки Таджикистан — Болтуєв Мирзоалі Болтуєвич, член Центральної виборчої комісії Російської Федерації В.П. Волков, науковий експерт Асоціації організаторів виборів країн Центральної та Східної Європи Петер Ховаш, керівник проекту «Спостереження за виборами в Україні» міжнародної організації Freedom House Юхані Гроссман, директор Департаменту виборів та референдумів Міністерства внутрішніх справ Словацької Республіки Лілія Чкулєтова, а також інші представники центральних виборчих органів з країн, з якими Центральна виборча комісія плідно співпрацює; глави та представники дипломатичних місій та міжнародних організацій; поважні іноземні гості з Азербайджану, Казахстану, Канади, Польщі, Росії, США, Фінляндії та інших країн.

Подяка за допомогу в організації проведення конференції була висловлена директору місії USAID Крістоферу Краулі, іншим представникам агентства США з міжнародного розвитку та проекту «Сприяння організації виборів в Україні».

Особливого статусу й особливої ваги конференції додав неординарний, унікальний перебіг виборчої кампанії. Вона дала можливість спокійно на відстані певного часу, що минув, опустивши емоції, розглянути цю подію й відверто поговорити про те, що саме спричинило таку її неординарність, у чому обмежували законодавчі рамки, де припустилися помилок самі організатори виборів, кому не вистачило досвіду, а кому й забракло громадянської мужності.

Відверта, конструктивна, хоча й гостра для всіх організаторів виборів розмова була необхідна саме тому, що замовчування прикрих фактів безвідповідальності або свідомого порушення законодавства є не що інше, як порушення Закону.

Із доповіддю на конференції виступив Голова Центральної виборчої комісії Я.В. Давидович. Змістовними та переконливими були виступи членів Комісії В.О. Завалевської, Р.П. Князевича, А.Й. Магери, М.І. Мельника, А.А. Писаренка, М.І. Ставнійчук, Ж.І. Усенко-Чорної, віце-прем'єр-міністра України М.В. Томенка, заступника голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Ю.Б. Ключковського, керівника Проекту з питань виборів та управлінням Офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні Енберга Мортена.

Доповіді й думки науковців, які вивчають виборче законодавство та виборчі процеси, аналізують їх тенденції та перспективи, викликали безумовний інтерес учасників конференції. Цікавими також були виступи зарубіжних колег у порівнянні виборчих реалій інших країн, оцінці доцільності запозиченого.

Конференція тривала два дні, упродовж яких актуальні проблеми виборчого законодавства обговорювалися на трьох пленарних засіданнях. Учасники конференції працювали також у секціях, де більш детально приділяли увагу наступній виборчій кампанії.

Під час роботи другого пленарного засідання відбулося нагородження переможців Всеукраїнського конкурсу на кращу наукову роботу серед студентів та аспірантів вищих навчальних закладів з питань виборів і референдумів в Україні. Відзнакою Центральної виборчої комісії нагороджено також учасників виборчого процесу.

# «Вибори Президента України-2004: проблеми теорії і практики»

м. Київ, 9–10 червня 2005 року



## ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ 2004 РОКУ: ДОСВІД, ПРОБЛЕМИ, УРОКИ НА МАЙБУТНЄ

*Із доповіді Голови Центральної виборчої комісії Я.В. Давидовича\**

Шановні учасники конференції!

Завершився, уже ставши історією, найбільш тривалий виборчий процес у новітньому літописі України. Але забудеться він ще не скоро, а для багатьох — завжди залишиться в пам'яті. Ще свіжі наші спогади про бурхливі дні, а часто й ночі виборчої кампанії, які увібрали в себе дуже багато — від визначених законом процедур до необмежених, часто неочікуваних емоцій. Безпрецедентними виявилися не лише строки, а й сама організація проведення виборів Президента України 2004 року. Саме ця виборча кампанія, попри всі складнощі й неординарність її перебігу, продемонструвала всьому світові реальність втілення безпосе-

редньої демократії. Український народ переконливо підтвердив щирість прагнення жити в суспільстві, в центрі уваги якого є людина, в державі, у якій пріоритетним напрямом діяльності влади є захист законних інтересів та потреб кожного громадянина, а запорукою дотримання його прав та свобод, безсумнівно, є верховенство права.

Насамперед, хочу зазначити, що сьогоднішнє зібрання є важливою віхою в діяльності Центральної виборчої комісії, оскільки почути компетентну оцінку своєї роботи з вуст визнаних фахівців виборчого законодавства, як теоретиків, так і практиків, буде безцінним надбанням у подальшій діяльності кожного з

\* Виступи та доповіді учасників і гостей конференції у повному викладі опубліковано у Збірнику матеріалів конференції, підготовленому Центральною виборчою комісією. Анотацію про Збірник читайте на стор. 104.



нас. І ваші оцінки разом із пропозиціями щодо оптимальних підходів до вирішення проблем законодавчого врегулювання виборчих процедур, безперечно, прислужаться важливій державній справі — спрямуванню майбутніх виборчих кампаній у цивілізоване правове русло.

Дозвольте мені сьогодні коротко зупинитися на деяких етапах і кроках, які довелося здійснити Центральній виборчій комісії на виконання передбачених законом повноважень щодо організації, підготовки та проведення виборів Президента України.

Зберігши основні засади виборчого процесу, нова редакція Закону України «Про вибори Президента України» увібрала в себе новітні здобутки вітчизняного й зарубіжного конституціоналізму. У ній враховано недоліки виборчого законодавства, виявлені під час президентських виборів (1999 року) та парламентських (2002 року), на які звертали увагу вітчизняні фахівці, зарубіжні офіційні спостерігачі від Ради Європи, ОБСЄ та інших міжнародних інститутів. Слід зазначити, що Закон став більш конкретним, місцями навіть казуїстичним (насамперед, завдяки детальній регламентації процесуальних аспектів організації та проведення виборів), поповнився дефініціями та класифікаціями.

У новій редакції виборчого Закону максимально деталізовано положення, які регулюють організацію та підготовку виборів, процедуру оскарження й розгляд скарг, процес голосування та підрахунку голосів. Змінилася й сама структура Закону: з'явилися спеціальні розділи про виборчі комісії, про списки виборців, про повторні та позачергові вибори Президента України і, що найважливіше, про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу та відповідальність за порушення виборчого законодавства.

Хотів би зазначити, що, на відміну від редакції 1999 року, чинний Закон про вибори Президента України не містить чіткої вказівки на строк повноважень глави держави. Частина друга статті першої Закону відсилає нас до Конституції, яка визначає, що Президент обирається строком на 5 років, і відлік п'ятирічного строку розпочинається з моменту вступу на пост (тобто з моменту складення присяги новообраним главою держави).

Зважаючи на те, що інавгурація відбулася 23 січня 2005 року, відповідно, наступні президентські вибори мають відбутися не в 2009 році, а в січні 2010 року. Це коли вступить у дію політична реформа.

Слід зазначити, що вибори Президента України є ровесником суверенітету держави, адже перші такі



вибори відбулися 1 грудня 1991 року, одночасно із Всеукраїнським референдумом про схвалення Акта проголошення незалежності України. Вибори 2004 року були вже четвертими виборами глави держави на теренах нашої країни. Протягом цього часу українське виборче законодавство пройшло довгий шлях свого становлення.

Однак змушений констатувати, що, на превеликий жаль, в Україні й досі зберігається прикра практика прийняття нових виборчих законів для кожної окремої виборчої кампанії, причому приймаються вони, як правило, за декілька місяців до початку виборчого процесу. На жаль, не стали винятком і вибори Президента України 2004 року.

Як відомо, останній виборчий Закон був прийнятий тільки у березні минулого року. Виходячи з його вимог, ми змушені були напрацьовувати — вже практично на марші — низку нормативних документів, без яких ефективно застосування Закону було б неможливим.

Так, було підготовлено низку проектів документів щодо організаційно-методичного та матеріально-технічного забезпечення виборів. Центральна виборча комісія запропонувала для розгляду Кабінетом Міністрів України та Національним банком України кілька проектів рішень, що стосуються виборів Президента України. Зокрема, від Уряду ми очікували постанов насамперед про закупівлю товарів і послуг Центральною виборчою комісією та територіальними виборчими комісіями під час виборчого процесу, про затвердження порядку оплати та відшкодування вартості послуг, наданих територіальним і дільничним виборчим комісіям під час підготовки та проведення виборів Президента України, про умови та порядок оплати праці членів територіальних і дільничних виборчих комісій з виборів Президента України, а від Національного банку — відповідних інструкцій про порядок відкриття, використання і закриття поточних рахунків виборчих фондів та про внесення змін до інструкції щодо порядку відкриття й використання цих рахунків, низку інших важливих нормативно-правових документів.

Ці та інші нормативні документи були вкрай необхідні для забезпечення належної роботи виборчих комісій усіх рівнів, а також для створення рівних можливостей усім без винятку кандидатам на пост глави держави.

Однак реалії життя засвідчили, що принцип рівних прав та можливостей у цьому виборчому процесі належним чином дотриманий не був. Дієвого механізму забезпечення реалізації цього принципу ні правова система, ні політичні інститути суспільства не передбачали.

Переконливим доказом є хоча б те, що до Центральної виборчої комісії упродовж усієї вибор-

чої кампанії, а особливо під час двох перших її етапів, надходила дуже велика кількість звернень від суб'єктів та учасників виборчого процесу про порушення цього принципу як самими кандидатами на пост Президента України, органами державної влади і місцевого самоврядування, так і виборчими комісіями всіх рівнів. Такої їх кількості не було на жодних попередніх виборах. Проте Центральна виборча комісія, на жаль, не мала реальних та дійових важелів впливу на більшість наведених фактів порушень.

На практиці сталося так, як і мало статися за існуючої на момент виборів соціально-політичної ситуації — відбулося фактичне домінування (піднесення) одних кандидатів над іншими за рахунок їх політичного та соціального статусу, кадрових та медійних, а головне — владних можливостей. Спостерігалось масове й організоване втручання у виборчий процес представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Сьогодні багато з таких фактів задокументовано, і вони отримують відповідну правову оцінку.

Участь у виборах багатьох кандидатів виявилася підпорядкованою інтересам іншого певного кандидата. Їх роль фактично зводилася до наповнення виборчих комісій своїми представниками та виконання інших функцій, які політологи називають технічними.

Таким чином, порушення базового принципу виборів — рівних можливостей кандидатів — стало однією з основних передумов усіх тих масових порушень виборчого законодавства, які в подальшому мали місце в діяльності виборчих комісій, проведенні передвиборної агітації, підбитті підсумків голосування тощо.

Суспільні та державні інститути виявилися неспроможними запобігти порушенню базового принципу демократичних виборів, що, крім усього іншого, висвітлило істотні системні недоліки функціонування державної влади в Україні, слабкість інститутів громадянського суспільства, панування правового нігілізму тощо.

Тобто ці вибори, як лакмусовий папірець, виявили системні проблеми державотворення в нашій країні, розв'язання яких є запорукою демократичних та чесних виборів у майбутньому.

Особливо яскравим прикладом порушення рівного виборчого права в частині забезпечення однакових прав і можливостей участі кандидатів у виборчому процесі стало ведення ними передвиборної агітації, коли окремі кандидати мали фактично необмежений доступ до засобів масової інформації, а інші — змушені були задовольнятися лише наданим державою мінімумом для висвітлення своєї програми чи політичної позиції.

Нерівність можливостей кандидатів у веденні передвиборної агітації призводила до нерівності вибору як такого — замість забезпечення громадянам

можливості для вільного і всебічного обговорення передвиборних програм кандидатів, їх політичних, ділових та особистих якостей, як того вимагає Закон, відбувалося фактичне нав'язування виборцям певних кандидатів та формування суспільного несприйняття інших.

Слід визнати, що проблема нерівності кандидатів не стала новою на минулих президентських виборах. Вона була актуальною і на парламентських виборах 1998 та 2002 років, і на президентських – 1999 року. Але на виборах 2004 року вона набула особливого загострення, особливого соціально-політичного значення – вона стала ключовою і визначальною. Зрозуміло, що це відбулося не випадково, а було обумовлене логікою попередньої боротьби за владу, утримання цієї влади та її використання в корпоративних та приватних інтересах.

Чому я надаю цьому моменту такого важливого значення? Тому що демократичні та чесні вибори неможливі без дотримання принципу рівних можливостей тих, хто змагається за владу. До того часу, поки кандидати не матимуть реальної рівності прав та можливостей, ні про які чесні та справедливі вибори не може бути й мови. Демократія починається із забезпечення рівних можливостей для реалізації політичних прав громадян, першим з яких є право обирати і бути обраним.

Я говорю про речі, здавалося б, очевидні для демократичної держави. Та, на жаль, дехто з політиків розуміє демократію як своєрідну граматику, в якій винятків більше, аніж правил. Так сталося і під час президентських виборів. Але давайте, нарешті, відмовлятися від таких винятків.

Щодо процедурних норм проведення виборів, то, як засвідчила остання виборча кампанія, вони також потребують суттєвого вдосконалення.

Передусім, видається за необхідне змінити підхід щодо утворення територіальних виборчих округів з тим, щоб забезпечити рівну кількість виборців та виборчих дільниць у кожному окрузі.

Хочу звернути увагу на те, що відповідно до Закону України «Про вибори Президента України» територіальний виборчий округ включає в себе один або кілька районів, міст, районів у містах.

Новий виборчий закон не дозволяв поділу адміністративно-територіальних одиниць, зокрема районів, що призвело до диспропорції кількості виборців в окремих територіальних виборчих округах. Особливо це стало відчутним при утворенні округів у містах з районним поділом. Наприклад, у місті Києві на території виборчого округу № 219, який утворено на базі Печерського району, проживає 106 тисяч виборців. А в територіальному виборчому окрузі № 217 на базі Дніпровського району проживає 265 тисяч виборців, що в два з половиною рази більше.

Такий підхід до утворення територіальних виборчих округів змусив Центральну виборчу комісію, з одного боку, виконувати вимоги закону, а з іншого – вирішувати цілу низку складних організаційних та фінансових питань, які, зрештою, ускладнювали реалізацію виборчих прав громадян.

Та й взагалі рудиментом минулого залишається кількість територіальних виборчих округів – 225, яка була визначена для проведення виборів за змішаною системою. Саме ця цифра перекочувала і в новий Закон «Про вибори народних депутатів України», хоча оптимальні розрахунки показують, що їх кількість необхідно було збільшити до 250, що дало б можливість оптимізувати середню кількість виборців та дільниць у всіх без винятку виборчих округах.

Ще один аспект цієї проблеми – закордонний виборчий округ. Його утворення є, поза всяким сумнівом, потрібним і таким, що забезпечує реалізацію виборчих прав громадян України, які проживають чи перебувають за кордоном. Однак не зовсім правильним видається наділення законом Центральної виборчої комісії повноваженнями територіальної виборчої комісії щодо закордонних виборчих дільниць.

Цілком успішною могла б бути діяльність спеціальної (окремої) територіальної виборчої комісії, яку доцільно утворити при Міністерстві закордонних справ і яка безпосередньо опікувалася б закордонним виборчим округом.

Окремо хотів би виділити проблему порядку утворення та діяльності виборчих комісій. Досвід президентських виборів засвідчив, що неправильний підхід у вирішенні питання щодо формування складу виборчих комісій та закріплення непродуманих правил їх діяльності може призвести до того, що ці органи будуть не забезпечувати, а перешкоджати нормальній організації підготовки та проведення виборів, не сприяти реалізації виборчих прав громадян, а ускладнювати її, призводити до порушення цих прав.

Практика організації підготовки та проведення президентських виборів підтвердила необхідність законодавчого закріплення не лише мінімальної, а й максимальної кількості членів виборчих комісій. Велика кількість зареєстрованих кандидатів на пост Президента України зумовила й велику кількість членів виборчих комісій – по сорок дві-сорок шість осіб, що, як уже зазначалося, не тільки не сприяло організації їхньої роботи, а й часто-густо ставало механізмом зриву цієї роботи. Таким чином, право кандидатів на представництво у виборчих комісіях у багатьох випадках було використано для відповідних виборчих технологій.

Ми стали свідками блокування роботи багатьох виборчих комісій, ухиляння їх членів від виконання

своїх службових повноважень тощо. Це було однією з причин того, що законодавець змушений був піти на безпрецедентний крок – уперше в історії сучасної України в ході виборчого процесу було здійснено заміну складу всієї системи виборчих комісій – починаючи від Центральної і закінчуючи дільничними. Крім того, Законом України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» змінено положення щодо кворуму, який визнавався наявним у разі присутності на засіданні комісії не менше половини складу виборчої комісії.

Ідея встановлення граничної кількості членів виборчих комісій заслуговує на належний розвиток у виборчому законодавстві, але за умови дотримання принципу рівного представництва у виборчих комісіях усіх політичних партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу. Більше того, у внесеному на розгляд парламенту проекті нової редакції Закону України «Про вибори народних депутатів України» запропоновано запровадити таке ж правило на парламентських виборах. Сподіваємося на підтримку народними депутатами пропозицій профільного Комітету, погоджених із Центральною виборчою комісією.

Ще однією гострою проблемою президентських перегонів постав недостатній фаховий рівень членів виборчих комісій. Непоодинокими були випадки, коли головами, їх заступниками та секретарями призначалися люди, зовсім далекі від організації підготовки та проведення хоч якихось виборів.

Минула виборча кампанія гостро висвітлила і проблему призначення керівників виборчих комісій, як територіальних, так і дільничних. Особливо багато нарікань з боку кандидатів на пост Президента України викликало нерівномірне розподілення керівних посад у розрізі регіонів, та й, зрештою, багатьох не задовольняла і далеко не пропорційна їх кількість. Новосформований склад Центральної виборчої комісії зумів розрядити ситуацію, призначивши в парних округах представників одного кандидата, в непарних – іншого. Просто і водночас чесно, справедливо і прозоро. Більше нарікань не було в жодній із сторін.

Останнє, на чому я хотів би зупинитися, торкаючись теми виборчих комісій, – це припинення повноважень виборчої комісії та члена виборчої комісії, зокрема за систематичне невиконання покладених на нього обов'язків або систематичне чи грубе порушення ним законодавства України. Невизначено виписані в Законі, ці правові норми призводили до безпідставного їх застосування, необґрунтованого припинення повноважень, а інколи перетворювалися на політичну розправу з неугодами. Особливого розмаху ця чорна піар-технологія набула в ніч напередодні голосування 31 жовтня 2004 року, внаслідок

чого Центральна виборча комісія була змушена зазідати упродовж усієї ночі, відновлюючи порушені права цих суб'єктів виборчого процесу – представників одного з кандидатів. А в територіальному виборчому окрузі № 100 нам це зробити не вдалося, що серйозним чином позначилося на результатах голосування як в окрузі, так і в цілому в державі.

Великою проблемою, яка не мала об'єктивних передумов, на цих виборах стало формування списків виборців, їх перевірка та уточнення. Ця проблема була породжена кількома чинниками, передусім, неналежним виконанням органами місцевих рад та міськими, селищними головами обов'язків щодо складання таких списків.

Як потім з'ясувалося, ці списки не були повними і точними. До них було включено осіб, які роками не проживали за зазначеними адресами, або тих, які померли. Натомість до них не були включені особи, які мали право голосувати і проживали у відповідному населеному пункті. Одним словом, якість списків виборців була вкрай низькою. Що «посприяло» цьому – це інше питання, хоча нині правоохоронні органи виявили факти свідомого перекручення відомостей у списках виборців з боку посадових осіб органів місцевого самоврядування. На сьогодні вже є постановлені судами рішення, за якими такі посадові особи притягнуті до відповідальності за недбале ставлення до складання списків та службове зловживання при цьому.

Основною турботою Комісії сьогодні є законодавче визначення такої методики складання списків виборців до парламентських та місцевих виборів, яка б забезпечила отримання і внесення до цих списків максимально повної і точної інформації щодо виборців.

Вкрай необхідним видається передбачення Законом можливості ведення підготовчої роботи спеціально утвореними відділами при місцевих органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також при Міністерстві закордонних справ України щодо формування загальних списків виборців, які б мали бути використані для складання списків виборців на кожній виборчій дільниці.

Без такої підготовчої роботи на якісні списки виборців на виборах 2006 року розраховувати не доводиться.

Маю сказати, що дехто у такій пропозиції уже встиг побачити політичне забарвлення, загрозу застосування адміністративного ресурсу. Та немає тут політики, немає тут адмінресурсу! Є велика проблема організаційного та процедурного характеру, яка загрожує такими наслідками, як порушення виборчих прав десятків, а то й сотень тисяч наших громадян.

На нашу думку, діяльність таких відділів повинна слугувати підготовкою для створення та запровадження Державного реєстру виборців.

Особливо хочемо наголосити на необхідності створення єдиного реєстру судових рішень про визнання громадян недієздатними. Знаємо, що ця проблема порушується не вперше, оскільки питання дієздатності громадян важливе не тільки у виборчих правовідносинах, а й в інших, насамперед – у цивільних. Вважаємо, настав час вирішувати її спільними зусиллями всіх зацікавлених сторін.

Реально оцінюючи ситуацію, маю сказати: вже очевидно, що до наступних виборів нам не вдасться запровадити Державний реєстр виборців, але роботу над ним слід вести паралельно з виробленням удосконаленої методики складання списків виборців.

Споріднене з попереднім питання, яке не можна залишити без уваги, – це перенесений у нову редакцію Закону «Про вибори Президента України» інститут підписних листів. Його було запроваджено у виборчому законодавстві України з метою підтвердження особою, яка збиралася претендувати на посаду Президента України, загальнонаціональної підтримки, що має свідчити про адекватність рішення балотуватися на посаду глави держави. Але в цьому випадку, знову ж таки повертаючись до досвіду останніх виборів, дозволимо собі поставити під сумнів доцільність існування інституту підписних листів. Аргументи, як кажуть, лежать на поверхні: достатньо лише порівняти кількість зібраних окремими кандидатами на пост Президента України підписів на свою підтримку з результатами голосування за них під час виборів. Кількість зібраних підписів значно переважає кількість поданих за багатьох із них голосів виборців. І кого з таких кандидатів хвилює, що Центральна виборча комісія витрачає колосальні ресурси на перевірку цих підписних листів? Не є великим секретом, яким чином ті листи часто-густо складаються. Сподіваюсь, що нове виборче законодавство позбавиться цього виборчого архаїзму.

Та чи не найбільший суспільний резонанс на минулих виборах мали окремі проблемні питання проведення передвиборної агітації. Новий Закон «Про вибори Президента України» досить детально регламентував процедури здійснення агітаційних заходів кандидатами, проте багато його положень у цій частині відзначалися протиріччями, неповнотою, неточністю, що викликало неабиякі складнощі в його застосуванні.

Під час виборчої кампанії широко застосовувалися неприпустимі у цивілізованому суспільстві прийоми маніпулювання нормами Закону і свідомістю виборців. Вважаю – це проблема моральності носіїв влади, кандидатів, представників їхніх штабів, суспільства загалом.

Важливим аспектом організації виборчого процесу та гарантією забезпечення його прозорості й

відкритості, запобігання фальсифікації волевиявлення виборців є незалежне спостереження за виборами.

Відповідно до чинного Закону «Про вибори Президента України» у виборчому процесі можуть брати участь офіційні спостерігачі від кандидатів на пост Президента України, партій (блоків), які висунули кандидатів. Офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій можуть вести спостереження за ходом виборчого процесу. А от питання участі у спостереженні за виборами громадських організацій належної підтримки законодавця не знайшло.

На нашу думку, потрібно надати право на спостереження представникам тих громадських організацій, до статутної діяльності яких належить спостереження за виборами і які вже певний час (скажімо, 2–4 роки) здійснювали свою діяльність у виборчій сфері.

Важливим способом забезпечення гарантованих Конституцією України права громадян на вільне пересування по території України та виборчого права є інститут відкритих посвідчень. Проте на минулих президентських виборах його законодавчі приписи зазнали чи не найбільшого ігнорування, перетворилися на елемент широкомасштабних брудних технологій, що в народі отримали назву «каруселей».

Тому гіркий досвід з маніпулюванням відкритими посвідченнями має бути врахований у законах, які регламентуватимуть проведення майбутніх виборів.

Як бачите, ми провели і пережили надзвичайно складні вибори. Кожний з етапів цього виборчого процесу супроводжувався багатьма проблемами, і часто вони виникали через недосконалість виборчого закону. Але першопричина, на мою думку, була іншою: байдужість до Права і Закону, яку тривалий час громадянам прищеплювала система, що сама подавала у цьому приклад, нехтувала святістю принципу рівності всіх громадян перед його величністю Законом.

Не можна забувати, що в демократичних виборах найважливішими є два моменти: перший – забезпечення належних умов виборцю для його усвідомленого та вільного вибору, і другий – власне його позиція у цьому виборі. Глибоко переконаний, що уроки організації та проведення в Україні президентських виборів 2004 року, ґрунтовний їх аналіз – це безцінний досвід для подальшої діяльності кожного присутнього у цій залі.

Ми чекаємо ваших щирих порад, слухних пропозицій, обґрунтованих зауважень. Тож закликаю вас до активної дискусії, результатом якої будуть конструктивні ідеї, конкретні пропозиції щодо вдосконалення інституту виборів влади.

## Із виступів учасників конференції

### **Безсмертний Р.П., віце-прем'єр-міністр України**

Я нещодавно ознайомився зі збірником, який видала Російська академія наук. Називається він «Реформа переходного періода». І, як завжди буває, тираж такої книги — лише 500 примірників. Там є невелика стаття, яка стосується адміністративної системи, і в ній є фраза: «Адміністративно-територіальное устройство всех постсоветских стран — это провокатор на бесконечные конфликты». Як кажуть: кому що, а я — за своє.

Шановні колеги! Зберігаючи нинішню систему територіального устрою, систему розподілу адміністративних повноважень, ми будемо провокувати без кінця в ході виборчого процесу конфлікт. Я поясню чому. Ми маємо ту систему внутрішньої субрегіоналізації, яка не дає можливості включити демократичні інститути. Можу сказати, що український народ залишається далеким від впливу на формування влади, і фраза пана Краулі про те, що «у виборчому процесі ми маємо зрозуміти, де місце кожного органу влади: і

Верховної Ради, і Кабінету Міністрів, і Центральної виборчої комісії», похідна, поки ми не зрозуміємо: вибори проводить, здійснює, контролює, забезпечує повновладний господар виборчого процесу — український громадянин!

Подивіться, будь ласка, на нормативну базу забезпечення виборчого процесу в Україні. Звільнімося від безкінечного бажання диктувати громадянам волю влади. Не держава буде громадянське суспільство, а громадянське суспільство формує державний орган, тому лише такий підхід може забезпечувати демократизм у суспільстві. Наша думка про те, що держава має ошчасливити народ, — це помилкова думка. Думка багатьох чиновників про те, що «нам з народом не пощастило», — це помилкова думка. Народ — мудрий, він усім покаже їхні місця, тільки не треба йому нав'язувати без кінця волю держави. Для цього його повноважні



представники в парламенті мають прийняти правила гри, а правила гри, як каже народна мудрість, від Бога, і від Бога вони тому, що дуже складна дорога до їх прийняття.

Тож я вас запевняю, шановні учасники конференції, шановна президіє! Якщо хоч на йоту ми відхиляємося від установленної процедури, це означає, що ми забираємо боже із законів. Процедура складна тільки тому і тільки для того, щоб у законах було збережено оте боже, що йде від народу, що йде від суспільства.

### **Томенко М.В., віце-прем'єр-міністр України**

На мою думку, зараз вже не треба говорити про повагу до слів «закон» і «законодавство». Нинішня ситуація вимагає аналізу та дискусії про експертну, інституційну діяльність у регулюванні правовідносин під час виборів, а також про корпоративну етику та громадський контроль за перебігом виборчої кампанії. Передусім, ми

маємо звернутися саме до цих категорій, оскільки треба свідомо підходити до того, що навіть допрацьована і вдосконалена версія нашого виборчого законодавства не може врахувати всю масу практичних нюансів, які виникають під час конкретної виборчої кампанії.

Існує проблема з партійними списками: яка тепер роль рядо-



вого члена партії, як формується партійний список, як відбувається процедура внутрішньопартійної демократії? Звичайно, можна сказати, що ці норми відносяться до статутної діяльності партії, але загальні, принципові норми формування партійних списків мають бути нормою чинного законодавства. Я, як ви знаєте, пропонував певні позиції, які стосувались мінімального преференційного підходу, щоб виборець мав можливість все-таки обрати людину, а не лише назву партії. Я виступав за те, щоб збалансувати регіональний і загальнонаціональний рівні з точки зору висунення і представництва депутатів, а та-

кож за те, щоб до складу кожної чергової п'ятірки єдиного виборчого списку партії чи блоку була включена принаймні одна жінка. Але проблеми і досі залишаються невирішеними. Через це існує небезпека у формуванні нового складу парламенту: чи партійний список затверджуватимуть дві людини — голова партії та генеральний секретар, чи все-таки це питання буде обговорюватись у ширшому колі.

Я вважаю, що, дебатуєчи про вибори, ми повинні співвідносити виборчу кампанію з реформуванням усіх сфер життєдіяльності, які потрібно проводити вже з новим складом парламенту та з оновле-

ною системою місцевого самоврядування.

Минулі вибори 2004 року були найбруднішими та найаморальнішими.

Гадаю, чим більше ми будемо аналізувати та виправляти проблеми минулих виборчих кампаній, тим більшою стає ймовірність того, що такі порушення не повторяться. Найголовніше, щоб ми думали, як захистити себе і суспільство під час виборів від слів «бруд», «аморальність» і «гроші», і замінити їх на слова «дискусія», «діалог» і «громадське волевиявлення».

## Енберг Мортен, керівник Проекту з питань виборів та управління Офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні

Хочу скористатися нагодою та подякувати нашим українським партнерам у цілому та Центральній виборчій комісії зокрема за їх готовність співпрацювати з Координатором проектів ОБСЄ в Україні протягом попередніх та наступних виборів.

Існують два головні документи, яких дотримується Координатор проектів ОБСЄ в Україні. Найважливішим є Меморандум про взаєморозуміння між Україною та ОБСЄ, підписаний у 1999 році. Цей документ передбачає нову форму співробітництва між Урядом України та ОБСЄ, що базується виключно на проектах, які ми розробляємо на прохання українського Уряду разом з відповідними українськими установами. Перед виконанням проекти схвалюються Міністерством закордонних справ України.

Оскільки Україна є країною-учасником ОБСЄ, наша робота ґрунтується на стандартах ОБСЄ. Це — Копенгагенський документ та Стамбульська декларація, яка

встановлює, що країни-учасники погоджуються відразу слідувати рекомендаціям Бюро демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ), заснованим на спостереженнях місії спостереження за виборами. Тому рекомендації БДІПЛ також слугують основою для нашої роботи в Україні.

Тут варто згадати, що Координатор проектів ОБСЄ в Україні та БДІПЛ/ОБСЄ діють на підставі різних мандатів. Координатор проектів ОБСЄ тільки допомагає Україні у впровадженні рекомендацій БДІПЛ та надає допомогу у виборчому процесі, виходячи з вимог України.

Це приводить нас до третього типу документів, які є важливими для нашої роботи, — угоди про співпрацю між Координатором проектів ОБСЄ та його партнерськими установами, в даному випадку — Центральною виборчою комісією. Протягом президентських виборів 2004 року співробітництво між Центровиборчкомом



та Координатором проектів ОБСЄ базувалось на Плані дій, розробленому спільно з Комісією. Він включав заходи у сфері ЗМІ, правових норм та виборчих процедур. В основному План дій перераховував заходи, які вважалися необхідними для поліпшення та подальшого зміцнення виборчого процесу в Україні. Координатор проектів ОБСЄ тоді виступив як координатор цих дій з метою впровадження заходів, перерахованих у Плані дій, відповідною організацією на загальнонаціональній основі.

Завдяки готовності Центральної виборчої комісії прийняти допомогу від Координатора проектів ОБСЄ та завдяки індивідуальному професіоналізмові її членів співробітництво було дуже плідним.

Перед парламентськими виборами 2006 року Координатор проектів ОБСЄ готовий всебічно допомогти Україні та продовжити працювати неупереджено і об'єктивно. З цією метою ми нині розробляємо План дій разом із Центральною виборчою комісією. Виходячи з рекомендацій БДПЛ, План включає такі основні теми:

1. Допомога у вдосконаленні виборчого законодавства.

2. Допомога у підвищенні рівня правової обізнаності виборців.

3. Допомога у розробці та виданні посібників для суб'єктів виборчого процесу.

4. Допомога українському керівництву в організації голосування за кордоном.

5. Допомога у підвищенні освіти осіб, залучених до організації та проведення виборів, а також розгляданні виборчих скарг.

6. Допомога у створенні якісних списків виборців для організації та проведення виборів у 2006 році та наступній передачі до єдиного реєстру виборців.

7. Допомога виборцям з обмеже-

ними можливостями в реалізації їх виборчого права.

8. Допомога у забезпеченні вільного, рівного та чесного доступу кандидатів до засобів масової інформації та підвищення журналістських стандартів у висвітленні виборчої кампанії.

Ми вбачаємо в цій ініціативі ще один доказ готовності Центральної виборчої комісії зробити все від неї залежне для проведення чесних та прозорих виборів.

Політика Координатора проектів ОБСЄ залишається незмінною: наша єдина мета — допомогти Україні, виходячи з її потреб, у подальшому вдосконаленні процесу виборів.

### **Волков В.П., член Центральної виборчої комісії Російської Федерації**

Уважаемые участники конференции!

Позвольте мне выполнить поручение моих коллег — членов Центральной избирательной комиссии России и ее Председателя А.А. Вешнякова и передать вам всем самые теплые и искренние пожелания крепкого здоровья, оптимизма и личного благополучия.

Нам представляется совершенно оправданным, что организаторы конференции не стали, как говорят, по горячим следам обсуждать итоги выборов Президента Украины, а за эти почти полгода осмыслили и сами итоги той сложной политической кампании, и дали возможность подумать над этой темой всем тем, кто неравнодушен к судьбе Украины, и хочет политической стабильности, экономического процветания этой страны и желает благополучия гражданам Украины.

Меня, как представителя избирательной системы своей страны и участника всех туров выборов

Президента Украины в качестве координатора группы международных наблюдателей от центральных избирательных комиссий государств-участников СНГ, интересует роль и значение международных избирательных стандартов, которых они оказывают на саму процедуру организации и проведения выборов избирательными комиссиями, а также их значение в ходе мониторинга выборов.

Проект европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод был подготовлен по инициативе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и одобрен участниками международной конференции Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (АОВЦВЕ), состоявшейся 26–28 сентября 2002 года в Москве.

В декабре 2003 года и марте 2004 года состоялись заседания Совета по демократическим выборам, действующего в рамках



Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), на которых были рассмотрены и поддержаны положительные заключения экспертов Совета о нашем проекте Конвенции.

12 марта 2004 года на своем заседании Венецианская комиссия, высказав ряд рекомендаций, одобрила проект Конвенции и сделала вывод о том, что «принятие Конвенции о стандартах выборов может стать важным шагом в деле гармонизации избирательного законодательства во всей Европе в соответствии



с принципами європейського електорального насліддя». В этой связи Венецианская комиссия приветствовала работу по подготовке этого документа, проделанную АОВЦВЕ.

Однако, по информации Комиссии, направленной в ЦИК России в октябре 2004 года, вопрос о принятии конвенции в электоральной сфере не стоит на повестке дня Комитета Министров Совета Европы из-за возражений делегаций ряда стран, настроенных против разработки обязывающего инструмента в этой области или хотя бы более детального и более эффективного инструмента, чем статья 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. По мнению Венецианской комиссии, представляется затруднительным сказать, когда данный вопрос снова будет поднят соответствующими органами Совета Европы.

Почему же реакция основных европейских стран на проект Конвенции была негативной?

Основной аргумент такой: в европейских странах уже существует устоявшаяся система проведения демократических выборов, и в принятии конвенции нет необходимости. Тем более, что в некоторых странах это потребовало бы внесения изменений в действующие конституционные акты.

Но за этими объяснениями кроется, на наш взгляд, более широкий политический контекст.

