



ВІСНИК

№ 1 (11) • Березень • 2008

Центральної виборчої комісії

ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО

коментарі науковців

оцінки експертів

роз'яснення фахівців

актуальні інтерв'ю

ЮРИДИЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

ЗВ'ЯЗКИ З РЕГІОНАМИ

ДИСКУСІЇ, ПОЛЕМІКА

ПРАВОВА КУЛЬТУРА

ОСВІТНІ ПРОГРАМИ

ЗВОРОТНИЙ ЗВ'ЯЗОК

ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР ВИБОРЦІВ: ПЕРШОЧЕРГОВІ ЗАВДАННЯ

27 березня Центральна виборча комісія провела семінар-нараду з керівниками органів адміністрування Державного реєстру виборців щодо забезпечення створення та налагодження функціонування Реєстру

Жанна Усенко-Чорна

Пріоритетні напрями роботи щодо створення Державного реєстру виборців

Валентина Новик

Проблеми організації і діяльності органів ведення та адміністрування Державного реєстру виборців

Оксана Вовченко

Деякі питання фінансування органів ведення та адміністрування Державного реєстру виборців

**Інформація про вибори депутатів Верховної Ради
Автономної Республіки Крим,
місцевих рад та сільських, селищних, міських голів
проведені за період з 06 січня по 30 березня 2008 року ***

Вид виборів	Призначені ТВК						Призначені ВРУ			Усього по регіону	
	повторні депутатів місцевих рад		повторні сільських, селищних, міських голів			проміжні депутатів місцевих рад		позачергові сільських, селищних, міських голів			
Регіон України (область)	селищних рад	сільських рад	міських голів	селищних голів	сільських голів	селищних рад	сільських рад	міських голів	селищних голів	сільських голів	
Автономна Республіка Крим							1		1	3	5
Вінницька							2			1	3
Волинська							1				1
Дніпропетровська								1		2	3
Донецька							2	1		1	4
Житомирська										2	2
Закарпатська										1	1
Запорізька							2	1		2	5
Івано-Франківська										5	5
Київська							1			4	5
Кіровоградська										5	5
Луганська								2	3	4	9
Львівська										4	4
Миколаївська										3	3
Одеська							2			5	7
Полтавська										4	4
Рівненська					1					2	3
Сумська							1			3	4
Тернопільська										1	1
Харківська						1				1	2
Херсонська										3	3
Хмельницька										3	3
Черкаська						1	2	1		3	7
Чернівецька										1	1
Чернігівська										7	7
м. Київ											0
м. Севастополь											0
Усього по державі	0	0	0	0	1	2	14	6	4	70	97

* Інформацію підготовлено на підставі постанов Верховної Ради України, відповідних рішень територіальних виборчих комісій, що надійшли до Центральної виборчої комісії, та інформації місцевих рад

ВІСНИК

Центральної виборчої комісії

№ 1 (11) • Березень • 2008

Загальнодержавне офіційне,
нормативно-правове, інформаційне видання

Засновник і видавець: Центральна виборча комісія

Виходить щокварталу. Мова видання – українська. Видається відповідно до Закону України «Про Центральну виборчу комісію»

Зареєстрований Державним комітетом телебачення і радіомовлення України 20 вересня 2005 року
Свідоцтво про державну реєстрацію серії КВ №10423

Відповідно до постанови Президії ВАК України від 14 червня 2007 року №3-05/6 наукові статті, опубліковані в журналі «Вісник Центральної виборчої комісії», зараховуються як фахові в галузі юридичних наук

Редакційна колегія:

МАГЕРА А.Й.
(ГОЛОВА)

АСТАХОВА Т.В.
ДАВИДОВИЧ Я.В.
ДАНИЛЕВСЬКИЙ Ю.М.
ДОНЧЕНКО Ю.Г.
ЖИДЕНКО І.Г.
КАВУН М.Г.
КІВАЛОВ С.В.
КЛЮЧКОВСЬКИЙ Ю.Б.
КОЗЮБРА М.І.
КОЛОДІЙ А.М.
ЛУКАШ Т.Л.
МЕЛЬНИК М.І.
ОХЕНДОВСЬКИЙ М.В.
ПИСАРЕНКО А.А.
РАЙКОВСЬКИЙ Б.С.
РЯБЕЦЬ М.М.
УСЕНКО-ЧОРНА Ж.І.
ЧУПАХІН О.М.
ШАПОВАЛ В.М.
ШВЕЦЬ Ю.В.
ШЕЛЕСТОВ О.М.
ШЕЛУДЬКО В.Є.

Головний редактор СЕРЕДА В.Я.

Адреса редакції:

01196, м. Київ, пл. Лесі Українки, 1, кімн. 303.
Тел.: 286-86-15; 256-81-77; 256-81-73

WEB-сторінка: www.cvk.gov.ua

Над номером працювали:
Андрієнко В.А., Богатов І.Л., Дондик М.І.,
Король В.Г., Луконіна В.О., Макаручук Є.А.,
Онищенко Н.В., Осадчук О.О., Погонюк В.А.,
Савчук М.Ю., Сом В.М., Стріганов В.М.,
Суярко С.М., Хіверенко К.О., Шарикова З.К.

Передрук опублікованих у «Віснику Центральної виборчої комісії» матеріалів чи використання зазначених у виданні відомостей дозволяється за умови обов'язкового посилання на джерело інформації. Факт подання автором матеріалів означає його згоду на їхнє опублікування після редагування.

Журнал може публікувати матеріали, не поділяючи точки зору автора. Редакція не несе відповідальності за недостовірну інформацію, подану автором.

Надруковано підприємством з іноземними інвестиціями

«Інтертехнологія» ТОВ
01054 м.Київ, вул. Воровського, 34-г
тел.: (044) 486-59-26; 486-59-28

Тираж 1000 прим.

ПОДІЇ. ЗАХОДИ. КОМЕНТАРІ

3 Державний реєстр виборців:
першочергові завдання

Центральна виборча комісія провела семінар-нараду з керівниками органів адміністрування Державного реєстру виборців щодо забезпечення створення та налагодження функціонування Реєстру

Жанна УСЕНКО-ЧОРНА

4 Особливості роботи органів
Державного реєстру виборців до завершення
формування автоматизованої інформаційно-
телекомунікаційної системи Реєстру

Валентина НОВИК

10 Проблеми організації і діяльності органів
ведення та адміністрування Державного
реєстру виборців

Оксана ВОВЧЕНКО

13 Деякі питання фінансування органів ведення та
адміністрування Державного реєстру виборців

Євген РАДЧЕНКО

15 Співпраця Центральної виборчої комісії з
ОБСЄ щодо створення АІТС «Державний
реєстр виборців»

Олександр СТЕЛЬМАХ

16 АІТС «Державний реєстр виборців»

22 Нарada-семінар з керівниками відділів ведення
Державного реєстру виборців

З ОФІЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

24 Роз'яснення щодо складання списків виборців
для підготовки та проведення голосування з
позачергових, перших та проміжних виборів
депутатів сільських, селищних рад та сільських,
селищних, міських голів

СУСПІЛЬСТВО І ДЕМОКРАТІЯ

Броніслав РАЙКОВСЬКИЙ

26 Сучасні політичні партії та блоки у виборчих
процесах

Михайло САВЧИН

33 Політико-правові гарантії демократії в Україні

Юрій БАЛЬЦІЙ

46 Громадянське суспільство в Україні в умовах
розбудови правової демократичної державності

ДЕРЖАВНИЙ

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Ігор СЛІДЕНКО

- 50 Принцип верховенства Конституції: варіабельність деяких наслідків дії

Костянтин БАБЕНКО

- 55 Феномен біцефалізму виконавчої влади в процесі конституційного розвитку України

ВИБОРЧЕ ПРАВО

Ніна МЯЛОВИЦЬКА

- 61 Виборчі системи: досвід європейських держав

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Юрій ВОЛОШИН

- 68 Конституційно-інституційні реформи в Австрійській Республіці в контексті європейської міждержавної інтеграції

Олександр ГЛАДЕНКО

- 73 Лісабонський договір ЄС 2007 року як новий етап еволюційного розвитку права Європейського Союзу

ІСТОРИЧНИЙ РАКУРС

Ольга ШУМЛЯК

- 78 Еволюція інституту реєстрації виборців в аспекті становлення і розвитку виборчого процесу в Україні: радянський період (1918–1990 рр.)

Сергій СМОЛЯННИКОВ

- 83 До сторіччя утворення української думської громади

ХРОНОЛОГІЯ ВИБОРІВ

Костянтин ХІВРЕНКО

- 89 Виборчі новини з-за кордону



У заході взяли участь посадові особи Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, представники регіональних органів адміністрування Державного реєстру виборців, відділів ведення Державного реєстру виборців районних у м. Києві державних адміністрацій.

Семінар-нараду відкрила заступник Голови Центральної виборчої комісії Жанна Усенко-Чорна, яка зупинилась на основних аспектах щодо забезпечення створення та налагодження функціонування Державного реєстру виборців, визначила пріоритетні напрями роботи органів адміністрування Реєстру. Зокрема, йшлося про стан формування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи (АІТС) Реєстру, включаючи проблеми та строки реалізації окремих етапів, а також підготовки до ведення Реєстру; реалізацію функцій органів адміністрування (здійснення організаційної підтримки, забезпечення взаємодії місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, закладів, установ та організацій

РЕЄСТР ВИБОРЦІВ: першочергові завдання

27 березня Центральна виборча комісія провела семінар-нараду з керівниками органів адміністрування Державного реєстру виборців щодо забезпечення створення та налагодження функціонування Реєстру.



стосовно створення та ведення Державного реєстру, контролю за дотриманням і виконанням вимог законодавства, рішень розпорядника Реєстру; особливості реалізації положень Закону України «Про Державний реєстр виборців» до завершення формування АІТС Реєстру та введення її в експлуатацію).

Конкретизувала проблеми організації та діяльності органів ведення та адміністрування Державного реєстру виборців у своєму виступі завідувача відділом з питань виборчих прав громадян Управління регіональної політики Кабінету Міністрів України Валентина Новик.

Не залишились осторонь і окремі питання фінансування органів ведення та адміністрування Державного реєстру виборців. Про це говорила у своєму виступі директор Департаменту фінансів органів державного управління Міністерства фінансів України Оксана Вовченко.

Радник з питань виборів та управління офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні Євген Радченко розповів учасникам семінару-наради про співпрацю

Центральної виборчої комісії з ОБСЄ щодо створення АІТС «Державний реєстр виборців».

Основні проектні рішення АІТС «Державний реєстр виборців» розкрив заступник начальника управління інформатизації Секретаріату Комісії Олександр Стельмах.

У рамках заходу учасники відвідали відділ ведення Державного реєстру виборців Солом'янської районної у м. Києві державної адміністрації, де з великою зацікавленістю ознайомилися з досвідом організації його роботи. Про роботу зі створення держреєстру в районі розповів голова Солом'янської районної ради та райдержадміністрації Іван Сидоров.

Семінар-нарада завершилась обміном думками з порушених питань.

Учасники заходу були одностайні в тому, що проведений семінар мав велике практичне значення, став потужним імпульсом для активізації роботи на місцях.

За підсумками семінару-наради його учасники отримали низку методичних матеріалів та документів.

Особливості роботи органів Державного реєстру виборців до завершення формування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру

УСЕНКО-ЧОРНА Ж.І.,
заступник Голови Центральної виборчої комісії

**Виступ на семінарі-наradі з керівниками органів адміністрування
Державного реєстру виборців 27 березня 2008 року, м. Київ**

Шановні учасники семінару!

Від імені Центральної виборчої комісії щиро вітаю учасників семінару-наради, передусім – керівників та представників органів адміністрування Реєстру, відділів ведення Реєстру як колег з виконання важливого завдання щодо забезпечення створення та налагодження функціонування Державного реєстру виборців, за успішну реалізацію якого ми несемо спільну відповідальність перед громадянами, Українською державою та міжнародною спільнотою.

Враховуючи, що справа запровадження Реєстру перебуває на стадії становлення, метою сьогоднішнього семінару-наради є обговорення тих ключових питань, які виникають у практичній площині на поточний момент.

Переважно ці питання мають проблемне спрямування і стосуються:

1) стану формування АІТС Реєстру, включаючи проблеми та строки реалізації окремих етапів, а також підготовки до ведення Реєстру;

2) реалізації функцій органів адміністрування (зокрема, здійснення організаційної підтримки, забезпечення взаємодії місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, закладів, установ та організацій стосовно створення та ведення Державного реєстру, контролю за дотриманням і виконанням вимог законодавства, рішень розпорядника Реєстру;

3) особливостей реалізації положень Закону України «Про Державний Реєстр виборців» до завершення формування АІТС Реєстру та введення її в експлуатацію;

4) окремих питань фінансування органів ведення та адміністрування Державного реєстру виборців;

5) питань співпраці з ОБСЄ зі створення АІТС «Державний реєстр виборців»;

6) основних проектних рішень, закладених у проекті АІТС «Державний реєстр виборців».

За логікою Закону України «Про Державний реєстр виборців» (стаття 13), Реєстр ведеться в електронній формі як банк даних з єдиною базою даних, яка містить персональні дані всіх виборців України. При цьому Реєстр є автоматизованою інформаційно-телекомунікаційною системою (банком даних), призначеною для зберігання, обробки даних, які містять передбачені цим Законом відомості, та користування ними, створе-

ною для забезпечення державного обліку виборців.

Таким чином, ведення Реєстру можливе виключно за умови завершення формування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру (АІТС) та введення її в експлуатацію органами ведення Реєстру.

Формування такої системи здійснюється згідно зі статтею 35 Закону розпорядником Реєстру у порядку та у строки, встановлені Кабінетом Міністрів України.

Як ви знаєте, строки реалізації Центральною виборчою комісією вказаних у статті 35 Закону заходів були визначені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2007 року № 691-р, згідно з яким формування інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру мало бути завершено до 15 травня 2008 року.

На виконання цього розпорядження Центральна виборча комісія в межах наявних бюджетних асигнувань на 2007 рік (а це 14 млн 221 тис. грн) 28 вересня 2007 року оголосила тендер із закупівлі товарів і послуг, визначених пунктами 3–8 Плану для реалізації у 2007 році.

Проте ухвалою Окружного адміністративного суду міста Києва від 31 жовтня 2007 року було відкрито провадження в адміністративній справі № 5/247 за позовом ТОВ «Науково-виробнича фірма «Українські національні інформаційні системи».

Також ухвалою Окружного адміністративного суду міста Києва від 1 листопада 2007 року було відкрито провадження в іншій адміністративній справі № 7/217 за позовом цього ж товариства до Центральної виборчої комісії з тих же питань.

Крім того, ухвалами Господарського суду міста Києва від 14 листопада 2007 року у справі за позовом Тендерної палати України про відміну торгів Центральною виборчою комісією було заборонено до набрання рішенням у цій справі законної сили вчиняти будь-які дії, спрямовані на проведення процедури закупівлі товарів та послуг зі створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців».

У зв'язку з цим та на виконання частини третьої статті 37¹ Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» Центральна виборча комісія була змушена призупинити процедуру закупівлі до вирішення спорів у судовому порядку.

Поряд із цим, рішенням Міжвідомчої комісії з питань державних закупівель від 20 грудня 2007 року було відмінено проведення закупівлі товарів, робіт і послуг зі створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру та зобов'язано Центральну виборчу комісію при проведенні наступних закупівель врахувати вимоги Товариства «УНІС».

Зважаючи на протиправний характер вказаного рішення Міжвідомчої комісії, Центральна виборча комісія 18 січня 2008 року оскаржила його до Окружного адміністративного суду міста Києва.

Як ілюстрацію безпідставності висновків Міжвідомчої комісії, які зроблено за межами компетенції Комісії, можна відзначити хоча б наполягання на запровадженні під час ведення Реєстру електронного цифрового підпису.

Зокрема, стверджується про неможливість реалізації внесених змін до статті 158 Кримінального кодексу України та вимог статей 11 та 33 Закону України «Про Державний реєстр виборців» у зв'язку з відсутністю в Технічному завданні на створення АІТС використання посиленого сертифіката електронного цифрового підпису (далі – ЕЦП), що спростовуються наступним.

Чинною редакцією статті 158 Кримінального кодексу України (фальсифікація виборчих документів, документів референдуму чи фальсифікація підсумків голосування, надання неправдивих відомостей до органів Державного реєстру виборців чи фальсифікація відомостей Державного реєстру виборців), зокрема, передбачено відповідальність за:

По-перше, умисне надання неправдивих відомостей до органу Державного реєстру виборців.

У цьому випадку ЕЦП не може слугувати доказом умисного подання відомостей до органу Державного реєстру виборців. Такі відомості подають громадяни України; органи, заклади, установи, організації, зазначені в частинах третій – дев'ятій та дванадцятій статті 22 Закону України «Про Державний реєстр виборців». Цілком зрозуміло, що забезпечити всіх зазначених суб'єктів засобами ЕЦП в АІТС «Державний реєстр виборців» неможливо і не потрібно, адже оригінали відомостей подаються до органу ведення на паперовому носії. Достовірність відомостей подання засвідчується на кожному аркуші підписом керівника відповідного органу, закладу, установи, командира військової частини (формування), який скріплюється печаткою. Саме оригінали паперових носіїв відомостей і повинні слугувати доказом у разі надання неправдивих відомостей.

По-друге, видання службовою особою органу Державного реєстру виборців розпорядження щодо внесення свідомо неправдивих відомостей до бази даних Реєстру.

У цьому випадку доказом видання службовою особою органу Державного реєстру виборців розпорядження щодо внесення свідомо неправдивих відомостей до бази даних Державного реєстру виборців слугуватиме паперовий носій рішення, підписаний відповідним керівником відділу ведення Реєстру та скріпленний відповідною печаткою.

По-третє, у випадку несанкціонованого втручання у роботу Державного реєстру виборців, вчиненого службовою особою, яка має право доступу до цієї інформації, або іншою особою шляхом несанкціонованого доступу до бази даних Державного реєстру виборців, використання ЕЦП взагалі не може слугувати як доказ, адже несанкціоноване втручання у роботу Державного реєстру виборців шляхом несанкціонованого доступу до бази даних Державного реєстру виборців взагалі здійснюється без використання ЕЦП.

Таким чином, враховуючи обов'язковість документування на паперових носіях усіх етапів внесення змін до бази даних Реєстру, використання ЕЦП не є механізмом реалізації внесених змін до статті 158 Кримінального кодексу України та вимог статей 11 та 33 Закону України «Про Державний реєстр виборців», тим більше – єдиним.

При цьому слід враховувати, що статтею 15 Закону встановлено, що доступ до бази даних Реєстру технологічно здійснюється не менш як двома уповноваженими на це працівниками органу ведення Реєстру. Програмні та інші засоби доступу надаються персонально працівникам органу ведення Реєстру розпорядником Реєстру, а орган ведення Реєстру веде облік усіх операцій зміни бази даних Реєстру в порядку та за формою, що встановлюються розпорядником Реєстру.

Частиною другою статті 11 встановлено, що розпорядник Реєстру для забезпечення захисту даних Реєстру встановлює обов'язковий для органів ведення Реєстру порядок доступу до бази даних Реєстру, який, зокрема, передбачає персональну відповідальність осіб, уповноважених виконувати передбачені цим Законом дії щодо ведення Реєстру, за дотримання вимог цього Закону.

Таким чином, Законом передбачено концептуально інший механізм і делеговано відповідні повноваження щодо встановлення порядку персональної відповідальності розпоряднику Реєстру.

Для впровадження, на вимогу скаржника, при створенні та функціонуванні АІТС «Державний реєстр виборців» електронного документообігу та ЕЦП органам ведення Реєстру необхідно штучно, без наявності встановлених Законом «Про Державний реєстр виборців» підстав, створювати електронні документи, які по суті дублюватимуть наявні паперові документи. Слід також зазначити, що практична реалізація систем електронного документообігу з використанням ЕЦП, як правило, передбачає наявність у кожного суб'єкта електронного документообігу інсталюваного спеціалізованого програмного забезпечення та використання в якості транспортного рівня для відправлення та передавання електронних документів механізми електронної пошти або файлових транспортних протоколів. АІТС «Державний реєстр виборців» є системою, що повинна функціонувати відповідно до закону в режимі реального часу. На поточний момент законодавством не врегульовано використання ЕЦП в системах, що функціонують у режимі реального часу.

Використання ЕЦП для забезпечення ведення електронного документообігу в АІТС «Державний реєстр виборців» є надлишковим, адже всі дії щодо ведення Реєстру документально підтверджуються обов'язковою наявністю в органів ведення Реєстру зазначених вище паперових оригіналів документів, засвідчених відповідними підписами та печатками.

Разом з тим, слід зазначити, що єдиним випадком, коли Законом України «Про Державний реєстр виборців» передбачено використання цифрового підпису, є засвідчення електронних копій бази даних Реєстру, що надається розпорядником представникам політичних партій у порядку здійснення політичними партіями публічного контролю ведення Реєстру (частина друга статті 24). Інших положень щодо використання механізмів ЕЦП Закон не містить.

Відповідно до частини першої статті 5 Закону України «Про електронний цифровий підпис» органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації державної форми власності для засвідчення чинності відкритого ключа використовують лише посилений сертифікат ключа.

Проте Центральна виборча комісія як розпорядник Реєстру не має встановлених Законом України «Про Державний реєстр виборців» підстав для використання ЕЦП при забезпеченні організаційного і технологічного функціонування Реєстру.

Відтак, враховуючи блокування роботи Центральної виборчої комісії щодо дотримання термінів формування АІТС «Державний Реєстр виборців» численними судовими позовами, а також враховуючи закінчення бюджетного періоду і неможливість подальшого використання коштів, виділених на створення Державного реєстру ви-

борців на 2007 рік, Центральна виборча комісія об'єктивно була позбавлена можливості забезпечити виконання відповідних заходів у строки, визначені вищезазначеним розпорядженням Уряду, що зумовило необхідність встановлення Кабінетом Міністрів України нових порядку та строків формування інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру, яким би унеможливленося або мінімізувалося можливості блокування реалізації Закону України «Про Державний реєстр виборців».

З огляду на таку ситуацію, Центральна виборча комісія ще 19 грудня 2007 року інформувала Кабінет Міністрів України про фактичне блокування ухвалами судів виконання Плану заходів, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців».

25 січня 2008 року Центральна виборча комісія звернулася до Кабінету Міністрів України з проханням дати відповідне доручення щодо напрацювання нової редакції урядового акта, яким встановлюються порядок і строки формування інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру.

Таким чином, Розпорядженням Уряду від 12 березня 2008 року № 437-р було внесено зміни до плану заходів, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2007 року № 691, шляхом затвердження нової редакції Плану заходів.

Окремо необхідно відзначити, що в умовах незавершення формування АІТС Реєстру положення Закону щодо періодичного поновлення та уточнення персональних даних Реєстру не застосовуються, оскільки діють норми перехідних положень Закону – статей 36, 37.

Строки формування інформаційно-телекомунікаційної системи

Найменування заходу	Березень	Квітень	Травень	Червень	Липень	Серпень	Вересень	Жовтень	Листопад	Грудень
Розроблення та налагодження програмних засобів ІТС	6,5 міс.									
Закупівля технічного обладнання серверної кімнати	2 міс.									
Закупівля засобів ідентифікації користувачів	2 міс.									
Закупівля загальносистемного програмного забезпечення	2 міс.									
Установлення та налагодження програмно-технічного забезпечення серверної кімнати	2 міс.									
Закупівля технічних засобів для створення та ведення Реєстру	3 міс.									
Формування телекомунікаційної мережі передачі даних ІТС	6 міс.									
Розроблення та затвердження технічного завдання на КСЗІ	1,5 міс.									
Розроблення документації техноробочого проекту КСЗІ	2 міс.									
Впровадження комплексної системи захисту інформації	3 міс.									
Проведення державної експертизи КСЗІ	3,5 міс.									
Комплексне тестування та введення в експлуатацію ІТС	2,5 міс.									
Організація навчання персоналу органів Реєстру	2 міс.									
Здійснення контролю за введенням в експлуатацію ІТС	1,5 міс.									

Так, згідно з частиною одинадцятою статті 37 Закону строк першого проведення періодичного поновлення персональних даних Реєстру встановлюється розпорядником Реєстру після закінчення первинного уточнення персональних даних Реєстру.

Відповідно до частини першої цієї статті первинне уточнення Реєстру розпочнеться після отримання доступу до бази даних Реєстру всіма органами ведення Реєстру.

При цьому розпорядник Реєстру до завершення первинного формування бази даних Реєстру затверджує Порядок первинного уточнення персональних даних Реєстру та встановлює строки проведення первинного уточнення персональних даних Реєстру відповідно до положень статті 37 Закону.

Статтею 36 Закону встановлено, що первинне формування бази даних Державного реєстру виборців здійснюється розпорядником Реєстру на етапі введення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру в експлуатацію відповідно до пункту 7 статті 35 цього Закону.

Після завершення первинного формування бази даних Реєстру розпорядник Реєстру забезпечує доступ органів ведення Реєстру до бази даних Реєстру.

Таким чином, первинне уточнення персональних даних Державного реєстру виборців здійснюватиметься після первинного формування бази даних Реєстру та забезпечення доступу органів ведення Реєстру до бази даних відповідно до статті 36 Закону.

Тому надання відповідним відділам ведення Реєстру відомостей органами, закладами, установами, організаціями, зазначеними у статті 22 Закону, з метою проведення періодичного поновлення бази даних Державного реєстру виборців здійснюватиметься після первинного формування бази даних Реєстру відповідно до статті 36 Закону, закінчення первинного уточнення персональних даних Реєстру та в строки, які будуть встановлені розпорядником Реєстру для першого проведення періодичного поновлення персональних даних Реєстру.

Разом із цим, окремо варто відзначити особливу роль і порядок роботи відділів ведення Реєстру, де проводяться місцеві вибори.

Постановою Центральної виборчої комісії від 22 січня 2008 року № 5 «Про Роз'яснення щодо складання списків виборців для підготовки та проведення голосування з позачергових, перших та проміжних виборів депутатів сільських, селищних рад та сільських, селищних, міських голів» затверджено відповідні роз'яснення щодо складання списків виборців.

Зважаючи на суперечливий стан правового регулювання, наявний у різних законах, якими, на жаль, не враховано особливостей перехідного періоду, протягом якого має бути створена АІТС Реєстру, звертаємо увагу, що з метою забезпечення складання списків відповідні територіальні органи, визначені статтею 22 Закону (МВС, Мін'юсту, органів опіки, піклування тощо), ма-

ють подати до відповідних відділів ведення Реєстру необхідну інформацію про виборців.

Також інформуємо, що форми документів, встановлення яких Законом покладено на розпорядника Реєстру, на цей час розробляються Центральною виборчою комісією та будуть доведені до відома всіх органів ведення Реєстру після прийняття відповідних рішень.

Окремо необхідно окреслити ситуацію щодо наявності правових і фактичних можливостей організації роботи відділів ведення Реєстру в напрямі опрацювання бази даних про виборців, яка є в розпорядженні цих відділів (тобто йдеться про списки виборців, які використовувалися під час голосування на позачергових виборах народних депутатів України 30 вересня 2007 року). Нагадаю, що згідно з листом Центральної виборчої комісії від 10 жовтня 2007 року напрацьовані робочими групами бази даних інформаційно-аналітичної підсистеми «Списки виборців» повинні були бути збережені згідно зі встановленим порядком з наданням копій цих баз на СД-Р дисках до Центральної виборчої комісії.

Відповідно до статті 36 Закону первинне формування бази даних Реєстру здійснюється шляхом перенесення до бази даних Реєстру персональних даних виборців із загальних списків виборців, сформованих в електронному вигляді відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів» станом на 1 лютого 2006 року. Тому об'єктивно гостро постає питання щодо внесення змін до статті 36 Закону щодо джерела первинного формування бази даних. Так, законодавець не міг передбачити проведення позачергових виборів депутатів, під час яких створено більш актуальну базу даних про виборців. Таким чином, очевидним є факт, що первинне формування бази даних Реєстру повинно здійснюватись шляхом перенесення до бази даних Реєстру персональних даних виборців із списків виборців, сформованих для проведення останніх парламентських виборів.

Відповідні пропозиції щодо внесення змін до Закону було запропоновано Центральною виборчою комісією для розгляду профільному Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування.

Таким чином, профільним Комітетом було розглянуто і рекомендовано Верховній Раді схвалити проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з проведенням місцевих виборів в окремих адміністративно-територіальних одиницях» (реєстраційний номер 1401), внесений народними депутатами України Ю.Б. Ключковським та С.П. Подгорним до Верховної Ради України 22 січня 2008 року, яким передбачено правове врегулювання використання бази даних та програмних засобів, що застосовувалися під час підготовки списків виборців для останніх виборів народних депутатів України.

На жаль, невирішення цього питання парламентом відтермінує прийняття Центральною виборчою комі-

сією порядку первинного уточнення персональних даних Реєстру, як це передбачено частиною першою статті 37 Закону. Саме цим документом має бути врегульовано питання опрацювання наявної у відділах ведення Реєстру бази даних про виборців як підготовчого етапу для первинного уточнення персональних даних виборців.

Окремо варто зупинитися на проблемі, яка часто порушується у зверненнях органів місцевого самоврядування, де утворено відділи ведення Реєстру, щодо невідповідності, на їх думку, Законів України «Про Державний реєстр виборців» та «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині прийняття актів органів місцевого самоврядування та видання керівником органу ведення Державного реєстру виборців розпоряджень.

Правова позиція в цьому питанні ґрунтується на тому, що за Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування мають власні та делеговані повноваження, які здійснюються ними як повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування.

Наголошуємо, що згідно з пунктом 5 частини другої статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад належить здійснення як делегованого повноваження заходів щодо ведення Державного реєстру виборців відповідно до закону.

Правові та організаційні засади створення і ведення Державного реєстру виборців в Україні визначаються Законом України «Про Державний реєстр виборців».

Статтею 34 Закону передбачено утворення органів (відділів) ведення Державного реєстру виборців місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Законом на керівника органу ведення Реєстру покладається видання письмового розпорядження у випадках, визначених Законом (статті 16, 17, 20 тощо).

Крім цього, частиною другою статті 34 Закону затвердження Положення про орган (відділ) ведення Реєстру та Порядок утворення органів (відділів) ведення Реєстру покладається на Кабінет Міністрів України за погодженням із розпорядником Реєстру.

На виконання зазначеної вимоги Закону Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 26 червня 2007 року № 868 «Про затвердження типових положень про орган (відділ) ведення Державного реєстру виборців та про регіональний орган (відділ) адміністрування Державного реєстру виборців».

Відповідно до пункту 9 Типового положення до повноважень керівника відділу ведення Реєстру належить, зокрема, видання розпоряджень у випадках та в порядку, визначених Законом України «Про Державний реєстр виборців», та організація контролю за їх виконанням.

Враховуючи, що засади ведення Державного реєстру виборців в Україні визначені Законом України «Про Державний реєстр виборців», а частина друга статті 19

Конституції України зобов'язує органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а Положення про орган ведення Реєстру затверджено на забезпечення виконання вимог цього Закону, видання розпоряджень керівником відділу ведення Реєстру регулюється саме Законом України «Про Державний реєстр виборців», а не іншими законами, в тому числі і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Повноцінне функціонування Реєстру також потребує прийняття закону, яким передбачено формування постійних виборчих дільниць. Так, Законом України «Про Державний реєстр виборців» визначено, що персональні дані, які визначають місце голосування виборця, а саме – номер виборчого округу та номер постійної виборчої дільниці, вносяться до бази даних після набрання чинності такого Закону.

На жаль, відповідний законопроект про територіальну організацію виборів і референдумів в Україні (реєстраційний № 2863, автори: народні депутати Ю.Б. Ключковський, Г.Г. Пономаренко, В.М. Тихонов, Н.В. Богашева) було відхилено парламентом 17 квітня 2007 року.

Попри це, Центральна виборча комісія наполягати-ме на невідкладному законодавчому врегулюванні цих питань.

Разом з цим, найближчими завданнями Служби розпорядника Державного реєстру виборців є розробка проєктів:

- відповідно до частини другої статті 11, частини першої, п'ятої статті 15 Закону щодо порядку доступу до бази даних Державного реєстру виборців;
- відповідно до частини шостої статті 17 Закону щодо порядку контролю повноти та коректності персональних даних Державного реєстру виборців;
- відповідно до частини другої статті 19 Закону щодо форми заяви особи, яка не включена до Державного реєстру виборців, про включення до Державного реєстру виборців;
- відповідно до частини сьомої статті 19 Закону щодо форми довідки про включення виборця до Державного реєстру виборців;
- відповідно до частини другої статті 23 Закону щодо форми іменного повідомлення для уточнення персональних даних виборця;
- відповідно до частини другої статті 24 Закону щодо порядку надання політичним партіям (що мають свою фракцію у поточному скликанні Верховної Ради України, а також політичним партіям, що входять до складу блоку, який має свою фракцію у поточному скликанні Верховної Ради України) електронної копії бази даних Державного реєстру виборців;
- відповідно до частини першої статті 37 Закону щодо порядку первинного уточнення персональних даних та встановити строки проведення первинного уточнення Державного реєстру виборців.

ЗАТВЕРДЖЕНО
розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2007 р. № 691
(в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 березня 2008 р. № 437-р)

**ПЛАН
заходів, пов'язаних з формуванням інформаційно-
телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців**

Найменування заходу	Строк виконання, 2008 рік	Відповідальні за виконання
1. Розроблення та налагодження програмних засобів створення та введення інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців (далі – інформаційно-телекомунікаційна система)	14 березня – 30 вересня	Центральна виборча комісія
2. Закупівля технічного обладнання серверної кімнати інформаційно-телекомунікаційної системи	1 червня – 31 липня	-> -
3. Закупівля засобів ідентифікації користувачів інформаційно-телекомунікаційної системи	1 липня – 31 серпня	-> -
4. Закупівля загальносистемного програмного забезпечення інформаційно-телекомунікаційної системи	1 червня – 31 липня	-> -
5. Установлення та налагодження програмно-технічного забезпечення серверної кімнати інформаційно-телекомунікаційної системи	1 серпня – 30 вересня	-> -
6. Закупівля технічних засобів для створення та введення в експлуатацію інформаційно-телекомунікаційної системи	1 липня – 30 вересня	-> -
7. Формування телекомунікаційної мережі передачі даних інформаційно-телекомунікаційної системи	1 квітня – 30 вересня	Центральна виборча комісія
8. Розроблення та затвердження технічного завдання зі створення комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі	14 березня – 30 квітня	Центральна виборча комісія Держспецзв'язку
9. Розроблення документації техноробочого проекту комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі	1 травня – 30 червня	-> -
10. Впровадження комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі	1 червня – 31 серпня	-> -
11. Проведення державної експертизи комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі та видача за її результатами атестата відповідності	1 вересня – 15 грудня	Держспецзв'язку Центральна виборча комісія
12. Комплексне тестування та введення в експлуатацію інформаційно-телекомунікаційної системи	1 жовтня – 15 грудня	Центральна виборча комісія
13. Організація навчання персоналу органів Реєстру з питань користування інформаційно-телекомунікаційною системою	1 жовтня – 30 листопада	-> -
14. Здійснення контролю за введенням в експлуатацію інформаційно-телекомунікаційної системи органами (відділами) ведення Державного реєстру виборців	1 листопада – 15 грудня	-> -

ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЕДЕННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ

Валентина Новик,

завідуюча відділом Управління регіональної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України

Шановні учасники семінару-наради!