Наблюдение за выборами и оценка их соответствия «нормам демократии» стали излюбленным полем деятельности таких международных организаций, как Совет Европы, ОБСЕ, Евросоюз и многочисленных неправительственных организаций, выпол-

няющих зачастую политический заказ вне зависимости от того, как в действительности проводились подготовка к выборам и сами выборы в том или ином государстве. Именно это и является причиной нежелания западноевропейских стран и организаций, в которых они доминируют, принимать единые для всех нормы и стандарты выборов. Нынешняя ситуация позволяет им в выгодном для себя русле трактовать подготовку, проведение и итоги выборов в любой стране.

Делегация России в ПАСЕ намерена и впредь инициировать на сессиях и в соответствующих рабочих органах ПАСЕ обсуждение вопроса о введении общих европейских стандартов проведения выборов, их мониторинга и оценки результатов.

## **ВПЛИВ СУДОВИХ РІШЕНЬ НА ОРГАНІЗАЦІЮ ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ 2004 РОКУ**

**Мельник М.І.,**  
**заступник Голови Центральної виборчої комісії**

Вибори-2004 вперше наочно і яскраво показали дійсну роль суду у функціонуванні українського суспільства. Після цих виборів влада і суспільство мають зрозуміти, що суд — це не третя, як звикли вважати, а самостійна та вирішальна гілка влади. Вирішальна в тому плані, що, вирішуючи соціальний конфлікт, саме суд ставить крапку в розумінні та застосуванні закону, в тому числі виборчого. У такому розумінні суд є останньою правовою інстанцією, яка визначає правомірність рішень, дій та бездіяльності суб'єктів виборчого процесу. Суд своїми рішеннями в принципі може змінити все і на всіх етапах виборчого процесу — аж до встановлення результатів виборів. І це на минулих виборах було продемонстровано.

Слід зазначити, що в останній виборчій кампанії суди вирішували величезну кількість справ (понад 130 тисяч), які стосувалися різних аспектів виборів на всіх етапах виборчого процесу: неправильності у списках виборців; формування та діяльності виборчих комісій; дій, рішень та бездіяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, проведення передвиборної агітації, діяльності кандидатів на пост Президента України тощо.

Аналіз судових рішень на виборах 2004 року, стану судової системи, виборчого та процесуального законодавства дає змогу виявити низку проблем, які можуть перешкоджати справедливому та пра-



вовому розгляду виборчих спорів на майбутніх виборах, а значить, негативно впливати на організацію виборів.

Зокрема, це стосується таких проблем.

*Проблема правильного та однакового застосування закону* — в багатьох випадках одні й ті ж самі

положення закону стосовно однакових за своїм змістом правових ситуацій суди застосовували по-різному. Наприклад, це стосується підстав рішень щодо включення громадян до списків виборців: в одних випадках суди виходили з фактичного місця проживання, вважаючи, що реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації виборчих прав громадян (таку позицію займали більшість судів), в інших — пов'язували можливість включення до списку виборців із відміткою в паспорті про реєстрацію місця проживання (так, в одному випадку суд вказав, що постійне місце проживання особи підтверджується (цитую) «зокрема, на сторінках 11–16 паспорта громадянина України»). Це ж саме стосується голосування за відкритими посвідченнями під час повторного голосування 26 грудня 2004 року: в одних випадках суди займали формальну позицію і не задовольняли вимоги скарги про включення до списків осіб, які звернулися до територіальних виборчих комісій з цього питання до 12 години останньої суботи перед голосуванням (25 грудня), в інших — задовольняли, вважаючи пропущення встановленого законом строку звернення до територіальної виборчої комісії з поважних причин.

*Проблема правової обґрунтованості судових рішень* — у багатьох випадках рішення суду не мають належного мотивування, з них важко зрозуміти, з чого саме суд виходив, постановляючи рішення, посиляння на норми закону при вирішенні аналогічних правових ситуацій істотно відрізнялися — в одних випадках суди керувалися лише положеннями виборчого законодавства, в інших — виходили з норм процесуального законодавства, в третіх — застосовували і ті, й інші, причому різні. Це, з правової точки зору, видається неприпус-

тимим. Адже, по-перше, сам закон вимагає, щоб рішення суду було належним чином мотивованим і юридично обґрунтованим. По-друге, рішення має бути зрозумілим для тих, до кого воно звернуто, з нього має з усією однозначністю випливати суть проблеми і правильність шляху її розв'язання. По-третє, виконання судового рішення має бути усвідомленим, щоб у подальшій діяльності з організації виборів аналогічні порушення не допускалися.

*Проблема законності судових рішень*. Без сумніву, рішення суду, які набрали законної сили, підлягають обов'язковому виконанню. Однак в окремих випадках виборчі комісії опинялися у складній правовій ситуації, обумовленій різними приписами закону та рішенням суду.

*Проблема виконання судових рішень*. Вона має два аспекти: 1) об'єктивну (фактичну, часову) неможливість виконання судового рішення; 2) відверте чи приховане ігнорування такого виконання. Перший аспект має місце тоді, коли суд постановляє рішення, але виконати його неможливо чи вкрай складно з огляду на те, що відповідний етап виборчого процесу минув чи минає. У таких випадках виконання судового рішення, крім усього іншого, може породжувати нові конфлікти, ускладнювати організацію проведення виборів на певній виборчій дільниці, у певному виборчому окрузі чи навіть у межах усїєї країни. Цей аспект пов'язаний з двома моментами — із швидкоплинністю виборчого процесу та неоперативністю розгляду справ судом.

Другий аспект зазначеної проблеми був пов'язаний із фактичним бойкотуванням виконання судових рішень, у тому числі виборчими комісіями. Зокрема, це мало місце в частині розгляду питання про включення до складу дільничних виборчих комісій представників деяких кандидатів на пост Президента України і забезпечення цим кандидатам пропорційної частки керівних посад

у таких комісіях. Тут слід сказати, що в подібних ситуаціях суди по-різному вирішували питання по суті — в одних випадках вони прямо зобов'язували виборчі комісії включити до їх складу відповідні кандидатури чи поновити повноваження певних членів комісії, в інших — зобов'язували комісії розглянути це питання. З точки зору організації виборів такі підходи судів у формулюванні своїх рішень істотно різняться між собою, що не може вважатися правильним.

Слід мати на увазі, що на майбутніх виборах суд може бути втягнутий у відповідні виборчі технології. Спеціально організовані звернення до суду, в тому числі з надуманих підстав чи формальних приводів, можуть відволікати увагу організаторів виборчого процесу від нагальних проблем виборів, ускладнювати та дезорганізувати їх роботу.

Аналіз судових рішень у справах з виборчих спорів минулих президентських виборів підтверджує таку можливість, оскільки багато судових рішень постановлялося щодо звернень, які надходили від різних суб'єктів, але були однаковими за змістом, формулюванням обставин справи та вимог. Зокрема, це стосується численних звернень виборців — жителів кількох регіонів нашої країни — до суду з вимогою визнати недійсними підсумки голосування з певної причини, а саме: неможливості реалізувати своє активне виборче право шляхом голосування «на дому».

З урахуванням тенденцій розвитку соціально-політичної та правової ситуації в Україні можна прогнозувати підвищення ролі суду в наступній виборчій кампанії, а значить, у збільшенні впливу суду на організацію та проведення виборів. Це вже сьогодні обумовлює стратегічний настрій на забезпечення дотримання принципів верховенства права та законності всіма органами та особами, причетними до виборчого процесу.

**ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК****Ставнійчук М.І.,  
заступник Голови Центральної виборчої комісії**

У своєму виступі хотіла б зупинитися на концептуальних засадах розвитку виборчого законодавства України, навмисно уникаючи характеристики конкретних положень виборчих законів.

Після чергових виборів Президента України, які пройшли в надзвичайно складних соціально-політичних умовах, Україна знову стоїть перед вибором шляхів та форм подальшого демократичного вдосконалення організації владних структур, як представницьких органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. Президент України Віктор Ющенко неодноразово заявляв: «Ми вчимося демократії». Зрозуміло, що в умовах політичної демократії, за яких вибори є основною, пріоритетною формою безпосередньої демократії, питання послідовного та системного реформування виборчого законодавства України є надзвичайно актуальними. Виходячи з досвіду постсоціалістичних країн, можна зробити висновок, що проблеми створення виборчого законодавства, якісно адекватного конституційному і державному ладу, об'єктивно посідають одне з центральних місць у політичному процесі за умов виключно демократичного напрямку їх розвитку. Реформування влади невіддільне від реформування виборчої системи в її широкому розумінні.

Створення нових виборчих законів є фактично ознаменуванням нових, кардинальних змін у суспільстві.

Як сьогодні розцінювати практику підзаконного регулювання питань організації підготовки та проведення виборів? На нашу думку, тут варто виходити з двох позицій:

1) забезпечення виконання приписів статті 8, пункту 20 частини першої статті 92, статей 77, 103 Конституції України щодо регулювання виборів виключно законами України;

2) оцінки організації роботи Центральної виборчої комісії.

З точки зору оцінки роботи Центральної виборчої комісії слід відзначити високий кількісний і якісний показник діяльності Комісії із забезпечення організації підготовки і проведення виборів. Об'єктивним показником цього є те, що жоден із підзаконних актів у частині роз'яснення положень виборчого закону, прийнятих Центральною виборчою комісією, на жодних виборах не був скасований Верховним Судом України.

А от із позицій неухильного дотримання зазначених положень Конституції сьогодні є надчим серйозно задуматись і, як на нашу думку, в першу чергу — законодавцю і організаторам виборів. Тенденція очевидна: майже кожна важлива процедура виборчого процесу через недостатність її регулювання у відповідному законі підсилюється на рівні підзаконного регулювання, здебільшого Центральною виборчою комісією. Крім того, правове забезпечення виборів здійснюється також Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, Державною податковою адміністрацією, Державним казначейством України тощо. Загалом, це негативна тенденція з точки зору чистоти теорії застосування Закону у сфері народовладдя. Хоча слід зазначити, що майже кожна сфера суспільних відносин регулюється, поряд із законодавчими актами, також і



підзаконними нормативно-правовими актами. Разом з тим, не можна ігнорувати положення статті 92 Конституції України, якими закріплена винятковість законодавчого регулювання суспільних відносин у сфері виборів і референдумів, тобто нормативно-правовими актами вищої юридичної сили. Тим більше, що йдеться не про прості закони України: теорією конституційного права України виборчі закони традиційно відносяться до номінальних конституційних законів, прийняття яких прямо передбачено Конституцією України. Ці закони не випадково мають спеціальний статус і повинні мати також і спеціальний механізм щодо їх реалізації та захисту. Крім того, це питання не лише теоретичної невідповідності, воно має серйозний практичний аспект — за необхідності прийняття значної кількості підзаконних актів члени Центральної виборчої комісії майже не мають можливості виїжджати в територіальні виборчі округи, безпосередньо на місцях контролювати однакове застосування закону і додержання виборчих прав громадян, надавати практичну допомогу територіальним виборчим комісіям тощо.

Зради об'єктивності дослідження зауважимо також, що розвитку цієї тенденції у часі властиві такі особливості:

по-перше, самі закони, безперечно, передбачають, що Центральна виборча комісія або інший державний орган повинні прийняти відповідне роз'яснення, оскільки на це прямо вказує той чи інший припис Закону;

по-друге, недолугість законодавчого регулювання об'єктивно зумовлює необхідність прийняття методичних роз'яснень;

по-третє, згодом більшість положень методичних роз'яснень Центральної виборчої комісії з окремих питань виборчого процесу стає нормою Закону, але, як правило, вже в наступних законодавчих актах.

Разом з тим, незважаючи на всі складнощі та негативні тенденції, варто зауважити, що постійно триває процес інтенсивного напрацювання нових за змістом та формою законодавчих актів, пошуку нових виборчих процедур, які, з одного боку, створюють або мають на меті створити можливості для гарантування виборчих прав громадян України, з іншого — забезпечують або спрямовані на забезпечення контролю за законністю виборів, унеможливлення фальсифікацій. Таким чином, в цілому виборче законодавство розвивається системно, комплексно, поступово набуваючи ще однієї пріоритетної, як на мою думку, мети — максимальної уніфікації виборчих процедур.

На наше глибоке переконання, найкращий варіант уніфікації пов'язаний з кодифікацією всього масиву законодавства про вибори і референдуми шляхом прийняття Кодексу про вибори і референду-

ми. Однак підготовка цього акта вже тривалий час об'єктивно, через передусім політичні питання, не здійснюється, хоча досить непогана концепція його свого часу вже була підготовлена.

З цієї кампанії всі повинні вивести свої уроки — і законодавець, і організатори виборів.

На нашу думку, пріоритетними напрямами майбутнього розвитку виборчого законодавства України повинні бути:

- остаточне вирішення проблем уніфікації виборчих процедур під час усіх видів виборів і референдумів;

- вирішення проблем оптимізації виборчих процедур, які, з одного боку, забезпечать жорсткий контроль за законністю та відкритістю цих процедур, з іншого — дадуть можливість запровадити зрозумілі, реальні для виконання на практиці процедури — зрозумілі як організаторам виборів, так і громадянам;

- вирішення питань щодо, так би мовити, «кадрового» забезпечення виборів. Адже Центральна виборча комісія під час виборчого процесу через його стислі строки і строки повноважень виборчих комісій та через значне навантаження не має можливості щоразу проводити належну підготовку членів виборчих комісій. У зв'язку з цим варто розглянути досвід навчання і підвищення кваліфікації (від кількадечних до кількатижневих), що має місце в інших сферах державного управління — спеціалізовані організації, які в установленому законодавством порядку отримали відповідну ліцензію чи дозвіл, проводять на платній основі такі навчання чи підвищення кваліфікації, піс-

ля яких особа отримує необхідні знання, уміння, навички та, звичайно, відповідний сертифікат, свідоцтво;

- безперечно, пріоритетом розвитку новітнього законодавства повинно стати створення системи гарантування конституційних виборчих прав громадян України відповідно до системи міжнародних стандартів виборчого права. Зокрема, це стосується організації голосування громадян з обмеженими можливостями, створення їм умов для голосування у приміщеннях для голосування та забезпечення загальних принципів виборів при голосуванні таких осіб за межами приміщень для голосування;

- видається важливим також відпрацювання соціально-економічних інститутів при організації виборів, які традиційно в усіх попередніх та чинних законах про вибори недопрацьовані. Це — всі аспекти і юридичні питання фінансування та контролю за фінансуванням виборів, функціонування виборчих комісій як юридичних осіб, всебічне правове регулювання оплати праці членів виборчих комісій та осіб, які залучаються до роботи в комісіях, вирішення питань щодо відшкодування коштів тощо.

Виконання зазначених пріоритетних завдань повинно дати можливість одночасно забезпечити надзвичайно важливі суспільні завдання — забезпечити законність проведення виборів, їх легітимність, підвищити рівень довіри громадян України до результатів виборів, звести до мінімуму претензії міжнародної спільноти щодо чесності, прозорості виборчих кампаній в Україні.

## РОЛЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ

**Завалевська В.О.,**  
член Центральної виборчої комісії

Протягом років незалежності України вибори народних депутатів України та Президента України щоразу проводилися за новими законами, які поступово розширювали коло повноважень політичних партій у виборчому процесі. Згідно із Законом України «Про вибори Президента України» кандидата на пост Президента України могла висувати політична партія, яка була зареєстрована в установленому Законом порядку не пізніше як за рік до дня виборів, або виборчий блок політичних партій за умови, що до його складу входять партії, зареєстровані не пізніше як за рік до дня виборів.

На початку виборчої кампанії з виборів Президента України 2004 року, за даними Міністерства юстиції України, яке відповідно до покладених на нього повноважень здійснює реєстрацію політичних партій, кількість зареєстрованих політичних партій становила 98, а на минулих президентських виборах 1999 року їх було 75.

Із 98 зареєстрованих Міністерством юстиції України політичних партій відповідно до Закону могли скористатися правом бути суб'єктом виборчого процесу, тобто висувати кандидата на пост Президента України, 96 партій. На практиці цим правом скористалися лише 17 політичних партій.

Варто зауважити, що, крім 17 політичних партій, які стали суб'єктами виборчого процесу, не були сторонніми спостерігачами й інші партії.

У липні 2004 року 47 політичних партій також провели свої з'їзди на підтримку того чи іншого кандидата на пост Президента України.

Отже, сьогодні можна стверджувати: в Україні чітко простежується тенденція зростання активності політичних партій, зокрема шляхом участі у виборчих кампаніях.

Закон України «Про вибори Президента України» визначив, що суб'єктом виборчого процесу може бути не лише партія, яка висунула кандидата на пост Президента України, а й виборчий блок політичних партій, і передбачив певні вимоги та порядок їх утворення. Зокрема, з'їзди (збори, конференції) політичних партій, які приймають рішення про утворення виборчого блоку партій, можуть відбутися в будь-який час до проголошення Центральною виборчою комісією початку виборчого процесу.

Однак, слід зазначити, що у виборчій кампанії 2004 року не було утворено жодного виборчого блоку партій, політичні партії виступили у виборчому процесі самостійними суб'єктами, тоді як на виборах Президента України 1999 року було утворено один виборчий блок партій — «Виборчий блок партій — наш Президент Євген Марчук!», а на парламентських виборах 2002 року — 12 виборчих блоків політичних партій.

Практика показує, що в Україні блокування політичних партій притаманне скоріше виборам до законодавчого органу, ніж виборам глави держави.

Окрім права висування кандидатів на пост Президента України та права об'єднання у виборчі блоки, політичні партії — суб'єкти виборчого процесу на виборах Президента України 2004 року мали право брати певну, інколи опосередковану, участь у таких ви-



значальних етапах виборчого процесу, як утворення територіальних та дільничних виборчих комісій, проведення передвиборної агітації, у тому числі з використанням майна політичної партії, а також сприяти дотриманню засад виборчого процесу та норм виборчого законодавства учасниками виборчого процесу шляхом направлення та реєстрації своїх уповноважених представників з правом дорадчого голосу в Центральній виборчій комісії, довірених осіб у територіальних виборчих округах, офіційних спостерігачів.

Законом України «Про вибори Президента України» передбачено, що склад територіальних та дільничних виборчих комісій формується на підставі подань від кандидатів на пост Президента України. Кандидат на пост Президента України, висунутий політичною партією, має певні переваги у виборчому процесі завдяки наявності партійної підтримки. Враховуючи, що політичні партії є суб'єктами виборчого процесу, які мають розгалужену організаційну структуру та своїх прихильників на більшій частині території держави, то саме вони фактично забезпечують добір кандидатур до складу виборчих комісій.

Політична партія — суб'єкт виборчого процесу під час виборів покликана забезпечити кандидата на пост Президента України, якою вона висунула, значною підтримкою у здійсненні багатьох виборчих процедур. З огляду на це

вона повинна мати організаційні, правові можливості щодо такого забезпечення, які, на нашу думку, мають бути закріплені на законодавчому рівні.

Тенденція підвищення та зміцнення ролі політичних партій, які є

одними з найвпливовіших суб'єктів у виборчому процесі, має сприяти реалізації у повному обсязі конституційних прав виборців, створенню умов для демократичного волевиявлення громадян України під час майбутніх виборчих кампаній.

## **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ**

**Магера А.Й.,  
член Центральної виборчої комісії**

Аналізуючи проблеми, на які наражалася Центральна виборча комісія при організації передвиборної агітації під час проведення президентських виборів 2004 року, передусім, скажу, що основні проблеми, які ускладнювали роботу Комісії у цій частині, — це великий обсяг заходів і мало часу для їх реалізації. Але з цим нічого не поробиш — така вже особливість діяльності Центральної виборчої комісії, адже виборчий процес швидкоплинний і є явищем загальнонаціонального масштабу.

Крім цього, проблеми спричинялися недосконалістю нормативно-правової бази проведення виборів Президента України, її новизною, а також безпрецедентною кількістю кандидатів на пост Президента України та скарг, поданих до Комісії учасниками виборчого процесу.

Щодо останніх, зауважу, що доцільно було б, аби розглядом спорів, які виникають у сфері передвиборної агітації у засобах масової інформації, взагалі займалася окрема інституція, зважаючи на їх кількість, специфіку та необхідність володіння спеціальними знаннями для їх розгляду.

Негативним нововведенням Закону України «Про вибори Президента України» стало положення частини шостої статті 60, відповідно до якого

Центральна виборча комісія разом із Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення та Державним комітетом телебачення і радіомовлення України зобов'язані визначити середньозважений показник вартості одиниці друкованої площі та ефірного часу в засобах масової інформації, на основі якого потім ЗМІ повинні встановлювати свої розцінки на розповсюдження матеріалів передвиборної агітації. При цьому законодавець не встановив ні методики, за якою повинен визначатися цей показник, ні її форми — чи це фіксована цифра, чи це діапазон цифр. Крім того, законодавець, встановлюючи таке положення, не врахував об'єктивної дії ринкових механізмів на ринку засобів масової інформації, зокрема таких, як попит і пропозиція, конкуренція тощо. Адже нерейтинговий ЗМІ, встановивши надто високі розцінки, позбудеться останніх своїх клієнтів і не залучить нових, а ЗМІ рейтинговий, популярний не повинен «страждати» за інших і не зобов'язаний «ділитися» своїм прибутком, здобутим у результаті професійної, копіткої праці, з кандидатами на пост Президента України лише через те, що йдуть вибори. Зауважу, що зазначене положення Закону викликало чималу хвилю невдоволення з боку представників ЗМІ, а його реалі-



зація на практиці виявилася вкрай важкою як для органів, що повинні були визначати середньозважений показник, так і для ЗМІ.

Тому, на мою думку, таку величину необхідно обов'язково скасувати, натомість слід передбачити, що розцінки вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу встановлюються відповідним засобом масової інформації у розмірі, що не може перевищувати розміру середньоарифметичного значення ціни за комерційну рекламу (рекламу, розповсюдження якої має на меті отримання прибутку) за останній квартал року, що передую року проведення виборів Президента України. При цьому засоби масової інформації можуть розраховувати розцінки вартості одиниці друкованої площі (ефірного часу) окремо для робочих днів і окремо — для вихідних та святкових днів, а також окремо — для

різних за кількістю потенційної аудиторії ефірного часу чи друкованої площі. Також не потрібно всім електронним ЗМІ України надсилати свої розцінки до Центральної виборчої комісії — це нічого не вирішує, лише ускладнює і без того вкрай напружену в період виборчого процесу роботу канцелярії управління документального забезпечення Секретаріату Комісії.

Для фіксування встановленої розцінки та можливості контролю достатньо буде одноразово опублікувати цю розцінку в друкованому ЗМІ. Також слід визначити в Законі, що ці правила розповсюджуються лише на встановлення засобами масової інформації тих розцінок, за якими будуть розповсюджуватися матеріали передвиборної агітації за рахунок коштів

виборчих фондів кандидатів на пост Президента України.

Крім цього, оскільки за своєю суттю передвиборна агітація є рекламою, вважаю за необхідне зобов'язати ЗМІ усі матеріали передвиборної агітації означати як такі, а не лише політичну рекламу, як це визначено у частині десятій статті 64 Закону України «Про вибори Президента України».

## ЗАХИСТ КОНСТИТУЦІЙНИХ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

**Писаренко А.А.,**  
член Центральної виборчої комісії

Вибори Президента України, як і будь-які вибори до органів державної влади, — суть демократії, оскільки вони забезпечують контроль за управлінням державою з боку громадян України як єдиних носіїв державної влади в Україні. Вони створюють можливість впливати на поведінку керівництва держави, змушуючи останніх діяти у відповідності з настроями та в інтересах населення, виконувати обіцянки, дані в період виборчої кампанії.

Обрання Президента України безпосередньо народом свідчить про велике значення для України цієї посади.

Конституція України визначає, що Президент України одержує свої повноваження в результаті проведення виборів на основі загального, рівного й прямого виборчого права при таємному голосуванні.

Вільні демократичні вибори є важливим інструментом легітимності влади, а воля більшості — основним фактором демократії.

На моє глибоке переконання, нині назріла нагальна потреба у вдосконаленні чинного виборчого законодавства шляхом внесення змін до деяких нормативно-правових актів України в частині захисту конституційних прав виборців.

Так, наприклад, забезпечувати реалізацію конституційного виборчого права громадянина України можна так: під час головування член дільничної виборчої комісії, видаючи виборцю бюлетень, робить відповідну відмітку на сторінках «особливі відмітки» в паспорті громадянина України про його участь у голосуванні на відповідній дільниці.

До речі, кожен громадянин України має паспорт, у якому є певна кількість сторінок «особливі відмітки», що протягом життя громадянина можуть не заповнюватися взагалі, а якщо заповнюються, то все одно не всі. То чому б не використати ці сторінки, перше, для забезпечення реалізації виборчого права, а по-друге, для унеможливлення зловживань та фальсифікацій під час виборів? Таким чином можна було б уникнути подвійного голосування на виборах.

Одночасно у виборчому процесі можна було б навіть відмовитись від такого інституту виборчого права, як відкріпні посвідчення, запровадивши процедуру внесення відомостей про виборця до списків виборців на підставі паспорта громадянина України, в якому відсутня від-



мітка про отримання виборчого бюлетеня.

Громадянин, який перебуває, наприклад, у відрядженні, відпустці тощо, міг би звернутися до будь-якої виборчої комісії та, уникнувши процедури отримання відкріпних посвідчень, реалізувати своє виборче право.

Спрощена процедура внесення змін чи доповнень до списків виборців на підставі паспорта громадянина України будь-якою виборчою комісією була б запорукою реалізації виборчих прав громадян більшою кількістю виборців.

Запровадивши такий або подібний механізм фіксації та обліку участі громадян у виборах, можна було б спростити процедуру перерахунку голосів у разі необхідності.

Крім того, при розслідуванні кримінальних справ за фактами порушень виборчого законодавства правоохоронні органи могли б так само здійснювати перевірку участі в голосуванні тієї чи іншої особи.

Враховуючи викладене, пропонуємо включити до Рекомендацій, що будуть прийняті міжнарод-

ною конференцією, тезу щодо невідкладності вирішення питання забезпечення виборчих прав громадян України в частині внесення змін та доповнень до списків виборців та вирішення питання щодо необхідності голосування за відкритими посвідченнями, а також звернутися до Верховної Ради

України з пропозицією взяти до уваги ці питання при вдосконаленні виборчого законодавства у зв'язку з тим, що неприйняття відповідних змін та доповнень до чинного виборчого законодавства в подальшому може призвести до фальсифікації на виборах та порушення конституційних прав громадян.

## ПІДВИЩЕННЯ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ СУБ'ЄКТІВ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

### Чупахін О.М., член Центральної виборчої комісії

Створення умов для вільного формування волі виборців та її вільного виявлення при голосуванні неможливе без досконалого знання визначених законом норм, що регулюють права та обов'язки учасників виборчого процесу, від рядових виборців до найвищих посадовців та державних органів, тому що всі ми вже неодноразово переконувались, як їх дії чи бездіяльність впливають на хід виборчого процесу і на його результати та настрої суспільства.

У зв'язку з цим питання підвищення правової культури сьогодні має неабияке значення для організації та проведення виборів таким чином, щоб вони були не джерелом конфліктів та потрясінь, а сприяли подальшій демократизації держави, консолідації суспільства.

Забезпечення організації процесу підвищення правової культури учасників виборчого процесу і референдумів покладено на Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації.

У Законі України «Про вибори Президента України» визначено, що виборчий процес — це здійснення суб'єктами цього процесу

виборчих процедур, передбачених цим Законом. Суб'єкти виборчого процесу перелічені в статті 12 Закону, але до них не віднесені ні органи державної влади та місцевого самоврядування, ні засоби масової інформації, ні правоохоронні органи, міністерства, відомства, підприємства, заклади, установи та організації, їх керівники та інші посадові і службові особи.

Так, вони не є суб'єктами виборчого процесу, але беруть безпосередню участь у ньому на тому чи іншому його етапі. Закон покладає на них певні обов'язки щодо організації виборів, регулює їх поле діяльності щодо участі у виборах та вводить обмеження.

І якщо розглядати їх участь у виборчому процесі з точки зору правової культури, то, в першу чергу, вона залежить від дотримання ними законодавчих норм, а метою підвищення правової культури є створення умов для забезпечення демократичного, свідомого волевиявлення громадян на виборах та референдумах, реалізації права вільно обирати і бути обраними.

Наприклад, одним із факторів, що забезпечують рівність прав і можливостей участі у виборчому процесі, є заборона втручання ор-



ганів державної влади і місцевого самоврядування у виборчий процес, за винятком випадків, передбачених Законом. Саме тому до складу виборчих комісій не можуть входити посадові та службові особи цих органів.

З іншого боку, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, а також державні підприємства, установи та організації зобов'язані створювати належні умови для здійснення виборчими комісіями їх повноважень.

У першу чергу це стосується матеріально-технічного забезпечення виборчих комісій та участі у складанні та уточненні списків виборців. Законом передбачено, що до цього етапу виборчого процесу залучаються командири військово-



вих частин Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, інших військових формувань. І це — важливий момент, оскільки відсутність виборця у списку для голосування обмежує його права та ставить його в нерівні умови порівняно з іншими виборцями.

Крім того, Закон забороняє участь у передвиборній агітації органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, і дотримання цієї норми є важливим фактором у забезпеченні умов для вільного формування волі виборців та її вільного виявлення при голосуванні.

Законом визначено також і роль у виборчому процесі фінансових організацій, зокрема Національного банку України, ін-

ших банківських установ, наприклад, щодо порядку формування виборчих фондів кандидатів та участі в цьому громадян та організацій.

Особливо актуальними є питання правової культури під час ведення агітації, насамперед, за участю засобів масової інформації. Їх місце у виборчому процесі чітко визначено відповідними нормами законодавства. Дотримання цих норм є також важливою умовою для вільного формування волі виборців.

Звичайно, говорити про правову культуру державних органів, установ, підприємств та організацій можна лише опосередковано, але ж всі ми добре розуміємо, що від того, як будуть виконуватися покладені на них законами та

іншими нормативно-правовими актами обов'язки щодо здійснення ними тих чи інших функцій, пов'язаних з виборчим процесом, залежить його своєчасна організація та реалізація в повному обсязі виборчих прав громадян.

Отже, в реалізації громадянами права вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування підвищення правової культури учасників виборчого процесу є справою не тільки Центральної виборчої комісії, а й інших державних установ, підприємств, організацій, бо тільки спільними зусиллями можливо забезпечити чесні, прозорі, вільні вибори, які б повною мірою відображали волевиявлення виборців.

## ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ СКЛАДАННЯ СПИСКІВ ВИБОРЦІВ

### Усенко-Чорна Ж.І., член Центральної виборчої комісії

Проблема списків виборців, особливо їх якості, стала наймасштабнішою та однією з найбільш резонансних проблем у процесі організації та проведення виборів Президента України 2004 року, оскільки саме маніпулювання із списками виборців становили базу для фальсифікації волевиявлення громадян.

Є фактом, що рівень підготовлених списків виборців був далеким від бажаного. Така оцінка надана як суспільством, так і самими організаторами виборчого процесу, а також вищим законодавчим органом, міжнародними експертами та численними спостерігачами.

Аналізуючи окремі складові процесу складання списків виборців, варто відзначити в цілому належний стан нормативно-правового забезпечення складання списків виборців. Вбачаються

всі підстави констатувати, що, на відміну від попередньої редакції Закону України «Про вибори Президента України», відповідними нормами чинної редакції Закону на належному рівні і досить детально, а головне — системно врегульовано базові елементи порядку складання загальних списків виборців, списків виборців для проведення голосування на виборчих дільницях (окремо для звичайних, спеціальних та закордонних), а також списку виборців для повторного голосування. Зокрема, чітко визначено суб'єктів, строки складання списків виборців, джерела отримання та способи перевірки інформації про місце постійного проживання (перебування) виборців, механізми передачі списків виборчих комісіям, оскарження бездіяльності посадових осіб щодо несвоєчасного складання списків виборців, а



також уточнення списків виборців, забезпечення права громадян України на ознайомлення зі списками виборців, оскарження виборцями неправильностей у списках тощо.

Разом з тим, існують реальні проблеми, які ускладнюють механізм реалізації виборчого права громадян України шляхом необґрунтованих обмежень, встановлених Законом України «Про

вибори Президента України». Як приклад, що потребує законодавчих змін у регулюванні процесу складання списків виборців, варто відзначити як умову внесення громадянина до списку виборців фактично встановлений ценз осілості на території відповідного населеного пункту. Зокрема, відповідно до статті 31 Закону до загального списку виборців включаються лише ті громадяни України, які мають право голосу та які на день складання списку постійно проживають на відповідній території. Беручи до уваги, що згідно з пунктом 2 Перехідних положень Закону місце проживання особи в ході виборів Президента України визначається відповідно до Закону України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні», під місцем проживання розуміється адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік.

Гарантуючи всім громадянам України право голосу на виборах і референдумах (за винятком визнаних судом недієздатними), Конституція України передбачає, що реалізація виборчого права здійснюється у порядку, визначеному Законом (зокрема, згідно зі статтею 103 Основного Закону порядок проведення виборів Президента України встановлюється законом).

Отже, на практиці, керуючись положеннями Закону України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні», до списків виборців вносилися лише ті громадяни України, які мали зареєстроване місце проживання.

Натомість внесення до списків виборців громадян, які мали право голосу, однак не мали постійного місця проживання чи його реєстрації, було вкрай проблематичним. При цьому необхідно наголосити, що відповідно до статті 2 вищезазначеного Закону реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження.

Загалом, коментуючи досконалість нормативно-правового матеріалу з урегулювання аспектів складання списків виборців, слід бути свідомими того, що найдосконаліші норми можуть бути знівельовані протиправною поведінкою суб'єктів відповідних правовідносин, неналежним рівнем їх правосвідомості та низьким рівнем правової культури взагалі.

Разом з тим, часто мали місце випадки грубої недбалості. Далеко непоодинокими були факти використання списків минулих виборчих кампаній без їх уточнення (наприклад, без ви-

лучення померлих громадян, а також тих, хто виїхав для постійного проживання за межі відповідного населеного пункту); невключення до списків громадян, які мають право голосу (зокрема осіб, котрим на день голосування виповнилося 18 років, а також тих, хто прибув для постійного місця проживання до відповідного села, селища, міста, району в місті); включення до списків виборців осіб, які не мали виборчих прав; допускалися перекручення і неправильне внесення даних про виборця, що обумовило велику кількість звернень і скарг виборців щодо неточностей у списках, спрямованих як до виборчих комісій, так і до судів.

Відтак вбачається достатньо підстав стверджувати, що проблема забезпечення повноти і достовірності списків виборців на виборах Президента України 2004 року була сконцентрована переважно в правозастосовчій площині.

Аналізуючи перспективи подальшого вдосконалення виборчих процедур, спрямованих на облік громадян України, які мають право голосу, передусім, слід зауважити, що концептуальною основою генезису цього питання є, безумовно, формування єдиного загальнодержавного електронного реєстру виборців на основі передових інформаційних технологій з використанням високозахисних каналів зв'язку.

*Жваве обговорення питань теорії і практики виборчого процесу не вщухало і поза межами зали засідань. Під час роботи другого пленарного засідання відбулося нагородження переможців Всеукраїнського конкурсу на кращу наукову роботу серед студентів та аспірантів вищих навчальних закладів з питань виборів і референдумів в Україні*



# РЕКОМЕНДАЦІЇ

## міжнародної

### науково-практичної конференції

#### «Вибори Президента України-2004: проблеми теорії і практики»

**9–10 червня 2005 року, м. Київ**

Учасники міжнародної науково-практичної конференції «Вибори Президента України-2004: проблеми теорії і практики» констатують, що Українська держава вкотре стоїть перед необхідністю подальшого демократичного вдосконалення формування та функціонування державної влади.

Розвиток демократичних засад функціонування українського суспільства, за якого безпосереднє волевиявлення народу є основною передумовою законності утворення владних інститутів, забезпечення наступності у функціонуванні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, в умовах становлення української державності постійно актуалізують проблеми послідовного та системного реформування виборчого законодавства України.

Практика реалізації положень законодавства про вибори Президента України 2004 року висвітлила суттєві проблеми законодавчого забезпечення підготовки організації і проведення виборів.

На жаль, треба констатувати, що в Україні поки що зберігається негативна для правового регулювання виборів тенденція проведення заходів щодо вдосконалення виборчих законів напередодні або безпосередньо під час виборчого процесу.

Досвід проведення минулих президентських виборів спонукає до пошуку оптимальних виборчих процедур, виконання яких повною мірою забезпечувало б реалізацію виборчих прав громадян України та належний рівень організації виборів.