Сьогодні у нас перша зустріч, і тому я хочу привітати всіх керівників відділів адміністрування та керівників органів ведення Державного реєстру виборців з призначенням на посади.

Ми зібралися для того, щоб познайомитися та виробити механізми організації нашої роботи та взаємодії з органами ведення Державного реєстру виборців, адже від діяльності цих органів залежатиме якість Державного реєстру виборців як єдиного банку даних виборців України.

Приємно відмітити, що значна частина з призначених керівників та працівників органів ведення та адміністрування вже працювали зі списками виборців. Адже робота дуже відповідальна і, звісно, виникають проблеми та непорозуміння. В минулому завдяки постійній взаємодії та співпраці між Кабінетом Міністрів України, Центральною виборчою комісією, центральними та місцевими органами виконавчої влади багато питань, що виникали в процесі роботи, ми намагалися вирішувати в оперативному порядку по мірі їх виникнення. На таку співпрацю ми сподіваємося і надалі, оскільки ми всі разом є однією командою і працюємо над спільною справою, над спільним проектом – Державним реєстром виборців!

У своєму виступі я хочу акцентувати увагу на виконанні органами адміністрування Реєстру завдань організаційного спрямування. Адже відділи адміністрування і призначені для організаційної підтримки, забезпечення взаємодії місцевих органів

виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, закладів, установ та організацій стосовно створення та ведення Реєстру, контролю за виконанням рішень розпорядника Реєстру.

Від того, як ви організуєте роботу відділів ведення Реєстру, залежить і якість підготовки списків виборців, і створення Реєстру в цілому.

Отже, на даному етапі основними завданнями нашої роботи є:

- кадрові призначення (адже в період до повного формування та введення в дію інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру підбір професійних, відповідальних та кваліфікованих кадрів є головною проблемою, яку потрібно вирішувати);
- матеріально-технічне забезпечення органів Реєстру;
- забезпечення вивчення працівниками органів Реєстру положень Закону України «Про Державний реєстр виборців».

Кабінет Міністрів як вищий орган у системі органів виконавчої влади приділяє постійну та значну увагу питанню організації роботи відділів ведення й адміністрування Реєстру.

У зв'язку з цим було розроблено та затверджено Положення про органи (відділи) ведення та адміністрування Реєстру (постанова КМУ від 26.06.07 р. № 868) і Порядок утворення органів (відділів) ведення та адміністрування Реєстру (постанова КМУ від 18.07.07 р. № 943), яким визначені критерії щодо чисельності органів ведення та адміністрування Державного реєстру виборців.

Крім того, рішенням Кабінету Міністрів затверджено графік заслуховування на засіданні Кабінету Міністрів України звітів керівників



місцевих органів виконавчої влади про стан виконання ними своїх повноважень та актів законодавства. У перспективі питання, пов'язані зі створенням та веденням Державного реєстру виборців, будуть складовими таких звітів керівників місцевих органів виконавчої влади.

Як ми знаємо з практики, інтерес до виконання виборчого законодавства посилюється у передвиборчий період. Тому ми з вами повинні здійснити всю підготовчу роботу, пов'язану з виконанням Закону України «Про Державний реєстр виборців», до формування та введення в дію інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру.

Відповідно до зазначеного Закону в регіонах утворено 27 органів адміністрування Реєстру та 746 органів ведення Реєстру (Закон вимагає 754).

У регіонах, у свою чергу, сформувалась складна ситуація, зокрема у Львові та Миколаєві. У цих містах утворено лише по одному відділу ведення Реєстру. При цьому Львів – місто з районним поділом, яке налічує 6 районів, Миколаїв – 4. Відповідно

до пункту 3 частини п'ятої статті 14 Закону України «Про Державний реєстр виборців» у містах обласного значення з районним поділом у кожному районі утворюються органи ведення Реєстру.

Аналіз інформації, яку ми отримали від регіональних органів виконавчої влади, свідчить, що на місцях не завершено роботу з укомплектування керівними працівниками зазначених органів – вакантними залишаються посади керівника органу адміністрування у Волинській області та керівників 81 органу ведення. Такі ж проблеми мають місце із заповнення посад спеціалістів в органах адміністрування (24 вакансії) та органах ведення (близько 500 вакансій) Реєстру.

Ситуація з повільним заповненням вакантних посад, на наш погляд, свідомо формується керівництвом на регіональному та місцевому рівнях з метою економії коштів, що, в свою чергу, ускладнює процес становлення відділів ведення та адміністрування Реєстру як сталих і постійно діючих структурних підрозділів місцевих органів влади.

Протягом лютого – березня 2008 року працівниками Секретаріату Кабінету Міністрів України було вивчено стан організації роботи ор-

ганів ведення та адміністрування Реєстру у Дніпропетровській, Запорізькій, Одеській, Полтавській, Херсонській областях та в м. Києві. З керівництвом органів адміністрування Сумської та Харківської областей налагоджено постійний контакт за допомогою телефонного та електронного зв'язку. Тому я зупинюся на організації роботи органів Реєстру саме цих регіонів.

Заслужовує на увагу організація роботи органів адміністрування Реєстру в Херсонській, Сумській, Харківській та Полтавській областях. Керівники зазначених органів уже організували та провели по декілька семінарів з керівниками та працівниками органів ведення Реєстру. У зазначених регіонах велика увага приділяється підбору кадрів для роботи в структурних підрозділах місцевих органів влади, проводяться з ними співбесіди. Тому тут найнижчі відсотки наявності вакантних посад. На належному рівні організовано контроль за виконанням рішень Кабінету Міністрів та Центральної виборчої комісії.

Разом із тим, на мою думку, відсутність керівника відділу адміністрування Реєстру в Одеській області спричинила ситуацію, за якої у Кодимському районі створено орган

ведення, але не призначено ні керівника, ні жодного працівника. Аналогічна ситуація склалася в Мелітопольському районі Запорізької області. У Роздільнянському районі Одеської області призначено лише керівника. У 6 районах цієї області не призначено керівників, а в 4 – призначено в.о. керівників. Є сподівання, що з призначенням у середині березня п.р. керівника відділу адміністрування Одеської ОДА ситуація в регіоні зміниться на краще.

У регіонах мають місце випадки, коли призначені керівники і працівники відділів ведення та адміністрування Реєстру не мають повної вищої освіти (як приклад: не мають вищої освіти 21 працівник органів ведення в Запорізькій області та керівник органу ведення Великобілозерської райдержадміністрації, 6 працівників органів ведення у Полтавській області, 7 працівників у Херсонській області).

В цілому по Україні близько 40 відсотків призначених керівників та працівників не мають досвіду роботи зі складання списків виборців. Більш як у 50 відсотків відділів ведення та адміністрування Реєстру на посади працівників, окрім головних та провідних спеціалістів, призначають спеціалістів I, II категорії та навіть старших інспекторів і операторів комп'ютерного набору, посади яких взагалі не відносяться до переліку посад державних службовців.

Відповідно до Довідника типових професійних характеристик посад державних службовців, затвердженого наказом Головного управління державної служби від 01.09.99 року № 65, кваліфікаційні вимоги до провідних спеціалістів, спеціалістів I категорії, завдання, обов'язки та їх повноваження не повною мірою відповідають вимогам, які покладаються на працівників відділів ведення та адміністрування Реєстру Законом України «Про Державний реєстр виборців». Ми вважаємо, що в структурі відділів ведення та адміністрування Реєстру мають працювати фахівці на посадах не нижче



головних та провідних спеціалістів. Крім того, статус посади впливає і на заробітну плату особи, яка призначена на посаду в орган ведення або адміністрування Реєстру.

Наступна проблема пов'язана з матеріально-технічним забезпеченням органів ведення та адміністрування Реєстру. Відмічено недостатню кількість комп'ютерів, засобів друку, телефонних ліній, телефонних апаратів, факсових апаратів та витратних матеріалів.

Разом із тим, є відділи ведення Реєстру, які не мають відповідного (окремого від інших структурних підрозділів) приміщення, що, в свою чергу, унеможливує забезпечення захищеності бази даних Реєстру від несанкціонованого доступу, незаконного використання персональних даних, спотворення або незаконного знищення персональних даних, незаконного копіювання бази даних Реєстру відповідно до статті 11 Закону України «Про Державний реєстр виборців». Це стосується відділу ведення Бердянської РДА Запорізької області.

Під час зустрічей працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України з керівниками відділів адміністрування та ведення Реєстру порушувалися питання щодо неподання або певної затримки отримання відомостей від органів внутрішніх справ, юстиції, військових комісаріатів (у частині надання інформації про осіб, яким виповнюється 18 років).

Щодо законодавчих підстав надання відомостей територіальними органами центральних органів виконавчої влади органам ведення Реєстру розповіла Жанна Іванівна Усенко-Чорна.

Я би хотіла попросити представників центральних органів виконавчої влади таку інформацію обов'язково надавати органам ведення Реєстру для підготовки списків виборців на позачергові місцеві вибори (проект Закону вже підготовлено). Крім того, організувати роботу своїх територіальних органів

таким чином, щоб інформація була не на паперових носіях, а в електронному вигляді. Ця проблема існує в місцевих органах внутрішніх справ (паспортні столи), що дуже уповільнює обробку інформації. Для цього центральним органам виконавчої влади потрібно провести підготовчу роботу: у своїх територіальних органах закріпити відповідальних працівників за цією ділянкою роботи та виділити оргтехніку.

Враховуючи те, що сьогодні присутні представники Міністерства оборони, хотіла б зазначити проблему, яка існує в регіонах щодо ситуації з ліквідованими військовими частинами. На території цих частин знаходяться житлові будинки, але вони не належать до жодної адміністративно-територіальної одиниці. Створюється ситуація, за якої відомості до органів ведення Реєстру не подають ні військкомати, ні ЖЕКи. Тому це питання доцільно було б взяти на контроль Міноборони.

Шановні колеги! Я нагадала лише основні проблеми, які існують зараз на регіональному та місцевому рівнях. Потрібно мати на увазі, що працівниками Секретаріату Кабінету Міністрів вивчено питання лише в шести регіонах.

Гадаю, що ці проблеми мають місце і в інших регіонах.

У зв'язку з цим керівництвом Кабінету Міністрів було дано доручення центральним та місцевим органам виконавчої влади поліпшити організацію роботи та діяльності органів Реєстру. Ви всі, мабуть, з ним знайомі, зазначу лише основні тези цього доручення:

Центральним органам виконавчої влади:

- розробити проект відповідного нормативно-правового акта щодо освітньо-кваліфікаційних вимог до кандидатів на посади керівних працівників і спеціалістів відділів адміністрування та ведення Реєстру;
- забезпечити співпрацю територіальних органів з органами ведення Реєстру.

Місцевим органам виконавчої влади:

- вжити заходів для завершення укомплектування кваліфікованими працівниками відділів адміністрування та ведення Реєстру, а також забезпечення зазначених структурних підрозділів необхідними приміщеннями, оргтехнікою, обладнанням та інвентарем.

Також дано доручення організувати в Секретаріаті Кабінету Міністрів України стажування керівників відділів адміністрування. Думаю, що з цього приводу ми будемо радитися з Центральною виборчою комісією. З метою економії коштів та часу керівників відділів адміністрування Реєстру найкращим варіантом вирішення цього питання є організація стажування по кілька днів у Кабінеті Міністрів і кілька днів – у Центральній виборчій комісії. Такий графік ми могли б розробити за пропозиціями і Центральної виборчої комісії, і керівників відділів адміністрування.

Шановні учасники семінару-наради!

Започаткування роботи зі створення Державного реєстру виборців – це дуже суттєвий крок уперед для розвитку України як демократичної держави, що прагне інтегруватися у світову спільноту.

Отже, на нас з вами, шановні колеги, покладено відповідальність за створення Реєстру, і ми з вами маємо докласти максимум спільних зусиль для вирішення проблемних питань і усунути всі недоліки для того, щоб своєчасно та на належному рівні сформувати і ввести в дію Державний реєстр виборців.

Користуючись нагодою, хотіла би попросити керівників органів адміністрування вийти до Кабінету Міністрів з конкретними пропозиціями щодо вдосконалення Закону України «Про Державний реєстр виборців», зазначаючи всі проблеми та шляхи їх вирішення.

Бажаю учасникам семінару-наради цікавих і плідних дискусій.

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ОРГАНІВ ВЕДЕННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ

Оксана Вовченко,
директор Департаменту фінансів органів
державного управління Міністерства фінансів України

Шановні учасники семінару!

На виконання прийнятого 22 лютого 2007 року Верховною Радою України Закону України «Про Державний реєстр виборців» Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 04.05.07 № 1004-V на підставі розрахунків Центральної виборчої комісії було передбачено видатки на створення, первинне наповнення і первинне уточнення Державного реєстру виборців в обсязі 67543,3 тис. гривень.

У зазначеному обсязі асигнувань враховані видатки для Центральної виборчої комісії в обсязі 15133,1 тис. гривень для створення та утримання Служби Державного реєстру виборців та первинне формування та первинне уточнення Державного реєстру виборців, для Міністерства закордонних справ – в обсязі 780,9 тис. гривень на виконання функцій органу ведення та регіонального органу адміністрування Реєстру стосовно виборців, які проживають або перебувають за межами України, для місцевих органів виконавчої влади та самоврядування – на створення органів ведення та регіональних органів адміністрування Державного реєстру виборців в обсязі 51629,3 тис. гривень.

Видатки на створення цих органів у складі місцевих державних адміністрацій у сумі 26592,2 тис. грн були враховані як збільшення видатків на утримання місцевих державних адміністрацій, а видатки на створення цих органів у складі міських та районних у містах рад, зважаючи, що Закон України «Про Державний реєстр виборців» набрав чиннос-

ті з 1 жовтня 2007 року, – у вигляді цільової субвенції з Державного бюджету України місцевим бюджетам на ведення та адміністрування Державного реєстру виборців у сумі 25037,1 тис. гривень.

Видатки на оплату праці працівників органів ведення та адміністрування Державного реєстру виборців були розраховані, виходячи із середньомісячної заробітної плати працівників місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Інші поточні видатки (на канцелярські витрати, оформлення поштових повідомлень тощо) було розраховано, виходячи з кількості виборців, включених станом на 26 березня 2006 року до списків виборців на виборчих дільницях, що були утворені в межах території, на яку поширюються повноваження органу.

Одночасно на виконання вимог статті 34 Закону України «Про Державний реєстр виборців» Кабінетом Міністрів України було прийнято постанови від 26.06.07 № 868 «Про затвердження типових положень про орган (відділ) ведення та регіональний орган (відділ) адміністрування Державного реєстру виборців» та від 18.07.07 № 943 «Деякі питання утворення органів (відділів) ведення та регіональних органів (відділів) адміністрування Державного реєстру виборців».

Останньою, зокрема, було встановлено критерії щодо утворення зазначених органів, а саме: чисельність працівників органу ведення Реєстру визначається, виходячи з кількості виборців, включених станом на 26 березня 2006 року до списків виборців на виборчих дільницях,



що були утворені в межах території, на яку поширюються повноваження цього органу; а чисельність працівників регіонального органу адміністрування Реєстру – виходячи з кількості органів ведення, на які поширюються повноваження цього органу адміністрування.

Крім того, цією постановою Кабінету Міністрів України внесено зміни до постанов Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» та від 11.05.2005 № 328 «Про структуру місцевих державних адміністрацій» з метою визначення чисельності працівників відділів адміністрування Реєстру, створених у складі апаратів відповідних місцевих державних адміністрацій, та доповнено відповідними структурними підрозділами примірні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної, Севастопольської міської, районної, районної у м. Севастополі державних адміністрацій.

Відповідно до встановлених постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.07 № 943 критеріїв щодо утворення органів ведення та адміністрування Державного реєстру виборців постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.07 № 1078 «Про внесення змін у додатки 1 і 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2007 р. № 173» та видатків, передбачених Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 04.05.07 № 1004-V, було збільшено граничну чисельність працівників обласних, Севастопольської міської держадміністрацій на 81 одиницю та районних, районних у м. Севастополі адміністрацій – на 1561 одиницю.

На 2008 рік видатки на утримання органів ведення та адміністрування Державного реєстру виборців, зважаючи, що відповідно до Закону України «Про Державний реєстр виборців» вони є структурними підрозділами відповідних місцевих державних адміністрацій та виконавчими органами міст республіканського (Автономної Республіки Крим) чи облас-

ного значення, районних у місті рад, враховано в загальному обсязі видатків на здійснення виконавчої влади у відповідному регіоні (в частині утримання підрозділів адміністрування та ведення Державного реєстру виборців місцевих державних адміністрацій), а також при розрахунку прогнозного показника видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, у галузі «Державне управління» для міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення (в частині утримання підрозділів адміністрування та ведення Державного реєстру виборців міст республіканського (Автономної Республіки Крим) чи обласного значення та районних у містах рад).

Обсяг вказаних видатків обраховано за єдиними підходами, виходячи з граничної чисельності працівників місцевих державних адміністрацій і середніх витрат на утримання однієї штатної одиниці місцевих державних адміністрацій та фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, чисельності наявного населення відповідних міст республіканського (Автономної Рес-

публіки Крим) та обласного значення для бюджетів цих міст.

Збільшення фонду заробітної плати для місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на 2008 рік враховувало заплановане Урядом підвищення посадових окладів державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування з 1 лютого п.р. на 45 відсотків.

Виходячи із запланованого фонду заробітної плати, середньомісячна заробітна плата працівників апаратів обласних, Севастопольської міської державних адміністрацій (без урахування керівного складу), врахована в розрахунках до Державного бюджету України на 2008 рік, становить 1930 грн, апаратів районних, районних у місті Севастополі держадміністрацій (без урахування керівного складу) – 1403 гривні. Інші поточні видатки з розрахунку на одного працівника на місяць становлять: в апараті обласних державних адміністрацій – 1,4 тис. грн, в апаратах районних держадміністрацій – 0,3 тис. гривень.



СПІВПРАЦЯ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ З ОБСЄ ЩОДО СТВОРЕННЯ АІТС «ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР ВИБОРЦІВ»

Євген Радченко,

радник з питань виборів та управління офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні

Співпраця Центральної виборчої комісії та Координатора проектів ОБСЄ в Україні має довгу і плідну історію. Нами було реалізовано достатньо масштабні проекти. Зокрема, це сприяння в складанні електронних списків виборців у період виборчої кампанії 2006 року. У рамках цієї співпраці було закуплено 750 комп'ютерів, понад 800 принтерів, 29 серверів. Це та техніка, яка, власне, і дала змогу органам влади України, робочим групам з обліку виборців скласти списки і провести вибори 2006 року на значно вищому організаційному рівні, за що Україна отримала високу оцінку від міжнародної спільноти щодо якості та атмосфери проведення виборів 2006 року.

Що ж до нинішньої співпраці у не менш важливому напрямі – створенні Державного реєстру виборців, торкнувся питання, яке цікавить вас, мабуть, передусім – це забезпечення комп'ютерною технікою, оскільки робота зі створення Державного реєстру не може виконуватися без належного технічного обладнання органів ведення. Отже, на додаток до тих технічних засобів, які були придбані раніше, ми плануємо придбати ще понад 900 комп'ютерів, а також принтери. Нові принтери будуть схожі до тих, які були придбані раніше, але значно потужніші, оскільки вони призначені для органів ведення з великою кількістю виборців. Власне, їх важко навіть назвати принтерами, це, швидше, ви-



давничі комплекси для полегшення організації роботи. Для придбання цієї техніки ми плануємо оголосити міжнародний тендер, до якого будуть запрошені провідні компанії світу. Конфігурація техніки узгоджується зі спеціалістами Центральної виборчої комісії до найдрібніших деталей. На сьогодні у нас є лише одна неузгоджена деталь – це надання гарантії на принтери – чи буде вона строком на один рік, чи на три роки.

Закупівля проводитиметься спеціалістами нашого центрального офісу у Відні, після чого відбуватиметься транспортування та передавання до Центральної виборчої комісії і відразу ж – до органів ведення Реєстру.

Наступний етап нашої співпраці

Жанна Іванівна вже дещо окреслила у своєму виступі, це питання навчання фахівців з ведення Реєстру, яке так само цікавить керівників органів ведення Реєстру. Навчання відбуватиметься згідно з планом, затвердженим Кабінетом Міністрів упродовж жовтня–листопада нинішнього року за узгодженим графіком між Центральною виборчою комісією та ОБСЄ. Проводитимуть навчання фахівці Центральної виборчої комісії, розробники програмного забезпечення та технічних завдань.

До цього процесу буде включена підготовка посібника для працівників органів ведення Реєстру. Цей посібник міститиме всі документи, необхідні для роботи в органах ведення.

АІТС «ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР ВИБОРЦІВ»

Олександр Стельмах,
заступник начальника управління інформатизації
Секретаріату Центральної виборчої комісії

Створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи (АІТС) «Державний реєстр виборців» здійснюється в порядку та у строки, встановлені Планом заходів, пов'язаних з формуванням АІТС Державного реєстру виборців, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2007 року № 691-р.

Автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система «Державний реєстр виборців» призначена для виконання передбачених Законом інформаційно-технологічних процедур, спрямованих на забезпечення ведення Реєстру виборців в Україні, а саме:

- ведення персоналізованого обліку виборців;
- збереження в базі даних Реєстру ідентифікаційних персональних даних виборців, які однозначно визначають особу виборця;
- збереження в базі даних Реєстру персональних даних виборців, які визначають місце та умови голосування, та службових персональних даних;
- збереження в базі даних Реєстру службових персональних даних, що є у розпорядженні органів ведення Реєстру та стали підставою для внесення запису або персональних даних до бази даних Реєстру, зміни (уточнення) цих персональних даних або знищення запису;
- виявлення у Реєстрі кратних записів щодо одного виборця;
- формування проектів доручень розпорядника Реєстру;
- ведення обліку відповідей на запити виборців;
- формування, ведення обліку та виготовлення в порядку уточнення персональних даних Реєстру щоріч-

них іменних повідомлень виборцям, включених до Реєстру;

- формування та ведення обліку засвідчених цифровим підписом копій бази даних Реєстру для надання уповноваженим працівникам політичних партій у порядку здійснення публічного контролю;
- формування та виготовлення попередніх списків виборців для виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, для всеукраїнських та місцевих референдумів;
- формування та виготовлення списків виборців на виборчих дільницях для виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, а також для всеукраїнських та місцевих референдумів;
- перевірка достовірності відомостей про виборців;
- формування та облік статистичних відомостей Реєстру щодо кількісних характеристик виборчого корпусу.

Метою створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» є забезпечення реалізації та захисту виборчих прав громадян України і права на участь у референдумах шляхом:

- постійного ведення загальнодержавного обліку виборців відповідно до Закону;
- включення до Реєстру всіх виборців незалежно від місця їх проживання чи перебування;
- віднесення кожного виборця



- до виборчої територіальної одиниці;
- дотримання повноти і цілісності відомостей Реєстру внесенням до бази даних Реєстру повного обсягу відомостей про виборця, їх коректність;
- дотримання достовірності відомостей Реєстру при наявності документального підтвердження персональних даних;
- однократності включення виборця до Реєстру;
- публічності характеру ведення Реєстру через доступність виборців та політичних партій до відомостей Реєстру в обсязі та в порядку, встановлених Законом;
- поновлення відомостей Реєстру через здійснення періодичної та ініціативної актуалізації бази даних Реєстру;
- застосування засобів технічного захисту інформації, відповідних організаційно-правових заходів із забезпечення захисту інформації бази даних Реєстру від несанкціонованого доступу та зловживання доступом, від незаконного використання персональних даних Реєстру, порушення цілісності його апарат-

ного чи програмного забезпечення.
Об'єктами автоматизації відповідно до вимог Закону є технологічні процеси державного обліку громадян

України, які відповідно до статті 70 Конституції України мають право голосу. Загальнодержавний облік виборців, віднесення їх до визначе-

ної виборчої територіальної одиниці організаційно здійснюється органами Державного реєстру виборців на трьох рівнях, що містить таблиця:

Рівень забезпечення обліку виборців	Орган забезпечення обліку виборців (об'єкти автоматизації)	Основні функції
I	Розпорядник Державного реєстру виборців (Центральна виборча комісія) ¹	<p>Забезпечує та контролює дотримання вимог Закону при створенні та веденні Реєстру; забезпечує організаційне і технологічне функціонування Реєстру; має доступ у режимі читання до всієї бази даних Реєстру; забезпечує контроль цілісності записів Реєстру, повноти і коректності персональних даних Реєстру та ініціює проведення органами ведення Реєстру перевірки виявлених некоректних відомостей Реєстру; надає органам ведення Реєстру право доступу до бази даних Реєстру та встановлює порядок такого доступу відповідно до Закону; здійснює інші повноваження, передбачені Законом.</p>
II	<p>Регіональні органи адміністрування Державного реєстру виборців ² Повноваження регіонального органу адміністрування Реєстру поширюються відповідно на територію Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя</p>	<p>Здійснюють організаційну підтримку створення і ведення Реєстру; забезпечують взаємодію місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, закладів, установ та організацій стосовно створення і ведення Реєстру; контролюють виконання рішень розпорядника Реєстру.</p>
III	<p>Органи ведення Державного реєстру виборців ³ Повноваження органу ведення Реєстру поширюються на територію відповідного району, міста, району в місті</p>	<p>Здійснюють в режимі реального часу внесення до бази даних Реєстру нових записів персональних даних; здійснюють в режимі реального часу внесення змін до персональних даних Реєстру; знищують записи бази даних Реєстру з підстав та в порядку, встановлених Законом та прийнятих відповідно до Закону рішеннями розпорядника Реєстру; здійснюють внесення змін щодо виборчої адреси виборця за попередньою виборчою адресою цього виборця на підставі рішення розпорядника Реєстру; ведуть облік усіх операцій щодо змін бази даних Реєстру в порядку та за формою, встановленими розпорядником Реєстру; здійснюють постійний візуальний та автоматизований контроль повноти і коректності персональних даних Реєстру в порядку, встановленому розпорядником Реєстру. Програмні та інші засоби доступу надаються персонально працівникам органу ведення Реєстру розпорядником Реєстру.</p>

¹ Розпорядник Реєстру не уповноважений робити записи, вносити зміни до персональних даних Реєстру та знищувати записи Реєстру.

² Регіональні органи адміністрування Державного реєстру виборців не мають права доступу до бази даних Реєстру.

³ Мають доступ до всіх записів Реєстру в режимі читання в порядку, встановленому розпорядником Реєстру та мають доступ у режимі записування до персональних даних Реєстру стосовно виборців, виборча адреса яких знаходиться в межах території, на яку поширюються їх повноваження.

Орган ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України має доступ в режимі записування до персональних даних Реєстру стосовно виборців, які проживають чи перебувають за межами території України.

Доступ до бази даних Реєстру технологічно здійснюється не менш як двома уповноваженими на це працівниками.

Регіональні органи адміністрування Державного реєстру виборців не мають права доступу до бази даних Реєстру. Автоматизація регіональних органів адміністрування Реєстру обмежена автоматизацією функцій організаційної підтримки ведення Реєстру.

До основних функцій організаційної підтримки, що підлягають автоматизації, належить:

- організаційна підтримка, забезпечення взаємодії місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, закладів, установ і організацій стосовно створення та ведення Реєстру, контроль виконання рішень розпорядника Реєстру;

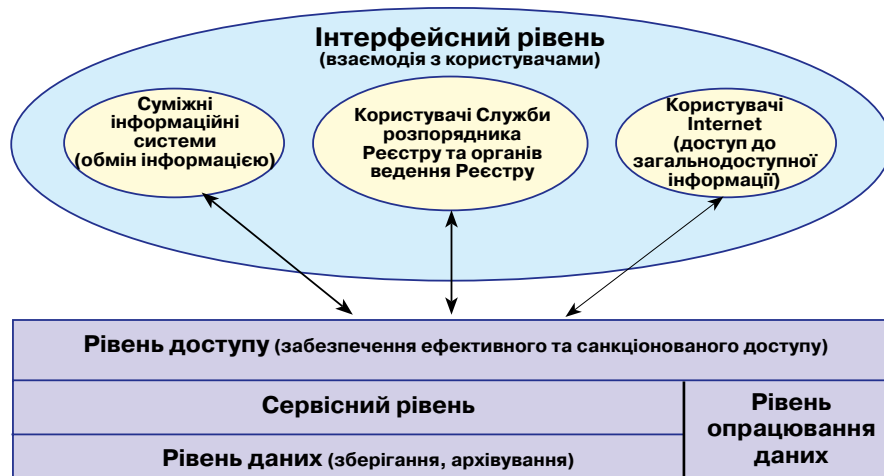
- облік запитів, оскарження рішень, дій чи бездіяльності органу ведення Реєстру;

- облік результатів проведених перевірок рішень органу адміністрування Реєстру (регіональний орган адміністрування Реєстру проводить повторну перевірку відомостей, зазначених у скарзі, із залученням відповідних органів, закладів, установ, організацій, визначених статтею 22 Закону. За підсумками перевірки регіональний орган адміністрування Реєстру передає встановлені відомості про виборця (виборців) до належного органу ведення Реєстру для виконання передбачених Законом дій щодо ведення Реєстру або, у разі підтвердження підстав відмови, надає письмову відповідь особі чи партії, яка звернулася зі скаргою, із зазначенням вичерпного переліку підстав відмови);

- облік судових справ та рішень стосовно них (особа, яка зверталася до органу ведення Реєстру або регіонального органу адміністрування Реєстру щодо включення себе чи інших осіб до Реєстру, внесення змін

до персональних даних Реєстру чи отримання відповіді на свій запит, може оскаржити до суду рішення, дії чи бездіяльність відповідного органу Реєстру в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України. Політична партія, яка зверталася до органу ведення Реєстру або регіонального органу адміністрування Реєстру в порядку, передбаченому статтею 24 Закону, може оскаржити до суду рішення, дії чи бездіяльність відповідного органу Реєстру в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України).

Автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система «Державний реєстр виборців» має бути побудована відповідно до сучасних тенденцій побудови складних корпоративних інформаційних систем. Структуризація рівнів Системи відповідно до функціонального навантаження повинна відбуватися за схемою:



Система складається з окремих рівнів, кожен з яких інкапсулює виконання певних класів задач і взаємодіє із суміжними рівнями.

Інтерфейсний рівень Системи включає користувачів (zareєстровані користувачі – працівники Служби розпорядника Реєстру, працівники органів ведення Реєстру, яким надано доступ до Системи, користувачі Інтернету, суміжні інформаційні системи, з якими повинна відбуватися взаємодія, тощо).

Рівень доступу Системи бере на себе взаємодію між користувачами Системи і програмними додатками.

Сервісний рівень Системи встановлює правила обслуговування користувачів, відслідковує можливість забезпечення відповідних послуг.

Рівень даних Системи гарантує збереження, керування копіювання, відновлення даних, архіву даних та контроль цілісності даних. База даних Системи розташована саме на цьому рівні.

Фактично рівень обробки даних Системи реалізує логіку прикладного програмного забезпечення.

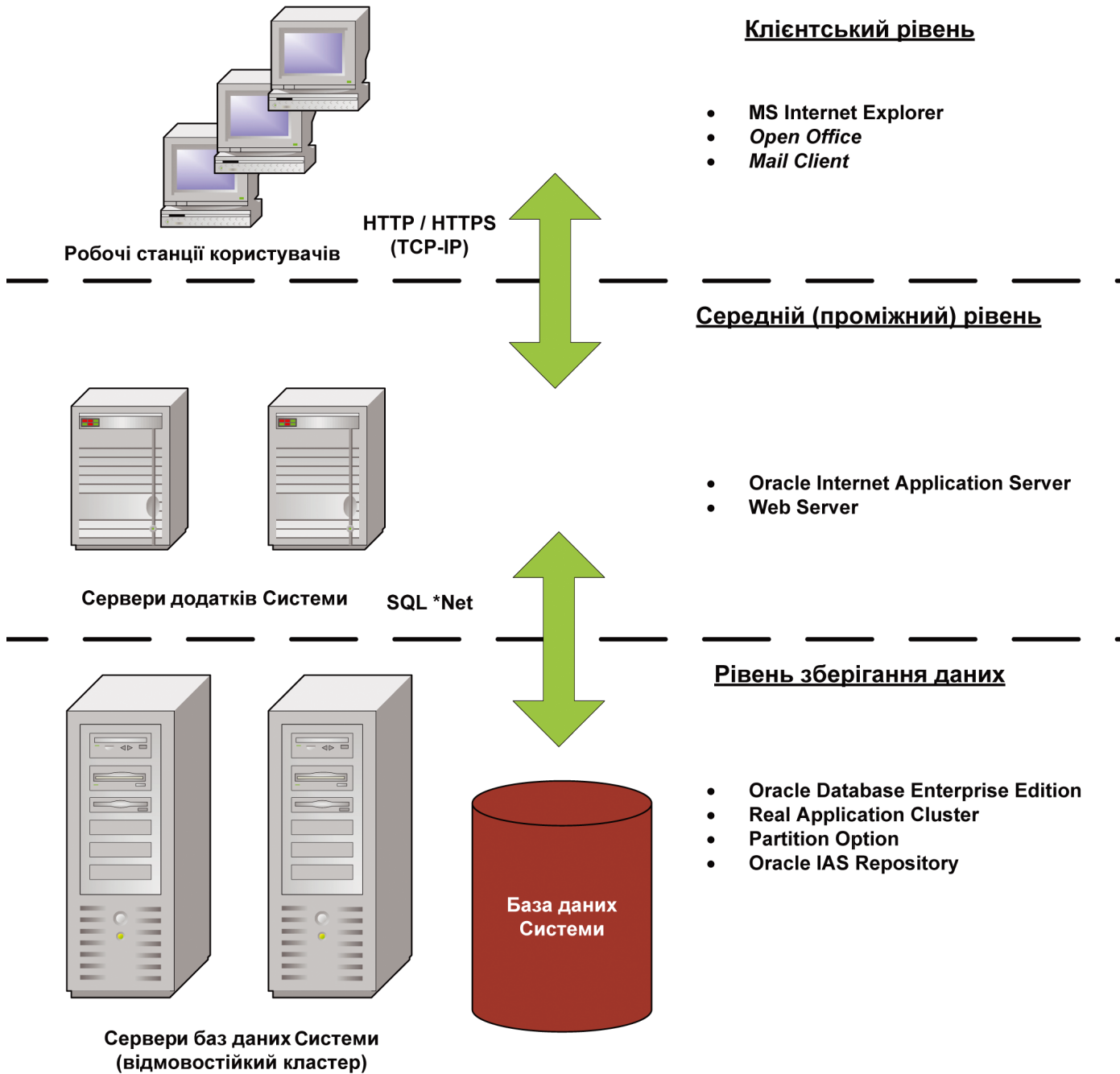
Рівень даних, сервісний рівень та рівень обробки Системи формують центр обробки даних (Data-Center) Системи.

Система має бути побудована за сучасною трирівневою архітектурою «сервер баз даних – сервер додатків – «тонкий клієнт».

Рівень зберігання даних Системи

реалізує задачі з надійного збереження, санкціонованого доступу, модифікації, архівування/відновлення даних. Сервери баз даних будуються на основі операційної системи MS Windows 2003 Server та системи управління базами даних Oracle Database Enterprise Edition. На основі зазначеної модифікації системи управління базами даних необхідно розгорнути Real Application Cluster з метою забезпечення прозорості масштабованості Системи, а

Схематичне зображення архітектури Системи



також високої доступності рівня збереження даних, мінімізації ризиків втрати даних.