Цей виборчий процес уже традиційно стартував за новими, порівняно з попередніми президентськими виборами, правилами. Разом з тим, вперше виборчі процедури під-

далися кардинальній зміні вже під час виборчого процесу шляхом прийняття 8 грудня 2004 року Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року». Ухвалення цього Закону було спрямоване на запобігання масовим порушенням виборчого законодавства, захист виборчих прав громадян. Однак на практиці це породило багато інших проблем, обумовлених неузгодженістю положень виборчих законів у регламентації виборчих процедур. Уперше в історії сучасної України в ході виборчого процесу було здійснено заміну складу всієї системи виборчих комісій, починаючи від Центральної та закінчуючи дільничними виборчими комісіями, змінено порядок формування списків виборців та внесення до них змін, змінено процедури голосування та встановлення результатів виборів тощо.

Практично на всіх етапах організації та проведення виборів Президента України виявлено проблеми, які потребують розв'язання, передусім, на законодавчому рівні. Крім того, їх вирішення вимагає вжиття інших заходів нормативно-правового, організаційного, фінансового, матеріально-технічного, просвітницького характеру з метою створення належного механізму захисту виборчих прав громадян України, фахової підготовки організаторів виборів та забезпечення проведення виборів на засадах законності, демократичності, публічності і прозорості.

Учасники конференції, передусім, констатують нагальну необхідність законодавчого розв'язання проблем реалізації виборчого законодавства з огляду на наближення парламентських та місцевих виборів. Адже зако-

нодавча регламентація у багатьох моментах нині збігається з порядком проведення минулих президентських виборів.

Учасники конференції вважають за доцільне звернути увагу Верховної Ради України на необхідність удосконалення виборчого законодавства, насамперед, у частині:

- складання та уточнення списків виборців, передбачивши, зокрема, можливість ведення підготовчої роботи спеціально утвореними відділами при виконавчих органах відповідних рад та Міністерстві закордонних справ України, які б мали вести роботу щодо складання списків виборців по кожній виборчій дільниці. Також видається, що така діяльність повинна слугувати підготовкою для створення Реєстру виборців;

- формування та діяльності виборчих комісій, передбачивши новий порядок їх формування, зокрема встановивши верхню межу кількості членів комісій. З метою забезпечення якісного добору членів виборчих комісій передбачити включення до їх складу переважно осіб, які пройшли відповідне навчання організаторів виборів та мають документи про таке навчання;

- порядку проведення передвиборної агітації, передусім, щодо визначення середньозваженого показника вартості одиниці друкованої площі та ефірного часу, забезпечення рівних можливостей для кандидатів при проведенні передвиборної агітації;

- порядку організації голосування та встановлення його результатів, що унеможливує фальсифікації та зловживання під час виборів. Особливу увагу слід приділити голосуванню за межами приміщень для голосування, створенню сприятливих умов для голосування особам з обмеженими можливостями пересування з метою максимального забезпечення їм умов для голосування, насамперед, у приміщеннях для голосування, а також забезпечення реалізації основних засад виборів під час голосування поза межами приміщень для голосування;

- порядку організації голосування за відкріпними посвідченнями;

- захисту конституційних виборчих прав виборців, які перебувають за межами України (зняття обмежень загального виборчого права для громадян України, які проживають або перебувають у період підготовки і проведення виборів за межами України; встановлення порядку утворення дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць

у виняткових випадках; перегляд порядку складання та уточнення списків виборців на закордонних виборчих дільницях з метою забезпечення безперешкодного включення до списків виборців громадян України, які не перебувають на консульському обліку; вирішення питання порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу з урахуванням специфіки закордонних виборчих дільниць тощо);

- організації спостереження за ходом виборів, надаючи, зокрема, право на спостереження представникам громадських організацій, до статутної діяльності яких належить спостереження за виборами;

- фінансового, матеріально-технічного забезпечення виборів та вдосконалення порядку оплати праці членів виборчих комісій і гарантування їх трудових та соціальних прав;

- організації та порядку розгляду скарг суб'єктів виборчого законодавства, зокрема чіткого визначення системи судових органів, які на наступних парламентських та місцевих виборах здійснюватимуть розгляд виборчих спорів.

Існує ціла низка інших правових проблем організації виборів, які потребують нагального вирішення.

Особливої уваги, на думку учасників конференції, заслуговують питання прийняття Європейської Конвенції про стандарти виборів, виборчих прав і свобод.

У зв'язку з цим учасники конференції вважають за необхідне невідкладне прийняття нової редакції законів України «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим» та «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних міських голів».

Актуальним є питання узагальнення практики розгляду судами цивільних справ, пов'язаних з виборами, та кримінальних справ про порушення виборчих прав громадян, прийняття постанови Пленуму Верховного Суду України про рекомендації щодо вдосконалення судової практики розгляду виборчих спорів та кримінальних справ зазначеної категорії.

Залишаються важливими питання проведення фундаментальних науково-теоретичних досліджень проблем виборчого права та законодавства України, підвищення правової культури виборців, організаторів виборів, кандидатів на виборні посади.

# ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ – ключовий процес державотворення і правотворення

*Одним із найважливіших феноменів політичного життя суспільства більшості країн є державотворення. Право державотворення є, насамперед, природним правом народу, яке полягає у його політичному самовизначенні й утворенні власної держави. Але утворена держава не може залишатися незмінною тривалий час, і суспільство періодично оновлює її, передусім, шляхом виборів: парламентських, президентських та інших.*



**Віктор Погорілко,**  
доктор  
юридичних наук,  
професор, академік  
АПрН України,  
член-кореспондент  
НАН України,  
заступник  
директора Інституту  
держави і права  
ім. В.М. Корецького  
НАН України

Для того, щоб вибори щоразу давали максимальний ефект, потрібна нова виборча система, яка б враховувала інтереси виборців та кандидатів, суспільства й держави, різних політичних партій та соціальних груп, територіальних громад і регіонів, глобальні й національні чинники, рівень розвитку демократії і економіки, стан духовності й добробуту народу та інші принаймні основні фактори, які тією чи іншою мірою впливають на волевиявлення кожного виборця і народу загалом.

Виборчі системи, за яких в Україні проводилися вибори до Верховної Ради з часу проголошення її незалежності, — мажоритарна та мажоритарно-пропорційна — принесли парламенту, суспільству і державі багато позитивного: викликали інтерес у більшій частині виборців (60–70 відсотків) брати участь у виборах на дійсно добровільних засадах, а також у максимальній кількості кандидатів (до 6–7 тисяч) балотуватися під час кожних парламентських виборів.

До парламенту України обирались, як правило, кандидати, які мають вищу освіту (95–96 відсотків), наукові ступені та вчені звання (до 25 відсотків), фахівці найрізноманітніших галузей промисловості та представники великої кількості політичних партій, професійні політики і бізнесмени. Тобто під час кожних виборів до парламенту приходила справжня еліта суспільства, об'єктивно здатна вирішувати найскладніші питання і долю народу в цілому в інтересах кожного та суспільства загалом.

Як наслідок, протягом чотирнадцяти років незалежності Верховна Рада прийняла майже 9 тисяч актів, з них — близько трьох тисяч — законодавчих, створивши якісно нову правову систему України, нову систему органів державної влади — законодавчу, виконавчу і судову — і політичну систему в цілому, нові системи освіти, науки, охорони здоров'я та інші соціальні та духовні системи, за яких мають реалізуватись і реалізуються права та свободи людини і громадянина.

Держава, політичні партії, органи місцевого самоврядування та безпосередньо виборчі органи (виборчі комісії) значною мірою сприяли вияву потенційних можливостей мажоритарної, а згодом — мажоритарно-пропорційної систем, забезпечуючи проведення дійсно демократичних виборів, про що свідчили, зокрема, висновки після закінчення виборів офіційних спостерігачів від іноземних держав і міжнародних організацій.

Звичайно, вибори за ці роки мали й певні недоліки, що свідчило, насамперед, про недостатнє використання можливостей мажоритарної та мажоритарно-пропорційної систем. Зокрема, закони про вибори народних депутатів приймалися щоразу, як правило, напередодні виборів або на початку виборчого процесу, в результаті чого учасники виборів виявлялися певною мірою не готовими до них; недосконаліми були порядок складання списків виборців і формування виборчих комісій, висування та реєстрації кандидатів, порядок ведення передвиборної агітації тощо.

Відтак суспільство дійшло висновку про недосконалість спочатку мажоритарної, а згодом – мажоритарно-пропорційної системи та про необхідність переходу до нової – пропорційної виборчої системи, за якої народні депутати обираються за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій.

25 березня 2004 року прийнято новий Закон України «Про вибори народних депутатів України», який передбачив проведення виборів народних депутатів України за пропорційною системою (стаття 1). А в липні 2005 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України».

Що ж безпосередньо спонукало суспільство і державу перейти до нової виборчої системи і які надії на неї вони покладають?

У цілому, необхідність зміни виборчих систем з виборів народних депутатів України зумовлюється як недоліками попередніх виборчих систем і, відповідно, недоліками у складі парламенту попередніх скликань та його діяльності, так і необхідністю забезпечення якісно вищого рівня функціонування парламенту, вищого рівня діяльності та розвитку суспільства і держави з урахуванням їх можливостей і потреб.

Насамперед, необхідність вибору нової виборчої системи зумовлена тим, що склад парламенту України останніх скликань характеризувався вкрай низьким рівнем партійності і, відповідно, своєї структурованості. Адже багато років у парламенті України понад третина народних депутатів були позапартійними. Це зумовлювало відносно низьку парламентську дисципліну й низьку ефективність роботи парламенту, міграцію депутатів з однієї фракції в іншу, а головне – слабкість, малочисельність більшості фракцій і практичну неможливість створення постійної парламентської більшості. Із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України», за яким парламент має формувати Уряд, а не лише брати участь у його формуванні, створення такої парламентської більшості стало об'єктивною необхідністю.

Перехід до пропорційної виборчої системи може подолати стихію у формуванні складу парламенту та в інших випадках.

Адже у Верховній Раді України, як правило, вкрай мало народних депутатів-юристів (менше 10 відсотків). У багатьох

парламентах Європи нині юристи-парламентарії становлять третину або навіть половину їх складу, забезпечуючи високий професійний рівень роботи парламенту. Приймати високоякісні закони в стислі строки за відсутності юристів або за їх незначної кількості вкрай проблематично. Нині юристи мають бути не лише виконавцями, а й творцями законів.

Нова виборча система об'єктивно повинна сприяти подоланню й інших недоліків у складі парламенту: малої чисельності жінок-депутатів, молоді, фахівців з гуманітарною освітою.

У багатьох парламентах Європи парламентарії-жінки становлять близько третини складу парламентів, що дає змогу успішно вирішувати низку соціальних і культурних питань, які у нас, на жаль, не вирішуються роками.

У Верховній Раді порівняно мало депутатів з гуманітарною освітою.

У нашому парламенті упродовж останніх років більша частина народних депутатів – це колишні позапартійні інженери і бізнесмени, але ж парламент – не загальнонаціональна технічна рада або відповідний бізнес-центр, а орган державної влади, політична структура, і політичні партії, формуючи свої виборчі списки, мають певною мірою збалансувати його склад, збільшивши кількість представників гуманітарних професій, а також – жінок і молоді – представників відповідних політичних партій.

Існуючий склад парламенту потребує певних змін не формально, а відповідно до характеру його діяльності і за результатами цієї діяльності.

Про це свідчать, насамперед, терміни і якість законодавчої діяльності Верховної Ради України.

Із трьох тисяч законодавчих актів, прийнятих Верховною Радою України за роки незалежності, більшість становлять законодавчі акти про внесення змін до раніше прийнятих законів. Із них базові – майже 750.

Багато законів, у яких існує надзвичайно велика потреба, протягом тривалого часу з різних причин не обговорюються, не приймаються або не набувають чинності.

Більшість прийнятих законів – це закони з економічних питань, а закони з соціальних питань становлять кілька відсотків, хоча найбільша потреба саме в їх прийнятті. Йдеться про законодавство про працю,

*Необхідність вибору нової виборчої системи зумовлена тим, що склад парламенту України останніх скликань характеризувався вкрай низьким рівнем партійності і, відповідно, своєї структурованості.*

охорону здоров'я, житлове та інше соціальне законодавство, оскільки в Україні вкрай актуальними є проблеми працевлаштування, охорони здоров'я, житла.

Кредо давніх римлян — «Благо народу — найвищий закон!» — так і не стало, певно, принципом діяльності багатьох парламентаріїв України.

Але найбільший подив викликає повільне приведення парламентом законодавства у відповідність з Конституцією. Протягом дев'яти років після прийняття Конституції України не ухвалено цілої низки законів, передбачених Основним Законом, і значна кількість чинних законів не приведена у відповідність з Конституцією.

Так, статтею 120 Конституції України передбачено, що організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України. Проте такі закони не прийнято, за винятком Закону «Про місцеві державні адміністрації».

Донині повністю не приведено у відповідність з Конституцією закони «Про статус народного депутата України», «Про прокуратуру» тощо.

Отже, перехід до пропорційної виборчої системи є об'єктивною необхідністю. Разом із депутатами та парламентом політичні партії мають брати на себе відповідальність за долю суспільства і держави.

Адже лише політичні партії нині можуть виробити програми, які забезпечать належну базу та передумову визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, яку повинен здійснювати парламент, базу загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку та охорони довкілля, які має затверджувати парламент, зрештою — належну базу державотворення і правотворення в Україні. Ні мажоритарна система, ні навіть мажоритарно-пропорційна виборча система таких фундаментальних, науково обґрунтованих програм запропонувати не можуть.

Забезпечити якісно вищий рівень діяльності парламенту та якісно вищий рівень функціонування і розвитку держави та суспільства об'єктивно може лише пропорційна виборча система.

Нова виборча система і наступні парламентські вибори одержали своєчасну і

фундаментальну правову основу у вигляді нової редакції Закону України «Про вибори народних депутатів України», що створює передумови всебічного вияву потенційних можливостей нової виборчої системи.

Новий виборчий Закон не лише передбачив нову виборчу систему, а й вирішив низку питань, які тривалий час були предметом політичних і наукових дискусій. Це стосується, насамперед, переліку документів, які підтверджують громадянство України (стаття 2), засад виборчого процесу, етапів виборчого процесу (стаття 11), суб'єктів виборчого процесу (стаття 12), строків проведення виборів (стаття 16), порядку утворення виборчих комісій (статті 22, 23), статусу членів виборчої комісії (стаття 28), списку виборців (розділ V), фінансового та матеріально-технічного забезпечення підготовки і проведення виборів депутатів (розділ VI) тощо.

Але найважливішою новелою цього виборчого Закону після запровадження пропорційної виборчої системи є новий порядок висування та реєстрації кандидатів у депутати (розділ VII).

Відповідно до цього Закону (стаття 42) кандидатів у депутати може висувати партія, яка зареєстрована в установленому законом порядку не пізніше ніж за 365 днів до дня виборів, або виборчий блок партій — за умови, що до його складу входять партії, зареєстровані не пізніше як за 365 днів до дня виборів.

Отже, суб'єктами висування кандидатів у депутати стають дійсні, зрілі політичні партії або виборчі блоки партій, здатні брати відповідальність за своїх кандидатів і за долю парламенту й українського народу та Української держави в цілому.

Щоправда, висування кандидатів у депутати розпочинається лише за 119 днів і закінчується за 90 днів до дня виборів (стаття 42), що надає цьому етапу виборчого процесу винятково «динамічного» характеру. Реєстрація кандидатів передбачає внесення грошової застави у розмірі двох з половиною тисяч мінімальних розмірів заробітної плати (стаття 46), що є, певно, своєрідним традиційним запрошенням до парламенту бізнесменів, але нині — виключно через політичні партії та їх виборчі блоки.

Особливої уваги заслуговує в Законі детальне регулювання передвиборної агітації, яка нині має здійснюватися за рахунок коштів Державного бюджету України, що виді-

*Перехід до пропорційної виборчої системи є об'єктивною необхідністю. Разом із депутатами та парламентом політичні партії мають брати на себе відповідальність за долю суспільства і держави.*



ляються на підготовку і проведення виборів для цілей, визначених цим Законом, та коштів виборчих фондів партій (блоків).

Звичайно, новий Закон «Про вибори народних депутатів України» піднімає на новий рівень і виборче законодавство, і виборче право, і вибори, і безпосередню та представницьку демократію в Україні в цілому, але, на жаль, не вирішує, або частково вирішує, або сумнівно вирішує низку надзвичайно важливих питань.

Зокрема, Законом України «Про вибори народних депутатів України» (стаття 12) до суб'єктів виборчого процесу відносяться: виборці; виборчі комісії; партії (блоки), які висунули кандидатів у депутати; кандидати у депутати, зареєстровані у порядку, встановленому цим Законом; офіційні спостерігачі від партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, а народ (український народ) серед суб'єктів виборчого процесу не називається, а отже, і не визнається. Але вибори є волевиявленням не лише громадян, а й народу. Вибори — це одна з форм безпосереднього волевиявлення народу, безпосередньої демократії, безпосереднього народовладдя. Діяльність виборчих комісій та інших інституцій з організації та проведення виборів є сприяттям виборчому процесу як справі народу. Тому народ має визнаватися пріоритетним суб'єктом виборчого процесу, а Закон про вибори народних депутатів має називатися Законом про сприяння виборам народних депутатів, що також є сумнівним.

Водночас вельми проблемним виглядає передбачений Законом «Про вибори народних депутатів України» порядок висування кандидатів лише політичними партіями та виборчими блоками партій порівняно з виборами Президента України. Як відомо, кандидати на пост Президента можуть висуватися також шляхом самовисування, що може зумовлювати позапартійність кандидатів на пост Президента України й

обрання позапартійного Президента, а це об'єктивно може зумовлювати партійно-політичну розбалансованість у відносинах Президента і парламенту.

Досить гострою проблемою виборів була й залишається грошова застава.

Постійно йдеться про те, що серед парламентаріїв надто велика кількість бізнесменів. Їх нечасто можна зустріти у парламенті, до того ж парламентські справи для них є другорядними. З іншого боку, виборчі закони майже весь час передбачають грошові застави як перепустки для парламентаріїв-бізнесменів до Верховної Ради.

Все частіше порушуються питання про залучення іноземних капіталів до фінансування парламентських і президентських виборів та, разом із тим, встановлюються фантастичні для нашої дійсності розміри цих застав.

Проблемним чомусь вважається і виборчий бар'єр. Відповідно до Закону «Про вибори народних депутатів України» (стаття 77) право на участь у розподілі депутатських мандатів набувають кандидати у депутати, включені до виборчих списків партій (блоків), які отримали три і більше відсотків голосів виборців та взяли участь у голосуванні в загальнодержавному виборчому окрузі.

Кандидати у депутати, включені до виборчого списку партії (блоку), що отримав менше трьох відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, право на участь у розподілі депутатських мандатів не мають.

Ця цифра (3 відсотки, що становить у середньому 1 млн. голосів), повинна мати, звичайно ж, належне наукове обґрунтування.

Адже народні депутати України мають особливий статус, якому немає аналога в світі. По-перше, народні депутати мають вільний депутатський мандат і, по-друге, — абсолютну депутатську недоторканність.

*кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані (стаття 80), а таку згоду парламентарії дають нечасто, або коли парламентарій у безпеці. За таких обставин істотне підвищення відсотка прохідного виборчого бар'єра може перетворити парламент значною мірою на своєрідну фортецю для осіб, які перебувають у конфлікті із законом.*

*Суспільство і держава покладають великі надії на новий Закон «Про вибори народних депутатів України» і нові парламентські вибори. Вони все більше довіряють політичним партіям і сподіваються, що вони, як політично найбільш свідомий активна частина суспільства, оберуть до парламенту тих народних депутатів, для яких добробут народу дійсно є найвищим законом і які здатні забезпечити державотворення й правотворення в Україні відповідно до вимог часу.*

*Вільний депутатський мандат означає, що народ не може достроково припинити повноваження народного депутата за будь-яких обставин, навіть якщо народний депутат публічно вчинить злочин.*

*Абсолютна депутатська недоторканність означає, що народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до*

# Еволюція виборчої системи в Україні

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



**Наталія Богашева,**  
директор Інституту  
виборчого права

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 професор В. Шаповал, конституційне право «регулює відносини державного владарювання, тобто суспільні відносини, пов'язані з організацією та здійсненням публічної влади» [1, с. 276]. Внаслідок такого предмету регулювання конституційне право має виходити не лише у правову сферу, а 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.

Загальноновизнаним є твердження, що вибори – центральний елемент демократії. Існує навіть певна тенденція отождолення 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 в цьому відношенні. Однак *представницька демократія* як форма політичного режиму не може адекватно існувати без систематичного й регулярного застосування процедури виборів. Саме завдяки вільним виборам, що є формою 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 всі 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 в 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. Отже, демократія через інститут виборів проявляє себе як взаємозв'язок і взаємопроникнення держави та суспільства, які не протистоять одне одному (що виключало б стабільне їх існування й 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 *загальноновизнані 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



**Юрій Ключковський,**  
народний  
депутат України

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 становило основну рушійну силу еволюції виборчого законодавства Української держави за період її сучасного незалежного розвитку.

Досліджуючи трансформацію виборчої системи в Україні, потрібно визначитися з 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 залежно 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, вільні і чесні вибори, таємне, особисте, одноразове та факультативне голосування* [3, с.10].

Виборча система не є суто технічним засобом; вона перебуває у самій серцевині державної системи правління. Водночас проблема прийняття тієї чи іншої виборчої системи є переконливою ілюстрацією

тези про засадничу *доцільність* (на відміну від критерію *правильності*) подібних принципових рішень. Ця позиція була підтримана Конституційним судом 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 потребує, щоби система була зрозумілою суспільству, а отже, визнана *справедливою*; у цьому разі наслідки виборів сприйматимуться 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, здатних виконувати владні функції (*якість* влади). Щодо ефективності та *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, а 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 весь 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 року, вибори Верховної Ради України 1990, 1994, 1998 та 2002 років, президентські вибори 1991, 1994, 1999 та 2004 років. 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 однієї виборчої системи до іншої.

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 деякі їх особливості не дають можливості кваліфікувати їх як *справжні*.

Безпрецедентною особливістю союзного виборчого закону 1988 року було запровадження інституту «народних депутатів від громадських організацій», які становили 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. Отже, замість зрозумілого *процесу номінації кандидатів* керівні органи деяких організацій отримували право **призначення депутатів** без звернення до виборців. Зрозуміло, що цей інститут порушував цілу низку загальноновизнаних принципів виборчого права.

По-перше, цей анахронічний аналог «куріального» представництва призводив 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 автоматичної реєстрації виборчими комісіями. Фільтром між номінацією та реєстрацією став інститут «окружних передвиборчих зборів» з абсолютно довільним складом («не менше половини учасників зборів повинні становити виборці даного округу»),

уповноважений 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*. За наявності тільки двох кандидатів у першому турі і відсутності серед них переможця другий тур не проводився, і призначалися повторні вибори з новим висуванням кандидатів. Подібна виборча система традиційно застосовується на виборах президента Французької Республіки; вона досі використовується на 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 мандата* (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 перебудови»; водночас він заклав першоснови 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 із союзним законом 1988 року: в 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, який скоріше можна назвати «безпартійним», 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 в 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-відсотковий 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 в її найбільш послі-

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.

довному, 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. Унаслідок 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 в повному складі. За даними А. Ткачука [14], у сімдесят одному окрузі з тих, де не було обрано депутата, кандидат-переможець набрав *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, а й «проти всіх». Отже, воля невеликої кількості виборців (часом менше, ніж 10%), які проголосували в другому турі проти обох кандидатів, виявилася вирішальною. Проведення повторних виборів за участю менш популярних кандидатів спричинило наростання апатії виборців, що призводило 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 всіх 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 історич-

ному рішенні від 3 грудня 2004 року вказав, що глибокі й системні порушення цих принципів не дають змоги 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 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 широковідомої 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 спектра 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 характерові 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, даючи змогу провести результативні вибори в один тур; без сумніву, він був прийнятний не без урахування досвіду 1994 року. Такі цілі в основному були досягнуті: за пропорційною складовою до парламенту пройшли вісім партій у 1998 році і шість – у 2002 році.

Водночас суто механічне поєднання двох виборчих механізмів виявило певні суперечності. За пропорційною складовою обиралися кандидати від політичних партій та їх блоків; за мажоритарною складовою переважну 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 внести 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» мандата 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 єдиними загальнонаціональними партійними списками).

У практиці зарубіжних європейських держав *імперативний* (зобов'язальний) мандат відійшов у минуле разом із феодалізмом; він виник свого часу з юридичного поняття *цивільно-правового мандата* (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 мандата члена парламенту. У Франції один із 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 недійсний». Конституція Італії (див. [18]) у статті 67 зазначає: «кожний член парламенту представляє націю і виконує свої функції без зобов'язального мандата». Стаття 38 Основного Закону ФРН оголошує, що депутати «є представниками всього народу, не зв'язані наказами або

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 всіх виборів, які проводяться в Україні.

вказівками, і підкоряються тільки своїй совісті» (див. [19, с. 161]). Така формула не лише заперечує історично минулі форми мандата, властиві старим становим правовим системам, а 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 всю націю);

– *вільний* (депутат здійснює свої повноваження згідно зі 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].

Українській юридичній науці мандат, що має такі ознаки, прийнято називати *вільним*. Водночас Конституція України визначає мандат народного депутата України як *представницький* (стаття 78). Тому намагання «закріпити» депутата у фракції, реалізоване в Законі України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, незважаючи на мотиви, які можна зрозуміти, викликали негативні оцінки, зокрема 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 вдалосявилучити 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 пропонуванних змін до Конституції України. Отже, з різних можливих підстав внесення змін до Конституції спрацювала кон'юнктурно-політична.

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

1. Пропорційна система з жорстким списком кандидатів деперсоніфікує вибори. Опоненти вважали це недоліком, який порушує «зв'язок депутата з виборцями», характерним для мажоритарної системи. Проте перемогла думка, що на цьому етапі важливіше 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. Однак 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 переважно рекламуються окремі кандидати з 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 застосовувалася (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 залежно від кількості голосів, поданих за партію в окрузі, до якого «прикріплений» кандидат.

При безсумнівно цікавому поєднанні засади пропорційності та персоналізованого голосування ця система має низку принципівих 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 окремі округи за-

лишаться не представленими у парламенті. Такий підсумок виборів не може бути сприйнятий як справедливий; ця виборча система не відповідає процедурному критерію.

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

## ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Юридична енциклопедія. Т.3. / Ред. Ю.С. Шемшученко 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. Шемшученко 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? // Місцеве 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. M. Prelot, J.Boulouis. Institutions politiques et droitconstitutionnel. – 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).

# Становлення адміністративної юстиції в Україні

**В УКРАЇНІ, ЯКА ПОВИННА БУТИ ДЕМОКРАТИЧНОЮ ПРАВОВОЮ ДЕРЖАВОЮ, БУДЕ АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ!**

*Без запровадження в Україні адміністративної юстиції справа реформування її державного апарату як складової адміністративної реформи, є безнадійною, а захист прав і свобод громадян – недосконалим, неповним і далеким від демократичних взірців. Джерелом для розвитку та еволюції адміністративного права, його подальшого взаємозв'язку з адміністративною юстицією має стати прийнятий 6 липня 2005 року Верховною Радою України Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс повинен стати запорукою захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб від свавілля та неправомірних дій чиновників, які незаконно втручаються в особистий простір громадянина.*



**Олександр Пасенюк,**  
Голова Вищого адміністративного суду України,  
заслужений юрист України

Запровадження адміністративного судочинства – справа державного значення, що зачіпає інтереси всього суспільства, кожного пересічного громадянина, і тому має забезпечуватися на найвищому рівні. Без будь-якого сумніву, адміністративні суди є найдоступнішим і найефективнішим інститутом захисту прав, свобод та інтересів людини. Крім того, їхня діяльність, як прояв демократичної спрямованості, сприятиме підвищенню авторитету не тільки судової влади, а й глави держави, державних органів управління та органів самоврядування в Україні. Тому можна з упевненістю сказати, що створення системи адміністративних судів на чолі з Вищим адміністративним судом України є одним із найважливіших досягнень судової реформи в Україні. Починаючи з перших років незалежності нашої держави, крок за кроком, послідовно, аргументовано з наукової і політичної точок зору, ця ідея втілювалася в життя. У 1992 році було прийнято Концепцію судово-правової реформи, яка задекларувала створення адміністративних судів. Конституція України (статті 55, 124) закріпила функцію судового контролю у формі адміністративної юстиції як

невід'ємну складову судової влади поряд з іншим основним чинником – правосуддям. Концепцією адміністративної реформи (1998 рік) обґрунтовано роль адміністративної юстиції як форми судового контролю за діяльністю органів державної виконавчої влади. Мала судова реформа (2001 рік) та Закон України «Про судoustрій України» (2002 рік) на законодавчому рівні визначили: в Україні, яка повинна бути демократичною правовою державою, буде адміністративна юстиція! Щоправда, її формування затягнулося на невиправдано тривалий час. Чотири роки стара влада гальмувала процес утворення цієї специфічної гілки правосуддя, яка повинна бути арбітром конфліктів між громадянином і державними органами, органами місцевого самоврядування, гарантією рівності прав громадянина та держави. Питання щодо запровадження адміністративної юстиції не нове для історії права нашої країни. Проблеми адміністративної юстиції, розгляду адміністративно-правових конфліктів почали привертати до себе увагу в революційній Росії (до складу якої входила Україна) ще в другій половині XIX сторіччя. Аналізувались західні моделі адміні-

стративної юстиції, водночас розроблялась вітчизняна модель судового контролю за роботою органів управління та чиновників. Після революції 1905 року активно обговорювались пропозиції з формування адміністративної юстиції. У 1907 році, у межах запровадженої П.О. Столипіним адміністративної реформи, також передбачалось створення адміністративних судів. Перед лютневою революцією 1917 року було вирішено покласти функції Вищого адміністративного суду на урядовий сенат, ввести в судових округах посади адміністративних суддів і зобов'язати окружні суди розглядати окремі адміністративні справи. А 30 травня 1917 року Тимчасовий Уряд Росії прийняв Закон про суди з адміністративних справ. Так, еволюційний розвиток української історії ще на початку ХХ сторіччя, власне, розставив акценти очевидної необхідності створення адміністративних судів як повноцінних судових органів, які мали вирішувати спори у сфері управління (замість діючих квазісудових органів).

Подальшому створенню адміністративних судів завадила Жовтнева революція 1917 року. Але й у ті буремні роки теза про доцільність створення адміністративних судів на чолі з Верховним адміністративним судом активно обговорювалась. У Конституції Української Народної Республіки 1918 року передбачалося, що судова влада здійснюється виключно судами в межах цивільного, кримінального та адміністративного законодавства. У період правління гетьмана І. Скоропадського на законодавчому рівні було закріплено положення, згідно з яким Генеральний Суд отримав повноваження щодо розгляду адміністративних справ, а в часи Директорії проект Основного Закону УНР значну увагу приділяв саме адміністративній юстиції. У 1923 році Інститут радянського права в Україні розробив проект Положення про Верховний адміністративний суд і про обласні та губернські адміністративні суди Республіки. Пункт 19 цього Положення передбачав такі підстави адміністративного позову:

протиірччя змісту адміністративного акту законів;

спотворення актом істотної суті та цілей закону;

недотримання законної форми та порядку вчинення акту управління тощо.

Але з середини 20-х років і до кінця 30-х інтерес законодавців і державних діячів до проблем адміністративної юстиції, з огляду на сформований тоталітарний політичний режим, згаснув. Головна причина нестворення адміністративних судів і відсутності адміністративного процесу в радянську добу полягала в пануючій у ті часи державній ідеології, а також у специфіці самої системи права, що склалася й слугувала адміністративно-командній системі права і не припускала створення судових гарантій відповідальності держави перед своїми громадянами.

Тільки Конституція СРСР 1977 року і Конституція УРСР 1978 року закріпили за громадянами право на оскарження до суду дій службових осіб, державних і громадських органів, яке повинно було реалізуватись у порядку, встановленому законом. Через 10 років, у листопаді 1987 року, був прийнятий Закон УРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій службових осіб, що порушують права громадян». Вказані новели стали підставою для доповнення у квітні 1988 року Цивільного процесуального кодексу УРСР главою 31-а, яка, разом з іншими спеціальними законами, і визначала нещодавній зародковий стан адміністративної юстиції України.

Після закріплення Конституцією України 1996 року універсального права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб та поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, які виникають у державі, створення вертикалі адміністративних судів стало очевидним. Але для започаткування створення системи адміністративних судів знадобилося майже десять років. Так, у процесі розвитку адміністративної юстиції, навіть за фактом її існування, завжди висловлювалися різні, найчастіше протилежні, точки зору: від «інститут адміністративної юстиції є далеким радянському праву» (1925), «в радянському праві не може бути адміністративного позову» (1947), до таких позицій, як: «потрібен адміністративний суд» (1998) та «необхідність відокремлення юрисдикційного контролю за законністю державного управління з цивільного судочинства» (1997). На жаль,

негативне ставлення до адміністративної юстиції на зразок 30–40 років минулого століття існує і в наш час, що гальмує процес її становлення та розвитку.

Звертаючись до міжнародного досвіду, можна зробити висновок, що в багатьох європейських країнах інститут «адміністративної юстиції», його існування спирається на багаторічну традицію і представлений спеціалізованими адміністративними судами. Найбільш сталі позиції адміністративна юстиція займає в Німеччині, Австрії, Італії, Франції, Бельгії, Туреччині, Фінляндії, Швеції; у країнах колишнього Варшавського блоку: Польщі, Болгарії, Чехії; у пострадянських державах: Естонії та Литві. Активно розвивається інститут адміністративної юстиції в Іспанії, Нідерландах і Швейцарії. Започатковується – в Латвії та Росії. Вищі виборчі суди та Вищі суди правосуддя розглядають публічно-правові спори і в Латинській Америці – Бразилії та Уругваї.

В Україні дотепер не існувало в завершеному вигляді правового захисту фізичних осіб у відносинах з адміністративними органами. Одна з причин такого становища – сумна, але небезпідставна традиційність поглядів на судову владу не як на захищаючу, а як на репресивну, караючу. Правовий захист, що забезпечують адміністративні суди, спрямований не на покарання протиправної поведінки, а, якщо таке мало місце, – на поновлення законного стану, на поновлення порушеного права особи. Пріоритети адміністративної юстиції знаходяться у сфері захисту прав громадянина, а не держави (звичайно, поважаючи право держави), що сприятиме зростанню довіри до судової влади в країні. Адміністративне право наділяє громадянина можливістю самостійно діяти у своїх правовідносинах з державою з урахуванням того, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. В адміністративному судочинстві держава є відповідачем, а не позивачем як, наприклад, у кримінальному провадженні. Це вбачається дуже важливим, щонайменше, з погляду сторін процесу. Отже, кожна конкретна людина стає не просто «підданим» держави, а – громадянином, наділеним власними правами. Хоча відповідно до статей 8 і 55 Конституції України кожен громадянин,

права якого порушені публічною владою, має право на оскарження таких дій у суді, на ділі це право реалізовувалося вкрай рідко і лише у виняткових випадках, до речі сказати, не лише з об'єктивних, а й суб'єктивних причин. Створення системи адміністративних судів усіх рівнів (суду першої інстанції, апеляційного суду і Вищого адміністративного суду) робить це право не тільки можливим, а й абсолютно реальним. Запорукою цього є такий основний принцип адміністративного судочинства, як принцип верховенства права. Відповідно до нього, людина та її права є найвищими цінностями і визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Тому лише ті правові акти й закони, що не суперечать Конституції, тобто не порушують права людини і громадянина, є основою в діяльності адміністративного суду. І в цьому розумінні адміністративна юстиція є єдиним діючим інструментом, здатним додати декларуючим принципам реального змісту. І тому напад деяких політиків, і навіть фахівців у галузі права на вистраждані часом адміністративні суди на сучасному етапі судової реформи я розцінюю як намагання законсервувати стару судову систему і властиву тоталітарному суспільству ідеологію панування держави над людиною. Ця стара й ворожа ідеологія вже не відповідає визначеній Конституцією (стаття 3) принципово новій ролі держави у відносинах з людиною, згідно з якою «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» – основним завданням системи адміністративних судів, які започатковуються в Україні.