Середній рівень реалізує процеси Системи, а також надає платформу для функціонування «тонких клієнтів». Складається із серверів додатків (які повинні бути реалізовані на базі Oracle Internet Application Server), а також з web-серверів (формуван-

ня web-сторінок для відображення «тонким клієнтом»).

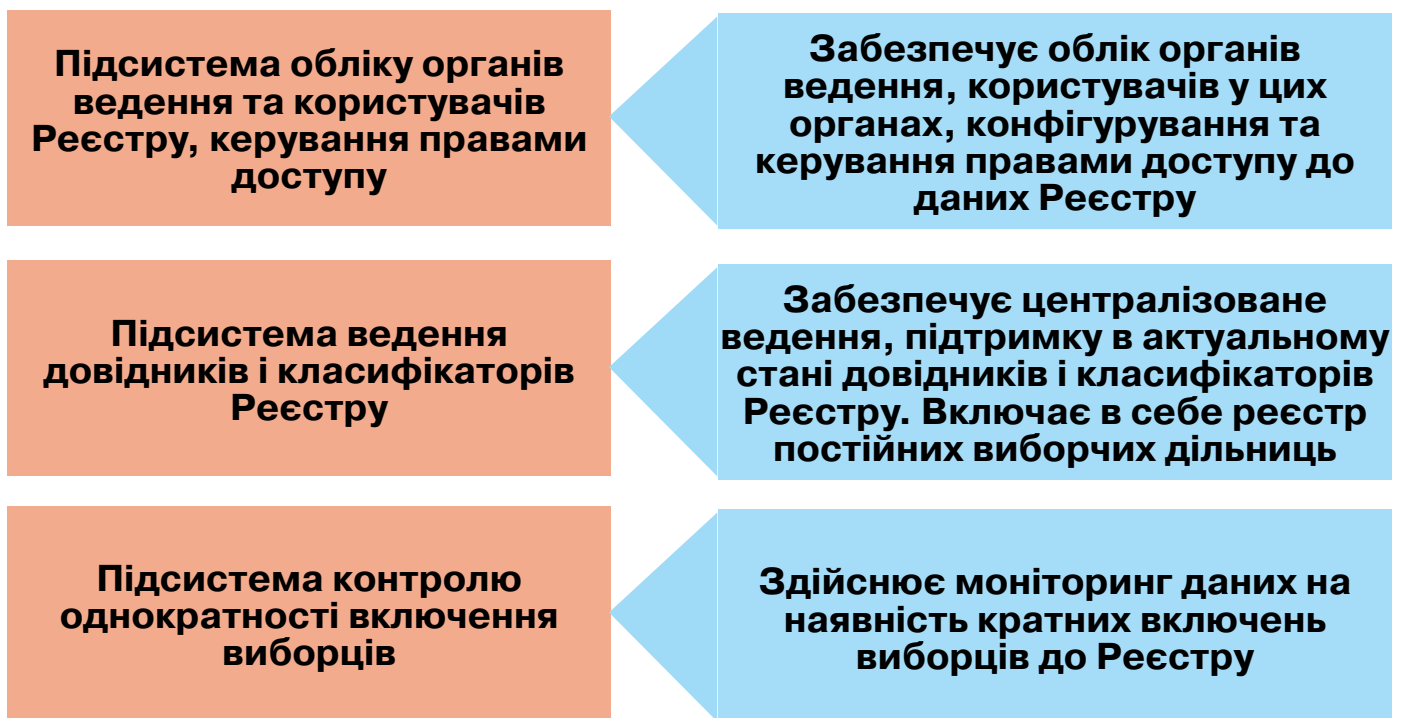
Клієнтський рівень повинен функціонувати з використанням web-браузера (MS Internet Explorer 6.0 або вище). Головна вимога – наявність підключення робочої станції за допомогою захищеної телекомунікаційної системи до відповідного серверу центру обробки даних розпорядника

Реєстру. У середовищі web-браузером виконуються задачі взаємодії користувача з прикладною системою.

Регіональні органи адміністрування Державного реєстру виборців не мають права доступу до бази даних Реєстру. Автоматизація регіональних органів адміністрування Реєстру обмежена автоматизацією функцій організаційної підтримки ведення Реєстру.



Підсистема рівня розпорядника Реєстру



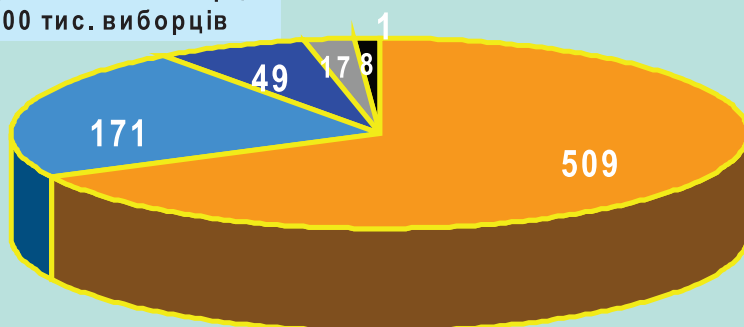
АІТС «ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР ВИБОРЦІВ»

Підсистема обліку органів ведення та користувачів Реєстру

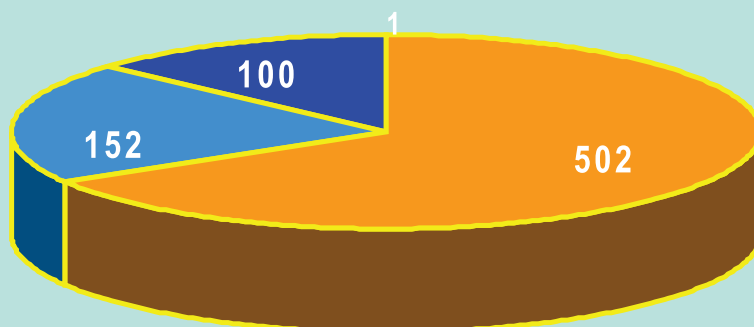
Кількість органів ведення Реєстру за кількістю виборців

- до 50 тис. виборців
- від 50 до 100 тис. виборців
- від 100 до 150 тис. виборців
- від 150 до 200 тис. виборців
- від 200 до 300 тис. виборців
- більше 300 тис. виборців

Кількість органів ведення - 755

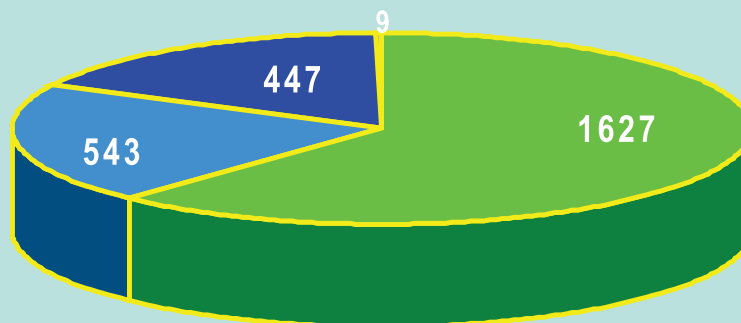


- Районні та районні у містах Києві та Севастополі
- У містах республіканського та обласного значення
- Районні у містах республіканського та обласного значення
- Орган ведення при МЗС України



Кількість працівників органів ведення Реєстру - 2626

- Районні та районні у містах Києві та Севастополі
- У містах республіканського та обласного значення
- Районні у містах республіканського та обласного значення
- Орган ведення при МЗС України



Нарада-семінар з керівниками відділів ведення Державного реєстру виборців

Наприкінці березня у приміщенні Київської обласної державної адміністрації відбувся обласний семінар-нарада з керівниками відділів ведення Державного реєстру виборців Київської області.

У роботі семінару взяли участь заступник Голови Центральної виборчої комісії Жанна Усенко-Чорна, заступник начальника управління інформатизації Секретаріату Центральної виборчої комісії Олександр Стельмах.

До участі у заході було також запрошено представників управління регіональної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України. Метою цього заходу було налагодження координації діяльності органів адміністрування Державного реєстру виборців у період до завершення формування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців.

Із вступним словом до присутніх звернулася Ж. Усенко-Чорна, яка привітала учасників наради і висловила сподівання на те, що ця зустріч має стати особливою корисною. Зокрема, вона зазначила, що цілком очевидним є ключове значення роботи відділів ведення Державного реєстру виборців у належній організаційній підтримці, забезпеченні взаємодії місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, закладів, установ та організацій стосовно створення та ведення Державного реєстру, контролю виконання рішень розпорядника Реєстру.

Це була перша зустріч, під час якої було обговорено питання налагодження координації діяльності органів Державного реєстру виборців у період до завершення формування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців», додержання та однакового застосування Закону України «Про Державний реєстр виборців».

З 1 жовтня 2007 року набрав чинності Закон України «Про Державний реєстр виборців», положеннями якого закладається якісно нове правове підґрунтя для формування повних і достовірних списків виборців, які будуть використовуватись під час проведення всіх видів виборів – як на загальнодержавному рівні, так і до місцевих органів влади, а також при проведенні всеукраїнського або місцевого референдуму.

Починаючи з 2005 року, в ході підготовки проведення виборів народних депутатів України 2006 та 2007 років Центральна виборча комісія спільно з іншими органами влади і учасниками виборчого процесу набула значного досвіду та глибокого розуміння масштабності й складності різнобічних аспектів запровадження Державного реєстру виборців.



Враховуючи практичну працездатність моделі складання та уточнення списків виборців під час проведення парламентських виборів останніх років, суб'єктом формування яких відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» були робочі групи обліку виборців, законодавцем визначено систему органів ведення Реєстру на зразок тієї, яка дала змогу забезпечити складання списків виборців по кожній виборчій дільниці.

Відповідно до норм Закону України «Про Державний реєстр виборців» кількість органів ведення Реєстру в порівнянні з робочими групами обліку виборців збільшено в містах з районним поділом, що дасть змогу рівномірніше розподілити навантаження на працівників відділів ведення та забезпечити відповідну якість самих списків виборців. Згідно із Законом, враховуючи адміністративно-територіальний устрій України, буде створено 755 відділів ведення Реєстру, з яких у районах та районах у містах Києві та Севастополі – 502; у містах республіканського та обласного значення – 152; у районах міст обласного значення – 100; при Міністерстві закордонних справ України – 1.

Ще одна робоча нарада відбулась у Центральній виборчій комісії 31 березня 2008 року з питань підготовки списків виборців для проведення позачергових виборів депутатів Київської міської ради та Київського міського голови



25 травня 2008 року, призначених постановою Верховної Ради України від 18 березня 2008 року № 143-VI.

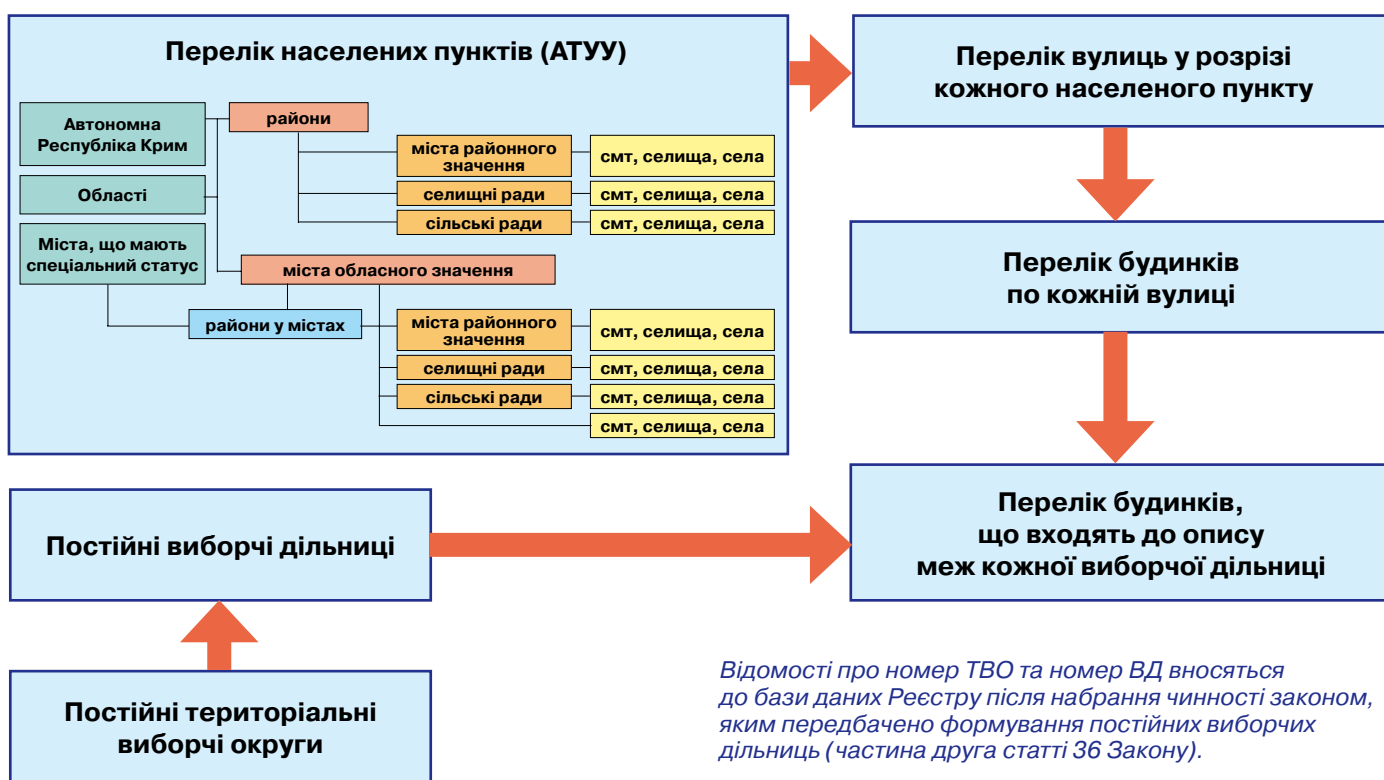
Члени Центральної виборчої комісії, представники Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства юстиції України, керівники районних у місті Києві відділів ведення Державного реєстру виборців разом з керівниками структурних підрозділів Секретаріату Центральної виборчої комісії обговорювали питання належного кадрового забезпечення

відділів ведення Реєстру та заповнення всіх без винятку вакантних посад.

У ході наради порушувались також окремі питання практичного використання в роботі Роз'яснень щодо складання списків виборців для підготовки та проведення голосування з позачергових, перших та проміжних виборів депутатів сільських, селищних рад та сільських, селищних, міських голів, затверджених постановою Центральної виборчої комісії № 5 від 22 січня 2008 року.

АІТС «ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР ВИБОРЦІВ»

Реєстр постійних виборчих дільниць



РОЗ'ЯСНЕННЯ

щодо складання списків виборців для підготовки та проведення голосування з позачергових, перших та проміжних виборів депутатів сільських, селищних рад та сільських, селищних, міських голів

Ці Роз'яснення розроблено з метою забезпечення складання списків виборців на виборчих дільницях для підготовки та проведення голосування з позачергових, перших та проміжних виборів депутатів сільських, селищних рад та сільських, селищних, міських голів, забезпечення реалізації і захисту виборчих прав громадян України, дотримання передбачених Конституцією та законами України принципів і засад виборчого процесу та однакового застосування законодавства України про вибори на всій території України.

1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

1.1. Складання списків виборців здійснюється згідно з Законами України «Про Державний реєстр виборців», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», постановою Кабінету Міністрів України від 26 червня 2007 року № 868 «Про затвердження типових положень про орган (відділ) ведення Державного реєстру виборців та регіональний орган (відділ) адміністрування Державного реєстру виборців» та цими Роз'ясненнями.

1.2. До списку виборців включаються виборці, які належать до відповідної територіальної громади і мають право голосу на відповідних місцевих виборах. Виборець може бути включений до списку виборців тільки на одній виборчій дільниці.

1.3. Списки виборців на виборчих дільницях для підготовки та проведення голосування з позачергових, перших та проміжних виборів депутатів сільських, селищних рад та сільських, селищних, міських голів та інші виборчі документи складаються за формами, встановленими постановою Центральної виборчої комісії від 31 січня 2006 року № 351, із відповідними змінами щодо виду місцевих виборів та дати їх проведення. При цьому замість підписання списку виборців керівником робочої групи обліку виборців перший примірник списку виборців на кожному аркуші підписується керівником органу ведення Державного реєстру виборців і скріплюється відповідною печаткою.

1.4. У списку виборців зазначаються:

– прізвище, власне ім'я (усі власні імена) та по батькові (за наявності) виборця;

– дата народження (число, місяць, рік);
– місце проживання та адреса житла виборця (без зазначення поштового індексу і країни проживання);
– підпис виборця за отримання виборчих бюлетенів з усіх видів місцевих виборів;

– відмітка про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно (за необхідності).

1.5. Відомості про постійну нездатність виборця самостійно пересуватися вносяться до списку на звичайній виборчій дільниці шляхом зазначення відповідної помітки напроти його прізвища у графі «Примітки».

1.6. Список має наскрізну нумерацію виборців. Відомості про виборців у списку зазначаються у порядку їх адрес так, щоб відомості про виборців з однаковою адресою житла були розміщені у списку поруч.

1.7. Друкування списків здійснюється на аркушах паперу формату А-3 з двох боків.

2. СКЛАДАННЯ СПИСКІВ ВИБОРЦІВ НА ЗВИЧАЙНИХ ВИБОРЧИХ ДІЛЬНИЦЯХ

2.1. Складання списків виборців на звичайних виборчих дільницях здійснюється органами ведення Державного реєстру виборців, повноваження яких поширюються на територію відповідного району, міста, району в місті, в межах яких проводяться вибори депутатів сільських, селищних рад та сільських, селищних, міських голів.

2.2. Складання списків виборців на звичайних виборчих дільницях здійснюється з використанням бази даних та програмних засобів, які застосовувалися під час підготовки списків виборців для останніх виборів народних депутатів України.

2.3. Для складання списків виборців по кожній звичайній виборчій дільниці територіальна виборча комісія невідкладно після прийняття рішення про утворення виборчих дільниць із зазначенням їх номерів, меж, місцезнаходження відповідних дільничних виборчих комісій передає його відповідному органу ведення Державного реєстру виборців.

2.4. Список виборців для кожної звичайної виборчої дільниці виготовляється в трьох примірниках на паперових носіях. Перший примірник списку виборців на кожному аркуші засвідчується підписом керівника від-

повідного органу ведення Державного реєстру виборців і скріплюється відповідною печаткою.

Інші два примірники списку засвідчуються відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради або іншою посадовою особою, яка згідно з законом здійснює його повноваження.

3. ПЕРЕДАВАННЯ СПИСКІВ ВИБОРЦІВ НА ЗВИЧАЙНИХ ВИБОРЧИХ ДІЛЬНИЦЯХ

3.1. Орган ведення Державного реєстру виборців не пізніше як за 45 днів до дня виборів передає 3 примірники списку виборців по кожній звичайній виборчій дільниці на паперових носіях та в електронному вигляді відповідному сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради або іншій особі, яка згідно з законом здійснює його повноваження.

3.2. Два примірники списків виборців, отриманих від відповідного органу ведення Державного реєстру виборців, підписуються відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради або іншою посадовою особою, яка згідно з законом здійснює його повноваження. Підпис такої посадової особи засвідчується відповідною печаткою.

3.3. Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради або інша особа, яка згідно з законом здійснює його повноваження, не пізніше як за 40 днів до дня виборів передає список виборців по кожній звичайній виборчій дільниці на паперовому носії у двох примірниках (на засіданні відповідної територіальної виборчої комісії) та в електронному вигляді. Про передачу зазначеного списку складається акт у двох примірниках. Один примірник акта зберігається у сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради або іншої посадової особи, яка відповідно до закону здійснює його повноваження, інший – у відповідній територіальній виборчій комісії.

3.4. Якщо територіальна виборча комісія за 40 днів до дня виборів не отримала список виборців на звичайній виборчій дільниці, вона оскаржує до місцевого суду бездіяльність відповідно сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради або особи, яка відповідно до закону здійснює його повноваження, у порядку, передбаченому Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

3.5. Територіальна виборча комісія не пізніше як за 32 дні до дня виборів передає один примірник списку виборців на виборчій дільниці відповідним дільнич-

ним виборчим комісіям звичайних виборчих дільниць. Другий примірник зберігається в територіальній виборчій комісії. Від імені дільничної виборчої комісії список виборців отримують не менше трьох членів цієї комісії, які представляють різні місцеві організації політичних партій (виборчі блоки місцевих організацій політичних партій), одним з яких повинен бути голова комісії, а у разі неможливості – заступник голови або секретар комісії. Про передачу дільничній виборчій комісії списку виборців складається акт у двох примірниках.

3.6. Дільнична виборча комісія наступного дня після отримання списку виборців на виборчій дільниці надає його для загального ознайомлення у приміщенні дільничної виборчої комісії.

Порядок ознайомлення виборців із списком виборців на виборчій дільниці, оскарження неправильностей у списку виборців, прийняття рішень про внесення змін до списку виборців та уточнення списку здійснюються відповідно до статей 32, 32-1, 32-3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

4. СКЛАДАННЯ СПИСКІВ ВИБОРЦІВ НА СПЕЦІАЛЬНИХ ВИБОРЧИХ ДІЛЬНИЦЯХ

4.1. Список виборців на спеціальній виборчій дільниці у стаціонарному лікувальному закладі складається відповідною дільничною виборчою комісією на підставі відомостей, поданих головним лікарем стаціонарного лікувального закладу, за десять днів до дня виборів. У поданні вказуються відомості, передбачені формою списку виборців на спеціальній виборчій дільниці.

4.2. До списку виборців не включаються виборці, які проживають за межами виборчого округу з відповідних місцевих виборів.

4.3. Список виборців затверджується рішенням дільничної виборчої комісії.

Виборча комісія спеціальної виборчої дільниці невідкладно повідомляє відповідну територіальну виборчу комісію про включення виборців до списку виборців на спеціальній виборчій дільниці. Територіальна виборча комісія вживає заходів щодо виключення таких виборців зі списків виборців на звичайних виборчих дільницях.

4.4. Уточнення списків виборців на спеціальних виборчих дільницях здійснюється відповідно до статті 32-2 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Сучасні політичні партії та блоки у виборчих процесах

Загальновизнаним є твердження, що вибори — центральний елемент демократії. Йдеться навіть про повну тотожність демократії та інституту — як відомо, певні виборчі процедури проводяться в тоталітарних суспільствах. Однак представницька демократія як форма політичного режиму не може адекватно існувати без проведення систематичних і регулярних вільних виборів.



**Броніслав
РАЙКОВСЬКИЙ,**
член Центральної
виборчої комісії

Питання розвитку виборчих систем, ролі і функцій політичних партій у виборчих процесах традиційно активно розробляються в зарубіжній і вітчизняній політичній науці впродовж багатьох десятиліть. Такий інтерес науковців цілком зрозумілий, якщо врахувати виключну важливість виборчих систем і виборчих процесів для повноцінного розвитку громадянського суспільства і політичної системи. У роботах М. Дюверже, Д. Сарторі, Р. Даля, М. Уолерстайна, Р. Таагепера, Г. Алмонда, С. Ліпсета, С. Роккана та багатьох інших учених прискіпливо досліджується роль політичних партій у функціонуванні виборчих систем, представлено аналіз взаємозв'язку партійних і виборчих процесів. Роботи вітчизняних дослідників присвячені більше конкретним особливостям імплементації зарубіжного досвіду у сучасну політичну практику, питанням вибору можливих напрямів подальшого розвитку вітчизняної політичної системи та специфіки її партійних та електоральних підсистем тощо.

Загальновизнаним є твердження, що вибори — центральний елемент демократії. Йдеться навіть про повну тотожність демократії та інституту — як відомо, певні виборчі процедури проводяться в тоталітарних суспільствах. Однак представницька демократія як форма політичного режиму не може адекватно існувати без проведення систематичних і регулярних вільних виборів.¹

Необхідно зауважити, що хоча участь у виборчих процесах не є виключною прерогативою та ексклюзивною функцією політич-

них партій, саме участь у виборчих перегонах займає провідне місце в діяльності будь-якої партії. Лише беручи участь у виборах та перемагаючи, партія отримує можливість домагатися виконання своїх програмних завдань завдяки післявиборчому розподілу владних посад. Успіх на виборах є одночасно й умовою доцільності подальшого існування партії та мірилом її ефективності, конкурентоспроможності серед інших учасників політичного процесу. Для більшості виборців мірилом позитивної або негативної оцінки діяльності партії, знову ж таки, є результати останньої на виборах.

Водночас, у сучасних умовах для більшості населення участь у виборчому процесі є основною та інколи навіть єдиною формою участі в політиці.

У демократичному суспільстві політичні партії одночасно є продуктом розвитку такого суспільства та впливають на характер і напрями політичних процесів, які в ньому відбуваються. У такий спосіб формалізуються та закріплюються основні ознаки політичних партій: партія є носієм певної ідеології; партія об'єднує однодумців; партія представляє і захищає інтереси певних суспільних груп; партія націлена на завоювання та утримання влади тощо.²

Практично всі дослідники єдині в тому, що демократичне суспільство не може обійтися без політичних партій. Партії покликані зводити воедино інтереси громадян і представляти на політичному «ринку» групи людей, об'єднаних загальним світо-

¹ Богашева Н., Ключковський Ю. Еволюція виборчої системи в Україні. — <http://www.eli.org.ua/press-22>.

² Шайгородський Ю., Меркотан К. Багатопартійність і проблеми ідеологічної ідентифікації // Політичний менеджмент. — 2006. — № 1 (16). — С.176–182

На думку більшості дослідників, протягом останніх десятиріч у країнах західної демократії відбувається нівелювання зовнішніх відмінностей між провідними силами політичного спектра. Відома концепція «заморожених партійних систем» С. Ліпсета – С. Роккана виходила з того, що стабільні соціальні розмежування, які проіснували в Західній Європі, починаючи приблизно з перших десятиліть ХХ століття до кінця 1960-х років, визначали і стабільність партійних систем упродовж усього цього періоду. Найбільш уявно це відбувається в плані зміщення ідеологічних настанов у програмах та практичній діяльності провідних західно-європейських партій.

сприйняттям. Завдяки їм політична конкуренція повинна набувати чіткої структури: партії формують ті основні позиції, між якими громадяни можуть вибирати в ході голосування. Після виборів партія, що виграла, або декілька партій формують уряд, а ті, що програли, займають нішу опозиції.³

Неможливо з'ясувати місце та роль політичних партій (також їх об'єднань) у виборчих процесах без окреслення функцій, що мають виконувати партії у демократичних суспільствах.

Серед таких функцій дослідниками вивчаються такі, як інформаційна, функція соціальної інтеграції, конституююча (орієнтована на встановлення зв'язків між урядом і виборцями, вироблення загального політичного курсу і визначення назрілих політичних проблем), функція рекрутування і соціалізації нових партійних членів і прихильників, функція фінансування виборчих кампаній та багато інших.

Характер і форми здійснення таких функцій мають досить динамічний характер та змінюються разом з їх носіями. Щодо західних партій відомо, що вони за час свого існування суттєво змінилися не тільки організаційно, а й функціонально. Так, традиційно партії виконували функції соціального представництва, політичної соціалізації, комунікації, мобілізації, рекрутування політичної еліти і реалізації політичної влади, зокрема. Але сьогодні частина цих функцій перейшла до інших політичних інститутів: наприклад, сучасні ЗМІ ефективніше, ніж партії, виконують функцію політичної соціалізації, а часто й функцію політичної мобілізації.

З огляду на тематику дослідження, головною функцією партій виступає електоральна, яка визначається самою сутністю партій як організацій, призначених для завоювання і здійснення державної влади. У демократичному суспільстві ця мета може бути досягнута тільки легальним шляхом, тобто за участі партій у виборах, насамперед глави держави і парламенту. На думку Р. Далтона, виборчий зв'язок через політичні партії є основним підґрунтям громадянського впливу у представницьких демократіях: вибори є одним із небагатьох доступних методів досягнення колективно-

го вибору, який базується на індивідуальних рішеннях. При голосуванні вибір між партіями поєднує індивідуальні уподобання виборців щодо політичного лідерства, перетворюючи громадську думку на певні політичні рішення.⁴

На думку більшості дослідників, протягом останніх десятиріч у країнах західної демократії відбувається нівелювання зовнішніх відмінностей між провідними силами політичного спектра. Відома концепція «заморожених партійних систем» С. Ліпсета – С. Роккана виходила з того, що стабільні соціальні розмежування, які проіснували в Західній Європі, починаючи приблизно з перших десятиліть ХХ століття до кінця 1960-х років, визначали і стабільність партійних систем упродовж усього цього періоду. Найбільш уявно це відбувається в плані зміщення ідеологічних настанов у програмах та практичній діяльності провідних західноєвропейських партій. Дослідники, котрі аналізують зміни в партійних системах західних країн, вважають, що в основі цих зрушень лежить посилення соціальної, ідеологічної і, як наслідок, політичної гомогенності суспільства. Це призводить до того, що, незважаючи на напруження виборчої боротьби, різниця в досягнутих результатах основних учасників виборчих змагань виявляється часто-густо майже несуттєвою. Наприклад, на останніх виборах в Італії різниця між основними конкурентами (різниця в голосах, що їх було віддано основним конкурентам) становила близько 0,1 відсотка, у вересні 2005 року на виборах до Бундестагу у Німеччині – також менше одного відсотка. На виборах у Чехії 2006 року конкуренти набрали однакову кількість голосів, що значно загальмувало формування виконавчої влади.

Разом із тим, ці процеси призводять до зменшення ступеня альтернативності платформ і курсів основних політичних сил суспільства, гарантована підтримка партій скорочується, електоральна база партій стає більш нестабільною.

Протягом останніх років посилюються тенденції навіть до певної ритуалізації виборів, їх перетворення на своєрідне масштабне політичне шоу. Саме це призводить до різкого зростання популярності позасистемних, мар-

³ Карозерс Т. Демократія: разочарование в партиях. — <http://www.vedomosti.ru/stories/2003/12/08-47-03.html>

⁴ Чуб О. Фактори політичної активності громадян України у виборчому процесі // Вісник Центральної виборчої комісії. — №1 (3). — 2006. — С. 74.

гінальних політиків, які, як справжні яскраві актори, все частіше отримують підтримку виборців, що не є адекватною реальній суспільній ролі відповідних політичних сил.⁵

Замість ідеології визначальну роль починає відігравати електоральна стратегія. Саме бажання виграти вибори (а не перемоги у класовій боротьбі) змушує партії все менше орієнтуватися на ідеологію. Все більше значення починає набувати прагматична складова, яка змушує вирішувати нагальні проблеми, а не займатися постановкою абстрактних задач і соціальним експериментуванням. Відбувається конвергенція політичних програм раніше антагоністичних партій, внаслідок чого соціальні принципи все більше переймаються лібералами, а соціал-демократи, врешті, погоджуються з ринковими умовами існування економічних систем.⁶

Зрозуміло, що серйозні зміни, які відбуваються в партійних системах країн Заходу, вписані в широкий контекст трансформації політичних систем. Скорочується не тільки членство в партіях, але також число тих, хто голосує на виборах, при одночасному збільшенні кількості питань, що виносяться на референдуми. Падає довіра не тільки до партій, а й до представницьких інститутів у цілому, які партії, власне, і формують.

У сучасному суспільстві одночасно з процесами соціальної дестратифікації (нівелляції) також розвиваються кордони між різними сферами суспільного життя, економікою та політикою зокрема, і відбувається їх дифузія. Економічні методи все ширше застосовуються у сфері соціальних відносин, що знаходить підтвердження, наприклад, у широкому розповсюдженні технологій «політичного маркетингу» та застосуванні «електоральних технологій». Типовим прикладом застосування поняття технології є типологізація виборчих кампаній, запропонована О. Кудиновим та Г. Шипіловим.

Отже, перша – ринкова модель – припускає, що кандидат або виборче об'єднання подається виборцям як товар, який просувається на політичному ринку за допомогою методів реклами. Основним ресурсом тут є грошові кошти, бо вважається, що «за гроші можна купити все». Наступна –

адміністративно-командна модель – будується на такому ресурсі, як владно-розпорядчі повноваження. Використання адміністративних ресурсів для мобілізації електорату може бути успішним тільки в тому випадку, якщо немає особливо негативного ставлення до цих представників влади, і якщо її апарат знаходиться під жорстким контролем. Третя – організаційно-партійна модель – формується на основі функціонування партійної виборчої машини. Головним ресурсом тут є партійна структура, яка мобілізує тисячі своїх прихильників. До надбавки цієї моделі належить те, що партійна організація як постійний чинник політичного життя регіону, активізується у періоди виборчих кампаній, разом з тим функціонує й поміж ними. Проте, на думку авторів, створення і підтримка партійних структур – це досить ресурсоемний підхід, який не завжди себе виправдовує. Фахівці виділяють ще так звану неструктуровану модель, коли ядром кампанії є сам кандидат, котрий об'єднує навколо себе групу однодумців. Такого роду кампанії можуть бути ефективними в умовах слабкості органів влади і партійних структур, а головне – при високому особистісному потенціалі кандидата. І, нарешті, – комплексна модель виборчої кампанії припускає використання найрізноманітніших ресурсів. Ця модель заснована на «наявності практично необмежених ресурсів за всіма напрямками виборчої діяльності і, перш за все фінансовими, адміністративними, людськими».⁷

На думку Г. Хейла, якщо застосовувати метафору «політичного ринку», то основним результатом діяльності партій є створення так званого партійного капіталу. Він, у свою чергу, охоплює:

– «адміністративний капітал», тобто певний набір активів, що дає змогу забезпечувати цілеспрямоване просування кандидата – фінансування, організаційні заходи, налагодження комунікації, передвиборні технології;

– «інтелектуальний капітал», тобто набір ідей або ідеологій, який дає змогу забезпечувати взаємодію з виборцями, виробити характерний політичний стиль, створює певну репутацію, певний партійний бренд;

У сучасному суспільстві одночасно з процесами соціальної дестратифікації (нівелляції) також розвиваються кордони між різними сферами суспільного життя, економікою та політикою зокрема, і відбувається їх дифузія. Економічні методи все ширше застосовуються у сфері соціальних відносин, що знаходить підтвердження, наприклад, у широкому розповсюдженні технологій «політичного маркетингу» та застосуванні «електоральних технологій».

⁵ Паламарчук В.М., Литвиненко О.В. Взаємодія напівдемократій і усталених демократій – можливе майбутнє Європи. – http://www.niss.gov.ua/book/viche_4.htm

⁶ Політична роль класів /Матеріал www.dialogs.org.ua / Проект «Україна». – http://dialogs.org.ua/print.php?part=project_ua&m_id=282

⁷ Кудинов О.П., Шипілов Г.А. Дialeктика виборів. – М.: ЗАО ПО «МАСТЕР», 1997. – С 66–71.