Досвід засвідчив неефективність існуючих в Україні органів та процедур вирішення спорів, де однією стороною є громадянин, а іншою – орган виконавчої влади. І, відповідно, постає завдання сформулювати нові механізми захисту прав, свобод та законних інтересів громадян. І саме адміністративна юстиція є найкращим варіантом вирішення цієї проблеми.

Тільки адміністративні суди є єдиним дієвим інструментом, спроможним надати декларуючим принципам «верховенства права», «демократичності», «доступності» і «транспарентності» (прозорості) реального змісту та наповнення. Безумовною перевагою такої моделі є

*Адміністративна юстиція нерозривно пов'язана з такою частиною адміністративного права, як адміністративний процес, котрий можна розглядати як встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду та вирішення у галузі управління спорів або індивідуальних справ, або як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства.*

професіоналізм, досвідченість професійних суддів, що забезпечується їхньою чіткою спеціалізацією, а також особливою процедурою розгляду судами адміністративних справ. Ця процедура викладена в Кодексі адміністративного судочинства України, прийнятого Верховною Радою України в липні 2005 року.

Основною ознакою адміністративної юстиції, як гілки правосуддя, є наявність спору про право адміністративне. Питання про адміністративну юстицію методологічно пов'язане з визначенням предмета адміністративного права, і в багатьох наукових працях наших вчених проблеми адміністративної юстиції розглядаються нерозривно з реформуванням адміністративного права, уточненням його предмета правового регулювання. Витоки проблем адміністративної юстиції можна знайти як у самій управлінській діяльності, так і в теорії державного управління.

Внутрішня логіка і структура адміністративного права приводять до визнання необхідності включення в його предмет «адміністративно-юстиційного права», тобто сукупності правових норм, які регламентують порядок вирішення спорів між громадянами та публічною владою, що виникають унаслідок діяльності органів управління, і процедур здійснення судового контролю за діями (бездіяльністю) та адміністративними актами державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. До цього існує ряд очевидних передумов:

– адміністративне право має свій особливий предмет – управлінські відносини, діяльність виконавчої влади (державних управлінських органів);

– громадянин України є одним із найважливіших суб'єктів адміністративного права, тобто він володіє адміністративно-правовим статусом і, відповідно, правами і свободами в галузі організації і функціонування виконавчої влади, державного управління та місцевого самоврядування;

– у структурі адміністративного права важливим правовим інструментом є публічна служба;

– основною правовою формою управлінської діяльності є правовий (індивідуальний) акт управління, який приймається посадовою особою в державному органі або органі місцевого самоврядування;

– держава в особі своїх органів і посадових осіб – суб'єктів адміністративної юрисдикції – має важіль влади – примусу – як до фізичних, так і до юридичних осіб. І саме тому розв'язання конфлікту між державним органом і громадянином (юридичною особою) від початку містило в собі ознаки нерівності, оскільки державний орган чи посадова (службова) особа мають можливість забезпечити примусове виконання свого рішення, тобто існує потенційна загроза упередженості або зацікавленості у вирішенні цього спору з боку держави.

І саме адміністративний суд, як орган адміністративної юстиції, у цьому випадку виступає в ролі арбітра між громадянином (юридичною особою) та державою і є гарантом рівності сторін.

Адміністративна юстиція нерозривно пов'язана з такою частиною адміністративного права, як адміністративний процес, котрий можна розглядати як встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду та вирішення в галузі управління спорів або індивідуальних справ, або як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства.

Судовий контроль за діяльністю виконавчої влади, налагодження ефективного механізму вертикального розгляду на всіх рівнях адміністративних судів конфліктів між державним управлінням і громадянами стане запорукою ліквідації симптомів страшної хвороби – корупції у владних структурах.

Без запровадження в Україні адміністративної юстиції справа реформування її державного апарату, як складової адміністративної реформи, є безнадійною, а захист прав і свобод громадян – недосконалим, неповним і далеким від демократичних взірців.

Джерелом розвитку та еволюції адміністративного права, його подальшого взаємозв'язку з адміністративною юстицією має стати прийнятий 6 липня 2005 року Верховною Радою України Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс повинен стати запорукою захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб від свавілля та неправомірних дій чиновників, які незаконно втручаються в особистий простір громадянина.

*Тільки адміністративні суди є єдиним дієвим інструментом, спроможним надати декларуючим принципам «верховенства права», «демократичності», «доступності» і «транспарентності» (прозорості) реального змісту та наповнення.*

## Окремі проблеми складання загальних списків виборців

*Серед новел у регулюванні виборчих процедур, запроваджених редакцією Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 7 липня 2005 року, найбільш кардинальними є зміни у порядку складання списків виборців. Зрозуміло, які саме чинники спонукали законодавця до скрупульозного врегулювання найдетальніших аспектів процесу складання списків виборців, адже саме різноманітні маніпулювання зі списками становили основу фальсифікації волевиявлення громадян України під час виборів Президента України 2004 року.*



**Жанна Усенко-Чорна,**  
член Центральної  
виборчої комісії

Передусім варто наголосити на характері законодавчих змін, який визначається не стільки технологічними нововведеннями, скільки їх змістовним наповненням. З огляду на масштабність, складність і навіть авральний характер завдання щодо складання загальних списків виборців, на мій погляд, є сенс зупинитися лише на окремих, переважно проблемних, аспектах процесу забезпечення складання загальних списків виборців, які зараз є предметом неабиякої стурбованості.

На особливу увагу заслуговує новела, в якій вперше запроваджується механізм здійснення громадського контролю за виконанням функції, покладеної на державу. Центральною виборчою комісією створено дворівневу систему контрольних груп для забезпечення громадського контролю за процесом складання загальних списків виборців, 30 вересня 2005 року утворено центральну та регіональні контрольні групи.

Попередньо Центральна виборча комісія листом від 19 вересня 2005 року запропонувала керівникам політичних партій (блоків) надати Комісії до 26 вересня цього року відповідні подання центральних керівних органів партій чи спільні подання блоків партій за розробленою комісією формою.

Відповідно до частини вісімнадцятої статті 39 Закону до складу кожної з контрольних груп включаються по одному представнику від партій (блоків), які в поточному скликанні Верховної Ради

України станом на 15 вересня цього року мали свої партійні фракції у парламенті.

Закон надає широкі повноваження значеним контрольним групам, гарантуючи можливість не просто спостерігати за процесом складання списків, а й брати у ньому найактивнішу участь. Зокрема, уточнення місцевих загальних списків виборців, що здійснюватиметься з 1 листопада 2005 року по 1 лютого 2006 року, проводитиметься районними (міськими), регіональними робочими групами обліку виборців спільно з регіональними контрольними групами політичних партій.

Крім того, згідно з частиною двадцять першою статті 39, частиною тринадцятою статті 40 Закону Центральна виборча комісія надає електронні копії уточненого загального списку виборців членам центральної контрольної групи для забезпечення громадського контролю за процесом складання загальних списків виборців, утвореної відповідно до частини вісімнадцятої статті 39 Закону, за зверненням членів цієї групи.

Питання щодо врегулювання окремих аспектів діяльності суб'єктів громадського контролю з метою забезпечення однакового застосування положень Закону України «Про вибори народних депутатів України», здійснення громадського контролю за процесом складання та достовірністю загальних списків виборців, взаємодії центральної контрольної групи з Центральною виборчою комісією та регіональних контрольних груп — з

відповідними робочими групами обліку виборців найближчим часом планується розглянути на засіданні Центральної виборчої комісії.

Доки Закон ще не набрав чинності, наймасштабніший етап виборчого процесу зі складання та уточнення списків виборців, який триватиме загалом близько 7 місяців, уже розпочався, і, слід відзначити, досить інтенсивно, хоча й з багатьма проблемами, реалізується. Як відомо, складання загальних списків виборців покладається Законом на нового суб'єкта – робочі групи обліку виборців – тимчасові органи, які утворені відповідними місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами міських рад у містах обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення.

Діяльність зазначених робочих груп здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2005 року № 840 «Про деякі заходи, пов'язані із забезпеченням підготовки проведення у 2006 році виборів народних депутатів України», а також затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 6 вересня № 118 Порядку складання загальних списків виборців.

Нині можна відзначити в цілому належний рівень виконання відповідних положень Закону організаційного характеру: зокрема, в Україні створено 27 регіональних робочих груп обліку виборців, а також робочі групи нижчого рівня, зокрема, 502 – районних та 175 – міських (в містах обласного значення). Крім того, при Міністерстві закордонних справ України створено робочу групу обліку виборців, які проживають або перебувають за кордоном. На виконання зазначеної постанови Кабінету Міністрів до складу робочих груп із звільненням від виконання обов'язків за основним місцем роботи розпорядженнями відповідно голови обласної, районної державної адміністрації, міських голів включено по одному працівнику юридичного та організаційного відділів. При цьому до складу робочих груп без звільнення від виконання обов'язків за основним місцем роботи залучено представників відповідних відомств (усього від 10 до 20 осіб, подекуди й до 30), переважно з працівників органів, які згідно з частиною дванадцятою стат-

ті 39 Закону подають робочим групам обліку виборців відомості про громадян України. Членами Центральної виборчої комісії у порядку здійснення державного контролю за процесом складання списків виборців у ході відрядження безпосередньо в регіонах здійснено перевірку належного виконання зазначених вимог Закону та постанови Кабінету Міністрів України, а також стану подання робочим групам відомостей про громадян України відповідно до частини дванадцятої статті 39 Закону.

Відтак згідно із закладеною в Законі моделлю складання списків виборців уже не є проблемою виключно органів місцевого самоврядування та виборчих комісій, а є завданням усієї держави, починаючи з найнижчої ланки вертикалі виконавчої влади, і закінчуючи урядом, який здійснює державний контроль за дотриманням органами, підприємствами, закладами, установами, організаціями, представництвами, командирами військових частин (формувань) порядку складання загальних списків виборців.

Зокрема, відомості про громадян подаються робочим групам керівниками відповідних територіальних органів: Міністерства внутрішніх справ України; сільськими, селищними, міськими (міст районного значення) головами; керівниками територіальних органів Міністерства юстиції України; керівниками місцевих військових комісаріатів; командирами військових частин (формувань), дислокованих на відповідній території; керівниками місцевих органів виконання покарань Державного департаменту України з питань виконання покарань; керівниками навчальних закладів; керівниками підприємств, закладів, установ, організацій; керівниками відповідних органів опіки і піклування; спеціалізованих закладів, які здійснюють облік бездомних громадян, установ соціального захисту.

Окремо слід відзначити великий позитив від колосальної роботи, яка зараз проводиться для складання загальних списків виборців, змістом якої є напрацювання інформаційної бази для однозначної ідентифікації особи, що буде можливим завдяки внесенню відомостей про місце народження виборця.

*Центральною виборчою комісією створено дворівневу систему контрольних груп для забезпечення громадського контролю за процесом складання загальних списків виборців, 30 вересня 2005 року утворено центральну та регіональні контрольні групи.*

Таким чином, запроваджена у Законі концепція складання списків виборців по суті є першим – підготовчим етапом напруження основи для запровадження у майбутньому Державного реєстру виборців.

Реалізація передбаченої Законом моделі складання загальних списків фактично являтиме собою реально працюючий прототип, свого роду квазіреєстр виборців, хоча й в одноразовому, а не постійно діючому, динамічному форматі. По суті, забезпечення Центральною виборчою комісією опрацювання загальних списків виборців у електронному форматі, зокрема з метою виявлення випадків неправильного чи кратного включення виборців до списків згідно з частиною восьмою статті 40 Закону, є базовим елементом функціонування майбутнього реєстру.

Крім того, сформовані на магнітних носіях списки виборців становитимуть електронну базу даних майбутнього реєстру. Таким чином, вибори 2006 року невідворотно підштовхнуть державу до невідкладного створення реєстру виборців. Принаймні буде створено відповідну базу даних про виборців, відпрацьовано механізм ідентифікації особи, а також внесення відповідних змін з метою унеможливлення багатократного включення виборців до списків або неправильного включення.

Відтак у ході складання загальних списків виборців фактично напружуються основні елементи системи ведення майбутнього реєстру виборців – створюється достовірною база даних про виборців, випробовуються технологічні аспекти функціонування та ведення реєстру, запроваджено систему органів (в ролі яких виступають робочі групи обліку виборців) для збирання, обробки та введення в єдину електронну систему відомостей про виборців.

Разом з тим, не можна не відзначити проблем і складнощів, які вже сьогодні виникли і з кожним днем все більшою мірою виникають у процесі складання та уточнення загальних списків виборців, і наполегливо висловлюються безпосередніми виконавцями Закону, у першу чергу – членами робочих груп обліку виборців.

Окремо слід відмітити гостро критичне й навіть негативне сприйняття окре-

мих положень Закону, зокрема термінів виконання законодавчих приписів щодо подання відомостей про громадян, і особливо з огляду на строки набрання чинності самим Законом.

На думку виконавців відповідних положень Закону, є обґрунтованим ініціювання перед Верховною Радою України внесення відповідних змін до Закону з метою врегулювання строків складання загальних списків виборців. На жаль, у частині реального розрахунку очікуваних соціально-економічних та інших наслідків від прийняття Закону, на мій особистий погляд, щодо окремих елементів порядку складання списків виборців мав місце дефіцит об'єктивного підходу.

У першу чергу це стосується строків, а також можливостей матеріально-технічного, кадрового характеру, якими володіють для виконання поставленого завдання органи МВС. У результаті на сьогодні має місце масове, характерне для всіх регіонів країни, порушення строків надання робочим групам відомостей про громадян України, що в свою чергу ставить під загрозу складання місцевих загальних списків виборців у встановлені строки – до 1 жовтня 2005 року.

Аналізуючи стан надходження відомостей про громадян України до робочих груп обліку виборців згідно з частиною дванадцятю статті 39 Закону, слід відзначити як найбільшу проблему об'єктивну затримку з їх поданням. Така затримка обумовлюється як великим обсягом інформації, що має бути зібрана, опрацьована та узагальнена, так і відсутністю необхідного часу для виконання такого обсягу роботи.

Реально замість 1 вересня, як це передбачено Законом, відомості до робочих груп почали надходити, переважно починаючи з 20–25 вересня. При цьому самі робочі групи, згідно з урядовою постановою, фактично утворювалися з тижневим запізненням, що також обумовлює об'єктивну затримку із складанням місцевих загальних списків виборців.

Слід відзначити, що найскладнішим є стан справ з поданням відомостей органами Міністерства внутрішніх справ України, які, за винятком Рівненської та Тернопільської областей, не мають від-



повідних відомостей на магнітних носіях і фактично тільки зараз розпочали їх напрацьовувати.

Враховуючи, що згідно з частиною одинадцятою статті 39 Закону місце проживання та адреса житла виборця визначаються на підставі відомостей реєстрації відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», – основним, базовим джерелом інформації для складання загальних списків виборців робочими групами є відомості, що будуть надані органами МВС, оскільки саме ці відомості є найповнішими і достовірними з огляду на вимогу Закону про включення громадян до списку за місцем їх проживання.

Відомості, надані іншими суб'єктами, фактично використовуватимуться для уточнення відомостей МВС. При цьому таке уточнення здійснюватиметься переважно шляхом вилучення, а не доповнення, оскільки іншої правової підстави для включення виборця до списку, ніж відомості згідно із Законом про реєстрацію місця проживання, Закон не передбачає. Наведене обумовлює висновок, що до фактичного отримання робочими групами відомостей МВС робота робочих груп матиме переважно підготовчий характер.

Відтак головним напрямом роботи зі складання загальних списків виборців на цьому етапі є напрацювання в електронному вигляді відомостей про громадян, місце проживання яких зареєстровано на відповідній території, шляхом переведення картотеки про місце проживання громадян; як правило, це картотека адресно-довідкових бюро (АДБ) з паперових на магнітні носії. Зазначена робота обумовлює акумулювання значних людських і технічних ресурсів, які майже повністю відсутні в структурах МВС.

Слід відзначити, що для обробки й переведення в електронний вигляд однієї картки АДБ витрачається 2–3 хв. При цьому у східних та південних областях виникають проблеми перекладу відомостей (що були напрацьовані в радянський період) українською мовою; існування в межах одного міста кількох вулиць з однаковою назвою (наприклад, у Макіївці є 10 вулиць Кірова, 6 – Леніна тощо), у районі – декількох ідентично

названих сіл, що в свою чергу потребує більш копіткого уточнення і високої кваліфікації.

Таким чином, працівників, які залучені до виконання цієї роботи, за 8 годин роботи на одному комп'ютері створюється близько 240 записів; на місяць (30 робочих днів) – 7200. Отже, для обробки відомостей виборців, наприклад, міста Маріуполя (орієнтовно – 420 тис. виборців) у місячний строк необхідно задіяти близько 60 комп'ютерів.

Іншою, не менш масштабною, проблемою, яка до того ж заряджена небезпекою соціального загострення, є включення громадян до списків виборців, зокрема правові підстави для такого включення.

Відзначу, що загалом становленню й розвитку правового простору в Україні властива тенденція абсолютизації прав людини. Такий доктринальний підхід остаточно закріпився з прийняттям Конституції України, стаття 3 якої проголосила людину найвищою соціальною цінністю, а її права і свободи, а також їх гарантії такими, що визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Натомість є підстави констатувати, що закріплений у Законі підхід має ознаки відхилення від цієї тенденції. Зокрема, частина друга статті 2 Закону встановлює, що підставою реалізації виборцем свого права голосу на виборах є його включення до списків виборців на виборчій дільниці, які формуються на основі відповідних місцевих загальних списків виборців. У зв'язку з цим виникає занепокоєння, обумовлене обмеженнями, встановленими Законом, категорій виборців, які можуть бути включені до списків. Відповідно до статті 39 Закону виборець включається до загального списку, по-перше, за місцем проживання (адресою житла), визначеним на підставі відомостей щодо реєстрації відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»; по-друге, за місцем свого перебування на строковій службі у військових частинах (формуваннях), дислокованих на відповідній території чи в установах кримінально-виконавчої системи; по-третє, за місцем свого проживання чи перебування у зарубіжних країнах.

*Завдання щодо складання списків виборців уже не є проблемою виключно органів місцевого самоврядування та виборчих комісій, а є проблемою всієї держави, починаючи з найнижчої ланки вертикалі виконавчої влади, і закінчуючи урядом.*

З огляду на величезну кількість виборців, які формально є порушниками Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», є серйозна проблема щодо забезпечення включення до списків виборців громадян України, які взагалі не мають зареєстрованого місця проживання, а також тих виборців, які проживають не за місцем реєстрації.

Проблема ця актуальна для великих міст, зокрема Києва, де роками не видається право власності на новозбудовані будинки; для наймачів житла – у зв'язку з тінізацією ринку оренди житла. Так само гострою є проблема для виборців похилого віку, які фактично проживають у сільській місцевості, однак мають зареєстроване місце проживання, наприклад, за місцем перебування на квартирному обліку тощо.

Зрозуміло, що громадяни, які не дотримуються вимог Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» щодо реєстрації у 10-денний термін місця свого проживання, несуть відповідальність згідно із Законом.

Однак, з огляду на положення частини другої статті 2 цього Закону, що реєстрація місця проживання або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією та законами України, або підставою для їх обмеження, вбачаються підстави для неоднакового застосування положень Закону щодо складання списків виборців, а відтак обумовлюється доцільність офіційного тлумачення зазначених положень.

Зауважу, що в контексті забезпечення одноразовості включення громадянина

до списку виборців є дуже небезпечним застосування різних критеріїв, за якими виборці можуть включатися до списків. Маються на увазі відомості, що подаються сільськими, селищними, міськими (міст районного значення) головами про громадян, які проживають на території відповідної ради.

З огляду на зазначену проблему, вбачається необхідним здійснення постійної роз'яснювальної роботи серед населення, зокрема через друковані та електронні ЗМІ, з метою доведення до відома виборців відповідних положень Закону та порядку включення громадян до списків виборців.

Ще однією проблемою, яка гостро постає в процесі напрацювання відомостей про громадян, є визначення місця народження виборця. Вимога Закону щодо зазначення місця народження відповідно до сучасного адміністративно-територіального поділу викликає нерозуміння щодо порядку виконання цієї норми, зокрема у випадках народження виборця за кордоном, або ліквідації населених пунктів. Багато запитань викликає також подання відомостей про нездатність виборця пересуватися самостійно. У зв'язку із цією та іншими проблемами, які постають перед керівниками територіальних підрозділів відповідних міністерств, відомств, вбачається доцільним надання спеціальних роз'яснень центральних органів державної влади, на територіальні підрозділи яких частиною дванадцятотою статті 39 Закону покладено обов'язок щодо надання відомостей про громадян, стосовно надання відомостей про громадян, стосовно надання відповідної інформації про виборців робочим групам обліку виборців.

# Участь політичних партій (блоків) у формуванні виборчих комісій

*Виходячи з духу і букви Закону України «Про вибори народних депутатів України», важливою складовою ведення політичними партіями (блоками партій) своїх виборчих кампаній є їх участь у формуванні окружних і дільничних виборчих комісій.*



**Марина Ставнійчук,**  
заступник Голови  
Центральної  
виборчої комісії,  
кандидат юридичних  
наук, заслужений  
юрист України

Питання щодо системи виборчих комісій з виборів народних депутатів України, формування їх складу, визначення кола повноважень, підстав та порядку набуття повноважень, припинення діяльності, а також питання щодо статусу окремих членів виборчих комісій, порядку організації роботи виборчих комісій, прийняття та оформлення прийнятих рішень, інших документів – визначено передусім у розділі IV Закону України «Про вибори народних депутатів України» в редакції Закону України від 7 липня 2005 року (далі – Закон).

Частиною першою статті 24 Закону традиційно встановлено трирівневу систему виборчих комісій, які, як зазначено в частині першій статті 25 Закону, є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими, передовсім, організувати підготовку та проведення виборів депутатів, а також забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про вибори народних депутатів України на відповідній території.

Зважаючи на те, що основою для побудови системи виборчих комісій є територіальна організація виборів, частина друга статті 24 встановлює територіальні межі поширення повноважень кожної з ланок централізованої вертикальної системи виборчих органів – Центральної виборчої комісії, окружної виборчої комісії та дільничної виборчої комісії.

Кожній із територіальних одиниць, які утворюються для проведення виборів, відповідає виборчий орган, повноваження якого поширюються на територію від-

повідно всієї держави, територіального виборчого округу або виборчої дільниці.

Як відомо, під час загальнодержавних виборів в Україні утворювалося 225 округів та близько 33 тисяч виборчих дільниць. Разом із тим, з огляду на закріплену частиною третьою статті 19 Закону новелу щодо обмеження максимальної кількості виборців на виборчій дільниці до двох тисяч п'ятисот осіб, кількість дільничних виборчих комісій орієнтовно збільшиться до трьох тисяч. Прогнозується утворити близько 36 тисяч виборчих дільниць.

Закон традиційно вже для українського виборчого законодавства наділяє окружні виборчі комісії статусом юридичної особи. На відміну від них – дільничні виборчі комісії такого статусу не мають, хоча вони є самостійними суб'єктами виборчого процесу: наявність власної печатки, а також права звернення в межах своїх повноважень до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, до підприємств, закладів, установ та організацій, їх посадових і службових осіб.

Як юридичні особи, окружні виборчі комісії мають ряд майнових і немайнових прав та відповідних обов'язків. До того ж, уперше – на пропозицію Центральної виборчої комісії – спеціально варто звернути на це увагу, виборчим законодавством України окремою статтею 38 виписано порядок набуття та припинення окружною виборчою комісією статусу юридичної особи. Це, на нашу думку, суттєво спростить усталену роками практику.

У статті 26 нової редакції Закону встановлено загальні кваліфікаційні вимоги,

яким повинні відповідати кандидатури, що пропонуються до складу виборчих комісій. Передусім, це виборці, тобто громадяни України, які мають право голосу. Відповідно до положень статті 70 Конституції України право голосу мають громадяни України, які досягли вісімнадцяти років, крім тих громадян, яких визнано судом недієздатними.

Слід звернути увагу на те, що за аналогією нормам Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» новою редакцією Закону України «Про вибори народних депутатів України» не передбачена вимога, яка вже досить тривалий період часу існувала в попередньому виборчому законодавстві України щодо членів комісій. Ідеться про обов'язковість проживання в межах відповідного виборчого округу або міста, на території якого розташовано округ. Нині частина перша статті 26 Закону передбачає, що до складу і окружної виборчої комісії, і дільничної виборчої комісії звичайних і спеціальних виборчих дільниць можуть входити виборці, які проживають у межах території України.

На зазначену обставину особливу увагу мають звернути ті особи, які даватимуть згоду на участь у роботі відповідних виборчих комісій. Адже чинне законодавство України ні з питань виборів, ні в галузі фінансів не передбачає жодного відшкодування витрат на проїзд від місця проживання до місця роботи, в даному випадку – до місця розташування виборчої комісії, передусім через те, що такі поїздки не можуть бути визнані відрядженнями. Так, відповідно до Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон, затвердженої наказом Міністерства фінансів України від 13 березня 1998 року № 59 та зареєстрованої у Міністерстві юстиції України 31 березня 1998 року за № 218/2658, службовим відрядженням вважається поїздка працівника за розпорядженням керівника підприємства, об'єднання, установи, організації на певний строк до іншого населеного пункту для виконання службового доручення поза місцем його постійної роботи. Цією ж Інструкцією визначено порядок відрядження праців-

ників підприємств усіх форм власності. Зважаючи на це, відшкодування витрат на відрядження членам виборчих комісій при виконанні ними своїх обов'язків може здійснюватися лише за умови відрядження їх з метою виконання функцій, пов'язаних із реалізацією повноважень члена комісії. До речі, Центральна виборча комісія спеціально зверталася у вересні 2004 року до Міністерства фінансів України з відповідним запитом, у відповідь на який Комісію повідомлено, що витрати на проїзд члена виборчої комісії від місця проживання до місця розташування виборчої комісії не є витратами на відрядження.

Отже, з метою уникнення певних непорозумінь, що мали місце в грудні 2004 – січні 2005 року, особи, які дають згоду на участь у роботі виборчих комісій, повинні одразу враховувати майбутні витрати на проїзд, проживання, харчування тощо.

Крім того, статтею 26 Закону встановлено перелік обмежень щодо кандидатур, які можуть пропонуватися до складу окружних і дільничних виборчих комісій. Так, відповідно до частини другої цієї статті Закону виборець може входити до складу лише однієї виборчої комісії, що здійснює підготовку та проведення виборів народних депутатів України, а також виборів Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, комісії із всеукраїнського або місцевого референдуму, якщо зазначені вибори чи референдум проводяться одночасно з виборами народних депутатів України.

Згідно з частинами третьою, п'ятою статті 26 Закону не дозволяється поєднувати членство у складі виборчих комісій з перебуванням у статусі інших суб'єктів виборчого процесу (кандидатів, представників партій, блоків у Центральній виборчій комісії, уповноважених осіб) з виборів народних депутатів та з інших видів виборів.

Крім того, до складу окружної та дільничної виборчої комісії уже традиційно не можуть входити посадові і службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадяни, які утримуються в устано-

*З метою уникнення певних непорозумінь, що мали місце в грудні 2004 – січні 2005 року, особи, які дають згоду на участь у роботі виборчих комісій, повинні одразу враховувати майбутні витрати на проїзд, проживання, харчування тощо.*

вах кримінально-виконавчої системи або мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку. Сюди належить ще одна (нова) категорія – працівники судів і правоохоронних органів.

У частині четвертій статті 26 Закону встановлено заборону на участь у роботі дільничних виборчих комісій спеціальної виборчої дільниці, утвореної у стаціонарному лікувальному закладі або в установі кримінально-виконавчої системи, працівників відповідного закладу або установи. Віднині такі працівники не можуть працювати у складі дільничних виборчих комісій. Практична реалізація цього законодавчого положення ймовірно спричинить певні проблеми, оскільки частина перша статті 21 Закону все ж визначає вимогу щодо дотримання режиму перебування у відповідному закладі (установі), а пункт 5 частини третьої цієї ж статті – відкритий доступ до приміщення для голосування членів відповідної виборчої комісії та осіб, які за Законом мають право бути присутніми при голосуванні та підрахунку голосів (кандидати, уповноважені особи, спостерігачі).

Треба також пам'ятати, що секретарі окружних і дільничних виборчих комісій повинні володіти державною мовою в обсязі, необхідному для ведення діловодства, що прямо передбачено частиною шостою статті 26 Закону.

Порядок утворення окружних і дільничних виборчих комісій визначено відповідно статтями 27, 28 Закону. Окремою статтею 29 Закону врегульовано порядок утворення дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці.

В основу механізму формування окружних виборчих комісій покладено вертикальний спосіб їх утворення та принцип коаліційності, багатопартійності складу.

При застосуванні статті 27 Закону слід мати на увазі, що положення цієї статті: по-перше, визначають єдиного суб'єкта формування окружних виборчих комісій – Центральну виборчу комісію; по-друге, встановлюють строк формування окружних виборчих комісій – не пізніше як за шістьдесят днів до дня виборів; по-третє, встановлюють верхню та нижню

межі чисельності складу цих комісій – не менше дванадцяти (12) та не більше вісімнадцяти (18) осіб; по-четверте, визначають суб'єктів подання кандидатур до складу окружних виборчих комісій.

Відповідно до частини другої статті 27 Закону суб'єктами подання кандидатур до складу комісій є: 1) політичні партії, виборчі блоки політичних партій, які в поточному складі Верховної Ради України станом на 15 вересня року, що передуює рокові проведення виборів, мають свої партійні фракції (фракції блоків); 2) інші політичні партії, виборчі блоки політичних партій – суб'єкти виборчого процесу, тобто ті, які висунули кандидатів у народні депутати України.

За офіційною інформацією, надісланою до Центральної виборчої комісії, станом на 15 вересня 2005 року у Верховній Раді України, як відомо, зареєстровано 14 депутатських фракцій політичних партій, а саме: 1) Фракція політичної партії «Народний Союз Україна» (Фракція «Наша Україна»); 2) Фракція Комуністичної партії України; 3) Фракція Соціал-демократичної партії України (об'єднаної); 4) Фракція Блоку Юлії Тимошенко, яка включає три політичні партії: «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», Українську республіканську партію «Собор», Українську соціал-демократичну партію); 5) Фракція Соціалістичної партії України; 6) Фракція Партії регіонів у Верховній Раді України «Регіони України»; 7) Фракція Народної партії; 8) Фракція партії «Єдина Україна»; 9) Фракція Української Народної Партії; 10) Фракція Партії промисловців і підприємців України; 11) Фракція Народного Руху України; 12) Фракція політичної партії «Вперед, Україно!»; 13) Фракція політичної партії «Реформи і порядок»; 14) Фракція Народно-демократичної партії та політичної партії «Трудова Україна» (фракція НДП – «Трудова Україна»).

Частиною третьою статті 27 Закону встановлюється загальний механізм включення представників політичних партій, виборчих блоків політичних партій до складу окружних виборчих комісій, який містить дві складові: по-перше, обов'язкове включення представників зазначених вище партій і блоків, які мають парла-

*В основу механізму формування окружних виборчих комісій покладено вертикальний спосіб їх утворення та принцип коаліційності, багатопартійності складу.*

ментські фракції, та, по-друге, включення представників інших партій, блоків – за результатами жеребкування, що проводиться Центральною виборчою комісією.

Жеребкування проводитиметься на засіданні Центральної виборчої комісії відкрито, чесно і прозоро, за участю представників політичних партій, виборчих блоків політичних партій, представників засобів масової інформації не пізніше ніж на третій день після закінчення строку внесення подань.

Щодо порядку внесення та оформлення подань кандидатур до складу окружних виборчих комісій, варто звернути увагу на таке:

по-перше, подання вносяться в строк, установлений частиною четвертою статті 27 Закону, – не пізніш як за шістьдесят вісім днів до дня виборів;

по-друге, подання вносяться до Центральної виборчої комісії як на паперових носіях, так і в електронному вигляді, що прямо передбачено частиною четвертою статті 27 Закону. Звертаю увагу на те, що вимога про подання електронного варіанту списку осіб, кандидатури яких пропонуються до складу окружних виборчих комісій, вперше закріплена безпосередньо в Законі про вибори. При цьому, у разі її невиконання, запропоновані партією (блоком) кандидатури до складу комісії можуть бути відхилені на підставі положень частини третьої статті 27 Закону;

по-третьє, подання має відповідати формі, затвердженій Центральною виборчою комісією;

по-четверте, політична партія, виборчий блок політичних партій можуть запропонувати до складу однієї окружної виборчої комісії не більше однієї особи – члена відповідної партії чи партії, що входить до виборчого блоку партії або безпартійну особу;

по-п'яте, у поданні, крім інших визначених Законом відомостей, обов'язково зазначаються особи, запропоновані на посаду голови, заступника голови та секретаря комісії;

по-шосте, подання підписується відповідним керівником партії, керівниками партій, що входять до блоку, та скріплюється печаткою партії чи партій, що входять до складу блоку.

Відповідно до частини шостої статті 27 Закону до подання додаються власноручно написані заяви осіб, запропонованих до складу окружних виборчих комісій, про згоду на участь у їх роботі від відповідної партії, блоку партій. Отже, зазначені заяви повинні бути саме написані, причому власноручно тими особами, кандидатури яких подаватимуться до складу відповідних окружних виборчих комісій. У такій заяві зазначається: по-перше, згода особи на участь у роботі конкретної окружної виборчої комісії; по-друге, згода на участь у роботі комісії від конкретної політичної партії чи виборчого блоку політичних партій. Доцільно також, щоб ці особи, надаючи згоду на роботу в комісії, одразу надавали згоду на виконання керівних повноважень голови, заступника голови чи секретаря комісії.

Законодавчою новелою є положення частини сьомої статті 27 Закону щодо виправлення технічних описок та неточностей, допущених у поданнях та виявлених Центральною виборчою комісією. Такі виправлення здійснюються шляхом внесення уточненого подання стосовно відповідних кандидатур не пізніше наступного дня після отримання повідомлення від Центральної виборчої комісії. Варто звернути увагу на те, що в разі невнесення уточненого подання у зазначений строк, відповідні кандидатури до складу окружних виборчих комісій не включатимуться. Ця норма в Законі закріпила хорошу практику, започатковану Центральною виборчою комісією на парламентських виборах 2002 року, і, на жаль, сама ж не скористалася нею на минулих президентських виборах.

Частина восьма статті 27 Закону доповнює механізм утворення окружних виборчих комісій у тому разі, якщо в установлений Законом строк, тобто за шістьдесят вісім днів до дня виборів, до Центральної виборчої комісії, по-перше, взагалі не надійшло жодного подання щодо складу окружної виборчої комісії або, по-друге, якщо кількість запропонованих до складу окружної виборчої комісії осіб є меншою за нижню межу (дванадцять осіб) чисельності членів цих комісій. У першому випадку окружна виборча комісія утворюється Центральною

виборчою комісією самостійно, в другому – з обов'язковим урахуванням поданих кандидатур від політичних партій, виборчих блоків політичних партій. В обох випадках окружні виборчі комісії утворюються Центральною виборчою комісією за поданням Голови Центральної виборчої комісії у кількості дванадцяти осіб у загальний строк – не пізніш як за шістьдесят днів до дня виборів.

Частиною десятою статті 27 Закону визначено право кожної політичної партії, виборчого блоку політичних партій, від яких включені кандидатури до складу окружних виборчих комісій, на пропорційну частку керівних посад у комісіях. При цьому Законом у цій частині визначено, що:

*Очевидно, що на малих виборчих дільницях виборчі комісії складатимуться в основному з парламентських партій, а до складу дільничних виборчих комісій середніх та великих виборчих дільниць входитимуть і представники інших партій, блоків, які сьогодні не мають своїх фракцій у парламенті.*

по-перше, гарантується право на пропорційну частку кожної категорії керівних посад, тобто посад голів, заступників голів та секретарів окружних виборчих комісій;

по-друге, виписано загальний механізм визначення частки керівних посад для кожної політичної партії, виборчого блоку партій;

по-третє, вперше в Законі встановлено вимогу щодо дотримання приблизної рівномірності територіального розподілу посад, отриманих представниками кожної політичної партії, виборчого блоку політичних партій;

по-четверте, порядок розподілу керівних посад між партіями, виборчими блоками партій в межах відповідних часток визначає Центральна виборча комісія. Можу гарантувати – це буде чесна, прозора процедура.