— «бар'єрний капітал», тобто капітал з обмеження доступу. Хоча, на думку Хейла, цей ресурс швидше залежить не стільки від партій, скільки від виборчої системи.⁸

На початку 80-х років минулого століття публікувалось багато прогнозів стосовно неминучого витіснення партій новими соціальними рухами. Багато авторів вважали, що саме ці нові форми громадської активності (у більшості вони створювалися на базі антивоєнного або екологічного рухів), а також партії «нової хвилі» (членів яких об'єднувала не певна ідеологія, а виключно прагматичні міркування) візьмуть на себе функції традиційних партій, що втратили довіру громадянського суспільства. Проте досі в більшості країн Заходу не вдалося витіснити традиційні великі партії з політичної сцени. Як вважається, нетрадиційні політичні організації не можуть отримати більшості за самою своєю суттю, а отже, і не в змозі витіснити «класичні» партії з політики, тому що вони артикують лише окремі проблеми і шукають підтримки для їх вирішення, не висувуючи комплексних програм розвитку суспільства.⁹

Вітчизняні дослідники звертають увагу на іншу небезпеку, коли місце програмно-ідеологічних партій у період демократизації, особливо на початкових її стадіях, займають нестійкі харизматичні, або просто персоналістські партії, та різного роду патронажно-клієнтельні партії, що обслуговують інтереси окремих персон або угруповань. Такі політичні об'єднання протидіють незалежності виборців, вільному функціонуванню ЗМІ та громадських об'єднань, намагаються звести нанівець вплив програмно-ідеологічних партій, вбачаючи в них своїх конкурентів. Вони не виникли на ґрунті громадянського суспільства і не зацікавлені в його розвитку. На виборах такі партії намагаються «купити» виборців, забезпечуючи постійне надходження тих чи інших благ своїм симпатикам.¹⁰

Слід зазначити, що на відміну від західних аналогів, партійна система України (яку більшість дослідників нині відносить

до системи поляризованого плюралізму) має яскраво виражений неструктурований характер. Надмірна чисельність зареєстрованих партій, — якщо порівнювати з реальними учасниками виборчих перегонів, — змушує українських дослідників вводити в науковий обіг додаткові визначення існуючих партійних систем, причому в основу покладається саме принцип залучення партій до виборчих процесів. Зокрема, Ю. Древаль вводить таке поняття, як «перцептивна партійна система» (від англійського perception — сприйняття), при цьому мається на увазі проблема сприйняття політичних партій електоратом. У цьому зв'язку можна стверджувати, що політичні вибори є головним інструментом визначення перцептивної партійної системи.¹¹

На думку І. Поліщука, точнішою є інша категорія — «воутингова партійна система» — voting party system (від англійського voting — голосувати), або «партійна система, за яку голосують». Тобто, є формальна партійна система, яка складається з офіційно зареєстрованих політичних партій, а є реальна «воутингова» партійна система, яку утворює лише невелика кількість політичних партій, за які голосує електорат.¹²

Однією з центральних функцій політичних партій є забезпечення регулярної участі громадян у політиці. Діяльність політичних партій під час виборів має бути спрямована на підвищення рівня політичної активності виборців, послаблення масового абсентеїзму. Зазвичай у демократичних країнах голосує не набагато більше 50 відсотків виборців, іноді — 60–65 відсотків, а часто — й менше половини. Так, під час проведення референдумів у Франції, Нідерландах щодо Конституції Євросоюзу у травні — червні 2005 року прогнозувалася 30-відсоткова явка виборців, і те, що насправді проголосувало близько 60 відсотків громадян, вважалося надзвичайним успіхом. На парламентських виборах у Німеччині та Польщі у вересні 2005 року явка виборців становила близько 40 відсотків, і якщо для Німеччини вона була вищою, ніж

Слід зазначити, що на відміну від західних аналогів, партійна система України має яскраво виражений неструктурований характер. Надмірна чисельність зареєстрованих партій, — якщо порівнювати з реальними учасниками виборчих перегонів, — змушує українських дослідників вводити в науковий обіг додаткові визначення існуючих партійних систем, причому в основу покладається саме принцип залучення партій до виборчих процесів.

⁸ Стенограма лекції доктора політичних наук Генрі Хейла «Становление сильной партийной системы». 24 квітня 2006 року. — <http://www.inop.ru/reading/page33>

⁹ Пшизова С.Н. Какою партийную модель воспримет наше общество? //Полис. — 1998. — №4. — С. 101–102.2

¹⁰ Колодій А. Выборы-98 і становлення громадянського суспільства в Україні //Українські варіанти. — 1998. — № 2. — С. 20–29.

¹¹ Древаль Ю.Д. Выборы как катализатор перцептивной партийной системы //Выборча кампанія-2002: реальність, результати, перспективи: Збірник наукових статей (за матеріалами XIII Харківських політологічних читань). — Харків: «Право», 2002. — С. 6.

¹² Поліщук І. Політичні партії як суб'єкти виборчого процесу //Політичний менеджмент. — 2005. — № 6 (15). — С. 47–48.

Особливого значення набуває залучення представників опозиційних партій, що сприятиме підвищенню рівня визнання легітимності результатів виборів. Своїми діями партії мають також запобігати зловживанням з боку адмініструючої бюрократії в питаннях розподілу фінансових та матеріальних ресурсів під час підготовки виборів. Більш широке залучення партій до процесів підготовки та організації проведення виборів може також сприяти суттєвій економії бюджетних коштів.

раніше, то в Польщі цей показник виявився найнижчим за останній період.¹³

У цьому контексті можна говорити про різний рівень амбіційності політичних партій. Як зазначають українські дослідники, «існують партії, зацікавлені у здобутті абсолютної більшості голосів виборців, іншим вистачає отримати більшу кількість голосів, ніж їхні конкуренти, а є такі, які задовольняються кількістю голосів, яка лише забезпечує їм представництво в парламенті... Подібною є різниця прагнень партій стосовно публічних посад. Деякі політичні партії виступають лише за формування суто партійного уряду, інші ж допускають можливість створення коаліційного уряду, зберігаючи за собою право домінування в урядовій коаліції (так звані ініціативні партії). Є також партії, які хоч і представлені в парламенті, однак за рішенням своїх лідерів відстоюють статус ізольованих організацій. Існує також група партій, які взагалі не беруть до уваги можливість участі в процесі здійснення влади (це так звані антисистемні, або екстремістські партії). Значна частина з них усвідомлює, що їхні шанси на підтримку виборців мізерні, а тому розглядає себе лише як інструмент привернення суспільної уваги до певних політичних проблем (так звані допоміжні партії)».¹⁴

Окремі науковці звертають увагу на небезпеку виникнення конфліктогенних ситуацій під час проведення виборів внаслідок самої конкурентної природи політичних партій. Конфлікти та напруження у стосунках можуть виникати як між окремими партіями, що виступають суб'єктами виборчого процесу, так і між партіями та регуляторами (адміністрацією) виборів. Запобігти цьому можливо за допомогою неодмінного дотримання принципів довіри, прозорості та ефективності під час організації виборів. Політичні партії обов'язково мають бути допущені до всіх стадій організації виборів та мати можливість впливати на рішення адмініструючих органів (або, іншими словами — органів управління виборами, далі — ОУВ).

Аналізуючи проблему залучення партій до організації виборчого процесу, можна виокремити кілька їх рівнів або різновидів, а саме:

– участь представників партії у розробці

нового або ревізії існуючого виборчого законодавства (зокрема, через партійних представників у парламенті);

– включення представників партій до інституцій, які визначають та забезпечують електоральні процедури (участь у роботі виборчих комісій, інститут незалежних спостерігачів на виборах);

– залучення представників партій до проведення специфічних виборчих заходів (різного роду опитування, заходи з підвищення рівня політико-правової освіти виборців, участь у складанні списків виборців та здійснення контролю під час створення цих списків, проведення моніторингу передвиборчих, виборчих та післявиборчих процесів);

– створення «третього» (консультативно-дорадчого) органу із залученням представників партій — учасників виборчих перегонів, державних органів, громадських організацій для консенсусного вирішення актуальних питань під час підготовки та проведення виборів.

Особливого значення набуває залучення представників опозиційних партій, що сприятиме підвищенню рівня визнання легітимності результатів виборів. Своїми діями партії мають також запобігати зловживанням з боку адмініструючої бюрократії в питаннях розподілу фінансових та матеріальних ресурсів під час підготовки виборів. Більш широке залучення партій до процесів підготовки та організації проведення виборів може також сприяти суттєвій економії бюджетних коштів.

Водночас важливо відзначити, що самі по собі ні незалежність, ні постійний характер не можуть гарантувати авторитетність ОУВ. Система, що не користується довірою, не здатна забезпечити демократичну легітимність виборним посадовим особам. У деяких випадках незалежні ОУВ можуть зазнати поразки, якщо, наприклад, їх формальна незалежність не підкріплюється авторитетністю або вони відрізняються нестабільністю, оскільки після кожних виборів їх склад змінюється і спадкоємність досвіду втрачається.¹⁵

Під час проведення електоральних змагань політичні партії як суб'єкти виборчих процесів вимушені не тільки су-

¹³ Чуб О. Фактори політичної активності громадян України у виборчому процесі // Вісник Центральної виборчої комісії. — №1 (3). — 2006. — С. 75.

¹⁴ Романюк А., Шведа Ю. Партії та електоральна політика. — Львів: ЦПД — «Астролябія», 2005. — С. 124–125.

¹⁵ Избирательные системы и процессы. Практическое руководство ПРООН (январь 2004 г.). — http://www.undp.org/governance/docs/ElectionsPN_Russian.pdf. — С. 20.

Фактично безперервна виборча кампанія, що тривала в нашому суспільстві впродовж кількох останніх років, – президентська, а потім парламентська – разом з виборами до органів місцевого самоврядування, – стала схожою на латентну політичну війну, де партії та політичні блоки партій по суті виступали в якості інструментів задоволення корпоративних інтересів політичних еліт. Натомість їх основною функцією повинно стати створення середовища відкритого змагання ідей та концепцій із можливістю їхнього втілення через парламентську діяльність та роботу в місцевих органах влади.

перничати між собою, але також і співробітничати та кооперуватися (консолідуватися). Вирізняють дві основні форми кооперації політичних партій: блокову і коаліційну.¹⁶ Принципова відмінність між ними полягає в тому, що відносини в коаліції ґрунтуються на рівноправності її суб'єктів. Натомість у блоці завжди є домінуюче політичне утворення, яке нав'язує всьому блоку свої інтереси і правила гри та володіє виключним впливом. Рішення в коаліції досягаються шляхом компромісу. За визначенням А. Раппапорта, «коаліція – це угода двох чи більше акторів, які прийняли рішення кооперуватися між собою з метою максимізації власної користі».¹⁷ Процеси консолідації політичних партій через створення ними передвиборних і парламентських об'єднань мають переважно позитивний характер, але не виключають виникнення внутрішніх протиріч. Значною мірою стійкість міжпартійних об'єднань залежить від рівня та якості розвитку внутрішньопартійної демократії, готовності партійних еліт до консенсусу.

Особливо важливого значення консолідуюча функція політичних партій набуває в дезінтегрованих, атомізованих суспільствах. Як відомо, політичні партії можуть виступати посередниками між існуючими групами, що з'явилися на основі регіонального, етнічного, мовного, класового, релігійного, вікового або статевого ділення. Посилення впливу на ці групи є для партій не тільки засобом захоплення влади, а й засобом об'єднання розрізненого соціуму та країни в цілому. Таким чином, у пошуках шляхів досягнення влади та розширення поля електоральної підтримки партії діятимуть як агенти інтеграції, намагаючись примирити якомога більше інтересів, що не збігаються.

Вище вже зазначалось, що з плином часу деякі партійні функції поступово опановують інші громадсько-суспільні інституції. Так, у зв'язку з розвитком ЗМІ та розвиненої мережі громадських організацій партії значно менше уваги приділяють виконанню функцій політичної освіти. Але необхідно розрізняти освіту виборців (що зосереджена переважно на технічних аспектах виборів, а

саме: «навіщо голосувати», «як голосувати», «де голосувати» і т.ін.) та систему громадської освіти чи підвищення рівня політичної культури суспільства. Найефективнішим воно є тоді, коли стає важливим елементом шкільних учбових програм, матеріалів ЗМІ тощо. Саме політичні партії можуть стимулювати реалізацію ініціатив у галузі громадської освіти в міжвиборчий період, а ці ініціативи можуть сприяти розширенню інформованості громадян і активізації їх участі у демократичному суспільному житті в цілому, і виборів зокрема.

Наприкінці хотілось би акцентувати увагу на певних особливостях використання партійних інститутів у нашій країні. Фактично безперервна виборча кампанія, що тривала в нашому суспільстві впродовж кількох останніх років, – президентська, а потім парламентська – разом з виборами до органів місцевого самоврядування, – стала схожою на латентну політичну війну, де партії та політичні блоки партій по суті виступали в якості інструментів задоволення корпоративних інтересів політичних еліт. Натомість їх основною функцією повинно стати створення середовища відкритого змагання ідей та концепцій із можливістю їхнього втілення через парламентську діяльність та роботу в місцевих органах влади. Рядові партійці та особливо їх провідники повинні зрозуміти, що існування сучасних партій не обмежується рамками виборів, а забезпечується повсякденною і системною комплексною роботою. Певні позитивні зрушення у стилістиці та форматі політичної боротьби вселяє Універсал національної єдності, підписаний третього серпня 2006 року за участю Президента і представників на той час антикризової коаліції. Його стрижнева основа, яка має стати формулою політичної поведінки для учасників політичної боротьби – партій та блоків у виборчих кампаніях, полягає в тому, що стратегічні національні засади і цінності не повинні ставати предметом політичного торгу чи розмінною монетою, як то не раз бувало під час президентських чи парламентських виборів.

¹⁶ Шмачкова Т.В. Теории коалиций и становление российской многопартийности (методики рационализации политического процесса) //Полис. – 1996. – № 5. – С. 30.

¹⁷ Rapoport A. N-Person Game Theory: Concepts and Application.. – Ann Arbor: University of Michigan Press, 1970. – P. 52.

Література

1. Political parties: old concepts and new challenges /ed. by Richard Gunther, Jose Ramon Montero, and Juan J. Linz. — New York: Oxford University Press, 2002. — 361 p.
2. Rapoport A. N-Person Game Theory: Concepts and Application.. — Ann Arbor: University of Michigan Press, 1970. — P. 52.
3. Избирательные системы и процессы. Практическое руководство ПРООН (январь 2004 г.). — http://www.undp.org/governance/docs/ElectionsPN_Russian.pdf
4. Богашева Н., Ключковский Ю. Эволюция выборочной системы в Украине // <http://www.eli.org.ua/press-22>
5. Карозерс Т. Демократия: разочарование в партиях. — <http://www.vedomosti.ru/stories/2003/12/08-47-03.html>
6. Колодій А. Вибори-98 і становлення громадянського суспільства в Україні // Українські варіанти. — 1998. — № 2. — С. 20–29.
7. Кудинов О.П., Шипилов Г.А. Диалектика выборов. — М.: ЗАО ПО «МАСТЕР», 1997. — С. 66–71.
8. Паламарчук В.М., Литвиненко О.В. Взаємодія напівдемократій і усталених демократій — можливе майбутнє Європи — http://www.niss.gov.ua/book/viche_4.htm
9. Політична роль класів /Матеріал www.dialogs.org.ua/Проект«Україна». — http://dialogs.org.ua/print.php?part=project_ua&m_id=282
10. Поліщук І. Політичні партії як суб'єкти виборчого процесу // Політичний менеджмент. — 2005. — № 6(15). — С. 42–48.
11. Пшизова С.Н. Какую партийную модель воспримет наше общество? //Полис. — 1998. — № 4. — С. 101–113.
12. Романюк А., Шведа Ю. Партії та електоральна політика. — Львів: ЦПД — «Астролябія», 2005. — 348 с.
13. Стенограма лекції доктора політичних наук Генрі Хейла «Становление сильной партийной системы». 24 квітня 2006 року. — <http://www.inop.ru/reading/page33>
14. Чуб О. Фактори політичної активності громадян України у виборчому процесі // Вісник Центральної виборчої комісії. — №1 (3). — 2006. — С. 72–76.
15. Шайгородський Ю., Меркотан К. Багатопартійність і проблеми ідеологічної ідентифікації //Політичний менеджмент. — 2006. — № 1 (16). — С. 176–182.
16. Шмачкова Т.В. Теории коалиций и становление российской многопартийности (методики рационализации политического процесса) //Полис. — 1996. — № 5. — С. 28–52.

Політико-правові гарантії демократії в Україні

Забезпечення проведення демократичних виборів і референдумів згідно з вимогами Конституції має триєдину мету: контроль народу над владою; легітимацію інститутів влади, а також рівність і справедливість у волевиявленні громадян. Відповідність засобів визначеній меті є сутністю виборчих процедур у механізмі конституційної держави.



Михайло САВЧИН,
завідувач кафедри
Закарпатського
державного
університету
(Ужгород),
доцент,
кандидат
юридичних наук

Формування політичної волі народу залежить від багатьох факторів: місця і ролі партій у суспільно-політичному житті, рівня свободи вираження поглядів у суспільстві, ступеня розвитку політичної системи суспільства, політичної і правової культури громадян, системи конституційних цінностей тощо. У сучасних умовах дедалі більшої ваги набуває забезпечення політичної інтеграції в суспільстві, балансу розвитку української нації та національних меншин, збереження та примноження їх національних цінностей. Порушення такого балансу призводить до виникнення різного роду маргінальних політичних сил, які під популістськими гаслами намагаються прийти до влади та провести певні радикальні заходи. У випадку, коли такі партії своїми цілями або діяльністю загрожують засадам конституційного ладу, необхідно вживати адекватних заходів. Така система захисту демократичних цінностей у компаративній літературі отримала назву «войовничої демократії», феномен якої необхідно дослідити, виходячи з вітчизняних умов та реалій.

Гарантії демократії виражаються також через судовий механізм. Тому окрему увагу буде приділено питанням забезпечення демократичного ладу системою конституційної та адміністративної юстиції. У цьому контексті важливим є питання можливості перевірки результатів парламентських виборів Конституційним Судом України, що тягне за собою небезпеку політизації цього органу.

1. Загальна характеристика гарантій демократії

Гарантії демократії мають дієвий характер лише в тому випадку, коли вони створю-

ють цілісний механізм забезпечення реального народного волевиявлення у вирішенні справ публічного значення. Вітчизняні вчені В. Погорілко та В. Федоренко, досліджуючи референдум як форму безпосередньої демократії, виділяють загальні (за сферами конституційного ладу – політичні, економічні, соціальні, духовні) та спеціальні (нормативно-правові та організаційно-правові) гарантії демократії [1]. На думку російського вченого О. Зинов'єва, гарантії виборчого права можна поділяти на політичні, організаційні та матеріальні гарантії, а також правові санкції [2].

Гарантії демократії – це сукупність нормативно-правових, інституційних та процедурних форм і методів, засобів і способів забезпечення вільного і рівного народного волевиявлення з питань публічного значення та суспільного управління. Відповідно до цього гарантії поділяються на нормативно-правові (система непорушних правових принципів), інституційні (політичні, фінансового та організаційного контролю, громадського та судового контролю) та процесуальні (звернення за захистом порушеного права до суду чи омбудсмена, парламентські контрольні процедури). Доповнює систему гарантій демократії юридична відповідальність за вчинення перешкод у здійсненні окремих форм безпосередньої демократії, що закріплено чинним законодавством.

Сьогодні гарантії вільного демократичного ладу розглядаються у компаративній літературі через призму концепції «войовничої демократії», яка була закладена в Боннському Основному Законі і послідовно втілюється у практиці Федеративним конституційним судом (ФКС) Німеччини. Однією з останніх крок у наближенні до

концепції «войовничої демократії» зробила Іспанія, де прийнято новий органічний закон про політичні партії, внаслідок дії якого Верховний Суд Іспанії прийняв рішення про примусовий розпуск баскської партії Батасуна. Цей вердикт Верховного Суду визнано Конституційним судом Іспанії як такий, що не порушує права людини й основоположні свободи [3].

В основу концепції «войовничої демократії» покладено реакцію на нелюдську практику правління Націонал-соціалістичної партії (НСДАП) Німеччини. Як відомо, НСДАП прийшла до влади цілком парламентським шляхом і за допомогою референдних процедур узаконила надзвичайне законодавство, яке закріплювало принцип фюрерства, ліквідувало федеральний земельний устрій, передбачало можливість істотних обмежень основних прав і свобод на рівні адміністративних рішень. Тому при розробці Боннського Основного Закону 1949 року було вирішено визначити якісні критерії та межі діяльності політичних партій, а питання перевірки конституційності їх діяльності було передано до відання ФКС. Сьогодні концепція «войовничої демократії» використовується і як засіб боротьби з тероризмом [4].

Іспанський конституціоналіст Е.Л. Бофіль до складових елементів войовничої демократії відносить: 1) обмеження щодо внесення поправок до Конституції; 2) оголошення політичних партій поза законом; 3) обмеження права голосу; 4) обмеження свободи об'єднань; 5) обмеження свободи слова; 6) здійснення освітніх заходів у відповідності до конституційних цінностей [5]. Таким чином, концепція «войовничої демократії» звужує спектр діяльності об'єднань громадян та можливості їх висловлювань щодо політичних програм лише в рамках західної концепції демократії. У рамках цієї концепції було також прийнято рішення Європейського Суду з прав людини у справі *Refah v. Turkey*, винесеного 31 липня 2001 року і затвердженого пленумом Суду 13 лютого 2003 року. В основу рішення було покладено таку правову позицію, відповідно до якої політична партія може здійснювати свою діяльність при дотриманні наступних умов: по-перше, засоби, що використовуються, мають бути законними і демократичними; по-друге, пропонувані партією зміни повинні відповідати фундаментальним де-

мократичним принципам. Однак не тільки засоби, а й мета, що переслідується партією, можуть бути обмежені державою.

Як правило, такі заходи спрямовані проти маргінальних партій і, на думку окремих дослідників, немає гострої потреби реагувати так жорстко на їх діяльність. Ці міркування обґрунтовуються тим, що державний примус розширює коло прихильників певних політичних напрямів чи рухів, які можуть мати екстремістський, націоналістичний, расовий та іншого роду характер.

Разом із тим, формальне запозичення окремих елементів концепції «войовничої демократії» може бути спрямоване проти демократичного ладу. Так, у Російській Федерації законодавство про екстремізм у поєднанні з високим виборчим бар'єром до парламенту (7 відсотків) є одним з інструментів влади щодо згортання демократичних процесів та запровадження концепту так званої суверенної демократії.

Концепція «суверенної демократії» ґрунтується на формально-догматичному тлумаченні конституційних принципів демократії та державного суверенітету. Цей термін запровадили президент Російської Федерації В. Путін, новообраний президент РФ Д. Медведев [6] та відомий російський учений-юрист В. Зорькін [7]. Цей термін є калькою і дослівним перекладом англomовного терміну *sovereign democracy* [8], який скоріше за все можна трактувати як незалежність (самодостатність) демократії, тобто свободу здійснення демократичних процедур та наявність відносно незалежних центрів влади у суспільстві. При цьому окремі російські громадські діячі, політологи посилаються навіть на праці К. Шмітта [9], відомого німецького юриста, який вніс сумнівний вклад у легітимацію нацистського режиму А. Гітлера і якого нищівно критикували відомі конституціоналісти А. Шайо та Ф. фон Гаек [10].

Так, аналізуючи причини кризи концепту нації-держави, яка є основою Вестфальської системи світового порядку, з урахуванням впливу транснаціональних корпорацій на механізм прийняття владних рішень, посилення діяльності терористичних організацій, пов'язуючи явища глобалізації і фрагментації з проблемами ефективності влади, В. Зорькін доходить висновку щодо необхідності формування системи консолідації суспільства. Ця ідея також неоднора-

Сьогодні гарантії вільного демократичного ладу розглядаються у компаративній літературі через призму концепції «войовничої демократії», яка була закладена в Боннському Основному Законі і послідовно втілюється у практиці Федеративним конституційним судом (ФКС) Німеччини. В основу концепції «войовничої демократії» покладено реакцію на нелюдську практику правління Націонал-соціалістичної партії (НСДАП) Німеччини.

зово ставала предметом щорічних послань В. Путіна [11].

Спекулюючи на проблемі ефективності та потужності державної влади, концепція «суверенної демократії» фактично трактується як своєрідний механізм волевиявлення народу. Консолідація ж суспільства, ймовірно, базується на певних колективістських цінностях, що вже саме по собі ставить під сумнів наріжний камінь, квінт-есенцію демократії – забезпечення відкритих процедур узгодження індивідуальних, колективних (корпоративних) та суспільних (публічних) інтересів.

Таким чином, концепція «суверенної демократії» не має нічого спільного з концепцією «войовничої демократії», а скоріше є формою легалізації авторитарного режиму, забезпечення видимого «фасаду» номінального російського конституціоналізму.

В Україні також існує проблема ефективності держави та її могутності (powerful). З точки зору ефективності влади постає питання про забезпечення балансу в системі влади та напрацювання усталених відкритих процедур формування політичних рішень органами публічної влади. Відповідно, для того щоб ці рішення були компетентними та адекватними поточній ситуації, необхідний зворотний зв'язок із населенням. Концепція «суверенної демократії» не передбачає цього, а навпаки – веде до колапсу ефективності влади, зокрема до зрощення бюрократії з іншим сектором (бізнес-середовищем), монополізації влади. Влада спирається переважно на силові структури та монополний капітал (наприклад, сьогодні в Російській Федерації впроваджується також концепція «корпоративної держави»). Наявність спадщини колективізму, орієнтування населення на державний протекціонізм, характерний прояв поведінки більшості населення як «свободи від» виражається у владній сваволі та частих випадках правового нігілізму. Всі ці речі є безпосередніми загрозами і одночасно викликами демократії, і вони фрагментарно також проявляються й у нас.

В Україні закладено правові основи забезпечення вільного демократичного ладу. Насамперед, це виражається у конституційній забороні узурпації влади та легітимній можливості зміни конституційного ладу виключно з волі народу. У свою чергу, існує система конституційних ціннос-

тей: по-перше, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються найвищою соціальною цінністю; по-друге, Конституція не може бути змінена в бік звуження або обмеження основоположних прав і свобод, ліквідації державного суверенітету та порушення територіальної цілісності України; по-третє, положення розділів I, III та XIII Конституції, які, власне, і складають засади конституційного ладу України, переглядаються остаточно за рішеннями всеукраїнського референдуму. Ревізія Конституції потребує досягнення суспільного консенсусу, оскільки попереднє схвалення конституційного проекту передбачає не менше двох третин від конституційного складу Верховної Ради з остаточною його схваленням на референдумі.

Згідно з частиною 1 статті 37 Конституції України закладено елементи «войовничої демократії» щодо діяльності політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких 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, забороняються». Такі питання вирішуються адміністративним судом і не підвідомчі Конституційному Суду України. Проблема, чи навіть дилема концепції «войовничої демократії» рано чи пізно стане актуальною і в Україні, бо можуть виникнути спроби вирішення конституційності діяльності політичних партій. Оскільки концепція «войовничої демократії» стосується вірогідності внесення певних змін до Конституції України чи визначення меж здійснення основоположних прав і свобод людини, ця проблема є, безумовно, актуальною і заслуговує на ширше дослідження.

Таким чином, ми бачимо кілька зрізів конституційних гарантій вільного демократичного ладу. Зокрема, серед них можна виділити: гарантії свободи політичної діяльності у співвідношенні з концепцією «войовничої демократії»; гарантії демократичного ладу та діяльності засобів масової інформації; роль політичних партій у демо-

Згідно з частиною 1 статті 37 Конституції України закладено елементи «войовничої демократії» щодо діяльності політичних партій: «Утворення та діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких 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, забороняються».

кратичному процесі; проблеми забезпечення фінансового та організаційного контролю у процедурах народного волевиявлення; судовий захист права народу на вільне волевиявлення та справедливе і чесне голосування.

2. Гарантії демократичного ладу та політичні партії

Демократія передбачає запровадження громадських інститутів, які дають змогу забезпечити громадський контроль за діяльністю публічної влади. Канали такого контролю забезпечуються через функціонування політичних партій та громадських організацій. Інституціоналізація політичних партій є першим ступенем інтеграції у суспільстві й державі, а другий ступінь інтеграції відображає безпосередньо діяльність політичних партій з приводу заволодіння, утримання та використання публічної влади за допомогою легітимних засобів.

У політичній системі суспільства політичні партії сприяють формуванню та вираженню волі громадян, що опосередковується через структурування політичної системи, участь у періодичних демократичних виборах та мобілізацію виборців при голосуванні на референдумі.

Політична система суспільства розглядається в якості «першого сектора» цього суспільства, який концентрує в собі механізм легітимації публічної влади шляхом визначення демократичного порядку заміщення посад представниками народу та забезпечення рівного доступу до публічної служби. Конституційний статус політичних інститутів визначається шляхом визнання загальних принципів їх правового положення та встановленням демократичних стандартів їх організації.

Тут виникає питання про межі державного втручання у внутрішню діяльність організації політичних інститутів. Воно також тісно пов'язане зі співвідношенням конституційних та корпоративних норм організації. Державне втручання у внутрішні справи політичних організацій допустиме через законодавство та правосуддя. Виконавча влада може лише звернутися до суду з метою встановлення фактів порушення правових норм, на підставі чого суд може застосувати відповідні санкції до організації-правопорушника.

Конституційний Суд України частково вирішив цю дилему. Оскільки законо-

давство встановлює заборону втручання у внутрішню діяльність політичних партій і об'єднань громадян, окрім випадків, встановлених законом, таке втручання повинно бути легітимним:

« ... внутрішня організація, взаємовідносини членів об'єднань громадян, їх підрозділів, статутна відповідальність членів цих об'єднань регулюються корпоративними нормами, встановленими самими об'єднаннями громадян, які базуються на законі; визначаються питання, які належать до їх внутрішньої організації або виключної компетенції і підлягають самостійному вирішенню. Отже, втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у здійснювану в рамках закону діяльність об'єднань громадян не допускається.

(...) Визначення належності питань до внутрішньоорганізаційної діяльності або виключної компетенції об'єднання громадян у кожному конкретному випадку вирішує суд у разі оскарження громадянином актів і дій таких об'єднань» [12].

Політичні партії становлять основу структури політичної системи, вони сприяють структуруванню парламенту шляхом утворення фракцій та коаліції більшості, яка отримує право формувати уряд. Такі сучасні конституційні засади діяльності партій дають змогу зробити висновок, що в Україні партії перебувають на перехідній стадії реформування з партій електорального до парламентського типу. Утворення партій парламентського типу накладає на них додатковий обов'язок забезпечення демократичних стандартів народного волевиявлення під час виборів і референдуму. Передбачувані позитивні або негативні наслідки рішень партій повинні адекватно доводитися до відома виборців. При цьому має надзвичайно важливе значення відповідність демократичних засад організації і діяльності політичних партій конституційним застереженням і обмеженням (стаття 37 Конституції). У ході виборчого процесу згідно з виборчим законодавством на партії лягає основний тягар щодо формування виборчих комісій середньої і нижчої ланок, які утворюються на період виборів. Партії повинні володіти достатніми організаційними та матеріальними ресурсами, щоб бути здатними навчити людей та забезпечити склад цих виборчих комісій кваліфікованими працівниками, оскільки їх

Політичні партії становлять основу структури політичної системи, вони сприяють структуруванню парламенту шляхом утворення фракцій та коаліції більшості, яка отримує право формувати уряд. Такі сучасні конституційні засади діяльності партій дають змогу зробити висновок, що в Україні партії перебувають на перехідній стадії реформування з партій електорального до парламентського типу.

формування є гарантією вільних, чесних і демократичних виборів.

Буде помилкою для політичної партії при виробленні її стратегії і тактики в ході виборчого процесу та в період між виборами маніпулювати громадською думкою або спиратися на неосвічену масу невігласів. Це суперечить сучасним тенденціям суспільного розвитку, в якому все більшу роль відіграють мас-медіа.

Основна функція партій у цьому сенсі полягає у проведенні адекватних освітніх заходів щодо висвітлення своїх програмних цілей та завдань, їх переваг тощо. Тут, безперечно, значну роль відіграє законодавче регулювання реклами, порядку ведення передвиборної агітації та юридична відповідальність за дифамацію.

Необхідним компонентом сучасної тенденції розвитку інституту політичних партій є їх фінансування з державного бюджету з метою не допустити фінансування партій кримінальними чи напівкримінальними структурами, фінансування з-за кордону чи маніпулювання партіями з боку бізнесових кіл. Згідно з чинним законодавством [13] забезпечується посилення ролі парламентських партій через їх фінансування з державного бюджету. Щороку передбачається виплата коштів з державного бюджету на кожну політичну партію, що одержала представництво у Верховній Раді, виходячи з відсотка голосів виборців, отриманих нею за результатами парламентських виборів. Загальний розмір фінансування статутної діяльності партій, що одержали представництво у парламенті, становить 0,01 мінімальних заробітних плат, помножених на кількість виборців, включених до списків виборців на останніх парламентських виборах. Кожна політична партія зобов'язана офіційно оприлюднювати звіт про джерела їх фінансування та витрачання коштів.

Саме роль політичних партій як інтегративних структур у відносинах демократичного суспільства забезпечує вплив громадян на публічну владу. Відокремлення політичних партій від публічної влади, їх діяльність відповідно до конституційних засад (частина перша статті 37 Конституції) є основою легітимної діяльності політичної системи як інституційної структури. Система відносин демократії повинна насамперед забезпечити наступність публічних влад, а також їх поступове удосконалення саме через інститу-

ційні відносини. Необхідно підкреслити, що суспільно-політичні інститути формуються на основі певних правил життя, які, власне, складають сутнісний зміст будь-якого політичного інституту.

Легітимність діяльності політичних партій полягає у можливості прагнення ними досягти певних політичних цілей, які інколи суперечать засадам конституційного порядку. Однак такі цілі та засоби діяльності партій повинні відповідати засадам демократичного ладу. В цьому контексті Європейський Суд з прав людини у справі *Socialistic Party & others v. Turkey* зазначив таке:

«45. Суд і раніше стверджував, що однією з основних характерних рис демократії є можливість, яку вона відкриває для вирішення проблем країни через діалог, не схильючись до насильства, навіть коли цей діалог викликає роздратування. Демократія процвітає в умовах свободи висловлювання думок. З цієї точки зору не може бути ніякого виправдання створенню перепон політичній групі виключно лише тому, що вона намагається обговорювати публічно ситуацію, що стосується частини населення держави, і брати участь у політичному житті, щоб, керуючись демократичними правилами, знайти рішення, здатні задовольнити кожну заінтересовану людину.

На думку Суду, той факт, що така політична програма [вимога Соціалістичної партії про забезпечення «курдської нації» на самовизначення та її право на «відділення», на думку Суду, є намаганням «підкреслити, що запропонована федеративна система не може виникнути без вільно вираженої згоди курдів через референдум»] оцінюється не як несумісна з існуючими принципами та структурами Турецької держави, не робить її несумісною з принципами демократії. Сутність демократії полягає в тому, щоб дозволити висувати та обговорювати різноманітні політичні програми, навіть ті, які піддають сумніву той порядок, відповідно до якого організована у цей час держава, при умові, що вони не наносять шкоди самій демократії» [14].

3. Основні форми контролю за проведенням виборів та референдумів

Легітимність функціонування органів публічної влади, правонаступність її інститутів значною мірою обумовлюється закон-

Щороку передбачається виплата коштів з державного бюджету на кожну політичну партію, що одержала представництво у Верховній Раді, виходячи з відсотка голосів виборців, отриманих нею за результатами парламентських виборів. Загальний розмір фінансування статутної діяльності партій, що одержали представництво у парламенті, становить 0,01 мінімальних заробітних плат, помножених на кількість виборців, включених до списків виборців на останніх парламентських виборах. Кожна політична партія зобов'язана офіційно оприлюднювати звіт про джерела їх фінансування та витрачання коштів.

ністю їх формування, а отже, процедури організації підготовки та проведення виборів та референдумів.

Саме тому особливу роль у забезпеченні належної організації виборів та референдумів відіграють засоби контролю за їх проведенням. До них, зокрема, належать: 1) організаційно-методичне забезпечення ходу виборів виборчими комісіями; 2) фінансовий контроль за формуванням та використанням виборчих фондів кандидатів, політичних партій, виборчих блоків політичних партій установами банків та органами фінансового контролю; 3) громадський контроль за виборами представниками кандидатів, політичних партій (виборчих блоків політичних партій) та офіційних спостерігачів.

Відповідні засоби контролю здійснюються на всіх етапах виборчого процесу, починаючи від утворення виборчих комісій, висування та реєстрації кандидатів і закінчуючи підрахунком голосів виборців, встановленням підсумків голосування та результатів виборів, а тому можна стверджувати, що вони мають універсальний характер. Такі засоби покликані забезпечити законність фінансування виборчої кампанії, проведення передвиборної агітації, додержання гарантій діяльності кандидатів, політичних партій (виборчих блоків політичних партій), які конкурують на виборах, а відтак законність самих виборів та правомірність їх результатів.

Функціонування системи контролю забезпечує Центральна виборча комісія, яка відповідно до Закону України «Про Центральну виборчу комісію» як колегіальний державний орган: забезпечує реалізацію і захист виборчих прав громадян України та права на участь у референдумах, дотримання передбачених Конституцією та законами України принципів і засад виборчого процесу та процесу референдуму, однакове застосування законодавства України про вибори і референдуми на всій території України; здійснює контроль за додержанням вимог законодавства України про вибори і референдуми, консультативно-методичне забезпечення діяльності виборчих комісій та комісій з референдумів, приймає обов'язкові для використання в роботі виборчих комісій та комісій з референдумів роз'яснення і рекомендації з питань застосування законодавства України про вибори і референдуми; здійснює контроль за дотриманням

політичними партіями (виборчими блоками політичних партій), іншими суб'єктами виборчого процесу та процесу референдуму вимог законодавства про вибори і референдуми, контроль за цільовим використанням коштів, виділених з Державного бюджету України на підготовку і проведення виборів та референдумів; контролює порядок надходження, обліку та використання коштів виборчих фондів політичних партій, виборчих блоків політичних партій, кандидатів у порядку та в межах, встановлених законом; здійснює інші повноваження відповідно до Закону України «Про Центральну виборчу комісію», виборчих законів та законодавства України про референдуми.

Крім Центральної виборчої комісії, організацію підготовки та проведення виборів забезпечують відповідні окружні та дільничні виборчі комісії з виборів Президента України, народних депутатів України, а також комісії з всеукраїнського референдуму, які в межах відповідних територій забезпечують організацію підготовки та проведення виборів і референдумів, здійснюючи при цьому контроль за неухильним додержанням і правильним застосуванням виборчого та референдного законодавства.

У свою чергу, фінансовий контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів кандидатів, політичних партій (виборчих блоків політичних партій) здійснюється Центральною виборчою комісією та установою банку, в якій відкрито рахунок виборчого фонду кандидата, політичної партії (виборчого блоку політичної партії) відповідно до порядку, встановленого Центральною виборчою комісією спільно з Національним банком України та уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі зв'язку.

Кандидати, політичні партії (виборчі блоки політичних партій) призначають двох (не більше двох) розпорядників виборчого фонду, які мають виключне право на розпорядження коштами з накопичувального рахунку виборчого фонду кандидата, політичної партії (виборчого блоку політичної партії) та зобов'язані вести облік надходження та використання цих коштів. Розпорядники коштів накопичувального рахунку виборчого фонду повинні подавати до Центральної виборчої комісії фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду.

Порушені виборчі права не завжди можуть бути належним чином захищені та поновлені. З огляду на те, що підставою для поновлення виборчих прав є, як правило, суттєве порушення виборчих процедур, що безпосередньо впливає на результати виборів, в більшості випадків суд лише обмежується констатацією факту наявності порушення.

Виборчі фонди формуються за рахунок власних коштів кандидатів, коштів політичних партій (виборчих блоків політичних партій), а також добровільних внесків фізичних осіб. Забороняється робити добровільні внески до виборчого фонду іноземцям та особам без громадянства, анонімним жертводавцям.

Законодавство визначає порядок безспірного перерахування до Державного бюджету України коштів виборчих фондів кандидатів, політичних партій (виборчих блоків політичних партій), якщо такі кошти залишилися фактично невикористаними на момент офіційного оприлюднення результатів виборів та щодо них не надійшло у встановлений строк заяв відповідних суб'єктів щодо їх перерахування на рахунки цих суб'єктів.

Громадський контроль за виборами здійснюється представниками кандидатів, політичних партій (виборчих блоків політичних партій) та офіційними спостерігачами. Законодавство України виділяє три групи офіційних спостерігачів: від політичних партій (виборчих блоків політичних партій); від кандидатів; від іноземних держав і міжнародних організацій.

Процедури захисту виборчих прав.

Порушені виборчі права не завжди можуть бути належним чином захищені та поновлені. З огляду на те, що підставою для поновлення виборчих прав є, як правило, суттєве порушення виборчих процедур, що безпосередньо впливає на результати виборів, в більшості випадків суд лише обмежується констатацією факту наявності порушення. Так, до прикладу, у випадку ведення «інформаційної війни» проти певного кандидата, яка заподіє істотну шкоду його репутації, суд констатуватиме факт дифамації та забезпечить відшкодування заподіяної моральної шкоди, що, на жаль, не дасть змоги досягти цілей судового захисту – забезпечення рівних можливостей ведення виборчої кампанії та рівного доступу до виборної посади. Таким чином, ця проблематика переміщується в площину політичного процесу.

На думку судді ФКС ФРН К. Грасгофа, сфера цього суб'єктивного публічного права включає в себе право на участь у виборах, право громадян на участь у політичному житті, індивідуальне право громадянина на полягати на дотриманні належних строків

виборів і належного терміну повноважень парламенту чергового скликання. Оскільки проблема належного захисту цього права не розроблена, сьогодні в більшості випадків доводиться рахуватися лише з можливістю констатації порушення суб'єктивного виборчого права [15].

Наприклад, у ФРН Бундестаг здійснює перевірку результатів виборів до парламенту, і лише за ініціативою депутатів Бундестагу Федеральний конституційний суд правомочний здійснити перевірку конституційності виборів. Згідно з французькою моделлю Конституційна рада здійснює реєстрацію кандидатів у Президенти та перевірку виборів до парламенту, а також виборів Президента. Розгляд такого роду спорів на загальнонаціональному рівні дає змогу учасникам політичного процесу безпосередньо впливати на народне волевиявлення. Таким чином, діалектика між основними правами та принципом суверенітету народу обумовлена наявними демократичними інститутами, існуючими традиціями демократії, ступенем розвитку політичної системи. Тому проблема судового захисту виборчих та референдних прав, а також деяких інших політичних прав потребує свого окремого дослідження, оскільки засоби судової влади в цьому випадку обмежені.

Виборчим законодавством України визначено особливості розгляду скарг учасників виборчого процесу на рішення, дії або бездіяльність виборчих комісій, їх членів до комісій вищого рівня. Відповідно, оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, їх членів до Суду здійснюється виключно на засадах, визначених у Кодексі адміністративного судочинства.

Захист виборчих прав громадян здійснюється опосередковано Конституційним Судом України шляхом здійснення конституційного контролю за актами виборчого законодавства та актами про призначення чергових і позачергових виборів.

4. Захист демократії судами загальної юрисдикції

Суди загальної юрисдикції є основним гарантом базових прав і свобод, які розглядають скарги фізичних і юридичних осіб на дії та рішення органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), якими порушуються основні права і свободи. Суди загальної юрисдикції

Діалектика між основними правами та принципом суверенітету народу обумовлена наявними демократичними інститутами, існуючими традиціями демократії, ступенем розвитку політичної системи. Тому проблема судового захисту виборчих та референдних прав, а також деяких інших політичних прав потребує свого окремого дослідження, оскільки засоби судової влади в цьому випадку обмежені.

ції не наділені повноваженнями відмови у розгляді фактів порушення прав людини й основоположних свобод (положення частини третьої статті 8 та частини другої статті 124 Конституції України). Суди зобов'язані застосовувати норми Конституції як норми прямої дії, оскільки їх юрисдикція поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Основний тягар з вирішення виборчих та референдних спорів лежить на адміністративній юстиції.

Адміністративна юстиція забезпечує захист прав і свобод людини від порушень з боку органів публічної влади, а також інших суб'єктів при здійсненні ними управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (стаття 2 КАС). Основне покликання адміністративної юстиції полягає в забезпеченні незалежного і неупередженого контролю за актами органів публічної влади як індивідуального, так і нормативного характеру. КАС визначає критерії правового змісту актів органів публічної влади (частина третя статті 2), зокрема пропорційність, добросовісність, неупередженість, розсудливість, обґрунтованість, своєчасність. Судовий контроль за додержанням законності в діях органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (далі – публічної адміністрації) [16] за позовною заявою приватної особи забезпечує якісно нові умови для захисту основних прав і свобод в Україні.

У статті другій КАС визначено завдання і засади адміністративного судочинства. Адміністративні суди перевіряють дії і рішення суб'єктів владних повноважень на предмет їх відповідності певним правовим критеріям. Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі – на виконання делегованих повноважень.

Враховуючи те, що в Україні не прийнято Кодекс поведінки публічних службовців, значення положень частини третьої статті 2 КАС також полягає в тому, що на їх основі можна визначити критерії правомірності рішень і дій суб'єктів владних повноважень.

Відповідно до частини третьої статті 2 КАС у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони у відповідності до вимог закону.

Згідно зі статтею 8 Конституції України визнається принцип верховенства права, функціональна спрямованість якого пов'язана зі справедливістю, тобто результати адміністративного процесу повинен бути спрямований на досягнення справедливості, однакового і передбачуваного застосування правових норм. У взаємозв'язку зі статтею 3 Конституції України принцип справедливості зобов'язує суб'єктів владних повноважень забезпечувати основні права і свободи.

Стаття 8 КАС пов'язує зміст принципу верховенства права з обов'язком адміністративних судів додержуватися прецедентного права Європейського Суду з прав людини [17]. Це досить оригінальна юридична конструкція, яка, мабуть, пов'язана з функціями ЄСПЛ щодо захисту основоположних прав і свобод людини, які гарантує Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод 1950 року. Відповідно до принципу верховенства права закони повинні задовольняти такі критерії: а) ефективність та дієвість законів; б) закон повинен відповідати принципів мінімальної достатності правового регулювання; в) формулювати нормативні приписи, регулювати правила поведінки шляхом встановлення певних рамок; г) відповідати критеріям чіткого й однозначного викладу змісту положень закону як нормативної гарантії однакового і правильного застосування закону; д) бути обґрунтованим і забезпеченим фінансовими та ресурсними засобами.

Відповідно до прецедентного права ЄСПЛ принцип верховенства права включає в себе такі положення: а) захист від свавілля; б) додержання вимоги доступу до Суду; в) правової визначеності; г) невторчання законодавчої влади у сферу правосуддя; д) обов'язковості судових рішень.

На думку цього Суду, з виразу «передбачено законом» впливають наступні дві вимоги. По-перше, право повинно мати відповідну до обставин можливість орієнтуватися в тому, які правові норми застосовуються до цього випадку. По-друге, норма не може вважатися законом, якщо вона не сформульована з достатнім ступенем точ-

Принцип верховенства права вимагає від адміністративних судів відійти від традиційного позитивістського праворозуміння, відповідно до чого закон трактувався буквально, згідно з його «буквою»; суддя насамперед повинен виходити з мети законодавчого регулювання та головної мети діяльності публічної влади – забезпечення основних прав і свобод громадянина (стаття 3 Конституції).

ності, що вимагає від громадянина контролю за своєю поведінкою: він повинен мати можливість передбачати наслідки, які можуть потягнути за собою неправочинні дії. «Ці наслідки необов'язково передбачати з абсолютною впевненістю: досвід показує, що це недосяжно. Більше того, хоча визначеність вельми бажана, вона може супроводжуватися рисами окаменілості, тоді як право повинно володіти здатністю йти в ногу із змінюючими обставинами. Відповідно, багато законів неухильно користуються термінами, які в більшому або меншому ступені розпливчасті: їх тлумачення і застосування – завдання практики» [18].

Таким чином, принцип верховенства права вимагає від адміністративних суддів відійти від традиційного позитивістського праворозуміння, відповідно до чого закон трактувався буквально, згідно з його «буквою»; суддя насамперед повинен виходити з мети законодавчого регулювання та головної мети діяльності публічної влади – забезпечення основних прав і свобод громадянина (стаття 3 Конституції).

З іншого боку, адміністративний суд ухвалює рішення виключно на основі законів України. При цьому суд повинен виходити з мети і завдань законодавчого регулювання. Стаття 9 КАС визначає вимоги до дій суду, який повинен узгоджувати свої рішення відповідно до визначеної ієрархії нормативно-правових актів, зокрема міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою. У випадку, якщо суд виявить невідповідність Конституції України нормативно-правового акта, що підлягає застосуванню у справі, він повинен звернутися до Верховного Суду України для вирішення питання щодо внесення конституційного подання до Конституційного Суду України.

Принцип законності означає, що суд не правомочний відмовити в захисті, якщо закон містить прогалини. У такому випадку суд застосовує аналогію права або аналогію закону. На підставі цього, виходячи з конкретної ситуації, суд виводить правило поведінки, яке, наприклад, зобов'язує учасників публічно-правових відносин діяти належним чином з приводу забезпечення прав біженців.

До юрисдикції адміністративних судів належить вирішення публічно-правових спорів, які пов'язані із здійсненням влад-

них функцій у сфері публічної адміністрації. Предметна сфера адміністративних судів у сенсі положень статті 2 КАС пов'язана з якістю публічних послуг, зокрема у сфері виборчих прав. Безпосередньо захист виборчих прав здійснюється судами загальної юрисдикції у порядку адміністративного судочинства. Згідно з главою 6 розділу III КАС адміністративні суди розглядають наступні види виборчо-правових спорів (статті 172–179 КАС): 1) щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, членів цих комісій; 2) щодо уточнення списків виборців; 3) щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їх посадових і службових осіб, творчих працівників ЗМІ, які порушують законодавство про вибори; 4) щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії (блоку місцевих організацій партій), їх посадових осіб та уповноважених осіб, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу.

Підсудність виборчих спорів має свої особливості, оскільки вона покликана забезпечити максимальну незалежність суду від політичного впливу [19]. До підсудності Вищого адміністративного суду віднесено спори щодо: 1) оскарження рішень, дій або бездіяльності ЦВК, члена цієї Комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму; 2) скасування реєстрації кандидата на пост Президента України (стаття 176 КАС).

Однак у чинному законодавстві діє колізія щодо вирішення питань про скасування реєстрації кандидата на пост Президента України. Згідно зі статтею 56 Закону України «Про вибори Президента України» № 474-XIV від 5 березня 1999 року [20] передбачена юрисдикція Верховного Суду України з цієї категорії. Виходячи з принципу *clausula generalis*, така колізія вирішується на користь КАС. Це пов'язано з тим, що природа подібних спорів має публічно-правовий характер, і його регулювання належить до сфери саме КАС як акту найвищого ступеня систематизації цієї сфери правовідносин – кодифікації. У випадку законодавчого неврегулювання проблеми існує загроза з боку окремих недобросовісних учасників виборчого процесу блокування вирішення

У чинному законодавстві діє колізія щодо вирішення питань про скасування реєстрації кандидата на пост Президента України. Це пов'язано з тим, що природа подібних спорів має публічно-правовий характер, і його регулювання належить до сфери саме КАС як акту найвищого ступеня систематизації цієї сфери правовідносин – кодифікації. У випадку законодавчого неврегулювання проблеми існує загроза з боку окремих недобросовісних учасників виборчого процесу блокування вирішення цієї категорії виборчого спору.

Існує дискусійне питання щодо можливості скасування результатів виборів. Якщо таке питання виникає, то воно повинно вирішуватися в судовому порядку. В американській судовій практиці визначено певні критерії підсудності спорів щодо результатів виборів: позивач повинен довести, що порушення, якщо вони мали місце, дійсно могли вплинути на результати виборів; звинувачення в таких порушеннях мають підкріплюватися належними доказами; той факт, що згідно з підрахунком різниці в набраних голосах невелика, є недостатньою підставою для заперечення клопотання про відхилення позову щодо оскарження виборів.

цієї категорії виборчого спору. У випадку такого законодавчого упущення за наявності виборчого спору щодо реєстрації кандидата у Президенти України не виключений варіант прийняття процесуальної ухвали Верховним Судом України про відмову у відкритті провадження у справі за непідсудністю, роз'яснивши при цьому, що можна звернутися з відповідним адміністративним позовом до Вищого адміністративного суду.

Окружним адміністративним судом підсудні виборчі спори щодо: 1) оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій територіального рівня щодо підготовки та проведення парламентських, президентських виборів, всеукраїнського референдуму, а також членів цих комісій (частина четверта статті 172 КАС) – за місцем знаходження цієї комісії; 2) оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, їх посадових чи службових осіб, що порушують законодавство про вибори і референдум – до місцевого загального суду як адміністративного суду за їхнім місцем знаходження; 3) оскарження дій чи бездіяльності кандидатів у народні депутати, у депутати обласних, районних, районних у місті рад, їхніх довірених осіб, партій (блоків), їх посадових осіб та уповноважених осіб, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу, що порушують законодавство про вибори і референдум, – за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена.

Спеціальна підсудність закріплена за окружним адміністративним судом, юрисдикція якого поширюється на місто Київ. У рамках спеціальної підсудності передбачено вирішення виборчих спорів щодо: 1) оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї Комісії (окрім рішень щодо встановлення результатів виборів та всеукраїнського референдуму); 2) оскарження дій або бездіяльності кандидата на пост Президента України, ініціативних груп всеукраїнського референдуму та інших суб'єктів його ініціювання, що порушують законодавство про вибори і референдум.

Існує дискусійне питання щодо можливості скасування результатів виборів. Якщо таке питання виникає, то воно повинно вирішуватися в судовому порядку. В американській судовій практиці визначено певні критерії підсудності спорів щодо результа-

тів виборів: позивач повинен довести, що порушення, якщо вони мали місце, дійсно могли вплинути на результати виборів; звинувачення в таких порушеннях мають підкріплюватися належними доказами; той факт, що згідно з підрахунком різниці в набраних голосах невелика, є недостатньою підставою для заперечення клопотання про відхилення позову щодо оскарження виборів [21]. Виборче законодавство фрагментарно вирішує питання про критерії підсудності позовів про скасування або не скасування результатів виборів.

Прийняття Верховним Судом України рішення у справі Ющенко проти Центральної виборчої комісії має вплив на розвиток правової системи України подібно до загальновідомих рішень американського Верховного суду у справі *Merbury v. Madison* (1803), Конституційної ради Франції у справі про асоціації (1972). Активізація судової влади у забезпеченні принципу верховенства права має непересічне значення для функціонування громадянського суспільства в Україні.

В основі правової позиції Верховного Суду України у справі за скаргою довіреної особи кандидата на пост Президента України Ющенка В.А. в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі по виборах Президента України Катеринчука М.Д. на бездіяльність Центральної виборчої комісії, дії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України 24 листопада 2004 року та на рішення про оголошення Президентом України Януковича В.Ф. на поновлення порушеного права на вільні вибори лягли положення статей 8, 71, 103, частини другої статті 124 Конституції України [22] та статті 13 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод [23]. Суд відступив від догматичного тлумачення нормативно-правових актів і дав динамічне тлумачення змісту правових актів. Суд керувався необхідністю визначення реального стану правовідносин. Встановивши факти неможливості «достовірно встановити результати дійсного волевиявлення виборців», Верховний Суд України повинен був визначити способи поновлення порушеного права на вільні вибори. Тому він став на позицію, що необхідно «поновити права суб'єктів виборчого процесу шляхом повторного голосування...»

Правова позиція Верховного Суду України в подальшому вплинула на діяльність інститутів публічної влади в Україні. Насамперед, рішення Верховного Суду стало юридичною основою для застосування парламентських контрольних процедур до Центральної виборчої комісії. Рішення Верховного Суду дало змогу внести зміни до Закону України «Про вибори Президента України», які мінімізували можливості фальсифікації результатів голосування, а також поставили під сумнів діяльність виборчих комісій, які допустили такі фальсифікації. Це дало змогу на новій юридичній основі сформувати виборчі комісії, що більш якісно забезпечило баланс інтересів учасників виборчого процесу.

5. Захист демократії Конституційним Судом України

На конституційному рівні важливу роль відіграє діяльність Конституційного Суду України щодо гарантування основних прав і свобод. Орган конституційної юрисдикції здійснює захист основних прав безпосередньо та опосередковано. Опосередковано КСУ захищає основні права у формі конституційного контролю за нормативно-правовими актами глави держави, парламенту, уряду та представницького органу Автономної Республіки Крим. Безпосередньо Судом захищаються основні права шляхом здійснення інцидентного контролю. Детально така процедура врегульована главами 12, 13 Закону України «Про Конституційний Суд України». При вирішенні такого роду спорів рішення Конституційного Суду України мають преюдиційне значення, які можуть лягти в основу для перегляду попередніх рішень адміністративних органів та судів загальної юрисдикції.

Розгляд спорів, пов'язаних із здійсненням виборів, референдуму, права народної ініціативи відноситься до компетенції судових органів. Предметом такого роду спорів є, як правило, перевірка конституційності виборів до вищих органів державної влади, насамперед президента та виборів у парламент. Вибори визнаються недійсними лише в тих випадках, якщо помилки або порушення в ході виборів фактично вплинули на їх результат.

У цілому, спеціальні повноваження конституційних судів з контролю за процедурами в рамках безпосередньої демократії набу-

ли поширення в більшості країн колишнього СРСР. Такі справи поділяють на обов'язково та факультативні [24]. Обов'язково контроль виборів та референдуму здійснюється незалежно від наявності спору, а при факультативному контролі – за зверненням уповноважених осіб.

В Україні діє модель нормативного конституційного контролю за правовими актами про призначення виборів, всеукраїнського референдуму чи місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим (глава 11 Закону про КСУ). Предметом перевірки є акти Верховної Ради України, Президента України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Такий нормативний контроль не передбачає перевірку результатів виборів, референдуму. Предметом розгляду КСУ є вирішення питання додержання меж повноважень органом влади при призначенні такого роду процедури, додержання процедури винесення правового акта, відповідність їх Конституції України. При здійсненні такого повноваження КСУ можна виділити конституційний контроль за правовими актами про призначення: а) виборів глави держави, парламенту, місцевих виборів; б) референдуму всеукраїнського чи місцевого в Автономній Республіці Крим; в) референдуму за народною ініціативою. Особливістю такої процедури є те, що уповноважені особи мають право звернутися до КСУ про вирішення конституційності таких правових актів протягом одного місяця від їх офіційного оголошення, дати призначення, відміни або відстрочки. При розгляді таких справ КСУ покликаний забезпечити захист засад демократичного ладу, наступність інститутів публічної влади.

Безпосередньо Конституційний Суд України таку форму нормативного контролю застосував при призначенні Президентом України референдуму за народною ініціативою згідно з Указом від 15.01.2000 року № 65/2000. КСУ зіткнувся в цьому випадку з правовою невизначеністю, оскільки безпосередньо в Законі України від 03.07.91 р. № 1286-12 про всеукраїнський та місцеві референдуми [25] не було врегульовано реалізації права народної ініціативи щодо внесення змін до Конституції України в контексті положень розділу XIII Основного Закону. КСУ став на позицію гарантування такої форми безпосередньої демократії, вказавши на мож-

Сьогодні політичний процес немислимий без партій, які виконують функції політичної інтеграції нації. Разом із тим, відсутність розгалуженої мережі територіальних структур унеможлиблює тісний зв'язок партій із виборцями. З іншого боку, партії, що мають на меті антиконституційні цілі або займаються антиконституційною діяльністю, повинні стати об'єктом судової перевірки як такі, що загрожують засадам конституційного ладу.

ливість проведення цієї процедури відповідно до чинного законодавства України. Одночасно у висновку було підкреслено про можливість народу України визначати та змінювати конституційний лад через поєднання засобів безпосередньої та представницької демократії. При надходженні народної ініціативи до компетентних органів публічної влади Президент України, Центральна виборча комісія володіють правом розсуду визначати конституційність питань, що виносяться, і зобов'язані здійснити таку попередню перевірку. При внесенні змін до Конституції України встановлено співвідпорядкованість дій глави держави, народних депутатів, парламенту в цілому, тобто їх збалансованість та взаємодію з метою реалізації волі народу як єдиного носія суверенної влади [26].

Рішення Конституційного Суду з питань здійснення референдуму, виборів мають преюдиційне значення. Оскільки Суд здійснює перевірку конституційності актів законодавства про вибори і референдуми та актів про призначення цих процедур, рішення КСУ з цієї категорії справ накладають обов'язки на Верховну Раду України щодо приведення змісту законів України до відповідних правових позицій Суду; подібним чином рішення КСУ зв'язують діяльність Центральної виборчої комісії та виборчих органів нижчого рівня і мають пряму дію.

Висновки

Формування політичної волі народу можливе в умовах вільного дискурсу з важливих питань суспільного значення. Тому свобода вираження поглядів та обмеження монополізму в діяльності ЗМІ є важливими складовими сучасної моделі комунікативної демократії. Відсутність доступу до об'єктивної інформації, як правило, завжди спотворює вільне волевиявлення народу.

Сьогодні політичний процес немислимий без партій, які виконують функції політич-

ної інтеграції нації. Разом із тим, відсутність розгалуженої мережі територіальних структур унеможливує тісний зв'язок партій із виборцями. З іншого ж боку, партії, що мають на меті антиконституційні цілі або займаються антиконституційною діяльністю, повинні стати об'єктом судової перевірки як такі, що загрожують засадам конституційного ладу. У цьому контексті зважене застосування елементів «войовничої демократії» заслуговує на увагу. Санкції, які накладає Суд на партії-деліквенти, є важливим засобом забезпечення режиму конституційності та гарантією демократичного ладу.

Партії сьогодні виступають основним суб'єктом виборчих та референдних процедур. Саме партії можуть реалізувати всі необхідні ресурси для формування виборчих адміністрацій, підготовки своїх представників для роботи в цих органах. Партії доводять до відома населення зміст позитивних та негативних наслідків владних рішень. Представницька демократія втілює це у відносинах між правлячою більшістю та опозицією, що є додатковим механізмом контролю та елементом у системі гарантій демократичного ладу.

Судовий контроль у ході виборчих та референдних процедур не завжди ефективний через їх швидкоплинність. Однак судовий контроль дає змогу з високою вірогідністю забезпечити одну з цінностей демократичного процесу – рівність і справедливість при волевиявленні громадян, що, власне, і довів Верховний Суд України, винісши рішення у справі Ющенко проти Центральної виборчої комісії 3 грудня 2004 року.

Перспективи подальшого розвитку інституту гарантій демократичного ладу в Україні можуть розвиватися в двох напрямках: запровадження судового конституційного контролю за результатами парламентських виборів та посилення механізму юридичної відповідальності за порушення виборчих і референдних прав і свобод індивіда.

Література

1. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність. – К., 2000. – С. 140–149.
2. Зиновьев А.В. Гарантии свободы выборов представительных органов // Государство и право. – 1995. – № 7.
3. Комелла В.Ф. Новый порядок регулирования деятельности политических партий в Испании и решение о запрете Батасуны // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. – № 3.
4. Роч К. Антитерроризм и воинствующая демократия // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. – № 2; № 3.

5. Бофилль Э.Л. Запрет политических партий как один из признаков «воинствующей демократии» // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 1.
6. Сохранить эффективное государство в существующих границах // Суверенитет. Сборник / сост. Н. Гараджа. – М.: Издательство «Европа», 2006. – С. 25–42.
7. Див.: Зорькин В. Апология Вестфальской системы // Российская газета. – 2006, 22 августа; Российская газета. – 2006, 6 сентября.
8. Иванов В. Суверенная демократия и sovereign democracy // Известия. – 2006 – № 161.
9. Зокрема, це часто спостерігається в різних публікаціях лідерів Молодіжного євразійського союзу, які обґрунтовують навіть ідею диктатури правителя, посилаючись на сумнівну спадщину К. Шмітта. Див., наприклад: Верховный комиссар РФ. Возможна ли в России демократическая модель диктатуры // Время новостей. – 2007. – № 84. Особливістю поглядів К. Шмітта були роздуми про надзвичайні повноваження правителя і надзвичайне законодавство, яке потім у руслі юридичного позитивізму легалізувало нелюдський нацистський режим у Німеччині.
10. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). – М., 1998; Хайек Ф.А. фон. Право, законодательство, свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. – М., 2006.
11. Див.: Суверенитет. Сборник / сост. Н. Гараджа. – М.: Издательство «Европа», 2006.
12. Рішення КСУ у справі щодо конституційності статті 2483 ЦПК України № 6-рп/2001 від 23.05.2001 р. // Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. – Кн. 2. – С. 388 (надалі позначатиметься це видання так – 2:388 та подібним чином).
13. Закон України від 27.11.2003 р. № 1349-IV // ВВРУ. – 2004. – № 15. – Ст. 218.
14. Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. – Т. 2. – М.: НОРМА, 2001. – С. 503, 504.
15. Грасхоф К. Право на вільні вибори (Додатковий протокол № 1 до Європейської конвенції з прав людини, стаття 3) // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 60–61.
16. Термін «публічна адміністрація» є ustalеним терміном в європейському праві та поступово вводиться у вітчизняну правову доктрину. Про демократичні стандарти діяльності публічної адміністрації див.: Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Наукова думка, 2007. – С. 7–83.
17. Стаття 237 КАС передбачає можливість скасування Вищим адміністративним судом рішень адміністративних судів у випадку незастосування рішень Європейського Суду з прав людини. Це є ознакою прецедентної природи рішень ЄСПЛ, однак вони володіють всіма ознаками судового прецеденту. Лише в своїй сукупності рішення ЄСПЛ у конкретних справах можна вважати судовим прецедентним правом. Також про природу юриспруденції Європейського Суду з прав людини як судового прецедентного права див.: Буроменський М.В. Захист прав людини у Європейському суді з прав людини. – Х.: Факт, 1998; Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – К: Український центр правничих студій, 2001; Він же. Суддівська правотворчість. – К.: Реферат, 2007.
18. Закон України «Про вибори Президента України» із змінами і доповненнями // ВВРУ. – 1999. – № 14. – ст. 81; Офіційний сайт Верховної Ради України: www.rada.gov.ua/
19. Основи адміністративного судочинства в Україні / За заг. ред. Александрової Н.В., Куйбіди Р.О. – К.: Конус-Ю, 2006. – С. 179.
20. Рішення ЄСПЛ у справі Санді Таймс проти Сполученого Королівства // Европейский Суд по правам человека: Избранные решения. В 2 т. – Т. 1. – М., 2001. – С. 201–202.
21. Футей Б. Становлення правової держави в Україні: 1991–2005. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 157.
22. «Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі».
23. «Кожен, чії права і свободи, викладені в цій Конвенції, порушуються, має право на ефективний засіб правового захисту у відповідному національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, що діяли як офіційні особи».
24. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – М., 2002. – С. 124.
25. ВВРУ. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
26. Див.: ВКСУ. – 2000. – № 3; Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. – Кн. 2. – К., 2002. – С. 37 і наст.

Громадянське суспільство в Україні в умовах розбудови правової демократичної державності

Становлення та розвиток громадянського суспільства нерозривно пов'язані з новими політичними та економічними умовами життя країни. Це залишається одним із актуальних питань упродовж усього пострадянського періоду історії України. Воно є не стільки метою реформ, що проводяться в нашій державі, скільки неодмінною умовою їх успішної реалізації.



Юрій БАЛЬЦІЙ,
кандидат
юридичних наук,
асистент кафедри
конституційного права
Одеської національної
юридичної академії

Рух до громадянського суспільства і правової держави є одним із основних напрямів розвитку світового співтовариства, оскільки громадянське суспільство виступає своєрідним фундатором правової демократичної держави.

Становлення та розвиток громадянського суспільства нерозривно пов'язані з новими політичними та економічними умовами життя країни. Це залишається одним із актуальних питань упродовж усього пострадянського періоду історії України. Воно є не стільки метою реформ, що проводяться в нашій державі, скільки неодмінною умовою їх успішної реалізації.

Цьому питанню присвячені наукові праці багатьох вітчизняних учених, зокрема таких, як М.О. Баймуратов, В.Ю. Барков, Ю.М. Оборотов, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, Т.В. Розова, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фризький та ін. Згадані автори найбільш гостро обговорюють процеси становлення і взаємодії громадянського суспільства і правової держави – демократичне середовище реалізації громадянських цінностей: свободи, справедливості тощо. Водночас, слід зазначити, що стан розбудови та розвитку громадянського суспільства в Україні в доктринальному аспекті досліджений недостатньо. Метою цієї статті є аналіз громадянського суспільства на сучасному етапі його становлення та розвитку, розгляд окремих проблем, що потребують першочергового розв'язання: взаємодія громадянського суспільства і правової держави, забезпечення та реалізація прав і свобод людини і громадянина.

Словосполучення «громадянське суспільство» певною мірою є дещо умовним, оскільки «негромадянського» або «антигромадянського» суспільства просто не може бути. Будь-яке суспільство складається з громадян, і без них воно немислиме.

Питання громадянського суспільства історично постало як питання про найбільш розумний і доцільний устрій людського буття. Фактично йшлося про новий етап розвитку цивілізації, новий виток суспільного процесу та прогресу, який мав би одержати адекватне офіційне визнання та вираження.

Основні концептуальні положення про громадянське суспільство були сформульовані такими видатними мислителями, як Дж. Локк, А. Фергюссон, Ш.-Л. Монтеск'є, І. Кант, Г. Гегель, А. де Токвіль та ін. Пізніше, починаючи з другої половини XIX і до другої половини XX століття, про феномен громадянського суспільства майже забули, і тільки у 80-ті роки XX століття він був знову відновлений у політичній практиці.

При всій різноманітності інтерпретацій зазначеного феномену ідея громадянського суспільства, на думку Ю.М. Оборотова, покликана була нагальною потребою «окреслити коло таких відносин, куди держава не може втручатися» [1]. Такої думки дотримувався й Ю.М. Тодика, який під громадянським суспільством розумів «систему самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів і відносин, що забезпечують умови для реалізації приватних інтересів і потреб індивідів і колективів,

Головним завданням держави є насамперед реалізація прав і свобод особи. Але, аналізуючи цей аспект конституційного права в сучасній Україні, є всі підстави стверджувати, що права і свободи особи, незважаючи на ґрунтовне їх закріплення та детальну регламентацію в Конституції України, поки що не стали дійсно вищою соціальною цінністю для держави (стаття 3 Конституції України), що, по-перше, зумовлено колишньою історією нашої держави, яка упродовж тривалого часу була тоталітарною, а, по-друге, нинішніми складними політичними та соціальними проблемами.