Крім того, згідно з частиною десятою статті 27 Закону при призначенні на керівні посади в загальному порядку не беруться до уваги особи, включені до складу окружної виборчої комісії за поданням Голови Центральної виборчої комісії, крім випадків, коли до складу відповідних виборчих комісій не надійшли подання або надійшли в недостатній кількості від партій, блоків.

Відповідно до частини одинадцятої статті 27 Закону рішення про утворення всіх окружних виборчих комісій та про їх склад публікується в загальнодержавних друкованих засобах масової інформації, а витяги з цього рішення щодо утворення

окружних виборчих комісій у відповідному регіоні та про їх склад – у відповідних регіональних друкованих засобах масової інформації.

Аналогічний порядок встановлено і щодо утворення дільничних виборчих комісій звичайних і спеціальних виборчих дільниць. Зупинимось лише на деяких особливостях.

Зазначені дільничні виборчі комісії утворюються відповідними окружними виборчими комісіями не пізніш як за тридцять п'ять днів до дня виборів. Законом визначено мінімальну та максимальну кількість членів дільничних виборчих комісій. Разом із тим, кількісний склад дільничних виборчих комісій залежить від типу виборчих дільниць за їх класифікацією на малі, середні, великі, закріпленою в частині третій статті 19 Закону: 1) для малих дільниць – 10–18 осіб; 2) для середніх дільниць – 14–20 осіб; 3) для великих дільниць – 18–24 особи.

Очевидно, що на малих виборчих дільницях виборчі комісії складатимуться в основному з парламентських партій, а до складу дільничних виборчих комісій середніх та великих виборчих дільниць входитимуть і представники інших партій, блоків, які сьогодні не мають своїх фракцій у парламенті. Крім того, згідно з частиною третьою статті 28 Закону на виборчих дільницях, де кількість виборців не перевищує п'ятдесяти осіб, дільнична виборча комісія може утворюватися у складі голови, секретаря та двох-чотирьох членів комісії.

Так само, як і при утворенні окружних виборчих комісій, до складу дільничних виборчих комісій обов'язково включаються (за наявності відповідних подань) по одному представнику політичних партій, виборчих блоків політичних партій, які в поточному складі Верховної Ради України мають свої партійні фракції. Представники інших партій, виборчих блоків – суб'єктів виборчого процесу включаються до складу комісії за результатами жеребкування, яке проводиться відповідною окружною виборчою комісією на своєму засіданні.

Варто особливо звернути увагу на те, що подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій підписує керівник відповідної організації партії (керів-

ники організацій партій, що входять до виборчого блоку), а вносить це подання до окружної виборчої комісії відповідна уповноважена особа партії, блоку.

На відміну від порядку утворення окружних виборчих комісій, у статті 28 Закону не визначено чітко, які мають бути заяви осіб про згоду на роботу в дільничній виборчій комісії – власноручно написані, власноручно надруковані й власноручно підписані. Оскільки немає чіткої вимоги, то, враховуючи побажання виборців, вибір за особою: друкувати чи писати цю заяву.

Окремою статтею 29 Закону врегульовано порядок утворення дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць. Ці комісії утворюються Центральною виборчою комісією.

До числа суб'єктів внесення подань до складу дільничних виборчих комісій закордонних виборчих дільниць, крім відповідних політичних партій, виборчих блоків політичних партій, належить також Міністерство закордонних справ України, але з урахуванням певних особливостей, визначених у статті 29 Закону.

Відповідно до частини другої статті 29 Закону до складу дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці

можуть входити виборці, які проживають або перебувають у період підготовки та проведення виборів на території відповідної іноземної держави.

Згідно з частиною четвертою цієї статті Закону центральний керівний орган партії (керівний орган блоку) подає до Центральної виборчої комісії список осіб від партії (блоку) – членів цієї партії (партій, що входять до блоку) або безпартійних. До речі, так само, як і до складу інших окружних і дільничних виборчих комісій.

Отже, на нашу думку, Закон України «Про вибори народних депутатів України» у новій редакції від 7 липня 2005 року надає можливість політичним партіям повноцінно реалізувати себе під час майбутніх парламентських виборів, оскільки вони будуть і суб'єктами висунення кандидатів на виборах, власне їх представники матимуть можливість організувати здійснення виборчих процедур, з іншого боку – партії зможуть контролювати законність проведення виборів через діяльність своїх офіційних спостерігачів. Таким чином, справа проведення чесних, законних, справедливих виборів до Верховної Ради України значною мірою залежить саме від політичних партій.

*Справа проведення чесних, законних, справедливих виборів до Верховної Ради України значною мірою залежить саме від політичних партій.*



# Передвиборна агітація: досвід та перспективи участі ЗМІ

## ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНУ «ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ» ЩОДО ВЕДЕННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ

*Роль засобів масової інформації (далі – ЗМІ) у виборчих процесах і, передусім, їхню активну участь у передвиборній агітації складно переоцінити. Тому практична повсякденна діяльність ЗМІ щодо висвітлення виборів зазнає додаткової правової регламентації положеннями виборчого законодавства. Разом із тим, недотримання вимог Закону може спричинити серйозні негативні наслідки.*



**Олександр БАРАБАШ,**  
народний депутат  
України  
І скликання, експерт  
з питань виборчого  
законодавства



**Сергій КАЛЬЧЕНКО,**  
експерт з питань  
виборчого  
законодавства

Зокрема, проведення передвиборної агітації з використанням ЗМІ на виборах Президента України без дотримання принципу рівних умов та всупереч порядку, встановленому Законом України «Про вибори Президента України», стало однією з підстав для висновку Верховного Суду України про порушення принципів виборчого права, передбачених Конституцією України, засад виборчого процесу, визначених законодавством про вибори, «що виключає можливість достовірно встановити результати виборів...». Наслідком цього висновку стало рішення Суду від 3 грудня 2004 року про визнання неправомірними дій Центральної виборчої комісії (далі – Комісія) щодо встановлення результатів повторного голосування та складання відповідного протоколу і скасування рішень Комісії.

Без сумніву, слід очікувати широкої участі ЗМІ в обговоренні передвиборних програм політичних партій (блоків партій), особистих якостей кандидатів, а також інформаційного висвітлення перебігу виборчого процесу під час наступних парламентських виборів, у тому числі – з ініціативи самих суб'єктів виборчого процесу. Тому учасниками виборів обов'язково мають бути взяті до уваги відповідні положення нової редакції Закону України «Про вибори народ-

них депутатів України» (далі – Закон), які визначають правові межі діяльності ЗМІ. Має бути також враховано практичний досвід, здобутий учасниками виборів та самими ЗМІ під час останніх виборів.

### РЕАЛІЇ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Загально зазначимо, що правове регулювання діяльності ЗМІ під час виборчої кампанії у принципі може бути спрямоване на реалізацію двох протилежних концепцій:

– граничне обмеження участі преси, радіо та телебачення у передвиборній агітації та інформаційній діяльності щодо виборів і, відповідно, поширення лише інформації, яка обумовлена укладеними угодами із суб'єктами виборчого процесу, або:

– повну свободу ЗМІ у поширенні будь-яких матеріалів, публікацій чи програм щодо перебігу виборів та основних учасників перегонів.

Зокрема, під час парламентських, президентських, місцевих виборів у 2002–2004 роках на шпальтах друкованих ЗМІ, у теле- та радіопрограмах широко оприлюднювалась інформація щодо суб'єктів виборчого процесу: кандидатів, політичних партій та виборчих блоків, і перебігу

подій виборчих кампаній. Частково така інформація поширювалась на підставі замовлень самих кандидатів і партій шляхом укладання угод та з подальшою оплатою послуг ЗМІ за рахунок коштів відповідних виборчих фондів. Водночас не є таємницею, що левова частка матеріалів у газетах і журналах, електронних ЗМІ, у тому числі у формі інтерв'ю, дискусій, повідомлень, тематичних і авторських програм, листів виборців тощо – оприлюднювалась за «власною» нібито ініціативою ЗМІ. Поширення такої інформації формально не ініціювалось партіями (блоками) або кандидатами та, відповідно, не оплачувалось коштами виборчих фондів.

*Слід очікувати широкої участі ЗМІ в обговоренні передвиборчих програм політичних партій (блоків партій), особистих якостей кандидатів, а також інформаційного висвітлення перебігу виборчого процесу під час наступних парламентських виборів, у тому числі – з ініціативи самих суб'єктів виборчого процесу.*

При цьому окремі законодавчі обмеження щодо можливої діяльності ЗМІ при проведенні передвиборчої агітації під час останніх виборів Президента стосувались, зокрема, лише державних та комунальних ЗМІ. Положеннями частини четвертої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України» таким ЗМІ, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам у своїх матеріалах та передачах, не уможливлено угодами між цими ЗМІ та розпорядниками поточних рахунків виборчих фондів кандидатів, заборонялось, у тому числі, оцінювати передвиборні програми кандидатів на пост Президента, агітувати за або проти кандидатів, надавати перевагу окремим кандидатам. У свою чергу, недотримання наведених вимог деякими ЗМІ змушувало представників кандидатів оскаржувати до суду неправомірні дії, зокрема, друкованих державних та комунальних ЗМІ щодо публікації матеріалів агітаційного характеру. Так, рішеннями Зарічного районного суду м. Суми, Луцького міського районного суду Волинської області, Івано-Франківського міського суду, Богородчанського районного суду Івано-Франківської області та деяких інших судів відповідні скарги задоволено та визнано неправомірними дії кількох регіональних друкованих ЗМІ щодо публікації матеріалів, які за змістом є передвиборною агітацією за кандидата та спрямовують виборців голосувати за певного кандидата. Водночас ці публікації не були оплачені за рахунок коштів ви-

борчих фондів кандидатів. Більше того, відповідно до вимог частини четвертої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України» за таке порушення вимог закону рішенням Ленінського районного суду Вінницької області було тимчасово припинено діяльність газети «В. Г.».

Окремої уваги потребує також проблема висвітлення діяльності кандидатів, які обіймають певні посади в органах влади. Нагадаємо, що вимогою пункту 2 частини першої статті 64 Закону України «Про вибори Президента України» службовим і посадовим особам органів виконавчої влади та місцевого самоврядування заборонена участь у передвиборній агітації. Проте у практиці застосування виборчих законів судами та Комісією сформувалась така позиція, що вказане обмеження не поширюється на тих посадовців, які є кандидатами.

Водночас приписом частини третьої статті 58 Закону України «Про вибори Президента України» встановлено, що до передвиборної агітації не відносяться офіційні повідомлення в період виборчого процесу (без коментарів, які можуть мати агітаційний характер, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій) про дії кандидатів, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією та законами України. Буквальне тлумачення цієї норми давало, на наш погляд, усі підстави поширювати її лише на повідомлення, які обґрунтовано мають статус офіційного та супроводжуються лише усними коментарями, що не мають «агітаційного характеру», без будь-якого аудіо- чи відеозапису. Проте практика Комісії та Верховного Суду України пішла шляхом розширеного тлумачення положень частини третьої статті 58 Закону України «Про вибори Президента України». Жодна скарга суб'єктів виборчого процесу щодо порушення названих вимог Закону про вибори Президента не була задоволена. Не були визнані порушення положень частини третьої статті 58 Закону про вибори Президента навіть ті «офіційні повідомлення», які супроводжувалися відеорепортажами та фотоілюстраціями (що, нібито, прямо заборо-

нено Законом про вибори Президента), оскільки ці ілюстрації, як, наприклад, зазначено у рішенні Верховного Суду України, виходячи із загального змісту матеріалу, стосуються дій Я. як посадової особи органу державної виконавчої влади при виконанні ним посадових повноважень, передбачених законодавством.

Частина п'ята статті 64 Закону про вибори Президента містить також положення щодо спрощеного порядку публікації за рахунок ЗМІ спростування недостовірної інформації про кандидатів на пост Президента України, що поширена відповідним ЗМІ. Проте з незрозумілих для авторів причин (найімовірніше – через слабку роботу служб юридичного забезпечення діяльності кандидатів) практика застосування цього положення Закону про вибори Президента дуже обмежена. З огляду на все викладене, важливо оцінити, які особливості щодо діяльності ЗМІ під час виборчого процесу передбачені положеннями нової редакції Закону.

## НОВЕЛИ ЗАКОНУ

Передусім, необхідно дослідити принципово нові положення цього Закону. Зокрема, стаття 68 Закону визначає загальний порядок використання ЗМІ. При цьому частиною першою статті 68 Закону передбачено, що передвиборна агітація проводиться з дотриманням принципу рівних умов та в порядку, передбаченому цим Законом. При цьому, як і в інших виборчих законах, у цьому Законі не дається визначення поняття «передвиборна агітація». Положеннями частини першої статті 66 Закону встановлені лише загальні гарантії того, що агітація може здійснюватись у будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України. Водночас частиною другою статті 66 Закону встановлений перелік можливих форм її проведення. Врахування цих положень дуже важливі, адже відповідно до частини другої статті 68 Закону передвиборна агітація у ЗМІ, у тому числі політична реклама, повинна здійснюватись у формах та з дотриманням принципу вимог, встановлених статтями 66, 68–71 Закону.

На нашу думку, з діяльністю ЗМІ тісно пов'язані такі форми агітації:

- проведення публічних дебатів, дискусій, «круглих столів», прес-конференцій стосовно положень передвиборних програм та політичної діяльності партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу чи кандидатів у депутати (пункт 3 частини другої статті 66 Закону);

- оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) ЗМІ політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень (пункт 4 частини другої статті 66 Закону);

- розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих матеріалів чи друкованих видань, в яких розміщено матеріали передвиборної агітації (пункт 5 частини другої статті 66 Закону);

- проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрація фільмів і телепередач або інших публічних заходів за підтримки партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у депутати, а також оприлюднення інформації про таку підтримку (пункт 7 частини другої статті 66 Закону);

- публічні заклики голосувати за чи проти партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу або політичні оцінки цих партій (блоків) чи кандидатів (пункт 8 частини другої статті 66 Закону).

Водночас частина третя статті 66 Закону визначає зміст поняття «політична реклама», якою є будь-які не заборонені законами друковані, усні, звукові та аудіовізуальні види і форми ідейного впливу на людей, що мають на меті прямо або опосередковано привернути увагу до суб'єктів виборчого процесу, сформулювати в суспільстві та в свідомості громадян позитивне або негативне ставлення до них або спрямувати політичну поведінку громадян і соціальних груп у їх ставленні до суб'єктів виборчого процесу під час виборів, у тому числі інформаційні повідомлення про заходи, що проводяться або підтримуються із вказаною метою.

Досліджуючи новели щодо особливостей участі ЗМІ в агітації, водночас не можна залишити поза увагою окре-

мі обмеження такої діяльності під час виборчого процесу, які встановлені цим Законом. Зокрема, частиною шостою статті 71 Закону передбачено, що ЗМІ, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам у своїх матеріалах, не обумовлених відповідними угодами про надання ефірного часу з телерадіоорганізацією або про публікацію матеріалів агітації у друкованих ЗМІ (відповідно частина десята статті 69 та частина шоста статті 70 Закону), забороняється агітувати за чи проти партії (блоків), кандидатів у депутати, надавати їм перевагу в будь-якій формі. Причому вказана заборона стосується ЗМІ усіх форм власності та їхніх представників.

Зазначимо, що частина шоста статті 71 Закону не передбачає заборони щодо оцінки передвиборних програм партій (блоків), як це, зокрема, передбачено відповідним приписом частини четвертої статті 64 Закону про вибори Президента. Але застосування коментарів та оцінок в інформаційних матеріалах, новинах ЗМІ усіх форм власності прямо заборонено положеннями частини дванадцятої статті 68 Закону. Разом з тим, аналіз у комплексі положень пунктів 3, 4, 7 і 8 частини другої та частини третьої статті 66 Закону доводить до висновку, що поширенням ЗМІ інформації агітаційного характеру, у тому числі політичної реклами, формально може бути визнано, зокрема:

– обговорення чи оцінювання передвиборних програм політичних партій (блоків партій) або ділових чи особистих якостей окремих кандидатів громадянами України незалежно від їхнього статусу (експерти, політики, знані й авторитетні у суспільстві особи або «просто виборці»;

– повідомлення щодо проведення заходів передвиборної агітації чи інших публічних заходів, у тому числі за підтримки партії (блоку) чи кандидата.

Окремо потрібно вказати на особливості висвітлення діяльності кандидатів у депутати, які є службовими чи посадовими особами органів влади. На думку авторів, відповідні положення Закону є одночасно і більш «лояльними» до кандидатів-посадовців, і більш

чіткими, ніж приписи, зокрема, Закону про вибори Президента. Згідно з частиною п'ятою статті 67 Закону офіційні повідомлення в період виборчого процесу про дії кандидатів, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або законами, не належать до передвиборної агітації. Водночас такі повідомлення не повинні містити коментарів агітаційного характеру, а також відео-, аудіо-записів, кінозйомок, фотоілюстрацій про дії зазначених осіб як кандидатів у депутати. Отже, Закон не передбачає заборони супроводжувати повідомлення про дії посадовців-кандидатів аудіо- чи відео-рядом, а лише вказує на неможливість пов'язувати ці дії зі статусом кандидата в депутати. Але необхідно підкреслити, що тепер у Законі (частина п'ята статті 67) чітко зазначено, що офіційними є не будь-які повідомлення ЗМІ, а лише ті, що «підготовлені в порядку, передбаченому Законом «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації».

Необхідно також привернути увагу до положень частини восьмої статті 71 Закону щодо «права на відповідь». Аналогічно положенням попередніх виборчих законів щодо «права на спростування» Закон встановлює спрощений порядок надання партії (блоку), кандидату, щодо яких у ЗМІ поширено недостовірну (на їх думку!) інформацію, права на публікацію відповіді за рахунок відповідного ЗМІ. Особливо слід наголосити, що єдиним критерієм недостовірності інформації про партію (блок), кандидата, що надає право на відповідь, Закон визначає суб'єктивну думку щодо цього самих партій, кандидатів («... яку партія (блок) вважають недостовірною...»). Крім того, Закон надав право вимагати відповідь не у триденний термін після публікації, як це було визначено у попередніх законах (і ускладнювало реалізацію цього права), а в будь-який день після публікації, але до дня виборів. У сукупності правових механізмів «право на відповідь» може тепер стати поширеним технологічним прийомом публікації своїх

*Лише безумовне дотримання засобами масової інформації усіх без винятку вимог Закону під час наступних парламентських виборів може забезпечити їх від несподіваних неприємностей і розчарувань.*

агітаційних матеріалів за рахунок ЗМІ у режимі «відповіді» у зручний для партій і кандидатів момент виборчої кампанії.

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ ЗМІ**

Підсумовуючи викладене, автори дозволять собі зробити загальний висновок: правова регламентація та відповідні нормативні обмеження щодо діяльності ЗМІ усіх форм власності протягом виборчого процесу набули принципово нового рівня, з більш жорсткими вимогами до ЗМІ. Дотримання приписів Закону потребуватиме значно більшої уваги ЗМІ, їхніх керівників та творчих працівників з метою запобігання виникненню негативних для ЗМІ наслідків, зокрема тимчасового зупинення дії ліцензії або випуску (друку).

З огляду на положення Закону формально не виключено, що навіть просте згадування назви партії (блоку) чи окремого кандидата в аналітичній публікації або тематичній програмі може бути визнано таким, що має на меті прямо або опосередковано повернути увагу до суб'єктів виборчого процесу, тобто політичною агітацією. Водночас звернемо увагу на те, що згідно з вимогами частини шостої статті 66 Закону передвиборна агітація, у тому числі в формі політичної реклами, здійснюється за рахунок відповідних коштів Державного бюджету України та коштів виборчих фондів партій (блоків). Натомість використання власних коштів кандидатів чи коштів з інших джерел для проведення агітації, у тому числі з ініціативи виборців, забороняється. Отже, в разі визнання поширеного матеріалу таким, що має агітаційний характер, обов'язково виникне наступне питання

щодо фінансування такої публікації чи поширення інформації в ефірі. А в разі відсутності оплати з виборчого фонду партії (блоку) поширення матеріалу, визнаного агітаційним, відповідна публікація може бути визнана порушенням Закону з відповідними санкціями до ЗМІ.

Згадування назви партії (блоку), імені кандидата може бути також використано як привід для вимог від відповідної партії (блоку) або кандидата надати можливість для відповіді (за рахунок ЗМІ), або від партій-конкурентів – надати можливість розміщення своїх агітаційних матеріалів «на тих же умовах».

Особливу увагу ЗМІ необхідно поділити нормам щодо правових санкцій, передбачених частиною десятою статті 71 Закону. А саме: у разі порушень з боку ЗМІ вимог Закону можливе тимчасове зупинення дії його ліцензії або випуску (друку), за одні порушення – в адміністративному порядку за поданням ЦВК та ОВК, за інші порушення – за рішенням суду. Положеннями статті 114 Закону та статті 174 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено право на оскарження до адміністративного суду дій ЗМІ, їх посадових осіб та творчих працівників. Так, законодавство надає можливість заінтересованим особам при зверненні зі скаргою на дії друкованого або електронного ЗМІ не тільки просити суд визнати протиправними дії ЗМІ (наприклад, щодо публікації матеріалу агітаційного характеру без укладання відповідної угоди й проведення оплати коштами виборчого фонду або щодо будь-якого іншого порушення Закону з боку ЗМІ), а й одночасно вимагати тимчасової заборони друку цього ЗМІ до закінчення виборчого процесу.

## Відповідальність політичних партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу за новим виборчим законодавством

*Зміст виборчого процесу, його хід та результати визначальним чином обумовлюються характером участі у ньому суб'єктів виборчого процесу. Саме від того, які засоби для досягнення своїх цілей використовують такі суб'єкти, які межі визначають для своєї діяльності, які дії вважають допустимими з юридичної та моральної точок зору, значною мірою залежить правова чистота виборчого процесу, його прозорість, чесність. Зрештою, це визначає сутність виборчої кампанії та легітимність сформованої за її підсумками представницької влади.*



**Микола Мельник,**  
заступник Голови  
Центральної виборчої  
комісії, доктор  
юридичних наук,  
професор,  
заслужений юрист  
України

Із запровадженням пропорційної системи виборів до парламенту України в організації та здійсненні виборчого процесу істотно зростає роль політичних партій. На майбутніх парламентських виборах вони стануть ключовими учасниками, які зможуть істотно впливати на виборчий процес практично на всіх його етапах. Про потенційний вплив партій на майбутній виборчий процес достатньо говорить той факт, що з п'яти передбачених Законом України «Про вибори народних депутатів України» (далі – Закон) суб'єктів виборчого процесу з виборів народних депутатів України чотири становлять самі партії або ж суб'єкти, безпосередньо пов'язані з ними. Так, відповідно до статті 12 Закону суб'єктами виборчого процесу є:

- 1) партія (блок), що висунула кандидатів у депутати;
- 2) виборча комісія – окружні та дільничні виборчі комісії на парламентських виборах формуватимуться з представників партій (блоків) за їх поданням;
- 3) кандидат у депутати – за новим Законом кандидати у депутати висуваються виключно партією або блоком партій;
- 4) офіційний спостерігач від партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу.

І лише один (п'ятий) суб'єкт виборчого процесу, яким є виборець, безпосередньо не пов'язаний з діяльністю партій.

Якщо кожен із вказаних суб'єктів виборчого процесу діятиме відповідно до закону, щонайменше – буде прагнути так діяти, ви-

борчий процес буде здійснюватися на правових принципах і засадах. У такому разі з організацією виборчого процесу загалом, із здійсненням його конкретних етапів та заходів, а значить, із забезпеченням належних умов для народного волевиявлення особливих проблем виникати не повинно (за умов належного законодавчого регулювання такого процесу). Натомість, якщо політична партія та її представники, що набули статусу суб'єктів виборчого процесу, намагатимуться досягти своїх цілей будь-якими способами, ігноруючи при цьому правові принципи та законодавчі приписи, вибори приречені бути «брудними» і нечесними.

Основними двома запобіжниками від останнього варіанту проведення виборів є:

- 1) високий рівень правосвідомості суб'єктів виборчого процесу (у даному разі – керівників політичних партій, висунутих партіями кандидатів у депутати, їх представників у виборчих комісіях, офіційних спостерігачів від політичних партій);
- 2) передбачена законом юридична відповідальність за порушення виборчого законодавства.

Ефективність цих запобіжників визначається комплексністю їх дії, при цьому пріоритет поза всяким сумнівом належить правосвідомості.

Якщо говорити про юридичну відповідальність політичних партій та їх представників як суб'єктів виборчого процесу за порушення виборчого законодавства, то вона може бути різних видів. Все зале-

жить від характеру такого порушення та його наслідків.

Одним із видів такої відповідальності є відповідальність, встановлена безпосередньо новим Законом України «Про вибори народних депутатів України». Він передбачає низку правових обмежень та позбавлень, які ускладнюють або ж взагалі унеможливають участь певного суб'єкта виборчого процесу у такому процесі чи тягнуть за собою інші негативні для нього наслідки. До таких наслідків, зокрема, відносяться наведені нижче.

**Відмова у реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати.** Відповідно до статті 62 Закону це, зокрема, може мати місце при недотриманні партіями встановленого Законом порядку утворення виборчого блоку чи висунення кандидатів, при неналежному оформленні партією (блоком) документів, необхідних для реєстрації кандидатів. Таким чином, неналежне ставлення відповідними представниками партій до вчинення зазначених дій може призвести до фактичної втрати особою (особами), яку партія мала намір делегувати до законодавчого органу, права бути обраним до нього.

**Виключення особи із виборчого списку партії (блоку).** За Законом (стаття 61), особа, включена до кількох виборчих списків партій (блоків) за її письмовими заявами про згоду балотуватися кандидатом у депутати від цих партій (блоків), рішенням Центральної виборчої комісії виключається з усіх виборчих списків, до яких вона була включена. Включення однієї і тієї ж особи до кількох виборчих списків можливе передусім тоді, коли статус кандидата партія надає випадковим, належним чином неперевіреним особам, які особливо не переймаються проблемами партії, її іміджем, суспільними інтересами.

**Заборона діяльності партії.** Це може мати місце у випадку, якщо Центральна виборча комісія виявить у документах, поданих партією (блоком) для реєстрації висунутих нею кандидатів у депутати, ознаки порушення частини першої статті 37 Конституції України (їдеться про програмні цілі або дії партії, які спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної

влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення). У таких випадках Центральна виборча комісія відповідно до частини дев'ятої статті 61 Закону зобов'язана звернутися до Міністерства юстиції України щодо внесення ним подання до Верховного Суду України про заборону діяльності відповідної партії. Розгляд питання про реєстрацію кандидатів у депутати від цієї партії (блоку) відкладається до набрання законної сили відповідним рішенням суду.

**Скасування реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати, включеного до виборчого списку партії (блоку), з виключенням його з виборчого списку.** Серед підстав такої відповідальності Закон передбачає повторне вчинення кандидатом у депутати діяння, за яке йому Центральною виборчою комісією було оголошено попередження.

У свою чергу, згідно із Законом (частина четверта статті 64) Центральна виборча комісія оголошує партії (блоку) або окремому кандидатові у депутати попередження, що оприлюднюється в загальнодержавних засобах масової інформації, у разі:

1) встановлення судом при розгляді виборчого спору в порядку, передбаченому законом, факту підкупу виборців або членів виборчих комісій кандидатом у депутати, партією (блоком), яка висунула кандидатів у депутати, представником партії (блоку) у Центральній виборчій комісії, уповноваженою особою партії (блоку) чи посадовою особою партії (партії, що входить до блоку), а також іншою особою за дорученням партії (блоку), що висунула кандидатів у депутати;

2) встановлення судом при розгляді виборчого спору в порядку, передбаченому законом, факту надання під час виборчого процесу виборцям, закладам, установам, організаціям або членам виборчих комісій грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів (крім товарів, що містять візуальні зображення назви, символіки, прапора партії (партії, що входить до складу блоку; блоку), за умови, що вартість таких товарів не перевищує три відсотки мінімального розміру заробітної плати), робіт, послуг, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей (непрямо підкупу) організацією, засновником, власником або членом керівного органу якої є

*Якщо говорити про юридичну відповідальність політичних партій та їх представників як суб'єктів виборчого процесу за порушення виборчого законодавства, то вона може бути різних видів. Все залежить від характеру такого порушення та його наслідків.*

кандидат у депутати, партія, яка висунула кандидатів у депутати (одна з партій, які входять до блоку, що висунув кандидатів у депутати), або посадова особа цієї партії;

3) встановлення судом при розгляді законом факту використання кандидатом у депутати, партією (блоком) при фінансуванні передвиборної агітації, крім коштів виборчого фонду партії (блоку), інших коштів;

4) встановлення судом при розгляді виборчого спору, що кандидат у депутати, який займає посаду, в тому числі за сумісництвом, в органах виконавчої влади чи в органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, у військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, залучав або використовував для проведення передвиборної агітації підлеглих йому осіб, службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи (зловживання службовим становищем);

5) порушення партією (блоком), кандидатом у депутати обмежень щодо проведення передвиборної агітації, у тому числі за проведення агітації під час виборчого процесу поза встановленими законом строками.

**Відмова в реєстрації або скасування реєстрації всіх кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії (блоку).** Таке рішення Центральна виборча комісія приймає у двох випадках. По-перше, якщо внаслідок відмови Центральної виборчої комісії в реєстрації включених до виборчого списку кандидатів у депутати або подальшого скасування реєстрації кандидатів у депутати Центральною виборчою комісією кількість кандидатів у депутати у відповідному виборчому списку партії (блоку) залишилася меншою від мінімальної кількості кандидатів у депутати, встановленої частиною першою статті 57 цього Закону, тобто менше 18 осіб (частина 4 статті 62 Закону). По-друге, при прийнятті партіями рішення про розпуск утвореного ними виборчого блоку. Якщо таке рішення прийнято до реєстрації кандидатів у депутати, включених до виборчого списку блоку, Центральна виборча комісія не розглядає питання про їх реєстрацію. Якщо воно прийнято після реєстрації кандидатів у депутати, включених до виборчого списку блоку, Центральна виборча комісія на підставі цього рішення скасовує реєстрацію всіх кандидатів у депутати, включених

до виборчого списку блоку (частина десята статті 63 Закону). Після прийняття такого рішення відповідна партія (блок) втрачає статус суб'єкта виборчого процесу.

**Дострокове припинення повноважень члена виборчої комісії або повноважень усього складу виборчої комісії.** Стаття 37 Закону передбачає можливість дострокового припинення повноважень як усього складу окружної, дільничної виборчої комісії, так і повноважень окремого її члена (членів). Повноваження усього складу окружної, дільничної виборчої комісії можуть бути достроково припинені виборчою комісією, яка її утворила, за власною ініціативою або на підставі рішення суду в разі систематичного порушення комісією Конституції України та інших законів України. Що стосується дострокового припинення повноважень члена виборчої комісії за діяльність, пов'язану з порушенням закону, то вказаний Закон передбачає три підстави для такого рішення:

1) порушення присяги члена комісії, що виявилось як систематичне невиконання покладених на нього обов'язків, засвідчене не менш як двома рішеннями з цього приводу виборчої комісії, до складу якої він входить;

2) повторне або одноразове грубе порушення законодавства України про вибори, встановлене рішенням суду або рішенням виборчої комісії вищого рівня;

3) набрання щодо нього законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення умисного злочину.

При цьому Закон (частина дев'ята статті 37) встановлює, що партія (блок) – суб'єкт подання кандидатури члена комісії, повноваження якого достроково припинено, має пріоритетне право на подання кандидатури для включення до складу виборчої комісії замість вибулого.

Оскільки партіям (блокам) закон надає право формувати виборчі комісії, вони мають забезпечити ці органи кваліфікованими, відповідальними, законослухняними особами. В іншому випадку не можна забезпечити компетентну, професійну, відповідальну роботу. Скажімо, як це мало місце в роботі багатьох виборчих комісій під час виборів Президента України 2004 року, коли члени комісій (які делегувалися кандидатами у Президенти України, які у свою чергу висувалися чи підтримувалися відповідними політичними партіями) відмовлялися підписувати протокол про підсумки голосу-



вання, бойкотували засідання комісії, приховували печатки комісій, діючи фактично на зрив їх діяльності, підробляли виборчі документи; займалися агітацією на користь певного кандидата, що заборонено законом, перешкоджали законній діяльності офіційних спостерігачів, ухвалювали незаконні рішення про дострокове припинення повноважень інших членів комісії. Багато таких фактів встановлено в судовому порядку.

Слід зазначити, що юридичною відповідальністю життя, у тому числі під час виборчого процесу, не обмежується. Більше того, така відповідальність не має бути єдиною і визначальною. Визначальною для людської поведінки в усіх сферах життя має бути моральна відповідальність. Саме моральні застави формують основний напрям людської поведінки і визначають її зміст. Тому в забезпеченні демократичних і чесних виборів мають «спрацьовувати» і моральні чинники. Проілюструвати цей висновок хочу на прикладі однієї кримінальної справи, пов'язаної з минулою президентською виборчою кампанією, в якій голова дільничної комісії звинувачувався у службовій недбалості, що полягала у неналежному виконанні ним обов'язків голови комісії. Підсудний пояснив свою неправомірну поведінку тим, що він не мав належних освіти та досвіду щодо керівництва колективами, а тому не міг належно організувати роботу комісії. При постановленні рішення у цій справі суд врахував як важливі обставини те, що голова комісії «не мав спеціальних знань і досвіду у виборах, а комісія складалася із 25 членів, що за відсутності відповідного досвіду унеможлиблювало належну організацію діяльності виборчої комісії». Але важливим у контексті розглядуваного аспекту є інше – фактично на такий результат своєї діяльності ця особа була приречена самим фактом делегування її на цю посаду. Перед тим, як подавати її кандидатуру на посаду голови комісії, відповідний суб'єкт подання мав би щонайменше з'ясувати наявність у неї належної фахової підготовки, досвіду і необхідних організаторських навичок і таким чином запобігти порушенню виборчого законодавства та притягненню до відповідальності його представника у комісії. Як на мене, цей дрібний порівняно з глобальними проблемами виборів приклад є дуже показовим для законодавця, організаторів виборів, кандидатів, представників

*Наведені заходи правового впливу не є вичерпними, але й вони дають змогу констатувати, що Закон передбачає достатньо великий перелік запобіжників щодо порушень виборчого законодавства, на які слід звернути увагу політичним партіям (блокам) при підготовці до виборчого процесу, а також при організації своїх виборчих кампаній.*

політичних партій у тому сенсі, що, по-перше, належну організацію проведення виборів можуть забезпечити підготовлені члени комісії, по-друге, переслідуючи свою мету, учасникам виборчих перегонів потрібно думати про правові наслідки й для інших, особливо тих, за допомогою кого ця мета досягається. Слід виходити з того, що, будучи включеними до складу виборчих комісій, представники партій стають службовими особами з відповідними повноваженнями. Для належної реалізації цих повноважень члени комісій повинні мати відповідний рівень фахової підготовки – юридичної, організаторської, фінансової тощо.

Ще одним юридичним наслідком порушення законодавчо встановлених виборчих перегонів є **попередження офіційного спостерігача від партії (блоку) та позбавлення його права бути присутнім на засіданні виборчої комісії**. Така відповідальність передбачена Законом за порушення встановлених офіційним спостерігачем правил спостереження за виборами. Попередження виноситься виборчою комісією, а у випадку повторного або грубого порушення зазначених правил комісія може позбавити його права бути присутнім на своєму засіданні (частина дев'ята статті 75 Закону).

**Відмова у відшкодуванні партії (партіям, що входять до блоків) витрат, пов'язаних із фінансуванням її передвиборної агітації**. Закон (стаття 98) передбачає можливість відшкодування партії певних витрат, пов'язаних із фінансуванням своєї передвиборної агітації. Таке право отримує партія (партії, що входять до блоків), виборчі списки яких отримали три і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Разом з тим, такі партії можуть бути й позбавлені права на відшкодування зазначених витрат. Підставою для відмови у відшкодуванні партії (партіям, що входять до блоків) витрат, пов'язаних із фінансуванням її передвиборної агітації, є виявлення Центральною виборчою комісією під час перевірки відомостей, що містяться у фінансовому звіті про надходження та використання коштів виборчого фонду партії (блоку), фактів, що свідчать про порушення партією (блоком) встановлених цим Законом вимог до порядку формування виборчого фонду партії (блоку) або про використання коштів виборчого фонду партії (блоку) на цілі, не пов'язані з передвиборною агітацією.