для життєдіяльності соціальної і духовної сфер, їх відтворення і передачі від покоління до покоління» [2]. Але найбільш вдалу системно та методологічно вивірену характеристику громадянського суспільства, на наш погляд, дав М.П. Орзіх, який під громадянським суспільством розуміє «по-перше, асоціацію людей, в якій кожна людина вільна як така, що має невідчужувані права, є рівноправною з іншими членами асоціації, самостійна у виборі громадянського стану; по-друге, це позадержавні (інституціоналізовані в громадські об'єднання) асоціації людей за соціальною, етнічною, релігійною та іншою належністю, політичними, економічними, професійними та іншими інтересами; по-третє, це формування на зазначених засадах суспільних (позадержавних) відносин, що розвиваються і функціонують на самоврядних засадах, а також шляхом самопрояву інтересів і волі окремих індивідів та їхніх асоціацій, що діють у правовільному (вільному від державно-правового впливу) просторі суспільства» [3].

Досвід найрозвиненіших держав свідчить про те, що конституційно-правові регламентація та регулювання у країнах з демократичним державним (політичним) устроєм спрямовані на підтримку громадянського суспільства, а також про те, що становлення і розвиток громадянського суспільства у позадержавній сфері суспільних відносин не означають його ізольованості від державно-правових інститутів, а допускають або передбачають сталий та інтенсивний взаємозв'язок громадянського суспільства і держави.

До речі, чинна Конституція України 1996 року [4] не оперує поняттям «громадянське суспільство», хоча свого часу, а саме – в проекті Конституції України в редакції від 1 липня 1992 року третій розділ мав назву: «Громадянське суспільство і держава» [5]. Натомість Україна проголосила мету побудови правової демократичної держави, де громадянське суспільство виступає в якості обов'язкового елемента.

Особливо важливою проблемою в розбудові громадянського суспільства в Україні, яка потребує негайного вирішення та постійної уваги, є концептуальне обґрунтування та практична нормативна регламентація взаємодії громадянського суспільства з державою. Розмежування їх повноважень, яке має місце в будь-якому суспільстві, не означає їх протистояння, протиборства чи анта-

гонізму, хоча таке часто трапляється навіть у демократичних державах. Взаємодія зазначених суб'єктів окреслює різні способи організації людського співіснування, заснованого на зіткненні, узгодженні та гармонізації інтересів індивідів.

Громадянське суспільство як суспільство громадян, що є рівними в своїх правах, суспільство, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага, є базисом держави, де держава, в свою чергу, захищає демократичні принципи самоврядування всіх недержавних організацій, які безпосередньо формують громадянське суспільство. Для цивілізованого розвитку обох феноменів необхідно створити надійний, ефективний та гармонійний механізм їх взаємодії та взаємозбагачення.

При розгляді питання становлення в Україні громадянського суспільства і правової держави в аспекті забезпечення конституційних прав людини і громадянина, головним завданням держави є насамперед реалізація прав і свобод особи. Але, аналізуючи цей аспект конституційного права в сучасній Україні, є всі підстави стверджувати, що права і свободи особи, незважаючи на ґрунтовне їх закріплення та детальну регламентацію в Конституції України, поки що не стали дійсно вищою соціальною цінністю для держави (стаття 3 Конституції України), що, по-перше, зумовлено колишньою історією нашої держави, яка упродовж тривалого часу була тоталітарною, а, по-друге, нинішніми складними політичними та соціальними проблемами.

В українському суспільстві права людини є важливим ціннісним еталоном, який, на жаль, має дуже декларативне наповнення: хоча вони й закріплені в Конституції України, але їх поки що важко втілити в життя, оскільки держава і суспільство не в змозі напрацювати ефективні правові механізми їх визнання, легалізації, реалізації, гарантування, охорони та захисту. І причина тут не тільки в історичних традиціях українського суспільства, де права людини не займали гідного місця ні в суспільній свідомості, ні в практиці діяльності держави, – а в нестабільній ситуації перехідного періоду, неналежній правосвідомості громадян, їхньому правовому нігілізмі та інфантилізмі, відсутності можливостей поліпшити добробут людей. До того ж, державні бюрократичні структури поки що

не зацікавлені в задоволенні прав людини. Занепокоєння власними інтересами затуляє від них конституційні вимоги, згідно з якими дотримання і захист прав людини виступає головним обов'язком держави.

В Україні, що вже має розвинене і соціально стратифіковане індустріальне суспільство, проблема побудови громадянського суспільства співпадає в часі з процесом розбудови держави. Але, на жаль, соціокультурним тлом для цих процесів є залишки радянського світогляду. Тому інструментом побудови нового суспільства може бути лише держава, точніше, демократична держава. Бо саме діяльність держави є серцевиною, ядром, центром, домінантою, концептом організації та трансформації соціуму у громадянське суспільство.

Сьогодні першорядним стає також завдання ефективною творчою взаємодією всіх самоврядних елементів організації суспільства в цілому – і держави, і місцевого самоврядування, і громадянського суспільства.

Однак у сучасній Україні відсутні як ринковий соціалізм, так і соціально зорієнтована економіка. В цих умовах реалізація соціальних функцій сучасної української держави за її економічної неспроможності зберігає домінуючу роль держави в забезпеченні соціальних гарантій, які здебільшого мають характер, властивий для колишньої соціалістичної держави, веде до обмеження абсолютних прав власника, посилює втручання держави в життя людини, громадянського суспільства та його інститутів.

Тому правомірним буде говорити, що конституційна характеристика України як демократичної, правової, соціальної держави має скоріше випереджальний та перспективно-телеологічний (у якості майбутньої мети) характер. У такому ж плані варто оцінювати й український варіант сучасного місцевого самоврядування, яке повинно виступати в якості неодмінного та важливого інституту громадянського суспільства. Сьогодні можна говорити лише про перші організаційні результати цієї непростой роботи у сфері нормативної регламентації місцевого самоврядування, яке повинно залучити широкі верстви населення до управління державою на різних рівнях функціонування соціуму.

Сподіваємось, що в близькому майбутньому будуть вирішені питання розмежування власності, повноважень органів та

територій відповідних територіальних громад, визначені податкові джерела формування місцевих бюджетів, створені необхідні механізми міжбюджетних відносин між суб'єктами місцевого самоврядування тощо. У цьому процесі важливо не допустити «профанації» муніципальної реформи, як це часто бувало в нашому житті з багатьма прогресивними починаннями. Деякі вчені небезпідставно побоюються, що місцеве самоврядування навряд чи перестане бути продовженням вертикалі державної влади. Очевидно, найближчими роками подальша доля місцевого самоврядування, локальної демократії залежатиме від зваженого та послідовного підходу органів державної влади до вирішення питань інституціоналізації справжнього місцевого самоврядування європейського зразка.

При цьому, безумовно, необхідно враховувати той факт, що місцеве самоврядування є важливою функціональною складовою громадянського суспільства. Саме через органи місцевого самоврядування бере початок реалізація всього того, що відноситься до поняття місцевої (локальної) демократії. А місцева демократія є основою демократії в цілому. І від рівня її розвитку та практичної реалізації у відповідних територіальних громадах села, селища, міста залежатиме й рівень реалізації важливих демократичних процесів, що відбуваються в державі, а саме – проведення виборів на якісно інших засадах (повернення до мажоритарної виборчої системи на рівні місцевих виборів).

Слід мати на увазі, що перехідна стадія до правової, соціальної держави в часі може зайняти не одне десятиліття. Тому сучасним завданням конституційного та муніципального права є об'єктивна оцінка реальних можливостей держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства, об'єднаних спільним завданням – побудови правової демократичної держави, заснованої на правовій і соціальній справедливості.

Гармонійна взаємодія існуючих у єдиному соціумі держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства необхідна також і для зміцнення загальногуманістичних ідеалів, відродження в індивідів та їхніх об'єднань віри в справедливість державних інститутів.

У сучасних умовах для забезпечення успішного просування України шляхом становлення й ефективного функціонування грома-

Вчені небезпідставно побоюються, що місцеве самоврядування навряд чи перестане бути продовженням вертикалі державної влади. Очевидно, найближчими роками подальша доля місцевого самоврядування, локальної демократії залежатиме від зваженого та послідовного підходу органів державної влади до вирішення питань інституціоналізації справжнього місцевого самоврядування європейського зразка.

Конституція України 1996 року закріпила розмаїття форм власності (включаючи приватну), багатопартійність, політичний плюралізм, широкі економічні, політичні й особисті права і свободи людини і громадянина; законодавчо передбачила можливість формування громадянського суспільства на основі приватної ініціативи, підприємництва і ринкових відносин. Усе це виступає необхідними передумовами формування дієвого громадянського суспільства.

дьянського суспільства є потреба наукового вивчення його природи і суспільного призначення як цілісного соціально-філософського та політико-правового феномену, а також окремих його інститутів у різних соціальних та історичних умовах, осмислення генези громадянського суспільства в різних країнах. Слід зазначити, що в певних колах українського суспільства (політична еліта, інтелігенція, мале та середнє підприємництво тощо) поступово зріє розуміння того, що становлення інститутів громадянського суспільства має вирішальне значення не тільки для позитивних наслідків політичної модернізації в Україні, а й для рішучих перетворень в економічній сфері, а головне – для створення умов функціонування соціальної, а потім і правової демократичної держави. При цьому доміантним тут є формування в суспільній свідомості розуміння того, що основні функції громадянського суспільства проявляють себе через інтеграцію соціуму, введення можливих соціальних конфліктів у цивілізовані рамки, створення середовища, в якому формується суспільно активний індивід [6].

Для України проблема співвідношення громадянського суспільства і влади має виключно практичний характер, зумовлений тим, що становлення громадянського суспільства проходить у досить напруженому протиборстві з державою, яка має надзвичайно неоднозначну і внутрішньо суперечливу соціально-політичну, ідеологічну й правову конфігурацію. У такій ситуації надії деяких дослідників на те, що держава піклуватиметься про розвиток громадянського суспільства, не відповідають реальному стану речей [7].

Серед важливих завдань формування правової демократичної держави і громадянського суспільства в Україні є збереження громадянської злагоди та організація належного виконання та застосування законів. Вирішальна роль у виконанні законів належить самим громадянам, які прагнуть бути громадянами правової демократичної держави [8], а у сфері застосування законів така роль належить державним інституціям.

В Україні є всі підстави для формування громадянського суспільства, оскільки держава поставила та вирішує завдання трансформації економіки на основі визнання приватної власності і підприємництва, впровадження в суспільно-політичний лад елементів демократії, зміцнення правового стану людини і громадянина. Водночас Конституція України 1996 року закріпила розмаїття форм власності (включаючи приватну), багатопартійність, політичний плюралізм, широкі економічні, політичні й особисті права і свободи людини і громадянина; законодавчо передбачила можливість формування громадянського суспільства на основі приватної ініціативи, підприємництва і ринкових відносин. Усе це виступає необхідними передумовами формування дієвого громадянського суспільства.

Таким чином, формування громадянського суспільства є однією з найважливіших умов просування України шляхом проведення економічних, політичних і правових реформ, які, передусім, спрямовуватимуться на демократизацію громадського життя, лібералізацію економіки, захист прав і свобод людини і громадянина, становлення правової демократичної держави.

Література

1. Теория государства и права в вопросах и ответах: Учебно-методическое пособие /Под ред. Ю.Н. Оборотова. – Х.: ООО «Одиссей», 2005. – С. 58.
2. Конституційне право України /За ред. Ю. М. Тодики, В.С. Журавського. – К.: «Ін Юре», 2002. – С. 187.
3. Основи правознавства: Навчальний посібник /За ред. С.В. Ківалова, М.П. Орзіха. – Одеса: «Юридична література», 2003. – С. 67–68.
4. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Конституція незалежної України: Документи, коментарі, статті. Книга перша. – К., 1995. – С. 136.
6. Левин И.Б. Гражданское общество на Западе и в России //Полис. – 1996. – № 5. – С. 118.
7. Див.: Кратюк В. Правові та політичні аспекти взаємодії громадянського суспільства і демократичної держави //Держава і право. – № 7. – С. 222–229.
8. Ярошенко В.М. Громадяни правової держави від виховання поваги до справедливості // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць. – Вип. 9. – Одеса, 2000. – С. 256.

Принцип верховенства Конституції: варіабельність деяких наслідків дії

В останні кілька десятиліть у теорії конституційного права намітились дивні тенденції. Значна кількість національних правових систем, що розбудовувались згідно з власними уявленнями про демократію, проте формально не виходячи за її межі, засвідчили невідповідність старих теорій реаліям нового часу.



Ігор СЛІДЕНКО,
завідувач кафедри
міжнародного права
та порівняльного
правознавства
Міжнародного
гуманітарного
університету
(м. Одеса), кандидат
юридичних наук

Розвиток демократії упродовж останніх двох сторіч відбувався шляхом пошуку оптимальної моделі співвідношення держави і громадянського суспільства, а також застосування адекватної системи управління, яка б базувалась на відповідних принципах. І якщо на початкових етапах розвитку конституціоналізму така категорія, як принципи, була присутня в термінах лише іманентно, то з розвитком позитивізму одним із стандартів конституцій, їх основою стали принципи організації держави і суспільства. Всі сучасні конституції по суті є деклараціями власне принципів та різних їх латентних форм.

Проте після періоду пошуку та інституціоналізації конституційних принципів настав період їх осмислення і навіть переосмислення.

Виявляється, те, що деякі принципи декларуються формально, не означає їх реальної імплементації, і навпаки. І справа смаку законодавця – декларувати нормативні принципи, чи ні, як свого часу вирішили засновники Конституції США. Проте так звані нові демократії просто-таки переповнюють принципами свої конституційні акти. При цьому не особливо переймаються їх забезпеченням і реальною дією, формалізуючи таким чином це питання і створюючи відповідну проблему. Можна скільки завгодно говорити про відокремлену судову владу згідно з відповідним принципом у Росії, Туркменістані чи Україні (список можна продовжувати і далі), проте реальність від цього не зміниться.

В останні кілька десятиліть у теорії конституційного права намітились дивні тенденції. Значна кількість національних правових

систем, що розбудовувались згідно з власними уявленнями про демократію, проте формально не виходячи за її межі, засвідчили невідповідність старих теорій реаліям нового часу. Практично цей процес розпочався з виникненням нової ланки в системі – інституту конституційної юстиції. Такий підхід уже виходив за межі класичних уявлень про розподіл влад. Далі емпірична база невідповідностей продовжувала нагромаджуватись за рахунок невирішеної проблематики з правами людини та багатьох інших питань. При цьому науковці рефлекторно реагували на ці зміни, констатуючи ситуацію, але обґрунтувати її, дати новій моделі поштовх до розвитку не спромоглися. Фактично конституційне право увійшло в період «аутизму», коли на рівні заклинань повторювались категорії «розподіл влад», «конституціоналізм» тощо – при цьому не наповнюючи їх дійсним сенсом і намагаючись уникати дійсно проблемних моментів. Із багатьох можливих еventуально варіантів вибирався так званий стандартний набір будівника державності з подальшими намаганнями пристосувати його до всіх відомих потреб. Отже, теорія конституційного права звелась до схоластичної догми. При цьому реально розбудова держави та її інститутів відбувалась відомим методом «намагань та помилок», а ще точніше – «наукового тикуну» (реформа в Україні 2004 року – найяскравіший тому приклад) з усіма відовими наслідками.

Епістемологічний підхід у конституційному праві в кращому випадку замінювався, і воно збагачувалось за рахунок суміжних галузей на зразок політології та її винаходів типу «конституційної інженерії». На наш погляд, можна говорити про сучасне кон-

Будь-яка конституційна система розпочинається з рівня функціонування принципів, які є основою будь-якої національної конституційної системи. Саме принципи задають параметри функціонування будь-якої системи, в т.ч. правової, і в т.ч. конституційної. Практично сучасна модель конституціоналізму засновувалась як система відповідних принципів, де основним, ключовим, власне, і є принцип конституціоналізму (обмеження держави Конституцією). Під його «егідою» об'єднані принципи, за допомогою яких можливо здійснювати ефективно обмеження державної влади.

ституційне право як про сукупність певних ідеологем з відповідно некритичним підходом до них. Маститі вчені забули, що теорія завжди повинна перевірятись практикою, а практика в публічному праві дещо відрізняється від чистої теорії. До певної міри склалася парадоксально абсурдна ситуація з визначенням того ж принципу розподілу влад цілковито теоретичною конструкцією, або намаганнями якимось чином примирити вторгнення держави в сферу недоторканих прав громадян. Не в останню чергу це обумовлено тим, що публічне право не є правом у справжньому розумінні цього слова, а лише до певної міри калюкою з приватного у сфері публічно-правових відносин. Відповідно, не всі основоположні принципи першого діятимуть так само в останньому (рівності, пропорційності і т.ін.).

Те, що універсальна теорія відсутня, є dokonаним фактом. Таким же фактом є й те, що теорія конституційного права знаходиться якщо не в кризі, то в передкризовому стані. Неспроможність новостворених держав не те що реалізувати на практиці, а навіть якісно імплементувати відповідні норми в більшості випадків – зайвий тому приклад. Не остання причина такого стану – заангажованість учених-правознавців. Їхній статус зводиться до рівня консультантів, які працюють на певних роботодавців, а отже, повинні обслуговувати чийсь інтереси. В деяких країнах (Україна, РФ) така заангажованість досягла безпрецедентного рівня. З іншого боку, можливо говорити про диктат класичної теорії, коли, наприклад, той же розподіл влад буквально сакралізується. Або, скажімо, йдеться про главу держави чи Конституційний Суд як органи державної влади поза дією цього принципу (?!), проте з відповідними публічними функціями, що є очевидним абсурдом. Як відомо, в основу теорії розподілу влад покладено саме функціональний принцип розподілу. Однак диктат над здоровим глуздом навряд чи зможе тривати довго, і вже зараз призводить до негативних наслідків. Найстрашніший із них – формалізація відносин у цій сфері з надією на те, що форма зможе компенсувати сутність. Звідси абсентеїзм, корумпованість еліти та низка інших негативних наслідків. На штампи перетворились цілі галузі публічного права. Відбувається негативна дифузія власне правових і неправових галузей. У більшості

трансформаційних країн термін «демократія» втратив свій первинний сенс і звівся до рівня цензурної лайки. Ситуація не є несподіваною. Те, що починається як утопія, завжди закінчується як суміш фарсу і трагедії. Держава мрії Аристотеля та Платона так і залишилася мрією не в останню чергу через консервацію ідеології пошуку в сфері публічного права. Тому основним завданням сьогодення є пошук альтернативних моделей державного устрою і гармонізація існуючих. Не примирення ідеологічних артефактів, а саме гармонізація існуючих теорій та створення нових.

Розвиток конституційно-правової матерії відбувався шляхом її поступового ускладнення. Створювались нові правові сенси, конструкції, реальності. Завдання науки конституційного права полягало в їх доктринальному обґрунтуванні, забезпечуючи таким чином динаміку конституційного будівництва.

Будь-яка конституційна система розпочинається з рівня функціонування принципів, які є основою будь-якої національної конституційної системи. Саме принципи задають параметри функціонування будь-якої системи, в т.ч. правової, і в т.ч. конституційної. Практично сучасна модель конституціоналізму засновувалась як система відповідних принципів, де основним, ключовим, власне, і є принцип конституціоналізму (обмеження держави Конституцією). Під його «егідою» об'єднані принципи, за допомогою яких можливо здійснювати ефективне обмеження державної влади. Серед основних – принцип демократичного управління, розподіл влад, місцевого самоврядування тощо. Сукупно вони складають функціональну основу сучасної демократичної держави. Як правило, сучасні конституційні системи тією чи іншою мірою декларують їх на рівні конституцій, створюючи, таким чином, «фасад» демократичного управління. Незважаючи на те, що більшість із вказаних принципів мають понад двохсотлітню історію, і їх доктринальне походження не викликає сумнівів, оскільки перевірене часом, стверджувати те, що розвиток системи принципів завершився, а існуючі – складають вичерпаний перелік, навряд чи доцільно. Більше того, навіть існуючі, «внорматизовані» принципи потребують серйозного доопрацювання, оскільки іманентні контраверсії в їх конструкції,

як-от, розподіл влад, дають значні «збої» в роботі, не розв'язуючи існуючої проблематики, а поглиблюючи її (дискусії щодо контрольної гілки влади).

Навіть сьогодні дискусійними є питання формального декларування відповідних принципів, їх «*minimum minimumum*» для інституціоналізації державної моделі, яка відповідає принципу конституціоналізму. Проблема ця менш актуальна для існуючих «демократій», оскільки має переважно теоретичний аспект. Однак для держав, які здійснюють трансформаційний перехід від авторитаризму до демократії, вона є чи не найважливішою, оскільки формальне, зовнішнє копіювання інститутів західної демократії зазвичай не приносить бажаних результатів.

Проте проблема існує і значить є актуальною для держави з будь-яким ступенем розвитку демократичних інститутів, оскільки існуючі форми держави навряд чи ідеальні, і шляхи її ідеалізації є основою пошуків у галузі сучасного конституційного права. Прикладом цьому може стати виникнення таких нових напрямів конституційного права, як конституційна інженерія. Актуальність цієї теми підтверджується великою кількістю досліджень як самостійного, так і комплексного характеру [1]. Як свідчить аналіз праць О. Пферсмана, Т. Аллана, Б. Таманаги, Е. Геллнера, Д. Валадеса, В. Шаповала, В. Чиркіна, Т. Хабрієвої, С. Авак'яна, І. Кравця та багатьох інших науковців, ця проблематика характерна і для Сходу, і для Заходу, і для розвинених демократій, і для тих, які щойно розвиваються. Причому, різнобій думок свідчить про явну неоднозначність та дискусійність цього питання.

Структурні особливості сучасних конституцій. Критикувати Конституцію України з точки зору особливостей її структури, змісту та юридичної техніки – справа досить проста, проте невдячна. Щодо юридичної техніки вона – «вчорашній день», хоча, на мій погляд, існувала можливість створити концептуально новий і за змістом, і за структурою акт.

Думається, що цілком перспективним напрямом зі створення конституцій нового типу є закріплення фундаментальних основ держави та суспільства на рівні принципів з виокремленням їх у самостійний розділ, при цьому віддаючи пріоритет

інструментальним принципам, а не загальним деклараціям. Ще точніше – будь-який загальний принцип, а він зазвичай має фундаментальний характер, повинен розкриватися допоміжними, інструментальними принципами.

Сьогодні інструментарій реалізації Конституції, і насамперед тлумачення, сукупно з прямою дією конституційних норм дає можливість для реалізації будь-яких норм, у тому числі й принципів. Отже, існує можливість для створення Конституції, загальної за змістом, яка містить переважно принципи загального та інструментального характеру без надмірної її деталізації.

Очевидною перевагою такої Конституції є вирішення проблеми стабільності Основного Закону. Гнучкість Конституції забезпечується законодавцем і органом конституційного контролю відповідно до їх функцій. Сам же конституційний рівень може залишатися незмінним як завгодно довго. Відтак «кінець історії» в сенсі ліберальної демократії може стати і кінцем історії щодо Конституції. Інший аспект цієї ж проблеми – внесення змін до Основного Закону. Незважаючи на існуючу практику, на нашу думку, це явище екстраординарне, адже практично за умов зміни Конституції змінюється правова реальність, причому на рівні першооснови. Взагалі-то, за великим рахунком, розвиток Конституції шляхом внесення постійних змін до неї є розвитком проблем, пов'язаних із гармонізацією її архітектоніки і т.ін. Запропонований принцип структуризації Основного Закону дає змогу уникати цих проблем.

Теорія Кельзена свідчить про необхідність створення спеціального органу, який би забезпечував верховенство Конституції. Проте в ній не йдеться про те, якою власне повинна бути Конституція, чим вона має вирізнитися. Різність підходів до створення Конституції дає різні приклади інституціоналізації такого органу. Універсальна Конституція сприяє створенню універсального органу з її захисту.

Конституційні принципи. Сучасними дослідниками Конституції підмічено, що існуюче конституційне право побудоване всього на кількох структурних принципах [2], які мають фундаментальний характер [3]. Причому зазначається неможливість встановити зміст цих принципів, з огляду лише на їх назву [4].

Цілком перспективним напрямом зі створення конституцій нового типу є закріплення фундаментальних основ держави та суспільства на рівні принципів з виокремленням їх у самостійний розділ, при цьому віддаючи пріоритет інструментальним принципам, а не загальним деклараціям. Ще точніше – будь-який загальний принцип, а він зазвичай має фундаментальний характер, повинен розкриватися допоміжними, інструментальними принципами.

Проблема забезпечення принципів загального характеру. Ієрархія принципів. Як і у випадку з нормами права, серед конституційних принципів повинна існувати певна ієрархія. Проте класифікатором цієї ієрархії виступає не юридична сила, а ступінь загальності.

Науковцями і раніше ставилось питання про принципи вищого рівня, зокрема про те, що вони повинні бути досить визначеними [5]. Окрім того, щоб бути «юридично корисним», рівність принципів має бути віднесена до конституційного рангу [6].

На нашу думку, загальна Конституція повинна складатися з двох груп принципів. Перша група складається з так званих загальних або структуроутворюючих принципів (верховенство Конституції, розподіл влад тощо). Друга – має характер інструментальних принципів, тобто таких, які забезпечують можливості для реалізації та розкривають сенс основних принципів.

Нині аксіоматичним є той факт, що принципи – це основа сучасної держави в усіх її проявах, у тому числі в праві. Декларуючи і закріплюючи систему принципів, ми маємо змогу описати в загальних виразах всі особливості держави та її правової системи. Деталізація їх повинна вирішуватися на нижчих рівнях ієрархії порівняно з Конституцією. Такий підхід дає змогу зменшити кількість колізій між Конституцією та чинним законодавством, з одного боку, а з іншого – уникнути формального маніпулювання деталізованими нормами Конституції в роботі органу конституційного контролю. Окрім цього, практичне використання такої Конституції набагато легше, а стабільність її підвищується. Таким чином, ми маємо змогу позитивно вирішити парадокс сталості/мінливості Конституції. Щоправда, за таких умов гнучкості Конституції надаватиме законодавець і орган конституційного контролю. В результаті ми маємо суміш американської супержорсткої Конституції з британською супергнучкою.

На наш погляд, сьогодні існує проблема забезпечення принципів загального характеру через їх надмірну загальність, подекуди невизначеність, а інколи – декларативність. З цієї точки зору ієрархія принципів, що містить структуроутворюючі та інструментальні принципи, дає змогу уникнути або нівелювати вказані недоліки загальних принципів. У цьому сенсі можна говорити

про принципи першого і другого порядку з точки зору їх структурної організації.

Верховенство Конституції та деякі наслідки його дії. Принцип верховенства Конституції означає те, що в системі нормативних актів вона має вищу юридичну силу, а отже, всі інші нормативні акти повинні їй відповідати (не суперечити). Цей принцип досягається шляхом здійснення контролю над актами і діями, які мають нормативний характер, у випадку коли вони, на думку суб'єктів правозастосування, створюють колізію або коли така колізія виявляється в ході правозастосування. Тобто контроль є способом забезпечення верховенства Конституції.

Для з'ясування необхідності встановлення системи принципів розглянемо, наприклад, структуру статті 8 Конституції України. Ця стаття складається з трьох частин. Частина перша встановлює принцип верховенства права. Частина друга встановлює принцип верховенства Конституції та розкриває сенс цього принципу. Частина третя встановлює принцип прямої дії Конституції з відповідним уточненням щодо його застосування відносно прав і свобод людини і громадянина.

Не вдаючись до критики юридичної техніки авторів Конституції, почнемо з того, що між цими принципами не існує причинно-наслідкового зв'язку. З принципу верховенства права абсолютно не впливає принцип верховенства Конституції, ну а щодо формулювання принципу прямої дії, то краще було б його взагалі не формулювати, ніж встановлювати його необмежену дію стосовно всіх норм Конституції і загального, і спеціального характеру. Який сенс розміщувати всі ці сентенції в одну норму – невідомо. На нашу думку, принципи Конституції повинні бути сформульовані у вигляді окремих норм, причому загальний принцип (структуроутворюючий) повинен розкриватися за допомогою додаткових принципів. Таким чином, принцип верховенства Конституції, оскільки він є структуроутворюючим, має розкриватися за допомогою кількох допоміжних інструментальних принципів з природою, що їх забезпечує. Тобто перша частина норми складається із самого принципу, друга – повинна вказувати, яким чином він забезпечується (ієрархія норм та їх охорона). І третя частина норми має містити основу забезпечення цього принципу –

Загальна Конституція повинна складатися з двох груп принципів. Перша група складається з так званих загальних або структуроутворюючих принципів (верховенство Конституції, розподіл влад тощо). Друга – має характер інструментальних принципів, тобто таких, які забезпечують можливості для реалізації та розкривають сенс основних принципів.

Верховенство Конституції є цілковито теоретичною сентенцією. Як наслідком дії розподілу влад є їх баланс у вигляді стримування противаг, так наслідком дії верховенства Конституції є конституційний контроль. Таким чином, фундаментальність верховенства Конституції виявляється в тому, що воно започатковує цілий напрям діяльності органів публічної влади – охорону Конституції і власне її квінтесенцію – конституційний контроль.

контроль (конституційний). Сам по собі конституційний контроль можна виразити якщо не у вигляді відповідної лінгвістичної конструкції, то хоча б у вигляді відповідного сенсу. Таким чином, охорона Конституції, контроль загалом, і конституційний зокрема, знайдуть своє інституційне забезпечення в Конституції. Важливість цих категорій, які, безумовно, належать до конституційного рівня, – беззаперечна.

Тут слід зазначити, що принцип «конституційного контролю» як інструментальний принцип, що забезпечує «верховенство Конституції»: а) знайшов втілення на рівні Конституції, непрямо – у вигляді норм про її верховенство, або підтвердився практикою (США); б) на рівні прецеденту принцип конституційного контролю вже відобразився в справі *Marbury v. Madison*.

Як і розподіл влад, верховенство Конституції є цілковито теоретичною сентенцією. Як наслідком дії розподілу влад є їх баланс у вигляді стримування противаг, так наслідком дії верховенства Конституції є конституційний контроль. Таким чином, фундаментальність верховенства Конституції виявляється в тому, що воно започатковує цілий напрям діяльності органів

публічної влади – охорону Конституції і власне її квінтесенцію – конституційний контроль.

Юридичне закріплення інструментальних принципів стосовно принципу верховенства Конституції означає:

1. Конституційну легалізацію охорони Конституції у вигляді відповідної норми, яка в ієрархії займає вище становище.

2. Гарантію її реалізації.

3. Основу для функціонування інституту конституційного контролю.

4. Існування можливості перевірки будь-якого акта чи дії, які мають ознаки нормативності до Конституції.

5. Інституціональний захист Конституції на рівні принципу.

Таким чином, інструментальні принципи стають практичним виявом контрольної функції в державі і дають змогу її легалізації в межах окремого функціонального напрямку реалізації публічної влади, а теза про ХХ століття як століття «конституційного контролю» [7] знайде своє продовження і в ХХІ, оскільки не всі проблеми цього інституту, на наш погляд, були вирішені. Однак було якісно поставлено питання, а справа пошуку адекватних відповідей – за майбутнім.

Література

1. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М., 2000.; Валадес Д. Контроль над властью. – М., 2006; Верховенство права. – М., 1992.; Геллер Э. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники. – М., 1995; Задонский В.А. Эффективная государственность. – М., 2006; Исаев М.А. Механизмы государственной власти в странах Скандинавии. – М., 2004; Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. – СПб, 2005; Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М., 2002; Разделение властей. – М., 2004.; Соколов А.И. Правовое государство: от идеи до её материализации. – Калининград, 2002; Стецюк П. Основы теории конституции та конституціоналізму. Частина перша. – Львів, 2003; Таманага Б. Верховенство права. – К., 2007.; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. – М., 2005; Четвернин В.А. Демократическое конституцион-

ное государство: введение в теорию. – М., 1993.; Чиркин В.Е. Конституция. Российская модель. – М., 2004; Шайо А. Самоограничение власти. – М., 1999; Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. – М., 1997.; Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств. – М., 1995; Allan T.R.S. Law, Liberty, and Justice. The Legal Foundations of British Constitutionalism. Oxford: Clarendon Press, 1993.

2. Пферсманн О. Понятие разделения властей и проблема «власти во власти» //Конституционный суд как гарант разделения властей. Сб. доклад. – М., 2004. – С. 275.

3. VfSlg 2455\1952

4. Пферсманн О. Указ. соч. – С. 275.

5. Там само.

6. Там само. – С. 278.

7. Rousseau D. La justice constitutionnelle en Europe. – P.,1998. – P. 9.

Феномен біцефалізму виконавчої влади у процесі конституційного розвитку України

Одним із ключових аспектів конституційного розвитку України за роки її незалежності стали процеси, які відбувались у системі державної влади і стосувались не лише визначення сфери конституційних повноважень тих чи інших органів державної влади, а й специфіки їх взаємодії.

В цьому контексті, на наше переконання, процес конституційно-правового розвитку охоплює не лише період від прийняття Конституції України 1996 року і до подій, пов'язаних із внесенням змін до Конституції України у 2004 році (маємо на увазі Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року), а й більш ранній період (1991–1996 роки), у ході якого відбувався активний конституційний пошук найбільш оптимальної моделі, яка б визначила загальну конструкцію державної влади в Україні.

Актуальність звернення до окремих аспектів процесу конституційного розвитку України видається особливо актуальним з огляду на те, що цей процес триває досі. Це пояснюється не лише загальними причинами, пов'язаними з тим об'єктивним впливом, який мають суспільство і право на розвиток будь-якої конституції, а й необхідністю формування насправді ефективної системи державної влади, яка була б здатна виконувати свої конституційні завдання, сприяти забезпеченню прав і свобод як суспільства в цілому, так і кожної людини. Зокрема, коли йдеться про ситуацію, яка склалась у системі державної влади України, слід визнати, що до сьогодні вона зазнає негативного впливу тих чинників, які сформувались ще наприкінці 90-х років ХХ століття. Одним із таких факторів, на нашу думку, виступає феномен біцефалізму у виконавчій владі, який потребує ретельного наукового конституційно-правового осмислення і вирішення. Для науки конституційного права цей феномен є відомим і вже ставав предметом уваги багатьох фахівців. Однак, як зау-

важував російський дослідник А. Мішин, у кожному конкретному випадку ми повинні чітко усвідомлювати, якими саме конституційними чинниками спричинена поява цього феномену і які наслідки для системи державної влади він тягне за собою.

Наголошуючи на актуальності дослідження феномену біцефалізму виконавчої влади в процесі конституційного розвитку України, слід зазначити, що ця проблема в сучасній Україні так і не знайшла свого остаточного вирішення, адже ми й досі спостерігаємо відсутність належного конституційного збалансування в системі функціонування як самої виконавчої влади, так і її взаємодії із законодавчою владою та Президентом України. Отже, аналіз цієї проблематики з точки зору науки конституційного права має і свою практичну складову, пов'язану з розробкою наукових рекомендацій щодо вдосконалення конституційного регулювання статусу та відносин між вищими органами державної влади.

Таким чином, ставлячи за мету дослідити феномен біцефалізму виконавчої влади в процесі конституційного розвитку України, ми повинні послідовно вирішити наступні завдання: а) дослідити зміст поняття біцефалізму в функціонуванні виконавчої влади; б) проаналізувати специфіку впливу сформованої в Україні моделі на взаємовідносини виконавчої та законодавчої гілок державної влади; в) окреслити специфіку сучасного стану виконавчої влади після прийняття змін до Конституції України в контексті усунення феномену біцефалізму.