## Виборче законодавство України в умовах конституційної реформи: деякі загальнотеоретичні підходи

*Конституційна реформа, що відбувається в Україні, має безпосереднє відношення до питання вдосконалення виборчого законодавства. Більше того, можна із значним ступенем переконаності констатувати, що сам стан виборчого законодавства та практика його реалізації виступили одним із важливих чинників конституційної реформи в Україні. Спорадичні і численні зміни у структурі виборчого законодавства, що супроводжували його бурхливий розвиток упродовж практично всього періоду після 1991 р., до останнього часу так і не дали змоги налагодити дієвий зв'язок між результатами виборів та відповідальністю влади.*



**Сергій ЛІНЕЦЬКИЙ,**  
радник  
першого заступника  
Голови Верховної  
Ради України

Дискусія, розпочата довкола проведення в Україні конституційної реформи, та введення в дію конституційних змін з 1.01.2006 р. порушили актуальні питання науково-методологічного забезпечення її організації та проведення. До їх числа можна віднести такі проблеми, як визначення обсягу і спрямованості такої реформи з урахуванням накопиченого досвіду реалізації конституційних норм; окреслення меж і перспектив застосування відповідних змін; проблема системності внесення змін до Конституції; співвідношення конституційного та законодавчого рівнів забезпечення конституційної реформи; визначення чинників та оптимальних алгоритмів її реалізації тощо. Все це зумовлює необхідність підвищення рівня та поглиблення теоретико-правових досліджень у цілому і зокрема прикладних досліджень, спрямованих на комплексний аналіз суті і змісту конституційної реформи. Без цього, напевне, неможливе досягнення системних позитивних результатів цієї реформи.

Цільове призначення конституційної реформи, за великим рахунком, зосеред-

жується на необхідності трансформації форми державного правління та типу державного режиму в Україні нормативними засобами, відповідно до курсу на побудову правової демократичної соціальної держави.

У першому випадку йдеться про поступовий перехід України від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської моделі державного правління, тобто про певну «парламентаризацію» такої моделі.

У другому – про демократизацію існуючого державного режиму, застосування демократичних форм і методів здійснення державної влади переважно правовими методами, з урахуванням конституційно закріплених принципів верховенства права, поділу державної влади тощо. Зрозуміло, що обидва завдання мають реалізовуватися пліч-о-пліч, у тісному взаємозв'язку і взаємодії.

У світлі вимог досягнення системності реформування успішне вирішення як першого, так і другого завдання конституційної реформи неможливе без істотного втручання суб'єкта здійснення реформи до сфери регулювання умов,

форм і напрямів здійснення прямого народовладдя. Якщо в ході реформи мав бути досягнутий певний конституційний паритет повноважень і відповідальності поміж двома вищими представницькими органами України – парламентом і Президентом, то так само мало бути оптимізоване співвідношення і між представницькою та прямою демократією. А якщо ні, то порушувалася б система зв'язків між представницькою та прямою демократією в чинному конституційному механізмі організації і здійснення народовладдя в Україні.

Отже, конституційна реформа, що відбувається в Україні, має безпосереднє відношення до питання вдосконалення виборчого законодавства.

Більше того, можна із значним ступенем переконаності констатувати, що сам стан виборчого законодавства та практика його реалізації виступили одним із важливих чинників конституційної реформи в Україні. Спорадичні і численні зміни у структурі виборчого законодавства, що супроводжували його бурхливий розвиток упродовж практично всього періоду після 1991 р., до останнього часу так і не дали змоги налагодити дієвий зв'язок між результатами виборів та відповідальністю влади.

Нестабільність виборчого законодавства та численні його порушення унаочнили проблему посилення відчуженості представницьких органів від тих, кого вони за законодавством мають репрезентувати. Звісно, подолати таке відчуження самими лише нормативними методами не можна. Проте, не перебільшуючи значення прямої дії конституційних норм, можна твердити, що закріпити на конституційному рівні деякі відправні засади організації відповідальної та підконтрольної суспільству влади виявилось все ж можливо.

У ході реалізації завдань конституційної реформи стало очевидно, що успіх її залежить, врешті-решт, від комплексності реформи, від того, наскільки адекватно вона зможе акумулювати нагальні суспільні потреби та втілити їх у законодавчі норми.

Якщо говорити про взаємозв'язок між конституційною реформою та вдосконаленням виборчого законодавства, то тут

треба відмітити декілька важливих у теоретичному і прикладному аспектах моментів.

По-перше, саму конституційну реформу не можна зводити лише до внесення змін до Конституції України. Такий підхід спрощував би розуміння її суті і змісту. Вона включає в себе й інші складові, які виступають своєрідним законодавчим продовженням тих змін, які безпосередньо вміщені у тексті Основного Закону. Йдеться про те, що цю реформу не можна розглядати окремо від її реалізації, так би мовити, лише текстуально. Сам же механізм реалізації її постає як складний комплекс взаємопов'язаних заходів, деконкретизація конституційних змін у матерії законів посідає досить вагоме місце. Якщо конкретизація конституційних норм розглядається у правовій літературі як важливий засіб їх реалізації, то, очевидно, так само засобом реалізації конституційних змін слід вважати законодавство, що ухвалюється для їх виконання.

У цьому сенсі зміни до Конституції, які так чи інакше зачепили питання організації і проведення виборів, мали дістати логічне продовження у коригуванні електорального законодавства, зокрема в серії профільних законів.

Відтак конституційна реформа змістовно включає в себе різномірний за юридичною силою та змістом нормативний матеріал. Відносно автономними анклавами у структурі її об'єкта виступають виборчі правовідносини, які регламентуються відповідно до класичної дворівневої структури правового регулювання: на конституційному та власне законодавчому рівні. Обидва згадані рівні логічно, нормативно та технологічно між собою пов'язані. Конституційний рівень зумовлює законодавчий. Водночас стан і рівень законодавчого вирішення цієї проблеми зумовлюють конституційне регулювання, безпосередньо впливають на його динаміку.

По-друге, зрозуміло, що співвідношення стабільності і динамізму у конституційному та законодавчому рівнях правового регулювання електоральних правовідносин не є ідентичним. Більше того, з плином часу воно не є сталим. Може змінюватися обсяг і спрямованість

такого регулювання. Останнім часом можна помітити збільшення питомої ваги і в конституційному, і у власне законодавчому матеріалі. В останньому, щоправда, таке збільшення вагоміше.

По-третє, вагомість електоральної складової конституційної реформи об'єктивно посилювалася тим, що наприкінці 2004 р. мали відбутися президентські, а в березні 2006 р. – парламентські та місцеві вибори.

Тож органи влади і суспільство України поставлені перед складною проблемою ув'язати в один контекст власне зміни до Конституції України та вдосконалення електорального законодавства.

Це створило унікальні, небачені за рівнем політичного протистояння умови для реалізації завдань конституційної реформи.

Характерно, що в розрізі цієї реформи системне вдосконалення виборчого законодавства передувало самому внесенню змін до Конституції України, закон про які був прийнятий 8.12.2004 р. Більше того, можна сказати, що саме проведення масштабної ревізії цього законодавства дало змогу здійснити і власне конституційні зміни. Це ще раз підкреслило наявність обоюдної і вельми тісного взаємозв'язку між конституційною реформою та вдосконаленням виборчого законодавства в Україні.

Якщо пригадати події листопада-грудня 2004 р., то саме під час тих подій у «пакеті» були ухвалені три законопроекти – «Про внесення змін до Конституції» (№ 4180, у цілому, як закон), «Про внесення змін до Конституції» (№ 3207–1, попереднє схвалення) та «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при проведенні повторного голосування 26 грудня 2004 року» (в цілому, як закон). Завдяки цьому, як відомо, стало можливим провести і друге повторне голосування на виборах Президента України 26.12.2004 р.

Отже, логічний взаємозв'язок між конституційною реформою та виборчим законодавством ще більш унаочнився в ході власне виборчого процесу 2004 р.

По-четверте, організація і проведення виборів упродовж останніх років виявили граничну слабкість науково-теоретич-

ної бази та правового забезпечення електорального процесу.

Підтвердженням цього стали: ухвалення виборчих законів безпосередньо напередодні виборів; коригування норм виборчого закону в ході виборчого процесу; визнання низки норм виборчого законодавства неконституційними Конституційним Судом України. Все це засвідчує як уразливість норм самого виборчого законодавства України, так і наукової бази, на основі якої воно готується. Законодавчий поспіх не може бути виправданий аргументами необхідності виправлення найістотніших недоліків на користь збереження всіх інших, очевидно, що всі недоліки і суперечності мають виявлятися й усуватися вчасно, якщо, звісно, законодавець не бажає їх «тиражування» з плином часу.

Суцільне фундаментальне оновлення виборчого законодавства, що періодично спостерігається у міру наближення чергових виборів, лише на перший погляд оптимізує організацію самого виборчого процесу, сприяє деталізації правового регулювання окремих його стадій. Більш вагоме інше – посилення нестабільності виборчого законодавства, яке доводиться коригувати, часом досить істотно, безпосередньо в ході самого виборчого процесу. До того ж, часті зміни виборчого законодавства безпосередньо в ході самого виборчого процесу негативно позначаються на стані захисту виборчих прав громадян України, призводять до їх численних порушень тощо.

Тож при реалізації конституційної реформи законодавець неминуче мав зіткнутися з проблемою визначення періодичності проведення виборів, врегулювання питань, пов'язаних з їх організацією, врешті, мав визначитися з концепцією (ідеологією) проведення виборів. Головне, що необхідно було пов'язати сам виборчий механізм з розвитком електоральної політики з вибором певної стратегії її розвитку.

З огляду на порушені проблеми, можна говорити про те, що й самі зміни до Конституції України як прямо, так і опосередковано торкаються електоральної проблематики. Тут помітний певний парадокс. Відомо, що норми, які стосуються виборів і референдумів, виокремлені в

*Органи влади і суспільство України поставлені перед складною проблемою: ув'язати в один контекст власне зміни до Конституції України та вдосконалення електорального законодавства.*

чинній Конституції у спеціальний – 3-й розділ, внесення змін до якого відповідно до цієї ж Конституції може відбуватися в особливо ускладненому порядку. Водночас зміни до Конституції, ухвалені 8 грудня 2004 р., не зачепили зазначений розділ. Більше того, вони потрапили до окремого розділу Закону, який узагалі не є складовою частиною Конституції внаслідок свого перехідного, тимчасового характеру.

Йдеться, зокрема, про конституційне закріплення того, що конституційний склад Верховної Ради України у кількості 450 народних депутатів України обирається у 2006 році на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування на засадах пропорційної системи з обранням народних депутатів України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій відповідно до Закону.

Водночас конституційна реформа у її нинішньому вигляді залишає відкритим питання про те, як проходитимуть наступні після виборів 2006 р. парламентські вибори.

Адже законодавець відмовився від чіткого фіксування в самій Конституції типу виборчої системи при парламентських виборах. Відповідно, він же не зробив жодних застережень і щодо типу виборчої системи на місцевих виборах, що в цілому відповідає зарубіжній практиці врегулювання таких питань на рівні звичайних законів. Це дає досить широкий оперативний простір для подальшого коригування електоральних норм.

Якщо говорити про те, як саме конституційна реформа стосується виборчого законодавства опосередковано, то тут викремимо такі напрями.

Конституційно визначено, що строк повноважень Верховної Ради України з 2006 р. становитиме 5 років. У такий спосіб приведено у відповідність строк дії представницького мандата народного депутата України та Президента України, при тому, що самі строки, а відтак і час набуття їх повноважень у часі розведенні. Відповідно до правових позицій КСУ збільшення з 4 до 5 років каденції парла-

менту України не зазіхає на конституційні права і свободи громадян України та не призводить до зменшення їх обсягу чи скасування. Конституційно також закріплено взаємозв'язок виборів і подальшого формування владних органів.

Так, до підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України віднесено невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України зі складу такої фракції. При цьому зазначено, що в разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції, його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення.

У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Така коаліція формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Надалі саме ця коаліція вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України та щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Змінено строк проведення чергових виборів Президента України.

Відтепер вони проводитимуться в останню неділю останнього місяця п'ятого року повноважень Президента України.

У такий спосіб знято проблему дотримання конституційно встановленого

*Часті зміни виборчого законодавства безпосередньо в ході самого виборчого процесу негативно позначаються на стані захисту виборчих прав громадян України, призводять до їх численних порушень.*

п'ятирічного строку перебування глави держави на своєму посту.

Уніфіковано строк повноважень представницьких органів усіх видів. Депутати місцевих рад обиратимуться жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 5 років.

Встановлено додаткову гарантію неможливості розпуску чинного нині парламенту: Верховна Рада України, обрана у 2002 р., продовжує здійснювати конституційні повноваження до дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 р.

Зазначені конституційні новели складають основу для нового розуміння не лише змісту конституційної реформи, а й її взаємозв'язку із трансформаціями електорального законодавства.

По-перше, імперативний інститут виборів внаслідок проведених конституційних змін не послаблено. Конституційні засади організації і проведення виборів, зокрема засади виборчого права, залишилися незмінними.

По-друге, циклічність, періодичність виборів дещо змінена в бік уніфікації строків повноважень відповідних виборчих органів.

По-третє, конституційно зафіксовано більш тісний взаємозв'язок між результатами виборів та формуванням відповідальної влади в особі державних органів та органів місцевого самоврядування. У такий спосіб істотно посилено не лише виборні та представницькі начала в державному механізмі України, а й зміцнено взаємну відповідальність гілок влади між собою та перед народом України як єдиним джерелом влади.

По-четверте, всі зазначені зміни істотно впливають на правовий статус суб'єктів виборчого процесу, передусім, громадян України — виборців і політичні партії

та їх блоки. Об'єктивно підвищується їх вага не лише у власне виборчому процесі, а й у ході здійснення влади. Задається певний орієнтир на використання самих виборів як конституційно-правового, а не політичного інструмента суспільного і державного розвитку та сприяння формуванню в Україні партій парламентського типу (формування розвинутої багато-партійності) як важливої гарантії утвердження демократичного типу державного режиму.

Водночас важливими теоретико-методологічними та практичними проблемами, з якими зіштовхується законодавець, є такі:

- підвищення рівня правової захищеності виборчих прав громадян України;
- посилення рівня правового захисту самої виборчої системи та гарантування її стабільності упродовж самого виборчого циклу;
- втілення засад і принципів виборів у конкретних нормах виборчого законодавства;
- звуження можливостей для підзаконного регулювання окремих сторін виборчого процесу;
- врегулювання кризових станів у розвиткові електоральної політики держави тощо.

У ході реалізації нової електорально-правової політики як особливого різновиду державної політики мають бути, безумовно, гарантовані непорушність конституційних засад народовладдя, неможливість узурпації суверенного права народу самому визначати носіїв вищої державної влади в країні, повинні усуватися будь-які спроби спотворення соціально-політичної і правової природи народовладдя.

За умов конституційної реформи, що триває, комплексний підхід до розв'язання зазначених проблем видається найперспективнішим.

# Вільна особистість — центральна фігура громадянського суспільства

*До остаточного варіанту Конституції України 1996 року, як відомо, не увійшли положення, передбачені в одному з її проектів від 26 жовтня 1993 року, які стосувалися громадянського суспільства. Однак, очевидно, що, прямо не вживаючи в тексті Основного Закону цього поняття, творці Конституції все-таки закріпили на найвищому рівні основні положення концепції громадянського суспільства.*

*Насамперед, варто згадати статтю 3, згідно з якою «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю».*



**Олег Панкевич,**  
доцент кафедри  
конституційного  
та міжнародного  
права Львівського  
юридичного інституту  
Міністерства  
внутрішніх справ  
України, кандидат  
юридичних наук

Незважаючи на певні успіхи у вивченні громадянського суспільства, останніми роками (згадаймо, зокрема, праці І. Кального, А. Карася, М. Кашуби, А. Колодія, Б. Кухти, О. Орлової, М. Цимбалюка) багато питань у межах цієї складної концепції залишаються недостатньо з'ясованими. Серед причин цього: 1) складність і багатоаспектність самого феномена громадянського суспільства; 2) наявність багатьох дослідницьких шкіл і течій у його вивченні, кожна з яких акцентує в контексті своєї методології лише певні сторони цього складного явища; 3) недостатня поки що відмежованість теоретичної абстракції «громадянське суспільство», що вживається науковцями як ідеальний тип (інструмент аналізу), від описових характеристик реально існуючих різновидів громадянських суспільств [1, 452].

Метою цієї статті є розгляд поняття та сутності громадянського суспільства з людиноцентристських позицій, крізь призму прав і потреб окремої особи.

Як цілком слушно зазначає російська дослідниця О. Орлова, «в радянський період і в теорії, і на практиці фактично не звертали уваги на проблему окремої особи (як і на проблеми громадянського суспільства. — **О.П.**); часом вважалося некоректним у наукових дослідженнях робити наголос на особі. В працях юристів розглядалося правове станови-

ще абстрактної особи. Винятком, мабуть, була кримінологія, яка досліджувала причини вчинення конкретними людьми злочинів та правопорушень. Розвиток теорії йшов шляхом абсолютизації таких понять, як «маси», «трудящі» і т.ін., що певною мірою спричинило забуття індивіда, його потреб та інтересів» [2, 36]. У сучасному цивілізованому світі така ситуація недопустима.

У зв'язку з цим у політико-правових дослідженнях (зокрема, й тих, що стосуються проблем громадянського суспільства) все більшого значення набуває так званий потребний підхід, згідно з яким сутність соціальних, у тому числі державно-юридичних явищ розкривається шляхом їх інтерпретації як інструментів (важелів, засобів) задоволення певних потреб людини (або потреб соціальних спільнот, або ж потреб суспільства в цілому) [3, 196–197].

Згідно з концепцією А. Маслоу, який одним із перших запропонував класифікацію потреб і взаємозв'язків між ними. Такі потреби становлять п'ять основних рівнів.

1. *Основні фізіологічні потреби* – це потреби в їжі, воді, сні, житлі, мускульній активності, сексуальному задоволенні, які називають первинними, базовими.

2. *Потреба в безпеці.* Кожна людина хоче уникнути хвороб і травм, зберегти здоров'я і працездатність на довгі роки.

Цим потребам мають відповідати такі стимули, як гарантована робота, соціальне страхування, пенсійне забезпечення.

3. *Соціальні потреби.* Людині властиве бажання постійно відчувати контакт із собою подібними.

4. *Потреби в повазі і самоповазі.*

5. *Потреби в самореалізації, самоактуалізації.* Кожна людина прагне реалізувати свій потенціал, постійно самовдосконалюватися, знайти своє місце в житті [4, 88–89].

Видається, що саме розвинене громадянське суспільство в змозі посприяти найповнішому задоволенню всіх вказаних потреб, особливо трьох вищих рівнів.

На думку В. Котюка, громадянське суспільство – це сукупність суб'єктів (особа, сім'я, громадські об'єднання та політичні партії, трудові колективи тощо), які не входять у структуру держави і вступають у різноманітні суспільні відносини, в тому числі і з державою, але існують як відносно незалежні суб'єкти для задоволення своїх *потреб та інтересів* (курсив. – **О.П.**) [5, 11].

Стрижнем громадянського суспільства є людина в трьох її іпостасях: біологічній, соціальній та юридичній. На відміну від природи, де діють несвідомі сили, в громадянському суспільстві «балом править» людина, індивід, носій приватних інтересів та потреб, для задоволення яких він має здатність до свідомої діяльності, до прагматичного вирішення економічних, політичних та інших проблем спільно з іншими людьми [2, 36].

Як слушно зазначає О. Скакун, «громадянським суспільством можна назвати таке суспільство, в якому головною діючою особою є громадянин як автономна особистість». Це:

– суб'єкт, який усвідомлює себе вільним членом суспільства, вільним економічно – таким, що має право вибору форм та видів трудової діяльності, в тому числі підприємницької; вільним ідеологічно та політично;

– суб'єкт, який має права та свободи, в тому числі право приватної власності («суб'єкт – власник»);

– суб'єкт, який усвідомлює відповідальність перед суспільством;

– суб'єкт, який захищений законом

від прямого втручання та свавільних обмежень з боку держави [6, 66–67].

Професор С. Телешун наголошує на тому, що становлення громадянського суспільства не зводиться тільки до явищ політичного порядку, таких, як демократія і парламентаризм. Наріжним каменем цього процесу є системна пріоритетність права індивіда як самостійного суб'єкта суспільного процесу [7]. Вказаний автор виділяє такі ознаки громадянського суспільства. Перше – це спільнота економічно та інформаційно вільних громадян, які є власниками, незалежно від форм власності. Друге. Громадянське суспільство – це суспільство, відкрите для обміну інформацією. Третя ознака – це достатньо складна плюралістична система, яка поєднує множинні форми суспільної діяльності, такі, як асоціації, клуби, профспілки, кондомініуми – все, що завгодно, де гарантії є лише одним із сегментів громадянських інституцій. Четверта ознака – це система, не залежна від держави, яка може самоорганізуватися та самоуправлятися залежно від громадянської ініціативи та на благо суспільства. І остання ознака – це правове демократичне суспільство, де головним фактором виступає визнання, забезпечення і захист природних і надбаних прав людини і громадянина [7].

За визначенням С. Рябова, громадянське суспільство (його ще можна назвати цивільним, неказеним) – це суспільство, емансиповане від держави, царина спонтанного самовияву вільних індивідів і добровільно сформованих асоціацій та організацій громадян, яка захищена законом від прямого втручання і довільної регламентації з боку органів державної влади. Воно втілюється у приватному житті громадян, в існуванні вільного ринку, у безперешкодному поширенні духовних, релігійних, моральних, національних цінностей тощо [8, 80].

М. Цимбалюк характеризує громадянське суспільство як систему суспільних відносин, де юридично самостійні індивіди (приватні фізичні особи) та організації (юридичні особи), що ними законно створюються, пов'язані між собою спільними економічними та іншими інтересами і мають можливість вільно

«Без фундаментального базового – у всій системі прав людини – права приватної власності особа не може володіти громадянською самостійністю, щоб бути зобов'язаною своїм існуванням та утриманням не свавілля когось іншого у складі народу, а своїм власним правам і силам як члена спільноти».

**І. Кант**



діяти відповідно до цих інтересів та на свій розсуд, але не порушуючи при цьому законних інтересів інших осіб і суспільства в цілому [9, 7]. В іншій праці той же автор підкреслює: «Перемога громадянського суспільства передбачає наявність передумови свого розвитку і становлення вільного індивіда (вільної особи), обмеженого у своїх діях тільки правом. Ця самоцінна, самодостатня особистість здатна до конструктивної взаємодії з іншими в ім'я спільних інтересів та цінностей і спроможна підкорити власні приватні інтереси суспільному благу» [10, 83].

Необхідною умовою життєдіяльності громадянського суспільства є високий рівень соціального, інтелектуального, психологічного розвитку особи, її внутрішня свобода, здатність самостійно включатися в той чи інший інститут. Духовна сфера громадянського суспільства передбачає свободу совісті, реальні можливості публічно висловлювати свою думку. Формування громадянського суспільства невіддільне від трансформації індивіда у громадянина з властивою йому громадянською позицією. Вона передбачає усвідомлення особою інтересу, захист Конституції і дотримання прийнятих законів, практичну участь у розв'язанні суспільних проблем [11, 283].

На думку Ю. Тодики, громадянське суспільство починається з громадянина, його свободи, благополуччя, активної позиції у політико-правовій сфері відносин [12, 4].

Як відзначається у спеціальних дослідженнях проблематики громадянського суспільства, останнє характеризується встановленням елементарних соціальних зв'язків між індивідами, — кожна приватна особа, маючи на меті свій власний інтерес, вступає у взаємовідносини з іншим суб'єктом, який, у свою чергу, пов'язаний подібним чином з іншими. Тобто рішення, вступати або не вступати в ті чи інші форми соціальних інтеграцій у межах громадянського суспільства, є виключною прерогативою самого індивіда [13, 129].

Громадянське суспільство в такому разі — це суспільство з розвинутими економічними, культурними, правовими,

політичними відносинами між самими індивідами, не опосередковані державою [14, 103].

Як підкреслюють російські дослідники [15, 22], громадянське суспільство виникає там і тільки тоді, де і коли інститут держави не в змозі оптимально виконувати функції регламенту суспільних відносин, де визріли передумови громадянського компромісу та світоглядного плюралізму; де формується сукупність суспільних інститутів, що мають власний статус і здатних до рівноправного діалогу з інститутом держави, здатних протистояти політичній експансії держави, бути її противагою; стримувати її прагнення до монополії, перетворенню із системи забезпечення розвитку суспільства в систему самозабезпечення.

Надзвичайно важливу роль у формуванні громадянського суспільства як суспільства вільних, незалежних особистостей, на мою думку, відіграє інститут приватної власності. Без фундаментального, базового — у всій системі прав людини — права приватної власності особа не може володіти громадянською самостійністю, щоб, за словами І. Канта, бути зобов'язаною своїм існуванням та утриманням не свавілля когось іншого у складі народу, а своїм власним правам і силам як члена спільноти [16, 235].

«Приватна власність або певне володіння матеріальними благами забезпечують кожному абсолютно необхідний простір для особистої та сімейної незалежності і мають розглядатися як продовження людської свободи...», — цитує папа Іван Павло II у своїй енцикліці *Centesimus annus* («Сотий рік», 1991 р.) Душпастирську Конституцію Другого Ватиканського Собору (1965 р.). — За своєю природою приватна власність має соціальний характер, який ґрунтується на законі загально-призначення благ» [17, 118–119].

«Справді, людина, позбавлена всього того, що вона може назвати «своїм», а також можливостей заробляти на життя з власної ініціативи, стає залежною від суспільного механізму і від тих, хто його контролює, що надмірно ускладнює визначення нею своєї власної гідності й перешкоджає створенню автентичної людської спільноти. Навпаки, із християнської концепції особистості

*«Громадянське суспільство починається з громадянина, його свободи, благополуччя, активної позиції у політико-правовій сфері відносин».*  
**Ю. Тодика**

обов'язково впливає справедливе бачення суспільства. Згідно з Regum повчанням і всім соціальним вченням Церкви суспільний вимір людини не вичерпується державою, а реалізується в різних посередницьких групах, починаючи від родини і аж до економічних, громадських, політичних і культурних груп, які, виходячи із самої природи людини, мають – неодмінно в рамках загального добра – власну самостійність. Я назвав це «суб'єктивністю» суспільства, яка, поряд із суб'єктивністю індивіда, була анульована «реальним соціалізмом», – зазначає Іван-Павло II [17, 118–119].

Ця цитата наочно доводить, що соціальна доктрина католицької церкви не обминає своєю увагою й проблем громадянського суспільства та одного з його важливих атрибутів – наявності права приватної власності.

За визначенням П. Рабіновича, громадянське суспільство – це спільність вільних, рівноправних людей та їхніх об'єднань, яким держава забезпечує юридичні можливості бути власниками, а також брати активну участь у політичному житті [18, 47].

На думку цього авторитетного науковця, реальне здійснення основних прав кожною людиною можливе лише в такому суспільстві, де ліквідовано її відчуження від засобів виробництва і результатів особистої праці, а також її відчуження від політичної, насамперед, державної влади. Таке суспільство може утворитися за умов, коли:

– по-перше, саме трудівники є власниками (чи колективними, чи індивідуальними) засобів виробництва та результатів своєї праці;

– по-друге, такі трудівники-власники становлять більшість дорослого населення країни, дорослих громадян держави;

– по-третє, політична система суспільства (зокрема, порядок виборів до представницьких органів держави та органів місцевого самоврядування) забезпечує вільне й адекватне волевиявлення дорослих громадян;

– по-четверте, такому волевиявленню населення належить керівне, вирішальне значення в суспільному житті (через забезпечення панування законів держави, через їх найвищу юридичну силу);

– по-п'яте, безумовною змістовною межею волевиявлення більшості населення є основні права людини: непричуженість, незаперечність, недоторканність цих прав має бути абсолютною. Основні права людини – це той універсальний кордон, який не може перетнути будь-яка більшість [18, 48].

Отже, державу в такому громадянському суспільстві з економічної точки зору можна уявити своєрідним акціонерним товариством, керівниками якого є успішні та досвідчені менеджери. При цьому всі напряду зацікавлені в результатах діяльності держави: адже це пов'язано з рівнем доходів, «дивідендів» кожного!

Є ще один важливий політичний аспект, пов'язаний з правом приватної власності, який дуже незручний для авторитарної влади. Він полягає в тому, що чиновник, котрий не згідний з політикою можновладців, може (і повинен!) у такому випадку піти у відставку, не вступаючи у зговор із своєю совістю. Таку можливість він матиме, володіючи певною власністю. А відтак чиновник зможе дозволити собі бути моральним, незалежним, адже він буде знати, як нагодувати свою сім'ю завтра, після відставки. Відповідно, не буде триматися за будь-яку ціну свого крісла.

На основі вищевикладеного можна зробити такі висновки:

1. Головною фігурою громадянського суспільства є вільна, активна, самодостатня, незалежна особистість.

2. Свобода та незалежність особистості неможливі без існування фундаментального, базового – в системі прав людини – права приватної власності.

3. Саме в громадянському суспільстві найповніше можуть бути забезпечені потреби особистості, особливо вищого порядку (потреби в самореалізації, самоактуалізації).

4. Українська держава повинна створити всі необхідні передумови для того, аби її громадяни мали змогу забезпечити себе та свої сім'ї усім необхідним, не вдаючись до державної опіки. Для цього слід, зокрема, вжити дієвих заходів правового та організаційного характеру: щодо підтримки малого та середнього бізнесу; подальшої приватизації державних підприємств, передусім, шляхом їх перетворення в акціо-

нерні товариства з переважним правом викупу акцій працівниками цих підприємств; щодо державного сприяння збільшенню прошарку трудівників-власників.

5. Важливою передумовою формуван-

ня в Україні громадянського суспільства є виховання у вітчизняних закладах освіти активних і відповідальних особистостей, а не слухняних і виконавчих «гвинтиків», якими легко управляти та маніпулювати.

### Використана література

1. Основи демократії: Навч. посібник / За заг. ред. А. Колодій. – 2-е вид. – К.: Ай бі, 2004. – 668 с.
2. Орлова О.В. Гражданское общество и личность: политико-правовые аспекты. – М.: Академический правовой университет, 2005. – 118 с.
3. Рабінович П.М. Права людини: уніфікація назв та розмаїття змісту // Незалежний культурологічний часопис «І». Громадянське суспільство. Україна. – 2001. – Ч. 21. – С. 191–198.
4. Єфанова А.Г. Особистість у вимірах філософського аналізу // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. – 2004. – Вип. 16. – С. 83–100.
5. Котюк В.О. Основи держави і права: Навч. посібник для студентів юрид. вузів і ф-тів. – К.: Вентурі, 1995. – 176 с.
6. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – Харьков: Консум, Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
7. Найвища цінність держави – людина // Урядовий кур'єр. – 2005. – 14 червня.
8. Рябов С.Г. Політологічна теорія держави. – 2-е вид. – К.: Тандем, 1996. – 240 с.
9. Цимбалюк М.М. Формування правосвідомості громадян у процесі розбудови громадянського суспільства: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.12 / Нац. академія внутр. справ України. – К., 2004. – 15 с.
10. Цимбалюк М.М. Особистість як головна умова існування громадянського суспільства // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – №2. – С. 82–84.
11. Політологія / За ред. О.І. Семківа. – Львів: Світ, 1994. – 598 с.
12. Тодика Ю. Роль Конституції України в становленні громадянського суспільства // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 2. – С. 3–12.
13. Чапала Г. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблема співвідношення // Право України. – 2004. – № 2. – С. 127–132.
14. Основи політичної науки: Курс лекцій / За ред. Б. Кухти. – Львів: Кальварія, 1997. – Ч. 2: Політичні процеси, системи та інститути. – 336 с.
15. Гражданское общество: истоки и современность / Под ред. И.И. Кального. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2000. – 256 с.
16. Кант И. Метафизические начала учения о праве // Сочинения. В 6 т. / АН СССР, Ин-т философии. – М.: Мысль, 1965. – Т. 4. – Ч. 2. – С. 109–304.
17. Иоанн Павел II. Мысли о земном / Пер. с польск. и итал. – М.: Новости, 1992. – 424 с.
18. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права і держави: Навч. посібник. 5-те вид. – К.: Атіка, 2001. – 176 с.

## Вибори до парламенту Таджикистану

*У Республіці Таджикистан завершилося формування нового двопалатного парламенту – Меджліс Олі. У лютому нинішнього року відбулися вибори до нижньої палати – Меджліс Намояндагон, а через місяць було сформовано склад і верхньої палати – Меджліс Міллі.*

*Вибори проходили на основі зміненого минулого року закону про вибори Меджліс Олі країни. Причому в його розробці брали безпосередню участь як політичні партії, так і численні представництва різних міжнародних організацій. Щодо нововведень тривала досить серйозна дискусія. Загалом їх суть полягала у створенні необхідних умов для подальшого розвитку парламентаризму як найважливішого сегмента будівництва демократичного суспільства.*



**Муhibулло Дододжонов,**  
керівник апарату  
Центральної  
комісії з виборів  
та референдумів  
Республіки  
Таджикистан

Результатом цієї роботи є те, що сьогодні виборче законодавство Таджикистану містить досить цінні та демократичні положення. Так, закон забороняє присутність озброєних осіб і осіб у військовій формі в приміщенні для голосування, включаючи представників правоохоронних органів, обмежує в пасивному виборчому праві співробітників силових структур, осіб, засуджених до позбавлення волі. Крім того, були відпрацьовані норми, що підвищують відповідальність кандидатів, з метою уникнення акцій самореклами, популізму та інших деструктивних дій. Серед цих норм – необхідність внесення застави, обов'язкова наявність вищої освіти для обрання до професійного парламенту та низка інших.

Усі ці зміни цілком обґрунтовані, адже Таджикистан уже навчений своїм гірким досвідом. Політична боротьба за владу на початку 90-х років, що переросла у громадянське протистояння та збройні зіткнення, забрала понад 150 тисяч життів, завдала колосальної шкоди економіці Республіки. Занадто дорого було заплачено за стабільність і мирний розвиток держави. Тому рух до демократії у цій країні, що враховує та застосовує досвід розвинених країн світу, на нинішньому етапі постконфліктного розвитку світобудування немислимий без урахування власного досвіду.

Варто особливо зазначити, що такий підхід був підтриманий представниками західних країн. Наприклад, Надзвичайний і Повноважний Посол Великобританії у Таджикистані пан Грем Лотен на зустрічі з журналістами в Кулябі заявив: «У кожній країні свій варіант будівництва демократичного суспільства».

Внесення відповідних змін до законодавства було в цілому позитивно прийнято партіями та суспільством. Напередодні виборів усі шість зареєстрованих партій підписали Угоду «Про правила поведінки та взаємозв'язків у період виборчої кампанії». У документі зафіксовано зобов'язання, у тому числі щодо поваги до закону про вибори, прагнення до правового зміцнення виборчих принципів, а також визначено відповідні завдання.

Сьогодні ми вже знаємо остаточні результати виборів. Як і прогнозували практично всі аналітики, значних успіхів досягла Народно-демократична партія, збільшивши своє представництво в парламенті. А от комуністи його втратили. Партія ісламського відродження залишилася, як кажуть, при своїх.

Відповідно до статті 69 Конституції (Основного Закону) Республіки Таджикистан Президентом країни були призначені вибори Меджліс Намояндагон Меджліс Олі Республіки Таджикистан і місцевих Меджліс народних депутатів на

27 лютого 2005 року, а на 24 березня 2005 року – вибори Меджліс Міллі.

Центральна комісія з виборів і референдумів Республіки Таджикистан своєю постановою сформувала п'ять виборчих округів з виборів Меджліс Міллі, один загальнореспубліканський округ за партійними списками і 41 одномандатний округ з виборів Меджліс Намояндагон, затвердивши керівництво та склад відповідних виборчих комісій і програми їх роботи.

Було розроблено конкретний план щодо підготовки та проведення виборів, який передбачав найважливіші заходи та умови їх організації, встановлені законодавством.

Великими тиражами надруковано найважливіші документи, які для організації та проведення цього важливого державно-політичного заходу вчасно доставлялися на всі виборчі дільниці й були доступні для всіх учасників виборчого процесу.

Тексти конституційних законів Республіки Таджикистан «Про вибори Меджліс Олі Республіки Таджикистан» і «Про вибори депутатів місцевих Меджліс народних депутатів» таджицькою та російською мовами були розіслані в усі області, міста і райони Республіки за шість місяців до проведення виборів.

Усі виборчі округи й дільниці були вчасно забезпечені відповідними печатками та прозорими скриньками для голосування.

Діяли робочі групи із забезпечення роботи міжнародних спостерігачів, розгляду скарг і заяв, а також прес-центр. У період підготовки та проведення виборів до Меджліс Олі неодноразово організувалися прямі діалоги за допомогою преси, радіо й телебачення, телефонного зв'язку (селекторного) за участю Голови Центральної комісії з виборів і референдумів Республіки Таджикистан, її членів та працівників апарату Комісії.

Слід зазначити, що в одномандатних округах Джабборасулівського району № 16, Аштського району № 17, Матчинського району № 18, Канібадамського району № 19 Согдійської області, в округах «Сомоні» № 2 і «Шохмансур» № 3 міста Душанбе, в округах «Шахринав» № 6 і «Файзобод» № 11 районів республіканського підпорядку-

вання, у виборчих округах «Фархор» № 34 і «Куляб» № 37 Хатлонської області із запізненням було проведено реєстрацію кандидатів у депутати, відчувався вплив місцевих органів влади на роботу виборчих комісій.

На основі чинних законів і відповідно до робочого плану Центральна комісія, утворивши в країні 2953 виборчі дільниці, 2917 виборчих округів з виборів місцевих Меджліс та 280 обласних і міських виборчих комісій, розпочала в установленний строк прийом відповідних документів та реєстрацію кандидатів у Меджліс Намояндагон у єдиному загальнореспубліканському та одномандатних округах і реєстрацію кандидатів у місцеві Меджліс. Комісія успішно провела цю роботу, що стало важливим фактором стабільності та проведення виборів на високому політичному рівні.

У єдиному загальнореспубліканському окрузі для одержання 22 мандатів було зареєстровано 61 кандидата у депутати Меджліс Намояндагон, висунутих шістьма політичними партіями. В одномандатних округах у депутати Меджліс Намояндагон висувалося 209 кандидатів, з яких 170 були зареєстровані.

Під час організації масової роз'яснювальної роботи серед населення, передусім серед виборців, приділялася серйозна увага роботі керівників різних гілок влади, а також засобів масової інформації політичних партій. Напередодні цієї кампанії було надруковано книги, брошури з питаннями й відповідями про значимість виборів, інші види наочної агітації та плакатів, що розсилалися в усі регіони країни для виборців. У друкуванні згаданих видань значну допомогу надали міжнародні організації, передусім ООН, ОБСЄ, Міжнародний фонд виборчих систем, як і в проведенні минулої виборчої кампанії загалом.

Роз'яснювальна робота через усі засоби масової інформації проводилася з першого дня виборчої кампанії, до якої були залучені провідні правознавці Республіки, що сприяло проведенню виборів на вільній, демократичній основі та на високому політичному й організаційному рівні.

Для здійснення контролю за ходом голосування до Республіки Таджикистан прибуло 520 міжнародних спостерігачів

з-за кордону. У складі міжнародної комісії спостерігачів були представники Росії, США, Китаю, Німеччини, Ісламської Республіки Іран, Японії, Пакистану, Білорусі, Узбекистану, Казахстану, Виконкому СНД, Шанхайської організації співробітництва. Усі вони дали свою оцінку проведенню голосування.

Вибори професійного парламенту відбулися за участю політичних партій на альтернативній основі. Це, безсумнівно, свідчить про розширення процесу демократизації, свободи волі, плюралізму, що сприяє національній єдності та згуртованості всіх громадян і політичних сил країни з метою побудови нової демократичної, правової, світської держави на чолі з Президентом Емомалі Шарифовичем Рахмоновим.

Під час проведення виборів у 41 виборчому окрузі з 3134666 виборців взяли участь 2902316 осіб, що становить 92,6 відсотка загальної кількості виборців та свідчить про високу громадянську активність населення. Підсумком активної участі виборців у голосуванні стало те, що в ході першого туру на 38 виборчих дільницях були обрані депутати Меджліс Намояндагон, і лише в трьох виборчих округах – «Гіссар» № 7, «Ашт» № 17 і «Матча» № 18 довелося призначити повторне голосування.

Щодо єдиного загальнореспубліканського виборчого округу, то тут за 22 депутатські мандати до Меджліс Намояндагон боролися шість політичних партій – Демократична партія, Комуністична партія, Партія Ісламського відродження, Соціалістична партія, Соціал-демократична партія та Народно-демократична партія Таджикистану. В результаті підрахунку голосів виборців виявилось, що п'ятивідсотковий бар'єр вдалося подолати тільки трьом партіям.

Якщо говорити про співвідношення голосів виборців, то підсумки голосування є такими:

Народно-демократична партія Таджикистану – 2177727 голосів (74,7 відсотка);

Комуністична партія Таджикистану – 395534 голосів (13,63 відсотка);

Партія Ісламського відродження Таджикистану – 259224 голоси (8,93 відсотка).

У результаті Центральна комісія з виборів та референдумів Республіки Таджикистан своєю постановою визнала вибори до Меджліс Намояндагон Меджліс Олі Республіки Таджикистан третього скликання в єдиному загальнореспубліканському окрузі такими, що відбулися, та затвердила їх результат. Отже, в єдиному загальнореспубліканському окрузі обрано 22 депутати, а в цілому довіру народу заслужили 63 депутати Меджліс Намояндагон.

Нагадаємо, що з 209 запропонованих кандидатур було зареєстровано 170 осіб, до бюлетеня для голосування було включено 135 осіб, з яких шістьдесят кандидатів здобули перемогу в першому турі виборів, що свідчить про торжество ідеальної демократії, проведення виборів на вільній та альтернативній основі. У ході передвиборної кампанії 35 претендентів на депутатські пости зняли свої кандидатури.

У новому складі депутатського корпусу Меджліс Намояндагон – 15 юристів, 6 економістів, 12 інженерів-механіків, 8 агрономів, 21 викладач і один медичний працівник. 11 з них – жінки. Серед депутатів – один член Академії наук Республіки Таджикистан, 5 докторів наук і 11 кандидатів наук. За віком: 30–40 років – 3 особи, 40–50 років – 20, 50–60 років – 38, понад 60 років – 2 особи.

Зрозуміло, що забезпечення такого представництва провідних фахівців і вчених країни у вищому законодавчому органі Республіки свідчить про підвищення якісного складу депутатського корпусу. Народ вірить у те, що при якісно новому депутатському складі парламент у майбутньому прийматиме високоякісні та доленосні закони і рішення, а також сприятиме народу і державі у вирішенні важливих політичних, економічних та культурних проблем.

*За ходом виборів спостерігали 12 тисяч представників місцевих і закордонних засобів масової інформації, спостерігачі від політичних партій і довірені особи кандидатів.*

# Від Народного Віча — до Верховної Ради

*Політичний словник визначає термін «парламент» як узагальнюючу назву представницького органу громадян, що здійснює законодавчу владу народу своєї країни у державі. Але перш ніж перетворити парламент у державний робочий орган, необхідно його обрати, бо без обрання законодавчого органу не існуватиме й не функціонуватиме сама політико-правова система жодної держави.*



**Броніслав Райковський,**  
член Центральної  
виборчої комісії



**Юрій Донченко,**  
член Центральної  
виборчої комісії



**Сергій Смолянников,**  
помічник члена  
Центральної  
виборчої комісії

Як відомо, парламентаризм виріс на базі перебудови громадсько-економічних відносин у Європі наприкінці XII сторіччя. Його батьківщиною у первинному вигляді вважається Велика Британія. А батьківщиною сучасного парламентаризму є Нідерланди, де ще в XVI сторіччі був створений парламент, основні засади якого залишились і досі. Перші парламенти та умови їх створення виникли на межі XII–XIII сторіч як наслідок боротьби дворянства Західної Європи за розширення своїх прав та громадських свобод в умовах абсолютної королівської влади. Спочатку Англія, а згодом – Нідерланди та Франція започаткували існування парламентів як протипагу королівським правам. А вже у VII–VIII століттях, із початком розвитку перших капіталістичних відносин, виборче право дійшло до парламентаріїв країн, де новий вид суспільного прошарку – буржуазія – вимагала права членства в парламенті не за свої чини та звання або становище в суспільстві, а за своє право брати участь у державному управлінні. Тому вже наприкінці VIII сторіччя у Франції після Генеральних штатів (при королі) утворюється новий виборний орган – Національні збори. 1786 рік став роком утворення Конгресу Сполучених Штатів Америки. А вже у першій чверті XIX століття парламенти з'являються у Бельгії, Німеччині, Іспанії, Італії. Разом із утворенням цих основних інструментів влади, які мають різноманітні назви (парламент, національні збори, сенат, конгрес, ландскнехт, рейхстаг, бундестаг, дума та ін.), але однакові завдання, утворюються системи органів з питань організації виборів до парламентів. Характерною особливістю перших парламентів було їх обрання за становою, майновою і статевою

ознаками. На таких засадах була обрана Державна Дума Росії після поразки у російсько-японській війні та революційних подій 1905 року. Звичні сьогодні принципи загального, рівного і прямого виборчого права стали нормою життя у світовій політичній практиці лише з другої половини XX сторіччя. Як приклад – у такій демократичній країні Західної Європи та й всього світу, як Швейцарія, що вважається взірцем політико-економічної демократії, жінки отримали виборче право лише у 1973 році. Упродовж другої половини XX століття, особливо після закінчення Другої світової війни, вибори до більшості парламентів стали відбуватися на основі загального, рівного і прямого виборчого права із застосуванням таємного голосування. Сьогодні у світовій політичній системі існує три основні моделі виборчого процесу. На засадах мажоритарної системи обираються парламенти США, Франції, Великої Британії, Канади, Австралії, Нової Зеландії, Білорусі, ФРН, Японії, Туреччини. За пропорційною системою обираються парламенти Португалії, Іспанії, Італії, Польщі, Ізраїлю, Чехії, Швеції, Данії, Австрії, Фінляндії, Норвегії, Бельгії, Нідерландів, Росії, а тепер приєдналася й Україна.

За змішаною системою проходять вибори до парламенту в Болгарії, Угорщині, Словаччині, Грузії, Вірменії, Молдови та поки що України.

Обрання у 1991 році Україною незалежності привело до значних змін не тільки в суспільно-державних відносинах, а й у практиці обрання нової гілки влади – Верховної Ради України.

Конституція України визначає, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України.

*В Україні початковими елементами всенародної участі в державотворчому процесі були народні Віча Київське та Новгородське, а віддаленими прототипами українського парламентаризму можна вважати Козацьку Раду доби Запорізької Січі та Центральну Раду часів Української Народної Республіки. Щоправда, обидва ці органи формувалися шляхом непрямих виборів.*

А склад Верховної Ради України – це чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. На таких самих засадах обирається Президент України. Порядок організації підготовки та проведення виборів і референдумів також визначається Конституцією України, і це важливе суспільно-політичне завдання покладено на Центральну виборчу комісію, яка є постійно діючим державним органом, який забезпечує організацію підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України та всеукраїнських референдумів.

Центральна виборча комісія незалежної України за невеликий час свого існування вже набула необхідного досвіду щодо організації підготовки і проведення виборів народних депутатів України у 1998 та 2002 роках, Президента України у 1999 та 2004 роках та всеукраїнського референдуму у 2000 році. На перший погляд складається враження, що це крапля в морі політичного розвитку, але ж це – підсумок роботи тільки за неповних вісім років існування діючої Комісії.

Взагалі ж історія існування органів з організації та проведення виборів до парламентів дуже давня. Але це стосується парламентів західноєвропейських країн. Щодо історії створення виборчих органів парламентаризму в нашій країні, то вона вже відзначила сторіччя – 19 серпня 2005 року виповнилося сто років із часу проголошення виборів до Державної Думи Російської Імперії та затвердження царем Миколою II Положення про вибори до Державної Думи, а 30 жовтня 2005 року виповнюється сто років з дня утворення виборчого зібрання.

У всі часи існування людства постійно виникало запитання – як жити, за якими нормами здійснювати політичне життя в суспільстві? І відповідь на них лежала на поверхні: це утворення такого інституту влади, який буде саме суспільство. Засади демократизму Древньої Греції та Риму направили суспільство середньовічних часів на утворення органів народного самоврядування. Але в різних країнах з урахуванням регіональних та традиційних особливостей країни форми самого існування парламентаризму були різними. До того ж, і час по-

стійно коригував форму і тип парламенту країни або його прототип.

В Україні початковими елементами всенародної участі в державотворчому процесі були народні Віча Київське та Новгородське, а віддаленими прототипами українського парламентаризму можна вважати Козацьку Раду доби Запорізької Січі та Центральну Раду часів Української Народної Республіки. Щоправда, обидва ці органи формувалися шляхом непрямих виборів. До Козацької Ради – за станом майновою ознакою, а до Центральної Ради – за квотами від партій та організацій і національних груп. Сучасна Верховна Рада веде родовід від Верховної Ради УРСР, яка за назвою, структурою, кількістю депутатів і за основними принципами виборчого права була близька до парламенту сучасної України.

Але об'єднує всі ці виборні органи те, що завжди була присутня організація, яка забезпечувала самі вибори, контролювала їх проведення, а головне – підтверджувала повноваження народних або громадських органів. Отож, виникає потреба зробити невеличкий екскурс до історії створення та існування прототипів Центральної виборчої комісії.

Перші кроки до своєрідного парламентаризму (якщо можна застосовувати такий термін) зробила енергійна й далекоглядна княгиня Ольга, яка стала державною діячкою у Київській Русі в X столітті. Завдяки їй реформам були створені осередки центральної князівської влади, проведені адміністративна та судова реформи. За часів Ольги з'явилася така форма народовладдя, як Київське Віче. Але до участі у Вічі допускалися тільки вільні та міські люди, дружина та оточення князя. Жінки, холопи та смерди до Віча не допускалися. Своєрідну роль виборчої комісії на підрахунках рішень Віча виконували князівські писарі, які й фіксували схвалені рішення.

Справу Ольги продовжив князь Володимир, який залишив за громадянами право на проведення Київського Віча, при цьому зробивши перші кроки до об'єднання держави через розподіл землі на уділи. А головне – виконання рішень Києва для уділів були обов'язковими. Крім того, у Київському Вічі вже брали участь посланці з Новгорода, Полоцька, Турова, Володимир-Волинського, Тмутаракані (в інших доку-



ментах – Тьмутаракані), Ростова, Мурома, Пінська, Чернігова та Переяслава.

Але перші види парламентаризму Київської Русі започаткував Ярослав Мудрий. Важливим державним заходом було написання ним першого зводу законів – «Руської правди», яка базувалася на «Уставі земляному», запровадженому ще князем Володимиром. За часів Ярослава Мудрого Київська Русь стала однією з найбільших держав середньовічної Європи. Це була ранньофеодальна держава із затвердженою державно-соціально-становою структурою. На найвищому рівні феодальної гілки



За часів княгині Ольги з'явилась така форма народовладдя, як Київське Віче.

знаходився князь із воєводами, дружиною та боярами. У середній структурі були селяни-смерди, ремісники, купці, на нижній гілці розташовувалися холопи, закупи, рядовичі. Окрему соціальну групу становили церковні діячі. Державне правління Київської Русі за часів Ярослава Мудрого хоча й було за формою монархічним, проте обмежувалося своєрідними формами парламентаризму – Боярською Радою та Всенародним Віче.

Боярську Раду умовно можна вважати верхньою палатою, до якої обиралися найвпливовіші бояри та заслужені воєводи і дружинники. Право бути обраним до Боярської Ради визначав князь за поданням керівника князівського писарського наказу. Всенародне Віче у XII столітті вже не було таким багатолюдним, як за часів Ольги.

До Віча, яке збиралося за вказівкою князя або на вимогу мешканців, входили обрані представники середньої гілки – селяни-смерди, ремісники, купці. Представники нижньої гілки, жінки та іногородці до Віча не допускалися. Порядок вибору представника громади до Віча був дуже простий: одне подвір'я – одна людина.

Отже, до кінця XII століття в Київській Русі було сформовано не тільки правову основу феодальної держави, а й основи виборчого права з елементами організації як самого обрання представників, так і форми їх діяльності. Але документально це не було затверджено (особливо щодо Віча) і провадилося за традиційною схемою – від батька до сина.

У XIII столітті почалися процеси «перебудови» Русі, і як наслідок – монголо-татарська навала, яка відкинула Київську Русь на три століття назад. Та все ж державницькі й законотворчі традиції періоду Київської Русі та заповіти «Руської Правди» продовжували жити, оскільки на їх основі була утворена Галицько-Волинська держава, безпосередня спадкоємиця Київської Русі з центром знову ж таки у Києві. На жаль, з часом галицько-волинський період перейшов спочатку в литовсько-польський, а згодом – у польський.

Утворення об'єднаної Галицько-Волинської держави було історичною подією, оскільки на її базі був сформований політичний організм, у якому вперше знайшла собі місце Боярська Дума – виборний орган із правом дорадчого голосу. З тих часів залишилися історичні нариси про те, як бояри потрапляли до Думи. Під час смуту XIII століття роль та місце бояр у Галичині були значно більшими, ніж у князя, тому бажаних потрапити до Боярської Думи було чимало. Як приклад можна навести той факт, що князя обирала та призначала Боярська Дума. Зрозуміло, архівні документи XIII–XIV століть свідчать про бояр, які прийшли до Думи завдяки «злату, себру, дарам...». Обрання нових членів до Боярської Думи проводила сама Дума. Як наслідок такої вузькостанової політики і виборчого права за інтересами тільки верхівки з'явилася боярська олігархія, яка своїми діями спровокувала спочатку втручання Угорщини, Польщі і Литви у справи західної частини Галицько-Волинської держави, а згодом – пряму окупацію. Деструктивна політика Боярської Думи (яка не була в повному обсязі виборчою) призвела до того, що з 1349 року Галицько-Волинська держава як спадкоємиця Київської Русі перестає існувати. Як бачимо, історія вчить нас ще раз – тільки та держава розвиватиметься, у якій уряд і влада обрані народом і громадою, а інтереси обраної влади співпадають з інтересами тих, хто цю владу обирає.

Отже, з XIII століття виборче право в Україні перестало існувати. Настав час польсько-шляхетського, литовського та угорського владування.

З укладенням Кревської Унії у 1385 році українці були офіційно позбавлені виборчого права, бо згідно з нею права обирати у владу надавалися тільки представникам

польської і литовської шляхти католицького віросповідання. Активнішою стає також політика польсько-литовських князів, спрямована на ліквідацію залишків автономії українських земель, а головне – ліквідується право українців на участь у житті держави, у тому числі й право обирати і бути обраним.

З об'єднанням Польщі і Великого князівства Литовського, створенням федеративної держави – Речі Посполитої та прийняттям у 1569 році Люблінської унії розпочався повсюдний наступ польсько-литовської адміністрації на права українського населення. Було поставлено під сумнів саме існування українців як окремої етнічної громади у складі польсько-литовської федерації. Українські землі, що опинилися у складі Речі Посполитої, було поділено на 7 воєводств: Руське – з центром у Львові, Белзьке – у місті Белз, Подільське – Кам'янець, Волинське – Луцьк, Брацлавське – Брацлав, Київське – Київ та Чернігівське – Чернігів. Кожне воєводство мало свої сеймики, які обирали депутатів до сейму у Варшаві. Але українці на своїх землях не мали права обирати та обиратися, бо з прийняттям Люблінської унії для українців були запроваджені кріпацтво та панщина. Нелегко жилося в Речі Посполитій українському міщанству. Незважаючи на надання Києву, Кам'янцю та Львову магдебурзького права, ним користувалися майже виключно поляки та німці, тоді як самоврядування українців було значно обмежене – вони не могли обиратися депутатами сейму та призначатися бургомістрами міст. Нагляд за дотриманням цих вимог здійснювала спеціальна наглядова комісія із сейму.

Отже, з утворенням Речі Посполитої та переходом українців під владу Польщі їхнє становище значно погіршилося: занепали національні традиції та було заборонено участь у політичному житті. Тільки частка українського боярства, яка ополучилася та увійшла до середовища обласканого королем Польщі панства, зрівнялась у правах із польською шляхтою. Як тут ще раз не згадати відомий твір М.В. Гоголя «Тарас Бульба»? Яскравим явищем в історії України XVI–XVIII століть було козацтво, що уособило кращі національні риси українського народу з часів Київської Русі. Зародження Української козацької держави було зумовлене наявністю вільних земель тільки на

південному порубіжжі за порогами Дніпра (так зване Дике Поле) та спричинене трьома взаємопов'язаними факторами: а) природним прагненням спадкоємців Київської Русі до волі та своєї держави; б) посиленням соціального, політичного та національно-релігійного гноблення; в) необхідністю захисту вільного краю від татарських набігів на півдні та польських агресій – на заході.

Територія Січі, яку самі козаки називали «Вольності Війська Запорізького», охоплювала значну частину південно-східної України (нині це територія Дніпропетровської та Запорізької областей, а також частини Кіровоградської, Одеської, Миколаївської, Херсонської, Донецької та Луганської областей). Створена в середині XVI століття Запорізька Січ за формою правління відповідала демократичній республіці, в якій діяв самобутній державний устрій, що унеможливив узурпацію влади козацькою старшиною (Старшинська Рада), передбачався щорічний звіт Старшинської Ради та проводилися вибори усіх посадових осіб.

Вищою законодавчою владою на Січі виступала Козацька Рада, в якій мали брати участь усі без винятку козаки (без жінок) й котра вирішувала найголовніші питання внутрішнього життя та зовнішніх відносин. Кожен козак, який мав особисту зброю та майно, користувався однаковим правом голосу, міг відкинути пропозиції іншого й запропонувати свою. Проте коли рішення було прийняте, воно ставало необхідним і обов'язковим для всіх без винятку. Козацька Рада збиралася тричі на рік – 1 січня; на третій день після Великодня (Пасхи); на свято Покрови, або в разі потреби чи за вимогою Січі, та в інших випадках. Козацька Рада обирала свій уряд – Кіш, на чолі якого стояв кошовий отаман. Функції підготовки та проведення виборів до Коша були покладені на військового писаря, який також обирався на Козацькій Раді. Військовий писар не тільки оформляв найголовніші події січової справи та вибори до Козацької Ради, а ще й очолював військового канцелярію. Якщо можна провести аналогію з сучасністю, військовий писар водночас був і головою виборчої комісії, і керівником секретаріату Січі та Козацької Ради під час її зборів.

На звільненій козаками території було ліквідовано польсько-шляхетську владу та закладалися основи унітарної республі-

*Вищою законодавчою владою на Січі виступала Козацька Рада, в якій мали брати участь усі без винятку козаки (без жінок) й котра вирішувала найголовніші питання внутрішнього життя та зовнішніх відносин. Кожен козак, який мав особисту зброю та майно, користувався однаковим правом голосу, міг відкинути пропозиції іншого й запропонувати свою. Проте коли рішення було прийняте, воно ставало необхідним і обов'язковим для всіх без винятку.*

канської держави з національною самобутністю на чолі з гетьманом, якого обирала Старшинська Рада. 18 серпня 1649 року гетьманом Богданом Хмельницьким був підписаний Зборівський договір, за яким на території Київського, Брацлавського та Чернігівського воєводства створено автономну Українську Державу. Своєрідним парламентом стала Старшинська Рада, постанови якої були обов'язковими і для гетьмана.

Але військове протистояння між козаками і поляками з одного боку та кримськими татарами — з іншого залишилося, що врешті-решт стало основою для укладення знакового Переяславського Договору. До речі, це був не просто договір між Хмельницьким та царем Олексієм, це було рішення Старшинської Ради, і правильна назва Переяславського Договору — Переяславська Рада. Якби не було Переяславської Ради, Україна залишилася б сам на сам з Польщею та її новим союзником — Кримським ханством. 18 січня 1654 року Переяславська Рада ухвалила рішення



Софійська  
площа —  
прадавній свідок  
історії України.

Хмельницького та Старшинської Ради, а 11 лютого того ж року Земський Собор у Москві ухвалив прийняти Україну «під високу цареву руку». Згідно з цією ухвалою (ратифікацією) Українська козацька держава зберігала республіканську форму правління на чолі з гетьманом, якого довічно обирала Козацька Рада за поданням Старшинської Ради, та залишала за собою незмінним адміністративно-територіальний устрій з правами самостійно обирати військового писаря, військових суддів та осавулів, курінних отаманів. Отже, після Переяславської Ради виборче право на Січі залишилося незмінним.

Після подій 1658–1661 років, коли незрозумілі дії Ю. Хмельницького (сина Богдана Хмельницького) призвели до розчленування України на Лівобережну та Правобережну, під Ніжином 11 червня 1663 року низове козацтво, селяни та міщани провели виборчі збори — Чорну

Раду, на якій остаточно було закріплено розподіл України між Польщею та Росією. Чорна Рада стала своєрідною противагою рішенням Старшинської Ради, в якій розпочалася боротьба за вплив на державу та за гетьманську булаву. Від Чорної Ради і пішла приказка: «Де два українці — там три гетьмани». З урахуванням подій після зборів на Чорній Раді виборче право українців на Лівобережжі було значно зменшено, а на Правобережжі знову панували закони Речі Посполитої. Тож недовго 1668 рік став роком, упродовж якого по обидва береги Дніпра прокотилася хвиля повстань. Наслідком цього став турецький протекторат південної частини Правобережжя. Тільки у 1686 році був затверджений так званий «Вічний мир» між Російською Державою та Річчю Посполитою про визнання останньою Чернігівщини, Запоріжжя, Києва та Лівобережжя територією Московії. Так закінчилося свято державності і права, Україна була позбавлена права будувати свою державу наприкінці XVII століття. Знову пройшов так званий діалектичний повтор історії. Уперше таке саме сталося з розвалом єдиної держави — Київської Русі — на удільні князівства. Причина цього одна — не було ще відповідної бази законодавчого та й виборчого процесу, тому кожен гетьман вважав себе найголовнішим. Крапку в цьому спорі «трьох гетьманів» поставила Чорна Рада.

Після рішення Чорної Ради та занепаду Правобережної України дедалі вагомішого значення набуває новий політичний центр Лівобережжя, який увійшов в історію під назвою «Гетьманщина», що проіснувала до 1764 року. Вища влада залишилася за гетьманом, який поки ще обирався Козацькою Радою, а Генеральна старшинська рада як дорадчий орган обирала зі свого складу генерального обозного, суддю, писаря, бунчужного, осавула і хорунжого.

За процес виборів та їх оформлення відповідав генеральний писар. Але вже за результатами виборчого процесу на Гетьманщині спостерігав «Малоросійський приказ», що відав українськими справами. Отже, наприкінці XVII століття спостерігалася поступове зміцнення російської присутності та послідовне обмеження виборів місцевих органів влади.

*(Далі буде)*

# Функції та структура Секретаріату Центральної виборчої комісії

Відповідно до Закону «Про Центральну виборчу комісію» організаційну, юридичну, експертну, аналітичну, інформаційно-довідкову, фінансову, контрольно-ревізійну, матеріально-технічну роботу, спрямовану на забезпечення здійснення Комісією повноважень, виконує Секретаріат Комісії. Його структурними підрозділами є п'ять управлінь: організаційно-методичної роботи, юридичне, інформативної, документального забезпечення, господарського та матеріально-технічного забезпечення, а також відділи: контролю за використанням коштів, зведеного планування та фінансування, бухгалтерського обліку та звітності, регіональних представництв, кадрової і режимної роботи та з питань державної служби, міжнародного співробітництва, редакційно-видавничий. Крім того, до Секретаріату входять прес-служба Комісії, патронатна служба Комісії, а також автогосподарство Комісії. Всі ці підрозділи тісно взаємодіють у вирішенні поставлених перед ними завдань.

Керівництво Секретаріатом та організацію його роботи здійснює Голова Комісії. Секретаріат Комісії очолює керівник Секретаріату, який призначається на посаду Головою Комісії. Зараз на цій посаді працює один із ветеранів Комісії Михайло Григорович Кавун.

Основними завданнями Секретаріату при забезпеченні ним здійснення Комісією та її членів повноважень є:

- організація підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму;
- забезпечення контролю за організацією підготовки і проведення виборів народних депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів;
- забезпечення реалізації та захисту конституційних виборчих прав громадян України і прав на участь у референдумах;
- здійснення контролю за додержанням вимог законодавства України про вибори і референдуми;
- здійснення консультативно-методичного забезпечення діяльності виборчих комісій та комісій з референдумів;

– забезпечення гласності і відкритості діяльності Комісії;

– забезпечення ведення та функціонування Державного реєстру виборців відповідно до законодавства України;

– здійснення контролю за дотриманням політичними партіями (виборчими блоками політичних партій), іншими суб'єктами виборчого і референдумного процесів законодавства України про вибори та референдуми;

– забезпечення на виборах і референдумах акредитації офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій відповідно до законодавства України;

– здійснення заходів щодо підвищення правової культури учасників виборчого та референдумного процесів;

– фінансового забезпечення організації підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні;

– міжнародного співробітництва;

– використання автоматизованої інформаційної системи;

– інформування громадськості про діяльність Комісії.

Виконання перерахованих обов'язків працівниками Секретаріату – а наведений перелік далеко не повний – вимагає від них високого професіоналізму, справжньої, а не показової трудової дисципліни і відданості загальній справі. Сьогодні, за підсумками майже 8-річної спільної праці, що веде відлік від дня створення Комісії та її Секретаріату, можна з упевненістю констатувати: всі ці якості їм притаманні. 95 відсотків співробітників мають вищу освіту, а п'ята частина з них – юридичну. Щорічно свій професійний рівень підвищують від п'яти до десяти чоловік.

При цьому освіта не є самоціллю для тих, хто працює в Секретаріаті. Вона – один із засобів для досягнення головної спільної мети – разом забезпечити проведення виборів у суворій відповідності із Законом, і в такий спосіб зробити свій внесок у поглиблення демократичних процесів, що відбуваються в нашій країні.

## ЦЕНТРАЛЬНА ВИБОРЧА КОМІСІЯ

Голова Центральної виборчої комісії  
Заступники Голови Центральної виборчої комісії  
Секретар Центральної виборчої комісії  
Члени Центральної виборчої комісії

## СЕКРЕТАРІАТ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ

Патронатна служба Центральної виборчої комісії

Прес-служба Центральної виборчої комісії

### Управління організаційно-методичної роботи

Організаційний відділ  
Відділ взаємодії з політичними партіями  
Відділ аналітично-методичного забезпечення

### Юридичне управління

Відділ моніторингу за дотриманням законодавства про вибори і референдуми, аналітичної роботи, систематизації та нормопроєкування  
Відділ підготовки та правової експертизи проєктів документів, представництва інтересів Комісії в судах

### Управління інформатизації

Відділ інформаційно-технічного і телекомунікаційного забезпечення  
Відділ комплексного захисту інформації та адміністрування обчислювальних мереж  
Відділ аналітичної обробки інформації та інформаційно-довідкового забезпечення  
Відділ прикладного програмного забезпечення та прогнозування

### Управління документального забезпечення

Відділ забезпечення засідань Комісії  
Відділ роботи з документами  
Відділ технічної обробки документів

### Управління господарського та матеріально-технічного забезпечення

Відділ господарського забезпечення  
Відділ матеріально-технічного забезпечення

Відділ регіональних представництв

Відділ кадрової і режимної роботи та з питань державної служби

Відділ зведеного планування та фінансування

Відділ контролю за використанням коштів

Відділ бухгалтерського обліку та звітності

Відділ міжнародного співробітництва

Редакційно-видавничий відділ

Автогосподарство Центральної виборчої комісії

# Організація підготовки та проведення виборів

Забезпечення діяльності Комісії у здійсненні нею повноважень покладається на Секретаріат Комісії. Одним із його структурних підрозділів є управління організаційно-методичної роботи.

Серед завдань управління – організаційне, методичне, аналітичне та інформаційно-довідкове забезпечення діяльності Комісії; організація підготовки та проведення виборів Президента України, всеукраїнського референдуму; підготовка і проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів; участь у підготовці та забезпеченні організації проведення конференцій, нарад, семінарів та інших заходів з питань виборчого процесу.

Управління організаційно-методичної роботи бере участь у підготовці проектів роз'яснень і рекомендацій з питань застосування законодавства України про вибори Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму, у підготовці відповідних проектів нормативно-правових актів Комісії.

Важливою ділянкою роботи управління є забезпечення здійснення Комісією контролю за дотриманням політичними партіями (виборчими блоками політичних партій), іншими суб'єктами виборчого та референдумного процесів вимог законодавства про вибори і референдуми; підготовка інформації щодо організації та проведення виборів і референдумів в Україні, а також інших матеріалів, що стосуються виборчого та референдумного процесів; взаємодія з політичними партіями, виборчими блоками політичних партій з питань їх участі у виборчому та референдумному процесі.

Відповідно до покладених на управління завдань його структура складається з трьох відділів: організаційного, відділу взаємодії з політичними партіями та відділу аналітично-методичного забезпечення. Всього, згідно зі штатним розписом, у складі управління організаційно-методичної роботи 24 працівники.

Найчисельнішим є організаційний відділ, який налічує 14 осіб, серед них – 1 завідувачий відділом, 12 головних консультантів і 1 провідний спеціаліст.

На відділ покладено організаційну роботу, спрямовану на забезпечення здійснення Комісією та окремими її членами повноважень, передбачених Законом України «Про Центральну виборчу комісію», виборчим законодавством України та Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»; здійснення організаційного забезпечення реалізації заходів Комісії з підготовки і проведення виборів, референдумів; забезпечення реалізації заходів Комісії щодо контролю за організацією підготовки і проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів.

Також у компетенції оргвідділу здійснення організаційної роботи щодо підготовки і проведення конференцій, нарад, семінарів та інших заходів; забезпечення обліку висунутих і зареєстрованих кандидатів у народні депутати України, кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб, уповноважених представників у Центральній виборчій комісії.

Відділ бере участь у підготовці проектів документів щодо формування відповідних територіальних, окружних виборчих комісій, здійснення контролю за їх діяльністю та забезпечення постійного зв'язку з ними; утворення комісій з референдуму (крім дільничних).

Працівники відділу забезпечують формування відомостей про керівний склад виборчих комісій, комісій з референдуму, беруть участь у підготовці проектів консультативно-методичних матеріалів на допомогу виборчим комісіям усіх рівнів, а також іншим суб'єктам виборчого процесу з питань застосування законодавства України про вибори і референдуми.

Одним із важливих напрямів роботи відділу залишається участь у підготовці проектів матеріалів щодо встановлення та офіційного оприлюднення Комісією результатів виборів та референдумів в цілому по Україні.

Співпрацю з політичними партіями, виборчими блоками політичних партій з питань їх участі у виборчому процесі забезпечує відділ взаємодії з політичними партіями. У ньому працюють чотири осо-

би – завідуючий відділом, два головні консультанти і провідний спеціаліст. Відділ готує інформаційно-аналітичні та інформаційно-довідкові матеріали про діяльність політичних партій, здійснює контроль за дотриманням політичними партіями, виборчими блоками політичних партій – суб'єктами виборчого процесу вимог законодавства про вибори.

Працівники відділу беруть участь у підготовці проектів консультативно-методичних матеріалів, роз'яснень, рекомендацій з питань застосування законодавства України про вибори і референдуми, у підготовці пропозицій щодо встановлених комісією форм зразків виборчих документів на допомогу політичним партіям, виборчим блокам політичних партій – суб'єктам виборчого процесу, забезпечують облік висунутих політичними партіями, виборчими блоками політичних партій і зареєстрованих Центральною виборчою комісією кандидатів у народні депутати України.

Чільне місце посідає відділ у підготовці матеріалів щодо формування окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України, реєстрації списків кандидатів у народні депутати України від політичних партій, кандидатів на пост Президента України, висунутих політичними партіями, виборчими блоками політичних партій; готує аналітичні та інформаційні матеріали про взаємодію Комісії з політичними партіями, виборчими блоками політичних партій під час виборчого процесу; готує та поновлює інформаційні матеріали банку даних про політичні партії України та їх діяльність.