Переважною більшістю сучасних конституціоналістів та фахівців у галузі адмі-



Костянтин БАБЕНКО,
суддя, кандидат
юридичних наук

Сама модель розмежування інституту глави держави з виконавчою владою є цілком нормальним для сучасної зарубіжної конституційної практики явищем і зафіксована в конституціях багатьох демократичних держав. Однак проблема взаємодії в системі «глава держави – виконавча влада» виникає не через те, що ці дві влади розмежовані, а тому, що їх повноваження далеко не завжди чітко регламентуються на рівні конституційного законодавства.

ністративного права біцефалізм у функціонуванні виконавчої влади загалом пов'язується з формуванням специфічних відносин у системі «глава держави – уряд», коли будучи не віднесеним до системи виконавчої влади, глава держави однак має достатньо широкі повноваження для впливу на дії як уряду, так і всієї виконавчої вертикалі влади. Сама модель розмежування інституту глави держави з виконавчою владою, як зазначають автори монографії «Сучасна трансформація і державне управління в Україні», є цілком нормальним для сучасної зарубіжної конституційної практики явищем і зафіксована в конституціях багатьох демократичних держав. Однак проблема взаємодії в системі «глава держави – виконавча влада» виникає не через те, що ці дві влади розмежовані, а тому, що їх повноваження далеко не завжди чітко регламентуються на рівні конституційного законодавства. Як приклад достатньо згадати бодай ситуацію, яка упродовж тривалого часу існувала в Україні, коли прямо передбачений Конституцією України Закон «Про Кабінет Міністрів України» не приймався протягом десяти років після прийняття Конституції. Тому, вживаючи поняття «біцефалізм виконавчої влади» в сучасному конституційному праві, маємо на увазі: а) така система функціонування виконавчої влади, коли на її дії має сильний вплив інший орган державної влади, структурно до неї не віднесений; б) негативний феномен такого конституційного збалансування повноважень у системі державної влади, коли відповідальність за дії у сфері виконавчої влади не рівною мірою розподіляється між суб'єктами, які здійснюють вплив на прийняття тих чи інших рішень.

Саме в другому з наведених значень ми застосовуватимемо поняття «біцефалізм». Вживаючи його, ми матимемо на увазі специфічне конституційно-правове явище, яке характеризується невідповідністю функціональної та організаційної структур системи виконавчої влади (коли з'являються органи державної влади, структурно не віднесені до системи виконавчої влади, але за своїми функціями її доповнюють і функціонально входять до неї), що супроводжується нечіткістю законодавчого регулювання відносин між органами виконавчої влади (насамперед урядом) й інститутом глави держави, а також безвідповідальністю глави держави за ті дії у

сфері виконавчої влади (в ході формування та функціонування уряду), на які він має безпосередній вплив.

Серед вітчизняних конституціоналістів, які безпосередньо займалися цим питанням, слід згадати насамперед ім'я Віктора Погорілка. На його думку, проблема конституювання декількох центрів впливу на процес формування і функціонування виконавчої влади (тобто феномен біцефалізму) виникає через нечіткість конституційного визначення форми державного правління, коли порушується певна логіка зв'язку, властива відноsinам різних органів державної влади в умовах різних типів форм державного управління. Особливо рельєфно ця проблема спостерігається в умовах змішаних республік, коли ми не можемо чітко вказати, в який саме спосіб і хто формує уряд, хто має вирішальні важелі конституційного впливу на нього. Характеризуючи специфіку формування виконавчої влади, як вона встановлювалась Конституцією України 1996 року, В. Погорілко зазначав, що хоча український парламент і не можна було вважати повністю усуненим від процесу формування виконавчої влади (адже відповідно до Конституції України 1996 року Верховна Рада України вирішувала питання надання згоди на призначення Президентом Прем'єр-міністра, могла прийняти резолюцію недовіри уряду, що мало своїм наслідком його відставку, розглядала та приймала рішення щодо схвалення програми діяльності уряду тощо), але все-таки його можливості в цьому плані були суттєво обмеженими. Такого ж висновку дійшов і відомий вітчизняний фахівець у галузі парламентського права В. Опришко, який, аналізуючи повноваження українського парламенту в частині формування уряду, вказував на відносно низьку питому вагу парламенту в цьому процесі. Це, на його думку, не сприяло ані розвиткові парламентаризму в Україні, ані стабілізації відносин між парламентом, урядом і Президентом. Про негативний вплив фактору існування «подвійного центру» на взаємовідносини виконавчої і законодавчої гілок державної влади вказують Є. Ольховський та Б. Ольховський. Аналізуючи специфіку взаємодії цих гілок державної влади до конституційної реформи 2004 року, згадані автори пишуть, що важливим чинником, який значно ускладнював таку взаємодію, була можливість Президента (який формально не був

главою виконавчої влади) втручатися в ці взаємовідносини.

Доволі цікаве пояснення феноменам неузгодженості різних конституційних норм, наслідком чого став фактичний біцефалізм виконавчої влади, дає визнаний фахівець у галузі конституційного права, суддя Конституційного Суду України у відставці П. Євграфов. Він зазначає, що Конституція 1996 року хоча й закріпила президентсько-парламентську форму правління, але насправді, за словами судді Конституційного Суду П. Є. Євграфова, «Україна стала президентською республікою в неklasичному (нетиповому) вигляді – фактично Президент залишався главою не лише держави, а й виконавчої влади, йому було надано право достроково припиняти повноваження парламенту, в останнього були відсутні повноваження впливати на процес формування уряду, за винятком надання згоди на призначення Прем'єр-міністра, та порушувати питання про недовіру Кабінету Міністрів... суспільство, таким чином, отримало змішану форму правління в не найкращому її вигляді».

По суті, подібний біцефалізм виконавчої влади (коли поряд з урядом як вищим органом виконавчої гілки влади існує ще й інститут президента, який формально не включений до неї, але має вагомий вплив на всі її дії) зумовлював складність у взаємовідносинах між законодавчою і виконавчою владою, оскільки більшість тих змін у діяльності уряду, яких вимагав парламент, могли бути реалізованими лише через посередництво Президента. По суті, саме це мав на увазі В. Мельниченко, коли визначав специфікою української конституційної моделі функціонування державної влади те, що в своїх основних рисах вона не була ані дуалістичною (змішаною), ані парламентською. У цьому сенсі надзвичайно показовою є характеристика інституту президентства в Україні, надана В. Авер'яновим. Він, зокрема, писав: «...хоча Президент України і є носієм важливих повноважень виконавчої влади (тобто в певному розумінні є її суб'єктом), проте структурно він не входить до системи органів виконавчої влади і, маючи юридичний титул «глави держави», не є «органом виконавчої влади». Утім, оскільки проблема трансформацій інституту президента не становить предмета здійснюваного нами дослідження, то ми надалі уникатимемо її аналізу.

Нині ж достатньо вказати на те, що

зіткнення поглядів щодо доцільності чи недоцільності офіційного конституційно-юридичного включення Президента до структури виконавчої влади відбилась ще на перших етапах розробки проекту Конституції України у 90-х роках минулого століття. Так, у багатьох альтернативних проектах Конституції передбачалось, що Президент мав бути одночасно і главою держави, і главою виконавчої влади. До речі, в цьому контексті не можна не згадати й Конституційний договір між Президентом України та Верховною Радою України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року, стаття 19 якої містила чітку норму: «Президент України є главою держави і главою державної виконавчої влади України. Президент України як глава держави представляє Україну як у внутрішньодержавних, так і у зовнішніх відносинах. Президент України як глава державної виконавчої влади здійснює цю владу через очолювані ним уряд – Кабінет Міністрів України – та систему центральних і місцевих органів державної виконавчої влади».

Варто також відмітити, що ідея усунення можливостей формування двох центрів прийняття рішень у сфері виконавчої влади усвідомлювалась вітчизняними фахівцями ще на самому початку новітнього етапу конституційного процесу в Україні. Зокрема, в концепції нової Конституції України, яка була схвалена Верховною Радою Української РСР ще 19 червня 1991 року, передбачалось, що Президент є як главою держави, так і главою виконавчої влади в республіці. До того ж, перелік повноважень Президента структурно містився у розділі, який мав назву «Органи виконавчої влади». Зараз ми свідомо згадали цю концепцію, оскільки тоді її положення були підтримані не лише державними діячами та політиками, а й рядом таких вельми поважних науковців і юристів, як В. Тацій, М. Козюбра, Л. Юзьков, А. Мацюк, Ю. Шемшученко та ін. Дещо пізніше, в проекті Конституції України, винесеному Верховною Радою України на всенародне обговорення в редакції від 1 липня 1992 року, глава 20 «Виконавча влада» також розпочиналась з розділу, який був присвячений врегулюванню конституційно-правового статусу Президента. Причому, стаття 175

Конституція 1996 року хоча й закріпила президентсько-парламентську форму правління, але насправді, за словами судді Конституційного Суду П. Є. Євграфова, «Україна стала президентською республікою в неklasичному (нетиповому) вигляді – фактично Президент залишався главою не лише держави, а й виконавчої влади, йому було надано право достроково припиняти повноваження парламенту, в останнього були відсутні повноваження впливати на процес формування уряду, за винятком надання згоди на призначення Прем'єр-міністра, та порушувати питання про недовіру Кабінету Міністрів... суспільство, таким чином, отримало змішану форму правління в не найкращому її вигляді».

Останнім часом доволі часто можна зустріти тезу, що в Україні здійснено перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління. На перший погляд, це дає змогу до певної міри охарактеризувати реформи, які відбулися внаслідок прийняття змін до Конституції України. Але при цьому саме питання усунення феномену подвійного центру в діяльності виконавчої влади таки залишається.

проекту практично дослівно відтворювала положення концепції 1991 року і містила таку норму: «Главою держави і виконавчої влади є Президент України». В наступних проектах Конституції (починаючи від проекту Конституції в редакції від 27 травня 1993 року) посади глави держави та глави виконавчої влади було розмежовано. Однак, попри це, доволі чітко зберігалася ідея функціональної належності Президента до виконавчої влади. Показовою в цьому сенсі може бути норма статті 144 (проект Конституції України від 27.05.1993 року), яка передбачала, що «Президент України здійснює загальне керівництво Кабінетом Міністрів України і спрямовує його виконавчу діяльність».

Зрештою, як відомо, Конституція України 1996 року (яка, по суті, базувалась на проекті Конституції України, що був схвалений Конституційною комісією України 23 листопада 1993 року) все ж запропонувала модель, яка передбачала, що Кабінет Міністрів України (як вищий орган у системі органів виконавчої влади) відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України. Загалом, подібна конституційна модель мала всі права на існування. До речі, у висновку Венеціанської Комісії від 11 березня 1996 року щодо проекту Конституції не містилось жодних зауважень стосовно подібного способу визначення конституційно-правового статусу уряду. Більше того, як засвідчує аналіз окремих коментарів представників Венеціанської Комісії, статус Президента сприймався ними як такий, що мав функціонально належати до сфери виконавчої влади. Зокрема, в загальних коментарях до розділу, присвяченого уряду та іншим органам виконавчої влади, вказувалось, що формування уряду має відбуватися в такий спосіб, щоби він був здатний найбільш ефективно й компетентно втілювати політичну програму Президента. Тому значна частина зауважень стосувалась саме доцільності спрощення процедурних можливостей для Президента формувати персональний склад уряду.

Однак політико-правовий розвиток України у другій половині 90-х років минулого століття – на початку нинішнього століття виявив серйозні вади запропонованої Конституцією України 1996 року моделі функціонування виконавчої влади, на яку мали безпосередній вплив як уряд на чолі з

Прем'єр-міністром, так і Президент. На нашу думку, зазначені проблеми можуть бути класифіковані в дві основні групи. З одного боку – це проблеми, пов'язані з ефективністю функціонування самої виконавчої влади та її стабільністю. З іншого – проблеми ширшого контексту, пов'язані із взаємодією виконавчої влади, законодавчої влади і Президента. Перша група проблем уже детально проаналізована в цій низці фундаментальних досліджень, присвячених виконавчій владі. Це насамперед фахові розробки таких авторів, як А. Авер'янов, О. Андрійко, Н. Нижник, І. Голосніченко, О. Валевський та ін., а також численні індивідуальні й колективні монографії на цю тему. Тому наразі ми пропонуємо звернутися до іншої групи проблем, оскільки саме вони, на нашу думку, викликають особливе занепокоєння у зв'язку з ситуацією, що склалася в Україні після прийняття змін до Конституції України і Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 року.

Останнім часом доволі часто можна зустріти тезу, що в Україні здійснено перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми правління. На перший погляд, це дає змогу до певної міри охарактеризувати ті реформи, які відбулися внаслідок прийняття змін до Конституції України. Але при цьому саме питання усунення феномену подвійного центру в діяльності виконавчої влади таки залишається. Справді, зміна способу формування уряду призвела до того, що нині уряд формується на основі утвореної в парламенті коаліції партій та блоків, що пройшли до парламенту і утворили в ньому депутатські фракції. Це дає можливість значно чіткіше встановити не лише зв'язок між діяльністю уряду і парламентом (адже раніше парламент дійсно був серйозно обмежений у своїх можливостях впливати на дії уряду і не мав жодних обов'язків співпрацювати з урядом в частині прийняття необхідних для реалізації програми діяльності уряду законів), а й визначити безпосередню відповідальність парламентської коаліції за стан справ у сфері виконавчої влади, за те, наскільки ефективно законодавці підтримували сформований ними уряд через прийняття необхідних законів.

Однак сама процедура формування уряду, на наше переконання, досі не може вважатися такою, що повною мірою гарантує єдність і стабільність його діяльності. Річ у

Феномен біцефалізму у функціонуванні виконавчої влади являє собою таку специфічну властивість її конституційної структури, коли на її формування та прийняття важливих виконавчих рішень мають вплив органи, що структурно до неї не належать. У конституційному розвитку України органом, який являв собою один із центрів виконавчої влади, був Президент України: він функціонально відносився до виконавчої влади, але формально і структурно до неї не належав. Негативними наслідками такого конституційно-правового біцефалізму стали нестабільність урядової діяльності, слабкість інституційно-правових зв'язків по лінії «уряд – парламент», розмитість та нечіткість конституційної відповідальності в сфері виконавчої влади.

тім, що відповідно до статті 114 чинної нині Конституції Міністр оборони України та Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, тоді як інші члени Кабінету Міністрів призначаються Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра України. Фактично вже у 2006 році після формування парламентської коаліції зазначена конституційна модель виявила свої перші вади, оскільки сталося так, що міністри, які обійняли ці посади, діяли не стільки як представники уряду, скільки як представники Президента, що спричинило виникнення конфліктів між ними та іншими членами уряду. Разом із тим, запропонована чинною Конституцією модель формування уряду так і не дає відповіді на питання, що робити у тих випадках, коли Президент за тих чи інших причин не вносить до парламенту кандидатури для призначення на ці дві міністерські посади, або ж якщо парламент відхиляє всі запропоновані Президентом кандидатури.

До певної міри спробою відповіді на ці складні запитання, які реально стосуються забезпечення нормального режиму функціонування уряду й очолюваної ним системи виконавчої влади, стало прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Нагадаємо, що стаття 9 встановлювала такий порядок призначення на посади міністрів у разі невнесення їх кандидатур Президентом: а) у разі невнесення Президентом України до Верховної Ради України кандидатур на посади Міністра оборони України чи Міністра закордонних справ України у строк, визначений частиною першою цієї статті, подання про призначення на відповідні посади вноситься до Верховної Ради України коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді; б) рішення коаліції про внесення до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України приймається на загальних зборах коаліції та підписується керівниками депутатських фракцій, що входять до складу коаліції; в) подання про призначення Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України підписуються керівниками депутатських фракцій, що входять до складу коаліції, та оголошуються на пленарному засіданні особою, уповноваженою рішенням коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Зараз ми не беремося оцінювати консти-

туційність цих норм закону, але цілком очевидно, що логіка законодавця з прийняттям цього закону є зрозумілою, оскільки прогалини, які об'єктивно існують в Конституції, повинні бути заповнені в чинному законодавстві. Більше того, законодавець повинен враховувати всі можливі ситуації (в тому числі й ту, коли Президент і уряд представляють різні політичні сили) й надати чіткий і зрозумілий алгоритм вирішення тих проблем, які можуть виникати в процесі формування уряду. На жаль, сьогодні ми спостерігаємо граничну заповненість питання про розподіл повноважень між урядом і парламентом, з одного боку, і Президентом – з іншого. Однак зволікання з вирішенням цих проблем, спроби перевести їх з площини конституційного права в площину політичної доцільності можуть призвести лише до того, що феномен біцефалізму виконавчої влади буде відроджено в Україні в ще більш спотвореній і небезпечній для її майбутнього конституційного розвитку формі.

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо сформулювати наступні висновки:

1. Феномен біцефалізму у функціонуванні виконавчої влади являє собою таку специфічну властивість її конституційної структури, коли на її формування та прийняття важливих виконавчих рішень мають вплив органи, що структурно до неї не належать. У конституційному розвитку України органом, який являв собою один із центрів виконавчої влади, був Президент України: він функціонально відносився до виконавчої влади, але формально і структурно до неї не належав. Негативними наслідками такого конституційно-правового біцефалізму стали нестабільність урядової діяльності, слабкість інституційно-правових зв'язків по лінії «уряд – парламент», розмитість та нечіткість конституційної відповідальності в сфері виконавчої влади.

2. Запровадження моделі «подвійного центру» у функціонуванні виконавчої влади в Україні в процесі роботи над проектами і прийняттям Конституції України 1996 року стало результатом не так науково обґрунтованого правового рішення, як політичного компромісу, який залишив відкритими цілий ряд складних суто конституційних проблем у врегулюванні взаємовідносин між Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України. Тому одним із стимулів конституційної ре-

форми 2004 року стало прагнення усунути зазначену ваду у функціонуванні виконавчої влади. Хоча остаточно ця проблема так і не була розв'язана, що спричинило прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

3. На сьогодні важливим завданням є узгодження положень Закону України «Про Кабінет Міністрів України» з нормами чинної Конституції України. Правовим рішенням цієї проблеми може бути рішення Конституційного Суду. Політичний спосіб розв'язання цього питання передбачає або внесення парламентом змін до чинного закону (можливо – прийняття нового Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), або внесення чергових змін до Конституції України. Але в будь-якому разі відтворення в сучасних умовах усього негативного конституційно-правового досвіду, пов'язаного із запровадженням в Україні моделі «подвійного цент-

ру» у функціонуванні виконавчої влади, видається вкрай небажаним кроком у процесі подальшого конституційного розвитку.

Фактично, в цій статті нами було окреслено лише основні питання, які постають у зв'язку із збереженням в Україні (хоча й у дещо видозміненій формі) моделі «подвійного центру» у функціонуванні виконавчої влади. Але, на наше переконання, ці питання в жодному разі не повинні бути замулені в поточних політичних суперечках, оскільки насправді вони стосуються не стільки того, хто і скільки матиме владних повноважень, а того, якою буде загальна конституційна конструкція системи державної влади в Україні і наскільки ефективно функціонуватиме така її гілка, як виконавча влада. Тому окреслена нами тема є перспективним напрямом досліджень не лише в суто теоретичному, а й у практичному сенсі.

Література

1. Про внесення змін до Конституції України»: Закон України від 8.12.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
2. Цветков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти. – К., 2003. – С. 382.
3. Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К., 2002. – С. 426.
4. Коментар до Конституції України / Ред. В.Ф. Опришко. – К., 1998. – С. 204–205.
5. Ольховський Є., Ольховський Б. Проблеми взаємовідносин гілок влади в сучасних умовах // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 1(48). – С. 88.
6. Євграфов П.Б. Конституція України: коментар змін (2004–2007). Теоретичні та практичні аспекти. – К., 2007. – С. 53.
7. Мельниченко В. До ефективного і стабільного управління – через співпрацю парламенту й уряду // Вибори – шлях до демократичного суспільства / За заг. ред. В.М. Князева. – К., 2002. – С. 72.
8. Авер'янов В.Б. Правовий статус Кабінету Міністрів України: конституційні засади. // Правова держава: Збірник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 1997. – Вип. 8. – С. 30.
9. Правова основа нової політичної системи України. – К., 1996. – С. 29–33.
10. Конституція незалежної України: У 3-х кн. / Під заг. ред. С. Головатого. – К., 1995. – Кн. 1. – С. 331.
11. Авер'янов В.Б. Методологічні засади реформування українського адміністративного права // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – Вип.12. – С. 292–300; Авер'янов В.Б. Виконавча влада в Україні та її правове регулювання // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2(33) – № 3(34). – С. 238–253; Авер'янов В.Б. Правовий статус Кабінету Міністрів України: конституційні засади // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 1997. – Вип. 8. – С. 29–36; Андрійко О.Ф. Деякі проблеми адміністративної реформи в Україні // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2002. – Вип. 13. – С. 284–289; Валецький О. Політична реформа – шлях до створення правових засад підвищення ефективності діяльності уряду // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України. – К., 2004. – Вип. 1. – С. 364–375; Голосніченко І., Стахурський М. Адміністративна реформа у контексті передбачуваного внесення змін до Конституції України // Право України. – 2004. – № 11. – С. 7–10; Нижник Н.Р. Верховна Рада і Кабінет Міністрів: правила симетрії // Віче. – 2002. – № 4 (121). – С. 3–6.
12. «Про Кабінет Міністрів України»: Закон України від 21.12.2006 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 6. – Ст. 207.

Виборчі системи: досвід європейських держав

У науці конституційного права інститут виборів розглядається як невід’ємна властивість демократії – засіб реалізації народного суверенітету, спосіб формування і волевиявлення громадської думки. Практика організації виборів на фактичному та нормативному рівні закріплюється у виборчій системі.



Ніна МЯЛОВИЦЬКА,
доцент юридичного
факультету Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка,
кандидат
юридичних наук

Дослідженню окремих аспектів виборчого права та виборчих систем присвячені праці багатьох вітчизняних науковців, зокрема М.С. Горшенєвої, О.В. Лавриновича, В.Ф. Погорілка, А.О. Селіванова, М.І. Ставнійчук, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка. Вагомий внесок у розробку виборчої проблематики внесли також відомі російські правознавці М.В. Баглай, Р.В. Єнгібарян, В.В. Лазарєв, В.В. Маклаков, Ю.О. Тихомиров, Б.М. Топорнін, В.Є. Чиркін та ін.

Питання виборчого законодавства та практики його застосування постійно перебувають у центрі уваги Центральної виборчої комісії України, висвітлюються на сторінках «Вісника Центральної виборчої комісії», обговорюються на науково-практичних конференціях.

Однак, як засвідчили події в політичному житті України останніх років, у правовій регламентації форм безпосередньої демократії існує чимало прогалин, суперечностей і неузгодженостей, чому значною мірою сприяли часті й поспішні зміни у виборчому законодавстві України.

Отже, Україні сьогодні потрібна досконала виборча система, яка б відповідала сучасному рівню передових демократичних країн світу і водночас враховувала історичні, економічні, національно-етнічні, культурно-побутові та інші особливості населення країни. У цьому зв’язку актуальним видається глибокий аналіз сучасних виборчих систем європейських країн, які пройшли довгий і складний шлях їх формування. Осмислити й узагальнити хоча б частково цей досвід і є метою автора статті.

Поняття «виборча система» вживається у двох значеннях – широкому і вузькому.

Виборча система в широкому значенні – це весь організм формування виборчих органів державної влади і органів місцевого самоврядування, включаючи організацію та проведення виборів, а також визначення їх результатів і відповідний розподіл депутатських мандатів.

Поняття «виборча система» у вузькому значенні охоплює лише частину змісту поняття «виборчої системи» у широкому значенні і означає певний спосіб підбиття підсумків голосування та їх оцінки.

Виборчі системи в країнах Європи склалися різного часу, видозмінювались, відображаючи особливості історичного розвитку кожної з них. І все ж існують певні загальні характеристики цього складного і суперечливого організму виборчих владних структур.

Однією з таких характеристик є основоположні демократичні принципи виборчого права, на яких будуються виборчі системи. Як правило, в зарубіжних конституціях називають лише такі головні принципи: загальні, вільні, рівні, прямі і непрямі вибори при таємному голосуванні. Решта правил детального регулювання виборчого права віднесені до прийняття спеціальних, звичайних або органічних законів [1]. Однак у літературі існують й інші підходи до класифікації принципів виборчого права. Так, в одному з підручників з конституційного права до головних принципів виборчого права, на яких ґрунтуються виборчі системи, віднесені: загальність, вільна участь у виборах, обов’язковий вотум, рівність громадян на виборах, змагальність виборчого процесу, рівні можливості претендентів, гласність під час підготовки до виборів та їх проведення тощо [2].

Розглядаючи це питання, ми дотримува- тимемося загальноприйнятої конституцій- но закріпленої класифікації.

Принцип загальності виборчого пра- ва має особливо важливе значення. Згідно з цим принципом загальними визнаються такі вибори, від участі в яких усуваються лише особи, котрі не мають можливості свідомо здійснювати свої дії або керувати ними, тобто діти та особи з розладами во- льової сфери психіки. При цьому виборча правосуб'єктність нерозривно пов'язується з цивільною правоздатністю особи.

Водночас у деяких європейських краї- нах допускається введення певних цензів, тобто спеціальних умов, дотримання яких означає набуття відповідних виборчих прав. До кінця XVIII століття в Європі найпоши- ренішим видом обмежень виборчого права були майнові цензи. Нині пріоритетними стали віковий ценз та ценз осілості.

Віковий ценз для участі в голосуван- ні – активне виборче право – пов'язується з досягненням повноліття, хоча спочатку в більшості країн Європи він становив 21–25 років. У другій половині XX століття він був знижений майже повсюдно до 18 років. Нині таке виборче право мають громадяни віком 18 років і старші приблизно у двох третинах країн світу [3].

Проте в багатьох країнах існує розбіж- ність між віковим цензом для активного і пасивного виборчого права. Зокрема, на виборах до нижньої палати парламен- тів Білорусі, Ірландії, Польщі, Російської Федерації співвідношення вікових цензів для активного і пасивного виборчого пра- ва становить 18 і 21 рік, у Румунії – 18 і 23, у Бельгії та Італії – 18 і 25. На виборах до верхньої палати парламенту віковий ценз для пасивного виборчого права значно ви- щий. Так, у Білорусі та Польщі він стано- вить 30 років, у Румунії – 35 років.

Ценз осілості полягає в тому, що право брати участь у виборах і бути обраним нада- ється лише тим громадянам, які прожива- ють у тій чи іншій місцевості протягом пев- ного часу. Так, наприклад, для одержання активного виборчого права на парламен- ських виборах необхідно постійно прожи- вати на території відповідного виборчого округу або адміністративно-територіальної одиниці у Бельгії та Франції – 6 місяців, у Фінляндії – 20.

Ценз осілості не слід отожднювати з

цензом громадянства, згідно з яким до учас- ті у виборах допускаються лише особи, які є громадянами даної держави протягом за- конодавчо встановленого терміну.

У європейських державах з президент- ською та змішаною формою правління для кандидатів на пост президента існують дещо інші, підвищені вимоги щодо віку та місця проживання. Так, в Азербайджані, Білорусі, Польщі президентом може бути особа, яка не пізніше дня виборів досягла 35-річного віку, в Естонії, Литві, Німеччині – 40-річного, в Італії – 50-річного.

Стосовно цензу осілості кандидатів у президенти, то тут тривалість їх постійного проживання в країні сягає від 3 (Литва) до 10 років (Азербайджан, Білорусь).

Поряд із віковим цензом та цензом осіло- сті в деяких країнах існують освітній, мораль- ний та інші цензи. Їх наявність не дає підстав вважати виборчу систему в тій чи іншій країні недемократичною. Водночас слід визнати, що надмірне або непродумане введення різних обмежень прав виборців, безумовно, звужує демократизм виборчого права.

Принцип вільних виборів означає до- бровільну участь виборців у виборах, са- мостійність у вирішенні ними питання про використання активного і пасивного ви- борчого права, свободу волевиявлення ви- борців, що виключає втручання держави та будь-яких політичних сил у цей процес. Дотримання цього принципу є важливою умовою визнання виборів такими, що від- булися, дійсними, а обрані на цих виборах представницькі органи чи посадові особи – легітимними.

У ході виборів може спостерігатися і не- бажання окремих виборців брати участь у ви- борах, навмисне ухиляння від голосування. Це явище одержало назву «абсентеїзм» (від латинського *absentis* – «відсутній»). Через негативне ставлення до участі у виборах громадяни можуть виражати незадоволення існуючим у країні становищем, розчарова- ність у політичній та практичній діяльності органів влади, програмах політичних партій, зневіру в чесне проведення виборів тощо.

Практика абсентеїзму може мати орга- нізований характер, коли окремі політичні партії, не впевнені у своїй перемозі на ви- борах, закликають виборців, у тому числі й своїх прибічників, бойкотувати вибори, сподіваючись взяти реванш під час наступ- ної виборчої кампанії.

Практика абсентеїзму може мати організований характер, коли окремі політичні партії, не впевнені у своїй перемозі на виборах, закликають виборців, у тому числі й своїх прибічників, бойкотувати вибори, сподіваючись взяти реванш під час наступної виборчої кампанії.

У деяких країнах запроваджено обов'язковий вотум – юридичний обов'язок виборців брати участь у голосуванні. Так, Федеральним законом Австрії від 27 листопада 1970 року про вибори до Національної ради передбачено, що кожний, хто без поважних причин ухиляється від виконання обов'язку брати участь у виборах, «вчиняє адміністративний проступок і карається грошовим штрафом у розмірі 3000 шилінгів, який накладається районним органом управління, а в разі несплати – арештом терміном до двох тижнів» [4].

Для подолання негативних наслідків абсентеїзму використовується і зниження порогу, за яким вибори визнаються такими, що не відбулися. Рівень участі більшості виборців може бути різним і становити від 50 відсотків плюс один голос до понад 75 відсотків усіх виборців.

Принцип рівного виборчого права означає встановлені законом рівні можливості для виборця впливати на результати виборів та однакові можливості бути обраним відповідно до існуючого законодавства. Виборче право можна вважати рівним за таких умов:

1. Кожний виборець має рівне число голосів. У більшості випадків – це один голос, але може бути два і більше голосів. Наприклад, на виборах до Бундестагу в Німеччині один голос віддають за партійний список, а другий – за конкретного кандидата по виборчому округу [1,197].

2. У країні існує єдиний виборчий корпус, тобто всі виборці не поділені на соціальні або інші групи з неоднаковим, часто наперед фіксованим, представництвом.

3. Депутат обирається від рівного числа жителів або, як ведеться в деяких країнах, від рівного числа виборців. У багатомандатних округах необхідно дотримуватись пропорції мандатів і виборців, у єдиному загальнодержавному (національному) окрузі має діяти одна й та сама квота (виборчий метр).

4. Законом передбачені однакові вимоги щодо порядку висунення кандидатів та їх реєстрації, проведення ними передвиборної агітації, визначення результатів виборів.

Пряме і непряме виборче право. Як і самі вибори, виборче право може бути відповідно прямим і непрямим. Пряме виборче право передбачає право громадян безпосередньо обирати своїх представників до

органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також бути обраними до них. У такий спосіб у європейських країнах обираються майже всі депутати однопалатних парламентів, нижні палати двопалатних парламентів, ради громад та інші органи самоврядування. У багатьох країнах прямими виборами обираються верхні палати парламентів (Італія, Польща), президенти (Австрія, Білорусь, Болгарія, Росія), законодавчі органи в суб'єктах федерації, в автономних утвореннях.

На відміну від прямих виборів, у деяких країнах виборче право передбачає, що їх громадяни мають право обирати той чи інший орган не безпосередньо, а через обраних ними представників, які вже потім обирають депутатів чи президента. Теоретично прямі вибори здаються демократичнішими, але непрямі можуть бути ефективнішими, якщо вони забезпечують якісніший підхід до заміщення посадових осіб у владних структурах. Усе залежить від конкретних умов країни, врахування всіх її особливостей, включаючи історичні, національні, релігійні тощо.

Існує два різновиди непрямих виборів – опосередковані і багатоступеневі. Опосередковані вибори, у свою чергу, передбачають, в одному випадку, проведення виборів спеціально створеною для цього виборчою колегією. Прикладом таких виборів можуть бути вибори Сенату у Франції, де за кандидатів у сенатори голосують: а) члени нижньої палати парламенту, обрані від даного департаменту – адміністративно-територіальної одиниці; б) члени рад – органів місцевого самоврядування; в) члени генеральних рад департаментів; г) спеціально обрані для такого голосування муніципальними радами їх члени.

У другому випадку вибори проводяться не спеціально створеною колегією, а постійно діючим органом. Типовим прикладом таких виборів є обрання президентів парламентами у Греції, Латвії та інших країнах.

Принцип таємного голосування означає, що голосування відбувається без зовнішнього спостереження і контролю, чим забезпечується справжня свобода волевиявлення виборця, свобода вибору. Порушення таємниці голосування карається законом. Цей принцип передбачає, що ніхто не має права вимагати інформацію про те, як голосував той чи інший виборець, або виймати

Теоретично прямі вибори здаються демократичнішими, але непрямі можуть бути ефективнішими, якщо вони забезпечують якісніший підхід до заміщення посадових осіб у владних структурах. Усе залежить від конкретних умов країни, врахування всіх її особливостей, включаючи історичні, національні, релігійні тощо.

вкинута у скриньку бюлетені до початку підрахунку голосів. Відповідальність за забезпечення таємниці волевиявлення виборців несуть дільничні виборчі комісії.

Відкрите голосування в сучасних умовах відбувається дуже рідко, переважно на виборах нижньої ланки органів місцевого самоврядування.

Охарактеризувавши головні принципи виборчого права, на яких ґрунтується виборча система, розглянемо тепер способи визначення результатів виборів, тобто виборчі системи у вузькому значенні цього поняття.

У конституційному законодавстві європейських країн закріплені три види виборчих систем – мажоритарна, пропорційна і змішана.

Найстарішою є мажоритарна система. Вона може використовуватися на виборах колегіальних та одноосібних органів, допускає різні модифікації виборчих округів, суперництво кандидатів і партійних списків. У багатьох європейських країнах її застосовують для заміщення місць в усіх виборних органах або для обрання окремих органів.

Існують різні модифікації мажоритарної виборчої системи. Найбільш типові її моделі передбачають суперництво конкретних кандидатів, які представляють різні політичні партії або виборчі блоки та балотуються в одномандатних округах. Однією з них є англійська модель – мажоритарна система відносної більшості. Вона традиційно застосовується у Великобританії та інших країнах Співдружності і передбачає обрання того кандидата, який набирає голосів більше, ніж будь-хто з його суперників окремо.

Друга модель – французька (мажоритарна система абсолютної більшості). Вона досить часто застосовується на президентських виборах, зокрема в Австрії, Російській Федерації, Франції та інших країнах. Для обрання президентом кандидатів необхідно набрати в першому турі виборів 50 відсотків голосів плюс один голос виборців. Якщо жодному із кандидатів це не вдається, проводиться другий тур голосування, в якому беруть участь два кандидати, котрі мають найкращі результати в першому турі. Переможцем вважається той кандидат, який набрав відносну більшість голосів виборців. Коли ж голоси виборців поділилися порівну, то, наприклад, у Франції перевага віддається старшому за віком кандидату. Аналогічна система застосовується в цій

країні і при формуванні складу нижньої палати парламенту – Національних зборів. Для того щоб бути допущеним до другого туру голосування, кандидат має набрати не менше 12,5 відсотка голосів виборців, внесених до виборчих списків.

Третьою, досить рідкісною моделлю є мажоритарна система кваліфікованої більшості, відповідно до якої кандидат має набрати законодавчо встановлене число голосів. Наприклад, кандидатів на пост президента Азербайджану необхідно одержати 2/3 голосів виборців, які взяли участь у голосуванні [4,152].