На відділ аналітично-методичного забезпечення покладено виконання аналітичної, інформаційно-довідкової роботи, спрямованої на забезпечення здійснення Комісією повноважень, передбачених Законом України «Про Центральну виборчу комісію», виборчим законодавством України та Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». У відділі працює чотири особи – завідуючий відділом, два головні консультанти і провідний спеціаліст. Відділ бере участь у підготовці консультативно-методичних матеріалів для забезпечення діяльності виборчих комісій та комісій з референдумів, проектів рекомендацій та роз'яснень з питань застосування законодавства України про вибори та референдуми; участь у підготовці проектів від-



повідних форм і зразків виборчих документів, матеріалів для методичного забезпечення діяльності комісій з виборів та референдумів, а також проектів рекомендацій і роз'яснень для забезпечення одного застосування законодавства України на всій території України під час підготовки та проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

До повноважень відділу належить також підготовка проектів консультативно-методичних матеріалів для забезпечення діяльності комісій, що утворюються для підготовки і проведення місцевого референдуму; вивчення й узагальнення практичної роботи виборчих комісій, комісій із референдуму з підготовки та проведення виборів і референдумів, стану виконання постанов Комісії; підготовка аналітичних матеріалів з питань організації проведення виборів і референдумів і, звичайно, участь у роботі створених у Комісії робочих груп з узагальнення відомостей про хід та підсумки голосування і встановлення результатів виборів.

**М. Дондик,**  
начальник управління організаційно-методичної роботи Секретаріату Комісії

## ЄІАС «Вибори»: розвиток та вдосконалення системи

Єдина інформаційно-аналітична система «Вибори» (ЄІАС «Вибори») почала створюватися у 1998 році. З використанням її можливостей Центральна виборча комісія організувала проведення виборів Президента України в 1999 та 2004 роках, виборів народних депутатів України у 1998 та 2002 роках, всеукраїнського референдуму у 2000 році, забезпечила оприлюднення інформації на всіх етапах виборчих та референдумного процесів у глобальній мережі Інтернет та в засобах масової інформації. Головним розробником ЄІАС «Вибори» є науково-виробниче підприємство «ПРОКОМ» на чолі з незмінним керівником, головним конструктором системи Галиною Петрівною Мандрусовою. До розробки програмного забезпечення окремих фрагментів системи під час виборчих кампаній залучалися також інші спеціалізовані організації.

Особливістю проведення виборів народних депутатів України та Президента України є внесення змін до відповідних виборчих законів напередодні чергової виборчої кампанії. Кожна наступна версія ЄІАС «Вибори» завдяки високому професіоналізмові розробників системи враховує такі зміни, незважаючи на короткий проміжок часу між прийняттям нового закону і початком виборчого процесу. Етапи та перспективи її розвитку зображені на схемі, що додається.

ЄІАС «Вибори» стала незмінною складовою виборчого процесу. Її використання дає можливість відповідно до встановлених виборчими законами термінів опрацьовувати величезні обсяги інформації: приймати, контролювати, накопичувати, обробляти цю інформацію за різноманітними алгоритмами у суворій відповідності до вимог виборчих законів, а також забезпечувати інформаційно-аналітичне обслуговування користувачів системи.

ЄІАС «Вибори» – це складний процес взаємопов'язаних організаційно-адміністративних, програмно-технічних, телекомунікаційних та кадрових заходів, сукупність зовнішньо самостійних, але ідеологічно взаємопов'язаних підсистем, зокрема:

- нормативно-правового та організаційно-адміністративного забезпечення;
- технічного та телекомунікаційного забезпечення;
- збору та передачі інформації від окружних (територіальних) виборчих комісій, комісій з референдуму до бази даних Центральної виборчої комісії;

- інформаційно-аналітичної обробки інформації;
- забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки поточної роботи окружних (територіальних) виборчих комісій, комісій з референдуму;
- забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки роботи Центральної виборчої комісії та її Секретаріату.

Єдина інформаційна система охоплює Центральну виборчу комісію – верхній рівень системи та 225 територіально віддалених окружних (територіальних) виборчих комісій – нижній рівень системи. На час виборчого процесу в окружних (територіальних) виборчих комісіях розгортається тимчасова комп'ютерна мережа, комісії забезпечуються необхідною комп'ютерною і телекомунікаційною технікою, відповідним програмним забезпеченням, кваліфікованими фахівцями для обслуговування комп'ютерних робочих станцій. Для формування навичок роботи з ЄІАС «Вибори» системні адміністратори всіх без винятку окружних (територіальних) виборчих комісій проходять навчання, яке організують і проводять фахівці підприємства-розробника нижнього рівня системи. Крім того, на виборах Президента України у 2004 році було започатковано використання телефонної лінії технічної підтримки, де провідні спеціалісти підприємства-розробника надавали консультативну допомогу з будь-яких питань, що стосувалися використання ІАС «Вибори Президента України» на рівні територіальних виборчих комісій.

ЄІАС «Вибори» створено на основі концепції банку даних, тобто створено централізоване інформаційне сховище, в якому вся інформація зберігається у просторі і часі, відсутнє дублювання інформації, відтворено зв'язок між різноманітними групами інформації відповідно до моделі даних, підтримується фізична та логічна цілісність інформації та захист від несанкціонованого доступу до неї, розподіл прав доступу та інші типові процедури щодо збереження інформації у банку даних.

Банк даних ЄІАС «Вибори» побудовано як систему банків, орієнтованих за видами виборчих кампаній, створених на єдиній концептуальній моделі даних з використанням загального інформаційного ядра, типових засобах прикладного програмного забезпечення та єдиній системі управління базами даних.



Єдина система класифікації та кодування і розроблені на цій основі системи довідників та кодифікаторів утворюють інформаційне ядро ЄІАС «Вибори». Важливою частиною інформаційного ядра є база даних «Адміністративно-територіальний устрій України», на основі якої здійснюється підрахунок голосів виборців у межах адміністративно-територіальних одиниць, контроль на відповідність вимогам виборчих законів процесу формування окружних (територіальних) та дільничних виборчих комісій, а надалі вирішуватиметься завдання автоматизації процесу утворення виборчих округів та виборчих дільниць. Не менш важливим елементом ядра системи є банк даних «Політичні партії в Україні». На часі відповідно до вимог чинного Закону України «Про вибори народних депутатів України» — розробка банку даних «Виборці», який повинен стати основою для подальшого створення Реєстру виборців в Україні.

Банк даних «Вибори народних депутатів України», як один із сімейства банків, орієнтованих на виборчі кампанії, на виборах народних депутатів 2006 року стане інформаційним підґрунтям для багатьох ін-

формаційно-аналітичних, облікових, статистичних та технологічних завдань, які вирішуються на рівні Центральної виборчої комісії. Це, зокрема:

- накопичення інформації щодо реєстрації кандидатів у народні депутати України, їх персональних відомостей;
- облік виборчих округів з деталізацією всіх необхідних характеристик;
- облік виборчих дільниць з деталізацією всіх необхідних характеристик щодо кожної виборчої дільниці з прив'язкою їх до адміністративно-територіальних одиниць;
- облік кількості виборців на кожній виборчій дільниці;
- формування замовлення на виготовлення виборчих бюлетенів, відкріпних посвідчень, іншої виборчої документації, скриньок для голосування;
- автоматизована підтримка формування складу окружних виборчих комісій у суворій відповідності до вимог чинного Закону України «Про вибори народних депутатів України», облік персональних відомостей про членів окружних виборчих комісій;

## ЄДИНА ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНА СИСТЕМА «ВИБОРИ» – система банків даних, орієнтованих на підтримку відповідних виборчих процесів, інтегрованих за допомогою спільного ядра

### ЯДРО ЄІАС «ВИБОРИ»:

- Довідники та кодифікатори (близько 35)
- Банк даних «Політичні партії»
- Банк даних «Адміністративно-територіальний устрій України»
- Банк даних «Виборці» (проект)

Банк даних «Вибори народних депутатів України 1998 року»

Банк даних «Вибори Президента України 1999 року»

Банк даних «Всеукраїнський референдум 2000 року»

Банк даних «Місцеві вибори (проект)»

Банк даних «Вибори народних депутатів України 2002 року»

Банк даних «Вибори народних депутатів України 2006 року»

Банк даних «Вибори Президента України 2004 року»

- облік використання коштів Державного бюджету України на підготовку та проведення виборів народних депутатів України;

- облік виборчих фондів політичних партій (виборчих блоків політичних партій), контроль за надходженням та витрачанням коштів на цих рахунках;

- облік уповноважених, довірених осіб, розпорядників виборчих фондів, офіційних спостерігачів;

- контроль та обробка оперативних повідомлень окружних виборчих комісій, переданих засобами підсистеми рівня окружних виборчих комісій на всіх етапах виборчого процесу, зокрема про хід голосування та підсумки голосування;

- результати голосування в межах адміністративно-територіальних одиниць (що надає величезні можливості для всебічного аналізу фахівцями – соціологами, політологами, законотворцями – результатів волевиявлення народу);

- своєчасне та повне оприлюднення інформації на всіх етапах виборчого процесу в глобальній мережі Інтернет. Одним із найважливіших завдань, які вирішуються засобами ЄІАС «Вибори», є інформаційно-аналітичне обслуговування членів Центральної виборчої комісії та працівників її Секретаріату. Для цього в системі передбачено кілька рівнів доступу до накопиченої у банку даних інформації:

- формування регламентних звітів, статистичних та інформаційно-аналітичних довідок;

- виконання довільних запитів користувача згідно з довільною комбінацією параметрів та їх значень, оперативне формування відповідних звітів для перегляду на екрані або друку;

- відображення виборчої інформації, аналітичних довідок у внутрішній мережі за допомогою інтернет-технологій, можливість пошуку необхідної інформації за запитом будь-ким із членів Центральної виборчої комісії та працівників її Секретаріату.

Засобами ЄІАС «Вибори» забезпечується макетування та друк українською та англійською мовами експрес-видання з результатами підрахунку голосів у кожному виборчому окрузі негайно після надходження оперативних відомостей від окружних виборчих комісій.

Широке використання можливостей інтернет-технологій при висвітленні ходу голосування, результатів підрахунку голосів виборчими комісіями в режимі реального часу на виборах Президента України, виборах народних депутатів України дало можливість громадянам України та світовій спільноті безпосередньо спостерігати процес визначення попередніх результатів виборів.

Чинний Закон України «Про вибори народних депутатів України» вперше передбачив оприлюднення у конкретні терміни на WEB-сайті Центральної виборчої комісії:

- актів прийому-передачі виборчих бюлетенів із зазначенням кількості виборчих бюлетенів, отриманих Центральною виборчою комісією від підприємства-виготовлювача;

- зведеної інформації про кількість виборчих бюлетенів, виготовлених для кожного виборчого округу (на підставі актів прийому-передачі виборчих бюлетенів Центральною виборчою комісією окружним виборчим комісіям);

- зведеної інформації про кількість відкріпних посвідчень, виданих усіма дільничними виборчими комісіями відповідного територіального виборчого округу, та про кількість виборців, які мають намір проголосувати за відкріпними посвідченнями у цьому і кожному з інших територіальних виборчих округів;

- інформації про кількість виборців, внесених до списків виборців на виборчих дільницях на момент початку голосування;

- інформації про кількість виборців у витягах зі списку виборців для голосування за місцем перебування;

- інформації про кількість виборців, внесених до списку виборців на підставі відкріпних посвідчень;

- інформації про кількість виборців, внесених до списків виборців на виборчих дільницях на момент закінчення голосування;

- інформації про кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені на виборчих дільницях на момент закінчення голосування;

- інформації про кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені за місцем перебування;

- інформації про кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені на підставі відкріпних посвідчень;

- зміст протоколу про підсумки голосування в межах закордонного виборчого округу;

- зміст протоколу Центральної виборчої комісії про результати виборів народних депутатів України.

Крім цього, WEB-сайт Центральної виборчої комісії на кожному етапі виборчого процесу наповнюється інформаційними матеріалами та нормативними документами, які цікаві та корисні як організаторам виборів, так і пересічним громадянам.

Отже, використання ЄІАС «Вибори» під час організації проведення виборів народних депутатів України в 2006 році має забезпечити виконання вимог Закону України «Про вибори народних депутатів України» виборчими комісіями всіх рівнів у повному обсязі.

**В. Стріганов,**

*заступник начальника управління інформатизації  
Секретаріату Комісії;*

**О. Белікова,**

*завідуюча відділом аналітичної обробки інформації  
та інформаційно-довідкового забезпечення  
управління інформатизації Секретаріату Комісії*

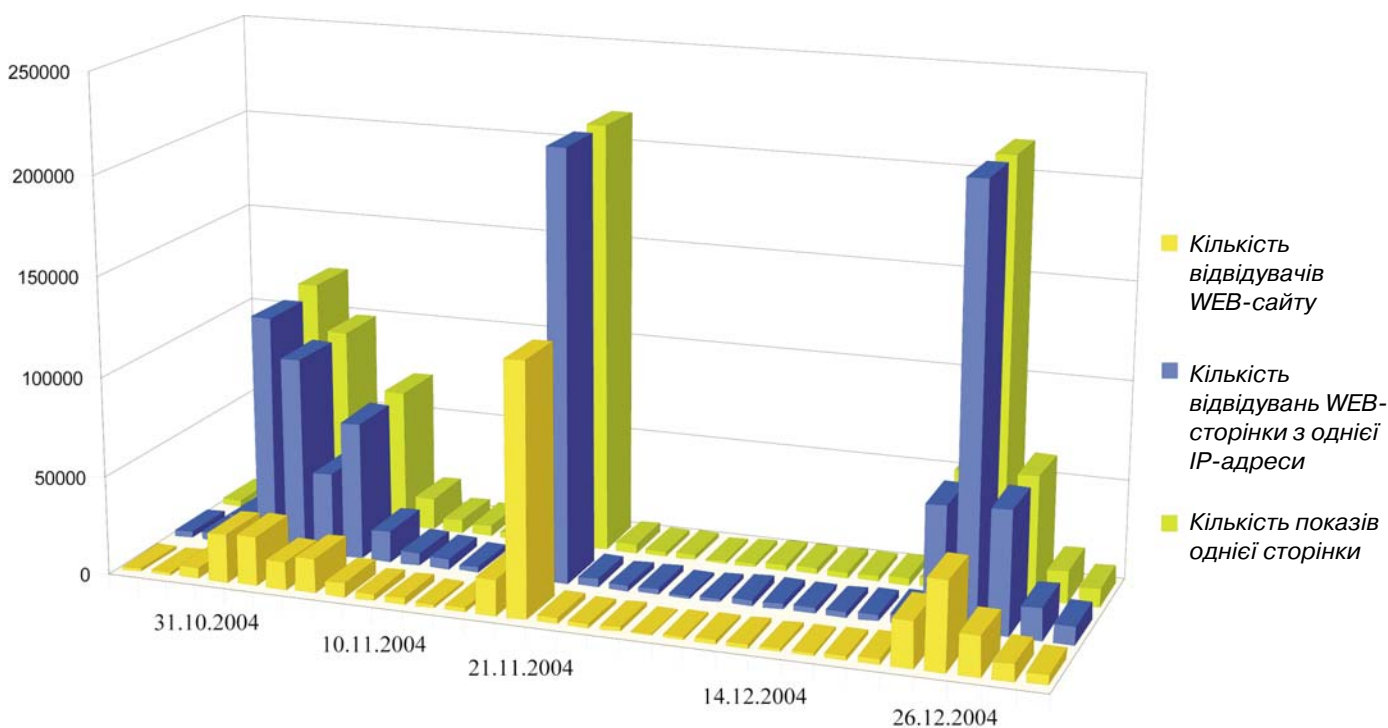
# Інформатизація виборчого процесу

Висвітлення своєї діяльності на власній інтернет-сторінці — справа для Центральної виборчої комісії не нова. Незважаючи на те, що основний масив нормативно-правових актів щодо започаткування та функціонування відомчих WEB-сайтів з'явився лише в 2000-2003 роках, сайт Комісії було створено ще в 1999 році. Адже вже тоді для керівництва ЦВК стало зрозуміло, що такий системний захід — це нагальна потреба часу в площині інформатизації виборчих і референдумних процесів. Відтоді оперативне наповнення та вдосконалення сайту є одним із головних завдань Центрвиборчкому та його Секретаріату.

Нові якісні кроки в розвитку інформатизації виборчих і референдумних процесів було зроблено наприкінці 2000 року та в жовтні 2001 року, коли з'явилися розпорядження Голови ЦВК «Про забезпечення функціонування WEB-сайту Центральної виборчої комісії» та «Про план заходів щодо вдосконалення функціонування WEB-сайту Центральної виборчої комісії». Проте найбільш масштабне вдосконалення

в цій галузі почалося в поточному році. Вже у липні воно дістало своє офіційне підґрунтя — чергове розпорядження Голови ЦВК «Про забезпечення функціонування WEB-сайту Центральної виборчої комісії». Для цього було поєднано зусилля практично всіх структурних підрозділів Секретаріату Комісії: від управління інформатизації до прес-служби.

Завдяки цьому кардинально оновлено титульну сторінку сайту, удосконалено розділ про Центральну виборчу комісію, її діяльність. Суттєві новації запроваджено в розділах «Законодавство, нормативно-правові акти Центральної виборчої комісії», «Методичні матеріали» та «Політичні партії». Схвально зустріли користувачі Інтернету такі нові рубрики, як «Новини», «Актуальна тема», «ЗМІ про ЦВК», «Нам пишуть», «Фотоархів», «Форум». Не залишились поза увагою відвідувачів такі нововведення, як карта сайту та досить зручна система пошуку. До речі, останній блок дає змогу здійснити точний або контекстний пошук документів сайту за окремими сло-



Статистика відвідувань сайту ЦВК користувачами мережі Інтернет

вами (фразами) з нормативно-правових актів Комісії. І це далеко не повний перелік новел, які вже надані до послуг представників преси і зацікавлених фахівців, а невдовзі стануть їм у пригоді під час виборів до Верховної Ради України наступного року.

За шість років свого існування WEB-сайт ЦВК пройшов декілька етапів розвитку. Зрозуміло, що на початку свого існування, з огляду на об'єктивні причини, він мав лише кілька десятків читачів. Згодом дедалі більше українців і закордонних користувачів Інтернету зверталися до нього як до першоджерела в пошуках не тільки оперативних новин, а й тематично насиченого архіву та нормативно-правової бази щодо виборчих і референдумних процесів. Природно, що піком популярності сайту Комісії, як правило, був і залишається час виборчих перегонів. Яскравим прикладом можуть слугувати останні вибори Президента України, коли восени 2004 року та взимку 2005 року його рейтинг перевищив усі найоптимістичніші прогнози. У цьому випадку найкрасномовнішими є цифри, наведені в таблиці.

2005 р	Загальна кількість відвідувачів	Середньодобова кількість відвідувачів
січень	40329	1440
лютий	7438	266
березень	5480	177
квітень	3969	132
травень	3156	102
червень	3085	114
липень	2889	93
серпень	3295	110
усього	69671	304

Пік популярності сайту ЦВК припав на 10 січня 2005 року (день оголошення результатів виборів Президента України 2004 року). Лише цього дня до нього звернулося близько 9 тисяч відвідувачів, а кількість завантажень перевищила 11 тисяч. Показово, що

навіть за такого навантаження WEB-сторінка Комісії витримала, передусім, суто технічне випробування. По-друге, довела свою «життєздатність», успішно встояла перед численними нападами хакерів.

Саме тоді управлінню інформатизації Секретаріату Комісії вдалося забезпечити функціонування окремих розділів сайту, які безпосередньо присвячені виборам Президента України в режимі реального часу. Практично миттєве оновлення результатів підрахунку електронних протоколів (а згодом і паперових) під час першого і другого турів виборів, а також повторного голосування значно спростило роботу багатьох представників вітчизняних та закордонних журналістів, які висвітлювали виборчий процес. Вони, власне, як і інші користувачі Інтернету, могли не тільки спостерігати за механічним збільшенням абсолютних цифр і відсотків, а й мали уяву про динаміку зростання на рівні регіонів, територіальних і дільничних виборчих комісій. Це, у свою чергу, дало можливість всебічно аналізувати розвиток ситуації, вчасно інформувати суспільство про перебіг подій.

Сьогодні, на думку фахівців, сайт Комісії на рівних конкурує з WEB-ресурсами міністерств і відомств України не лише за кількістю читачів, а й у плані професійності, достовірності інформації та оперативності її розміщення. Проте наближення напруженої пори – майбутніх виборів до парламенту – покладає на члена ЦВК керівника адміністрації WEB-сайту Комісії Руслана Князевича, а також його адміністратора Максима Шепеля і веб-майстра Володимира Сома додаткову відповідальність. Працюючи в команді разом з іншими фахівцями Секретаріату Комісії, вони постійно дбають про інформаційне наповнення та вдосконалення інтернет-сторінки ЦВК.

При цьому одним із головних завдань сьогодення визначено поліпшення зворотного зв'язку з користувачами, аби вивести його на якісно новий рівень. Передусім, йдеться про те, щоб кожне звернення окремих громадян або організацій (партій), адресоване до ЦВК через сайт Комісії, отримало кваліфіковану відповідь у стислі терміни, а згодом, цілком імовірно, — в режимі он-лайн.

**К. Хівренко,**  
головний консультант прес-служби Центральної виборчої комісії

# Аспекти співробітництва Центрвиборчкому

Широке використання міжнародного досвіду проведення демократичних виборів є одним із пріоритетних напрямів діяльності Центральної виборчої комісії. Останнім часом Комісія значну увагу приділяє вивченню зарубіжного виборчого законодавства, досвіду організації виборчого процесу та виборчих технологій, налагодженню ділових контактів з міжнародними організаціями і виборчими органами багатьох країн світу.

Обмін досвідом та інформацією з питань організації виборчого процесу і виборчих технологій значно збагачує практику діяльності Комісії. Члени Центральної виборчої комісії та працівники Секретаріату Комісії спостерігали за організацією і проведенням парламентських, президентських, муніципальних виборів у 11 країнах світу, а саме: в Нідерландах, Сполучених Штатах Америки, Угорській, Словацькій, Латвійській, Литовській, Австрійській, Азербайджанській Республіках, Російській Федерації, Республіках Польща і Білорусь.

Укладено угоди про співробітництво між Центральною виборчою комісією України та Головною виборчою комісією Литовської Республіки, Центральною виборчою комісією Латвійської Республіки, Центральною виборчою комісією Азербайджанської Республіки, Національною виборчою комісією Республіки Польща та Центральною виборчою комісією Російської Федерації, Центральним управлінням реєстрації, обробки даних і виборів Міністерства внутрішніх справ Угорської Республіки. Зокрема, співробітництво розвивається у таких сферах:

- діяльність виборчих комісій щодо забезпечення реалізації виборчих прав громадян;
- удосконалення національного законодавства про вибори і референдуми;
- забезпечення прав суб'єктів виборчого процесу в ході проведення передвиборної агітації з використанням засобів масової інформації;
- фінансування виборчого процесу: правові та організаційні механізми;
- використання сучасних інформаційних і вибор-

чих технологій та систем обліку виборців під час проведення виборів і референдумів;

- підвищення правової культури виборців та учасників референдумів, удосконалення професійної підготовки організаторів виборів і референдумів.

Розроблено план співробітництва Агентства з міжнародного розвитку (АМР США) та Центральної виборчої комісії на 2005-2006 роки, який передбачає проведення науково-практичних семінарів, «круглих столів» та робочих зустрічей з питань виборчого законодавства із залученням членів та співробітників Центральної виборчої комісії, народних депутатів України, представників неурядових організацій, вчених та експертів.

Відповідно до плану в червні 2005 року проведено міжнародну науково-практичну конференцію «Вибори Президента України-2004: проблеми теорії і практики» за участю національних і міжнародних фахівців та експертів. Під час конференції глибоко проаналізовано правові та організаційні проблеми виборів Президента України, вдосконалення чинного виборчого законодавства України. За результатами конференції видано збірник виступів її учасників.

Плідною була співпраця з АМР США щодо підготовки та видання збірника «Вибори Президента України 2004 року. Електоральна статистика», буклета про Центральну виборчу комісію, довідково-інформаційного збірника «Політичні партії України».

У рамках співробітництва з Радою Європи Центральною виборчою комісією проведено низку зустрічей із представниками Секретаріату Ради Європи та Європейської Комісії, на яких обговорювались такі питання:

- напрацювання пропозицій щодо вдосконалення правового механізму складання та уточнення списків виборців під час організації та проведення парламентських і місцевих виборів у 2006 році, формування та запровадження Реєстру виборців України в майбутньому;
- удосконалення процедури голосування громадян України з обмеженими можливостями пересування та громадян, які за станом здоров'я не можуть прибути до приміщення для голосування;

– організація за сприяння Центральної виборчої комісії навчання представників політичних партій, потенційних кандидатів для роботи у виборчих комісіях усіх рівнів на виборах до Верховної Ради України, місцевих рад та міських голів у 2006 році;

– сприяння у стажуванні та навчанні членів Центральної виборчої комісії, працівників Секретаріату Комісії та майбутніх членів виборчих комісій усіх рівнів у країнах із розвинутою демократією.

У рамках виконання цільового плану Україна-НАТО на 2005 рік у частині, що стосується Центральної виборчої комісії, було здійснено низку заходів, передбачених переліком зобов'язань України як держави-учасниці Програми «Партнерство заради миру», а саме:

– підготовка пропозицій щодо внесення змін до виборчого законодавства України з урахуванням рекомендацій ОБСЄ, прийнятих за результатами президентських виборів 2004 року, в рамках підготовки до виборів 2006 року;

– забезпечення прийняття змін і доповнень до законодавства, які уможливили б присутність національних незалежних спостерігачів за виборами на виборчих дільницях;

– організація у рамках Комісії Україна-НАТО обміну думками за результатами проведення президентських виборів у 2004 році з метою підготовки пропозицій щодо забезпечення вільних і справедливих парламентських виборів у 2006 році.

Важливого значення Комісія надає роботі в Асоціації організаторів виборів країн Центральної і Східної Європи (АОВЦСЕ), асоційованим членом якої вона є з липня 1992 року. Центральна виборча

комісія також встановлює тісні зв'язки в рамках двостороннього співробітництва з виборчими органами країн-учасниць Асоціації і є постійним учасником міжнародних конференцій та семінарів. Відповідні заходи передбачають проведення максимальної кількості консультацій для виборчих органів, світових, регіональних і міжнародних організацій, пов'язаних з виборчими проблемами.

Делегація Центральної виборчої комісії взяла участь у роботі міжнародної конференції, яка відбулася 13-18 вересня 2005 року в місті Шіюфолк (Угорська Республіка). Під час конференції обговорювалися такі теми: «Виборчі спори у судовій практиці» та «Стандарти електронного голосування». Відбулася також низка двосторонніх зустрічей Голови Центральної виборчої комісії Я. Давидовича та членів делегації з керівниками виборчих органів іноземних держав, на яких велись переговори щодо перспектив укладання угод про співробітництво та співпрацю: з Міжнародним Фондом виборчих систем (Вашингтон, округ Колумбія, США), організацією «Вибори Канади» (Оттава, Канада), Міжнародною організацією IDEA (Стокгольм, Швеція), Федеральним виборчим інститутом (м. Мехіко, Мексика) та відділом ООН з надання допомоги у проведенні виборів.

25 вересня члени Центральної виборчої комісії та працівники Секретаріату Комісії спостерігали за проведенням виборів до Сейму та Сенату Республіки Польща. Заплановані спостереження на виборах до Парламенту Азербайджанської Республіки, регіональних представницьких органів Російської Федерації.

**В. Андрієнко,**

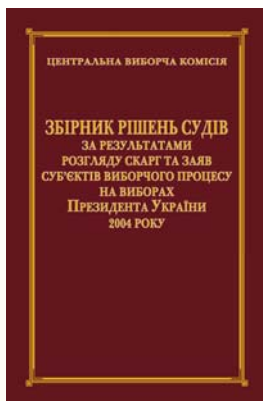
*завідуючий відділом міжнародного співробітництва Секретаріату Комісії*



*Делегація Центральної виборчої комісії під час візиту до Сполучених Штатів Америки у рамках проекту професійного обміну «Найкращий досвід в управлінні виборчим процесом в США» (серпень, 2005)*

# Анонс видань Центральної виборчої комісії

**Збірник рішень судів за результатами розгляду скарг та заяв суб'єктів виборчого процесу на виборах Президента України 2004 року / Редкол.: Я.В. Давидович (голова редакційної колегії); М.І. Мельник (заступник голови редакційної колегії); М.І. Ставнійчук та ін. – К.: Атіка, 2005. – 936 с.**



До Збірника увійшли рішення Верховного Суду України та апеляційних судів України за результатами розгляду скарг та заяв суб'єктів виборчого процесу на виборах Президента України 2004 року.

Дослідження судових рішень свідчить, що до суду за захистом своїх прав, за утвердженням принципів законності зверталися всі категорії суб'єктів виборчого процесу, починаючи від виборців і закінчуючи уповноваженими представниками, довіреними особами, офіційними спостерігачами від партій (блоків) та від кандидатів на пост Президента України. Отже, на основі матеріалів Збірника читачі матимуть унікальну можливість зрозуміти не лише проблеми виборчого процесу, способи їх розв'язання, встановити загальну правову (а певною мірою – і політичну та соціальну) картину виборчої кампанії, а й ознайомитися з фактичною діяльністю того чи іншого суб'єкта виборчого процесу.

Збірник складається з трьох частин, у яких систематизовано судові рішення, що стосуються організації підготовки та проведення виборів Президента України в 2004 році. Виходячи з того, що судові рішення були постановлені Верховним Судом України та апеляційними судами України як судами першої інстанції, а також в апеляційному порядку, кожна із зазначених частин поділена на розділи залежно від виду постановленого судом рішення. У свою чергу, кожний із таких розділів має внутрішню класифікацію з урахуванням етапів виборчого процесу, порушення щодо організації проведення яких стали предметом судового розгляду.

Для більш зручного пошуку того чи іншого рішення апеляційних судів у розрізі регіонів читачі можуть скористатися іменним покажчиком.

**Вибори Президента України 2004 року. Електоральна статистика: Інформаційно-аналітичне видання / Редкол.: Я.В. Давидович (голова редакційної колегії); М.І. Ставнійчук (заступник голови редакційної колегії); М.І. Мельник та ін. – К.: ТОВ «НВП Поліграфсервіс», 2005. – 607 с.**



Збірник розрахований на суддів, суб'єктів виборчого процесу, осіб, які займатимуться організацією підготовки та проведення виборів, на викладачів та студентів навчальних закладів, а також усіх, хто цікавиться питаннями виборчого права.

Пропоноване видання – це повне і систематизоване зібрання інформації про організацію, перебіг та результати виборчої кампанії 2004 року, що відзначилася рекордною, найбільшою за всю історію виборів Президента України, зареєстрованою кількістю кандидатів – 26.

Задля зручності аналізу інформації, що накопичилася за час виборів, усі відомості подано в систематизованому вигляді за відповідними тематичними напрямками. На початку збірника надана можливість ознайомитися з правовими засадами і методичним забезпеченням організації та проведення виборів Президента України 2004 року. Окремі розділи присвячені виборчим округам, сис-

темі виборчих комісій, виборцям. Багато уваги приділено кандидатам на пост Президента України, опису їх висування та реєстрації. Викладено аналітичні відомості про уповноважених представників та довірених осіб кандидатів на пост Президента України. Тим, кого цікавить перебіг процесу спостереження за виборами, варто ознайомитися з розділом, присвяченим офіційним спостерігачам. Знайдуть необхідну інформацію й ті, кому небайдужа діяльність, пов'язана з передвиборною агітацією. Належне місце відведено фінансовому та матеріально-технічному забезпеченню виборчого процесу. І, нарешті, кожен, хто зацікавиться, зможе особисто дослідити підсумки голосування в останніх розділах цього видання.

Пропонована книга покликана стати, насамперед, фундаментом у науково-дослідницькій роботі з вивчення аспектів становлення безпосереднього народовладдя в Україні.

**Політичні партії в Україні: Інформаційно-довідкове видання (друге, доповнене). Відомості про політичні партії в Україні подано станом на 26 березня 2005 року /** Редкол.: Я.В. Давидович (голова редакційної колегії), В.О. Завалевська (заступник голови редакційної колегії), О.С. Вишневська (відповідальний секретар редакційної колегії) та ін. – К.: Атіка, 2005. – 440 с.: табл.



Враховуючи значну роль політичних партій у процесі формування органів влади та вимоги виборчого законодавства, Центральна виборча комісія як державний орган, що здійснює відповідні контролюючі функції щодо політичних партій у виборчих процесах, на підставі інформації, поданої Міністерством юстиції України та політичними партіями, підготувала інформаційно-довідкове видання про політичні партії – суб'єкти виборів 2006 року, зареєстровані в установленому законом порядку за рік до дня їх проведення.

Книга містить три розділи, перший з яких присвячений участі політичних партій у виборах народних депутатів України, Президента України, що відбулися протягом 1998–2004 років. Представлена на його сторінках інформація, а також таблиці та інформаційно-довідковий огляд законів України про вибори дають можливість читачеві з'ясувати й проаналізувати активність, форми участі та рівень електоральної підтримки політичних партій у виборчих процесах.

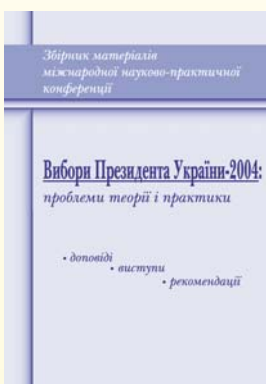
Другий розділ містить довідкову інформацію про заснування та реєстрацію політичних партій, їх центральні статутні ор-

гани, організаційну структуру, керівників, партійні з'їзди, кількість зареєстрованих у встановленому законом порядку місцевих організацій партій. Таку інформацію зібрано і подано відповідно до статутів політичних партій та інших відомостей, наданих ними та Міністерством юстиції України станом на 26 березня 2005 року.

У третьому розділі вміщено відомості про легалізовані місцеві осередки політичних партій не лише на рівні Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, а й районів та міст. Такі відомості зібрано на основі офіційного повідомлення Міністерства юстиції України станом на 26 березня 2005 року, що дає змогу скласти загальне уявлення про потужності політичних партій та наявності у них прихильників у регіонах України за рік до виборів 2006 року.

Видання розраховане на керівників та активістів політичних партій, учасників виборчого процесу, зокрема осіб, які планують взяти участь у виборах-2006 як кандидати на виборні посади, організаторів виборів, виборців, політологів, науковців, студентів та широке коло читачів.

**Вибори Президента України-2004: проблеми теорії і практики: Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції /** Редкол.: Я.В. Давидович (голова редакційної колегії); М.І. Мельник, М.І. Ставнійчук (заступники голови редакційної колегії) та ін. – К.: Атіка, 2005. – 640 с.



До Збірника увійшли матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Вибори Президента України-2004: проблеми теорії і практики», проведеної 9-10 червня 2005 року Центральною виборчою комісією за сприяння Агентства США з міжнародного розвитку та проекту «Сприяння організації виборів в Україні». В її роботі взяли участь народні депутати України, представники Кабінету Міністрів, Секретаріату Президента України, судової влади, центральних місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій та громадських організацій, провідні науковці в галузі конституційного права, молоді вчені, політологи, а також представники іноземних держав, міжнародних організацій та центральних виборчих комісій країн СНД і Європи.

У доповідях, уміщених у Збірнику, розглядаються основні напрями розвитку виборчого законодавства України, етапи становлення та

перспективи; порушуються актуальні питання щодо забезпечення виборчого процесу в Україні, організації роботи виборчих комісій; розкриваються основні принципи виборчого права, механізми оздоровлення виборів в Україні; даються практичні поради, пропозиції та шляхи вирішення проблем щодо забезпечення виборчих прав громадян та підвищення правової культури виборців. У цілому, детально аналізуються уроки президентських виборів 2004 року в контексті підготовки майбутніх виборів до Верховної Ради України у березні 2006 року.

Пропонований Збірник розрахований на організаторів виборів і референдумів в Україні, представників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівників та активістів політичних партій і громадських організацій, науковців, студентів, істориків, політологів, усіх, хто цікавиться виборчим процесом в Україні й світі.