Мажоритарна система результативна і проста у застосуванні. Водночас слід відзначити, що вона не відображає плюралізму суперечливих інтересів у суспільстві та політичних сил, які ці інтереси представляють. Мажоритарній виборчій системі надають перевагу великі за чисельністю партії та блоки партій, які домовляються про висування єдиних виборчих списків. Позитивною рисою мажоритарної системи є також і те, що виборець безпосередньо знає, за якого чи яких саме кандидатів він голосує. Практика застосування мажоритарної системи свідчить, що вона здатна забезпечити успішніше формування парламентів із стійкою (однопартійною) більшістю і меншою кількістю різнорідних партійних фракцій, що має велике значення для стабільності урядів. Водночас, очевидно, що мажоритарна виборча система серйозно звужує можливості на парламентському рівні відображати широкий спектр інтересів меншості, особливо дрібних і навіть середніх партій, деякі з яких часто залишаються без парламентського представництва.

Пропорційна виборча система передбачає, що депутатські мандати розподіляються пропорційно до кількості та часток голосів, поданих на виборах за список кандидатів даної партії або блоку партій чи інших виборчих об'єднань. Може бути застосована лише у багатомандатних і загальнодержавних (національних) округах. Історія становлення і поширення пропорційної виборчої системи в країнах Європи ґрунтовно висвітлена у статті О. Петришина [5].

Для пропорційного розподілу мандатів найчастіше використовується метод виборчої квоти і метод дільників. Квота – це найменше число голосів, яке необхідне для обрання одного депутата. Квота може

Мажоритарна система результативна і проста у застосуванні. Водночас слід відзначити, що вона не відображає плюралізму суперечливих інтересів у суспільстві та політичних сил, які ці інтереси представляють. Мажоритарній виборчій системі надають перевагу великі за чисельністю партії та блоки партій, які домовляються про висування єдиних виборчих списків. Позитивною рисою мажоритарної системи є також і те, що виборець безпосередньо знає, за якого чи яких саме кандидатів він голосує.

визначатися як для округу окремо, так і для всієї країни в цілому. Для визначення квоти у низці випадків доводиться проводити складні математичні розрахунки. Найпростіший спосіб визначення квоти полягає в поділі загального числа поданих у даному окрузі голосів на кількість мандатів, які підлягають розподілу. Цей спосіб був запропонований у 1855 році англійським ученим Т. Хером. Розподіл мандатів між партіями провадиться поділом отриманих ними голосів на квоту. За такою квотою обираються парламенти Австрії, Великобританії, Швеції, Швейцарії та інших країн.

Пропорційні виборчі системи можна класифікувати залежно від того, чи передбачають вони голосування лише за партійні списки чи допускають також голосування за окремих кандидатів. Розрізняють «зв'язані» списки, в яких черговість розташування кандидатів жорстко визначається партією, а виборець уповноважений проголосувати лише за список у цілому та «вільні» списки, коли виборець може виразити свої уподобання стосовно запропонованих партією кандидатур або доповнити список.

З урахуванням зазначених обставин виділяється кілька списків: австрійський (виборець не може віддати перевагу будь-якому кандидату та змінити черговість кандидатів, поданих партією), бельгійський (виборець має один голос, який може віддати або за список в цілому, або за конкретного кандидата, який входить до списку даної партії), швейцарський (виборець може проголосувати за список партії або за стільки кандидатів, скільки мандатів заміщується в окрузі). Особливим різновидом пропорційної системи є система голосу, що передається (Ірландія). Виборець має право визначити найкращого, на його думку, кандидата, а також тих кандидатів або кандидата, яким би він хотів передати свій голос у разі необрання першого кандидата.

Застосування пропорційної виборчої системи пов'язане з виникненням певних труднощів і проблем, особливо якщо в країні немає великої і впливової партії або блоку партій, котрі при цій виборчій системі здатні задовольнити стійку абсолютну більшість голосів. Така ситуація в сучасних умовах складається досить часто. З одного боку, в рамках пропорційної виборчої системи виборці голосують не стільки за конкретних кандидатів, скільки за партії

та блоки, і в крайньому разі – за кількох їх лідерів, які зазначені в бюлетенях для голосування. А з іншого – в результаті виборів найчастіше утворюється парламент, в якому жодна партія не має абсолютної більшості. У цьому разі для формування уряду вимагається створення міжпартійної коаліції, що, природно, породжує нестабільність і недовговічність такого уряду.

Прагнення знизити негативний ефект недоліків мажоритарної і пропорційної систем породжує і посилює, особливо в сучасних умовах, пошуки поєднання переваг тієї чи іншої системи шляхом їх гібридизації. Так з'явилися змішані виборчі системи, тенденція до запровадження яких намітилась не лише в країнах Європи, а й на інших континентах. Цим шляхом уже пішли, зокрема Азербайджан, Болгарія, Греція, Грузія, Італія, Литва, Росія, Угорщина, Франція та деякі інші країни.

Поняття «змішана виборча система» можна тлумачити у широкому і вузькому значенні. У першому значенні вона передбачає паралельне використання при формуванні представницького органу або його палати різних виборчих систем. У другому – передбачає схрещування елементів як пропорційної, так і мажоритарної систем. Знову ж-таки, існують два різновиди цієї системи. Перший ґрунтується на переважному використанні пропорційної системи. Її застосовують, наприклад, для формування складу парламенту Греції і називають посиленою пропорційною системою або пропорційною системою з премією для більшості. Тут відповідно до закону від 27 квітня 1989 року 228 депутатів обираються в територіальних округах, а 12 – у загальнонаціональному окрузі [5,225]. Другий різновид змішаної виборчої системи відзначається переважним використанням мажоритарної системи. Така система запроваджена, зокрема в Італії законом від 4 серпня 1993 року, в якому передбачено, що вибори до обох палат парламенту відбуваються із застосуванням правил і мажоритарної, і пропорційної систем [6,225].

Характеризуючи виборчі системи, слід звернути увагу на одну важливу проблему – запровадження загороджувального бар'єра з метою уникнення надто роздробленої партійно-фракційної структури парламенту і створення в ньому великих партійних фракцій.

Прагнення знизити негативний ефект недоліків мажоритарної і пропорційної систем породжує і посилює, особливо в сучасних умовах, пошуки поєднання переваг тієї чи іншої системи шляхом їх гібридизації. Так з'явилися змішані виборчі системи, тенденція до запровадження яких намітилась не лише в країнах Європи, а й на інших континентах. Цим шляхом уже пішли, зокрема Азербайджан, Болгарія, Греція, Грузія, Італія, Литва, Росія, Угорщина, Франція та деякі інші країни.

Загороджувальний бар'єр – це встановлений законом мінімальний відсоток голосів виборців, який має зібрати конкретна партія або виборчий блок партій та інших об'єднань у масштабах всієї країни для того, щоб одержати доступ до парламенту і взяти участь у розподілі депутатських мандатів. Загороджувальний бар'єр вводить переважно при застосуванні пропорційної виборчої системи, хоча він можливий частково і при змішаній виборчій системі. Його висота неоднакова в різних країнах. Так, у Данії він становить 2 відсотки, у Болгарії, Італії, Угорщині та Швеції – 4, у Словаччині – 5, але для коаліції з 2–5 партій підвищується до 7 відсотків, у Росії – 7, у Туреччині – 10 відсотків [3,267].

Пропорційна система дає змогу найточніше репрезентувати громадську думку. Тому можна говорити, що вона справедливіша порівняно з іншими системами. Однак її застосування пов'язане з труднощами у формуванні уряду, яке відбувається в пошуках постійних компромісів і внутрішніх дискусіях. Мажоритарна система дає можливість утворювати стабільну і згуртовану урядову більшість. Вона сприяє ефективній діяльності уряду і дає змогу виборцям в кінці терміну повноважень виборчого органу визначитися з оцінкою урядової політики.

Забезпечувати контроль за дотриманням принципів виборчої системи покликана судова влада. Існує дві моделі контролю за ходом проведення виборів та визначення результатів голосування. За першою моделлю питання виборів належать до юрисдикції звичайних судів. В одних країнах позови, що стосуються виборів, може розглядати лише Верховний Суд, в інших – усі судові інстанції. Друга модель передбачає розгляд цих питань органами конституційної юстиції. Так, у Чехії згідно із статтею 87 Конституції Конституційний суд ухвалює рішення відносно правильності обрання депутатів чи сенаторів, а також при виникненні сумнівів щодо втрати пасивного виборчого права і несумісності функцій депутата чи сенатора з передбаченими законом державними посадами [7].

Крім судового, існує також громадський контроль виборчого процесу: включення представників партій до виборчих комісій з правом дорадчого голосу, присутність представників партій та засобів масової інформації при підрахунку голосів, присутність на виборах міжнародних спостерігачів.

Підбиваючи підсумки аналізу сучасних виборчих систем країн Європи, можна дійти таких висновків:

1. При виборі оптимальної виборчої системи жодну з них не можна вважати завершеною і досконалою, кожна має свої позитивні і негативні елементи, однак вони можуть братися до уваги лише у зв'язку з особливостями державного устрою країни. Як відзначає професор В.М. Шаповал, «значення виборчих систем не треба абсолютизувати, і вони мають сприйматися як способи визна-

чення представництва, котре не може бути ідеальним хоча б з огляду на відмінності у голосуванні різних виборців» [8].

2. Виборча система має бути бездоганною з юридичної точки зору, стабільною і відповідати інтересам усього суспільства. Однак, як свідчить практика прийняття виборчого законодавства у деяких країнах, політичні партії, які мають більшість мандатів у представницькому органі, намагаються зберегти або створити таку виборчу систему, яка надавала б їм найбільші переваги. Для них найкращою є та система, яка гарантує їм максимум місць. Тому для того, щоб уникнути безпідставних або суб'єктивних змін до чинної в країні виборчої системи, бажано основні положення про неї закріпити в Конституції або, принаймні, у виборчому кодексі держави, як це зроблено в Білорусі [9].

3. Виборча система може вдосконалюватися лише за певними високими критеріями. Професор Страсбурзького університету Ж.-П. Жакке вважає, що такими критеріями є категорії «справедливість» і «ефективність», які виходять за рамки правових наук. Свою позицію він обстоює так. Пропорційна система дає змогу, на його думку, найточніше репрезентувати громадську думку. Тому можна говорити, що вона справедливіша порівняно з іншими системами. Однак її застосування пов'язане з труднощами у формуванні уряду, яке відбувається в пошуках постійних компромісів і внутрішніх дискусіях. У цьому полягає недостатня ефективність цієї системи.

Мажоритарна система дає можливість утворювати стабільну і згуртовану урядову більшість. Вона сприяє ефективній діяльності уряду і дає змогу виборцям в кінці терміну повноважень виборчого органу визначитися з оцінкою урядової політики.

Однак занижене представництво, а в окремих випадках і відсутність представництва всіх політичних партій, породжує серйозні проблеми, зокрема усуває від участі у виробленні національної політики численних виборців, інтереси яких не представлені. Не інтегровані в систему нові політичні партії починають діяти поза даною системою і дотримуються лінії безвідповідальної поведінки, оскільки знають, що не будуть піддані випробуванню владою.

Отже, оптимальною, на думку Ж.-П. Жакке, є така виборча система, яка забезпечу-

вала б ефективність діяльності уряду, пропонуючи новим течіям громадської думки долучатися до сфери політики. Саме такий результат прагнуть одержати у Франції, коли закликають включити обмежену «дозу» пропорційного представництва у мажоритарну виборчу систему [10].

У цьому зв'язку доречно відзначити, що вимоги стосовно ефективності урядової діяльності досягаються також іншими, ніж виборча система, засобами, зокрема встановленням правил, які визначають від-

носини між виконавчою та законодавчою гілками влади. Отже, у вирішенні цієї проблеми не можна ігнорувати інституціональний підхід. «Сила державних інститутів, – пише американський політичний філософ Ф. Фукуяма, – загалом відіграє важливішу роль, ніж діапазон функцій держави». Ефективну керованість державою в сучасний період, на його думку, визначають: організаційна структура, характер політичної системи, легітимність, культура [11].

Література

1. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юристъ, 1997. – С. 194.
2. Конституционное право. Учебник. Отв. ред. А.Е. Козлов. – М.: Из-во БЕК, 1996. – С. 260.
3. Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право. Учебное пособие. – М.: Юристъ, 2005. – С. 262.
4. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 / под общей ред. Л.А. Окунькова. – М.: Из-во НОРМА, 2001. – С. 22.
5. Петришин О. Пропорційна виборча система: історичний досвід запровадження // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 1(3). – С. 53–57.
6. Сравнительное конституционное право: Уч. пособие / отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: Междунар. отношения, 2002. – С. 225.
7. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 3. – М.: Из-во НОРМА, 2001. – С. 514.
8. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 154.
9. Избирательный кодекс Республики Беларусь. – Минск.: Амалфея, 2007. – 200 с.
10. Ж.-П. Жакке. Конституционное право и политические институты. Учеб. пособие / Пер. с франц. – М.: Юристъ, 2002. – С. 86–87.
11. Волошин О. Государство только начинается // Эксперт, 2006. – № 41(90). – С. 66–67.

Конституційно-інституційні реформи в Австрійській Республіці в контексті європейської міждержавної інтеграції*

Сучасний розвиток співробітництва між державами набуває дедалі стійкішої та стабільнішої форми. Глобалізація економічних і політичних відносин прискорюють процес міждержавної інтеграції. Це насамперед виявляється в прагненні виробити суб'єктами міжнародного права загальну політику у сфері соціально-економічного розвитку, безпеки, міграції тощо. Виходячи з геополітичних інтересів, ми констатуємо появу таких міждержавних об'єднань, як Європейський Союз, Співдружність Незалежних Держав, Єдиний економічний простір та ін.



Юрій ВОЛОШИН,
проректор
Маріупольського
державного
гуманітарного
університету,
директор
Представництва в
Україні
Європейського центру
публічного права,
доцент, кандидат
юридичних наук

Починаючи з середини 50-х років ХХ сторіччя, активно проходять інтеграційні процеси на Європейському континенті. На сучасному етапі рівень європейської інтеграції сягнув такого рівня, що деякі вітчизняні та зарубіжні вчені і політики проводять активні дискусії про появу нової європейської держави з міжнародною правосуб'єктністю.

У зв'язку з цим історія становлення Європейського Союзу, еволюція конституційно-правового розвитку держав – членів ЄС, механізм їх вступу до цього міждержавного об'єднання стали предметом досліджень і палких наукових дискусій у сфері юридичних і політичних наук.

Для сучасної Української держави, яка проголосила курс на поетапну інтеграцію в європейський політико-правовий простір, позитивний досвід деяких держав – членів ЄС у формуванні та реалізації механізму взаємодії національної правової системи з правовою системою ЄС необхідний для практичної реалізації на сучасному етапі та в майбутньому. Зокрема, досвід Австрійської Республіки у формуванні механізму інтеграції в міждержавні об'єднання характеризується своєю унікальністю та комплексністю

за змістом і обсягом проведених реформ відносно конституційного ладу, безпосередньої демократії, народного представництва тощо. В цьому полягає основна проблема і предмет дослідження у представленій статті.

Чинна Конституція Австрії прийнята 1 жовтня 1920 року. Хоча в неї було внесено багато поправок за минулі більш як 80 років з різних питань державного будівництва, її основоположні ідеї та принципи залишилися значною мірою непохитними аж до 90-х років, за винятком періоду нацистської окупації з 1934 по 1945 роки, коли Конституція Австрії не діяла.

Фундаментальним змінам піддалася Австрійська Конституція впродовж 90-х років у зв'язку зі вступом Австрії до Європейського Союзу, яке відбулося 1 січня 1995 року. Конституція зазнала цих змін шляхом внесення в неї поправок, що відповідають європейським інтеграційним вимогам і стандартам.

Слід зазначити, що згідно з пунктами 1 і 2 статті 44 Австрійської Конституції поправки до Конституції (конституційні закони або конституційні положення) приймаються виключно Федеральним парламентом. У даному випадку парламентські рішення

* Ця стаття підготовлена в рамках наукового стажування в Європейському центрі публічного права.

вимагають вищого кворуму присутності депутатів і вищого позитивного голосування в порівнянні з процедурою ухвалення «простих» законів. Якщо ж буде внесено пропозицію про повний перегляд Конституції, то таке рішення повинне бути винесене на розгляд всенародного референдуму. Згідно з австрійською конституційною доктриною «дії основних конституційних принципів» питання зміни засад конституційного ладу до затвердження змін Президентом і парламентом повинні бути поставлені на голосування всього народу Австрійської Федерації.

Повний перегляд Конституції здійснюється в разі істотної зміни одного з її основоположних принципів. До них відносяться загально-правові позиції Австрійської держави, що визначають її як демократичну, федеральну, республіканську і правову.

Вступ Австрії до Європейського Союзу привів до реальних змін усіх цих конституційних принципів – за винятком республіканської форми правління.

Про значення демократичного принципу можна судити з положень статті 1 Конституції: «Австрія – це демократична республіка. Джерелом влади є народ». На виконання цього принципу представницька влада належить відповідно до Конституції парламенту Федерації, який обирається австрійським народом. Також австрійський народ має можливість брати участь безпосередньо в законодавчому процесі шляхом реалізації нетрадиційних форм безпосередньої демократії – народної ініціативи, громадських слухань, плебісцитів тощо.

Необхідно відзначити, що для держави – члена ЄС система національного законодавства доповнюється і змінюється законодавчими актами ЄС безпосередньо: законодавчі акти Союзу прямої дії у формі установчих договорів Союзу, а також резолюції та директиви вимагають ефективного виконання державами-членами, і – у випадках конкуренції та пріоритету європейського права над національним законодавством. Внаслідок цього законодавство ЄС впливає на деякі зміни конституційних принципів у демократичній державі.

З моменту вступу Австрії до Європейського Союзу, окрім австрійського законодавства на території країни, також почало діяти законодавство Союзу, яке не є «волею австрійського народу і вибраних ним представників», а прийнято компетентними органами

Європейського Союзу. Необхідно відзначити, що найвищі законодавчі органи ЄС представлені членами урядів держав-членів, які не мають такого ж рівня демократичної легітимності, як, наприклад, австрійський парламент, обраний народом Австрії. Наслідком цього є вплив вступу Австрії до ЄС на зміну демократичних принципів, покладених в основу Австрійської Конституції.

Відповідно до статті 2 Конституції Австрія – федеральна держава, що складається з дев'яти самостійних земель. Основні характеристики федеральної держави в рамках Австрійської Конституції такі: Федерація і землі розділяють між собою законодавчі та виконавчі повноваження; судова влада, проте, належить до виняткової компетенції Федерації. Органи Федерації і земель виконують функції державного механізму. В порівнянні з іншими федеральними державами, Австрійська Федерація відрізняється рисами більш централізованої держави. Це виражається в пріоритеті компетенції Федерації в розрізі всього здійснення державної влади.

Вступ Австрії до ЄС також істотно вплинув на принципи федерального устрою, але не на відносини між Федерацією і землями, особливо на розмежування повноважень. З іншого боку, вступ Австрії до ЄС став причиною втрати деяких законодавчих повноважень Федерального парламенту на користь органів Європейського Союзу. У світлі федерального принципу, покладеного в основу Австрійської Конституції, втрата повноважень є нормальним наслідком для законодавчого органу, оскільки їх позиція в системі законодавчої влади завжди була слабкою. Нині їх повноваження ще більше зужені. Парламенти земель не беруть участі в законодавчому процесі ЄС на відміну від парламенту Федерації, який має своїх представників в Раді Міністрів, котра – як було сказано вище – є однією з найважливіших інституцій Європейського Союзу.

Правові принципи в Австрійській Конституції також піддалися глибоким змінам в результаті вступу Австрії до ЄС. Це виражається в наступному: Австрійська Конституція не тільки відносить законодавче регулювання державного управління до компетенції парламенту, більше того – зобов'язує законодавця регламентувати ці питання найдетальніше. У законодавстві Європейського Союзу принципу конкурент-

Вступ Австрії до ЄС також істотно вплинув на принципи федерального устрою, але не на відносини між Федерацією і землями, особливо на розмежування повноважень. З іншого боку, вступ Австрії до ЄС став причиною втрати деяких законодавчих повноважень Федерального парламенту на користь органів Європейського Союзу. У світлі федерального принципу, покладеного в основу Австрійської Конституції, втрата повноважень є нормальним наслідком для законодавчого органу, оскільки їх позиція в системі законодавчої влади завжди була слабкою.

ної законотворчості не існує. З одного боку, це пов'язано з тим, що в законодавчому процесі ЄС Європейський Парламент не відіграє такої ролі, як парламент Федерації в національній законотворчості; з іншого боку, в ЄС правовий порядок зобов'язує компетентні органи регламентувати будь-яке питання якомога точніше і детальніше.

До того ж, конституційна юрисдикція є істотним елементом правової системи згідно з Австрійською Конституцією, що виражається в праві Конституційного суду Австрії перевіряти законодавчі акти й акти інших органів держави з питань їх відповідності Конституції, і в разі невідповідності – визнавати їх недійсними і припиняти їх дію. У законодавчій системі ЄС питання законності і тлумачення актів Співтовариства відносяться виключно до юрисдикції Європейського Суду. Австрійські суди, у тому числі і Конституційний суд, позбавлені такого права.

З 80-х років XX століття Австрія почала здійснювати активну політику відносно приєднання до ЄС, і всі вищезгадані особливості свідчили про те, що вступ до Європейського Співтовариства зажадає зміни Конституції Австрії. Це потягло за собою іншу проблему: Австрійська Конституція вимагала ухвалення рішення про внесення таких поправок до Основного Закону тільки шляхом всенародного референдуму. Цей факт не дає однозначної відповіді на питання, чи може повний перегляд Конституції бути обумовлений приєднанням до міжнародного договору, – а саме такою дією вважається вступ до ЄС. Ця проблема дуже неоднозначна, тому породжує різні її тлумачення.

Все-таки до Конституції Австрії були внесені зміни 1981 року, які закріпили можливість передачі окремих суверенних прав держави міжурядовим організаціям та їх органам. Ця поправка явно орієнтувалася на майбутню інтеграцію. Положення дозволяло лише одноразову передачу суверенних прав, а не повну передачу чи передачу суверенних прав земель. Однак навіть це положення не задовольняло умов Договору про приєднання, оскільки вважалося, що Договір порушував деякі основні принципи Австрійської Конституції (демократії, верховенства права, розподілу влади). Отже, прийняття рішення про приєднання дорівнювало загальній реформі Конституції та мало бути прийняте на обов'язковому референдумі. Тому пропозиція про поправку, яка б уповноважила пар-

ламент ухвалити Договір про приєднання двома третинами, була передана на референдум і підтримана на ньому.

Таким чином, приєднання Австрії до ЄС відбулось на основі спеціального конституційного закону найвищого рівня (конституційний акт про приєднання Австрії до ЄС). Цей документ лише імпліцитно торкався співвідношення права ЄС і австрійського права, посилаючись на Проект договору про приєднання та Акт про приєднання, який *inter alia* включав зобов'язання прийняти *acquis communautaire*.

Отже, враховуючи особливість Конституції, під час вступу Австрії до ЄС треба було знайти оптимальний шлях вирішення важливої для держави проблеми для того, щоб сумніви щодо можливості, необхідності й ефективності внесення змін навіть не виникали. Було ухвалене політичне рішення винести текст поправок Конституції на розгляд референдумом у найстислішій формі.

Федеральний парламент прийняв окремий конституційний закон, стаття 1 якого свідчить: «У разі згоди народу Федерації на цей Федеральний Конституційний закон компетентні органи (Федеральний Президент за пропозицією Федерального Уряду) уповноважені укласти Договір про вступ Австрії до Євросоюзу згідно з результатами рішень, прийнятих на конференції 12 квітня 1994 року з питань вступу держави до Євросоюзу».

Ця парламентська постанова була винесена на референдум. За наслідками референдуму, який пройшов 12 червня 1994 року, більшість у кількості 66,58 відсотка проголосувала на користь парламентського рішення, перетворивши його на закон. На підставі цього конституційного закону був укладений Договір про вступ Австрії до Євросоюзу з дванадцятьма державами – членами ЄС. Договір набув чинності 1 січня 1995 року.

Питання щодо того, як вступ Австрії до Євросоюзу повинен виконуватися в рамках законодавчих змін, було вирішене шляхом вибору техніки імплементації спеціальних положень на конституційному рівні згідно з Угодою про вступ Австрії до Євросоюзу. До того ж, питання, поставлене на голосування австрійського народу, могло б формулюватися достатньо стисло, щоб уникнути винесення на референдум самого Договору.

Наслідком використання описаної вище техніки, застосованої в процесі внесення

змін до Конституції, є наступне: ухвалення рішення на конституційному рівні про укладення Договору про вступ Австрії до ЄС, і – як результат – відмова від деяких повноважень з питань, віднесених до компетенції органів ЄС відповідно до тексту Договору, згідно з результатами рішень, прийнятих на конференції 12 квітня 1994 року з питань вступу держави до Євросоюзу. Поправки, які можуть бути прийняті в майбутньому, повинні бути глибоко досліджені з кожного питання їх конституційності, враховуючи можливість того, що голосування за ці поправки може призвести до необхідності перегляду Конституції Австрії в цілому. У зв'язку зі вступом Австрії до Європейського Союзу з 1 січня 1995 року Австрійська Конституція була значно змінена з багатьох питань у грудні 1994 року.

Згідно зі статтею 23 Конституції компетентний член Федерального уряду повинен обов'язково інформувати Федеральний парламент про всі проекти, здійснювані в рамках законодавства ЄС, і надати можливість депутатам висловити свою думку з цих питань. Отже, компетентний член Федерального уряду знаходиться в певній залежності від думки Федерального парламенту відносно проектів, здійснюваних у рамках законодавства ЄС. Після парламентських слухань відповідне рішення має бути імplementоване в національне законодавство, і, таким чином, це питання вже регулюється виключно федеральним законодавством. Відхилення від такої парламентської процедури неприпустиме.

Необхідно відзначити, що на рівні держав – членів ЄС відповідні норми є найдієвішими інструментами участі національних парламентів у законодавчому процесі ЄС з урахуванням особливостей національного законодавства.

Згідно зі статтею 23 передбачається також участь парламентів земель у законодавчому процесі ЄС: органи Федерації зобов'язані невідкладно інформувати парламенти земель щодо всіх законопроектів ЄС, які можуть вплинути на сфери їх компетенції або інші питання, що стосуються їх діяльності, і дати їм можливість висловити свою думку. Якщо Федерація залежна від думок парламентів земель у рамках законотворчості ЄС з питань, віднесених до компетенції земель, тоді органи Федерації зобов'язані враховувати цю думку під час переговорів і

голосування в органах влади ЄС.

Австрійські територіальні громади також мають права – хоча й не такі широкі, як право на участь у законодавчому процесі.

Концепція широкої участі парламенту Федерації і парламентів земель у регулюванні питань в рамках ЄС повністю знайшла своє відображення в статті 23 Конституції Австрії. Серед інших норм з приводу того, що Федеральний уряд повинен одержати згоду Головного Комітету Національної Ради на призначення членів в Європейську Комісію, Європейський Суд та інші органи ЄС, при призначенні членів у Комітет регіонів він зобов'язаний враховувати пропозиції парламентів земель і територіальних громад.

Приєднання до Амстердамського Договору відбулося також на основі конституційного акта. Згодом було додано низку конституційних положень про участь австрійських органів влади у процесі прийняття рішень ЄС, обрання та призначення австрійських представників при інституціях ЄС.

На відміну від інших держав – членів ЄС, Австрія не зробила жодних застережень щодо членства в ЄС. Акт про приєднання до ЄС гарантує сприйняття австрійською правовою системою права ЄС зі всіма його принципами та доктринами, включаючи його верховенство та пряму дію.

Домінує думка, що договір про приєднання трансформований у австрійський правовий порядок, однак його статус визначається не положеннями про статус міжнародних договорів, а прецедентами суду ЄС. Вторинне право ЄС є частиною австрійського права.

Існує й альтернативна думка, що приєднання до ЄС має розглядатись як приєднання до федеративної держави. Як наслідок, Договір про приєднання слід розглядати як міжнародний договір і водночас як установчий акт федеральної держави. Згідно з таким підходом не відбувається жодної трансформації права ЄС в австрійське право. Більше того, на дію права ЄС в Австрії не поширюються принципи дії міжнародного права в національному праві. Все обґрунтовується лише автономною природою права ЄС.

Є також і суто дуалістичний підхід, який базується на відокремленні двох систем і заперечує будь-яку трансформацію. Однак цей підхід не користується в Австрії великою популярністю.

Цікаво, що в Австрії постало питання, чи слід розглядати порушення права ЄС

Обмеження суверенітету верховної влади, неминуче пов'язане зі вступом до складу Європейського Союзу, потягло за собою втрату законодавчих повноважень парламентом Австрійської Федерації і парламентами земель. Беручи до уваги цей факт, слід зазначити, що зміни, яким піддалася Конституція в грудні 1994 року, створили спеціальні інструменти участі для Федерального парламенту і парламентів земель у національному законодавчому процесі з питань, що стосуються політики ЄС.

Нині конституційне право Австрійської Республіки більше не є єдиним джерелом в аспекті регулювання базових правових, економічних, соціальних відносин. Так само, як і національне законодавство більше не є єдиною основою для вищої юридичної сили і верховенства національного закону в Австрії. Разом із національним законодавством в Австрії діє європейське законодавство. Результатом цього паралелізму конституційного права Австрії і законодавства ЄС є те, що обидві системи законодавства становлять єдину систему законодавства Австрійської Республіки.

як порушення Конституції. Щодо цього твердження дехто вважає, що конституційний акт про приєднання до ЄС породжує конституційне зобов'язання дотримуватися права ЄС і що право ЄС є матеріальним конституційним правом держави, а принцип еквівалентного судового захисту вимагає застосування такого засобу судового захисту, який би включав подачу скарги про порушення Конституції. Однак Конституційний суд заявив, що порушення права ЄС дорівнює порушенню звичайного законодавства та належить до компетенції адміністративного суду.

Якось перед Конституційним судом Австрії постало питання про те, чи може колізія національного права з правом ЄС бути перешкодою у визнанні Конституційним судом закону не чинним на підставі порушення Конституції. Головним у рішенні є те, що конституційний перегляд неможливий тоді, коли застосування закону абсолютно неприпустиме. Тобто, коли принципи верховенства права ЄС сам по собі вимагає незастосування такого закону.

Також Австрія була змушена внести зміни до своєї Конституції з метою деякої зміни

нейтрального статусу задля участі в спільній зовнішній політиці та політиці безпеки, не відмовляючись від нього повністю.

Таким чином, на завершення необхідно зробити наступні висновки. Ставши державою – членом ЄС, Австрія передала частину законодавчих повноважень органам Європейського Союзу. В Австрії нормативні акти ЄС мають таку ж силу, як і національні. Крім того, законодавство ЄС має пріоритет перед національним законодавством, навіть перед конституційним.

Все це свідчить про те, що нині конституційне право Австрійської Республіки більше не є єдиним джерелом в аспекті регулювання базових правових, економічних, соціальних відносин. Так само, як і національне законодавство більше не є єдиною основою для вищої юридичної сили і верховенства національного закону в Австрії. Разом із національним законодавством в Австрії діє європейське законодавство. Результатом цього паралелізму конституційного права Австрії і законодавства ЄС є те, що обидві системи законодавства становлять єдину систему законодавства Австрійської Республіки.

Література

1. Venizelos Ev. European Constitution: A Challenge for Constitutional Theory // The Constitution of the European Union. – London, 2003. – P. 22.
2. Невинский В.В. Австрийская Республика: конституционные и законодательные акты. Вступительная статья. В кн.: Конституции государств Европы. – Т.1. – М., 2001. – С. 20–21.
3. Така конституційна характеристика Австрійської Республіки більше відповідає моделі розширеної децентралізації державного управління з широкими правами суб'єктів місцевого самоврядування, з наявністю моноетнічного населення. Саме з таких аспектів досвід Федеративної Австрії розглядається для сучасної Української держави.
4. Holzinger G. Constitutional Amendments in Austria in the 90-s // The Constitutional Revision in today's Europe. – London, 2004. – P. 220.
5. Особенности австрийского федерализма // Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации. – М., 2003. – С. 131.
6. Кардин Д.Н. Законодательный процесс в европейских государствах: ФРГ, Австрия, Швейцария, Россия (сравнительно-правовой анализ)// Автореф. дисс. к.ю.н. Специальность 12.00.02. – М., 2007. – С. 18.
7. Кашкин С.Ю., Четвериков А.О. Основные положения новой Конституции для Европы // Правовое обеспечение межгосударственной интеграции: Сб. статей. – М., 2005. – С. 69.
8. Schaffer H. Revision of the Constitution in Austria and in Comparative Law // The Constitutional Revision in today's Europe. – London, 2004. – P. 245.
9. Боботов С.В. Конституционная юстиция (сравнительный анализ). – М., 1994. – С. 64; Клишас А.А. Конституционный контроль и конституционное правосудие зарубежных стран. Сравнительно-правовое исследование /Под ред. проф. В.В. Еремяна. – М., 2007. – С. 94.
10. Березин Ю.Б. Конституционно-правовой статус органов конституционного контроля в европейских странах// Автореф. дисс. к.ю.н. Специальность 12.00.02. – Екатеринбург, 2006 – С. 17.
11. Holzinger G. Constitutional Amendments in Austria in the 90-s // The Constitutional Revision in today's Europe. – London, 2004. – P. 223.
12. Кордин Д.Н. Указ. соч. – С. 48 – 50.
13. Осминин Б.И. Принятие и реализация государствами международных договорных обязательств. – М., 2006. – С. 79.
14. Кордин Д.Н. Указ. соч. – С. 48 – 49.
15. Осминин Б.И. Указ. соч. – С. 81.
16. Schaffer H. Revision of the Constitution in Austria and in Comparative Law // The Constitutional Revision in today's Europe. – London, 2004. – P. 247.

Лісабонський договір ЄС 2007 року як новий етап еволюційного розвитку права Європейського Союзу

Питання, пов'язані з первинними джерелами права ЄС в цілому, їх структурою і змістом, а також проблемами реформування, вже давно стали об'єктом наукових досліджень.

З моменту провалу ратифікації Договору, що засновував Конституцію для Європи, Європейський Союз зіткнувся з необхідністю вибору нового підходу в справі реформування своїх засновницьких документів.



Олександр ГЛАДЕНКО,
асистент кафедри права Європейського Союзу і порівняльного правознавства Одеської національної юридичної академії

Актуальність цієї проблематики викликана, передусім, появою якісно нового джерела первинного права Європейського Союзу (далі – ЄС), який реформує Договір про Європейське Співтовариство і Договір про заснування Європейського Союзу. Зокрема, необхідно відзначити надзвичайну важливість і складність питань реформування засновницьких актів Європейського Союзу, особливо після провалу спроби ратифікації Договору, що засновував Конституцію для Європи (далі – ДКЄ). По-друге, європейська перспектива для України робить її правників «досить чутливими» до будь-яких змін права ЄС, найпаче тих, що продукують нові горизонти у відносинах між державами – членами ЄС, а також у контексті відносин з так званими третіми країнами, що не є членами ЄС.

Тому метою цієї статті є аналіз нового комплексного нормативно-правового акта наднаціональної організації, а саме – Договору ЄС 2007 року (далі – Лісабонський договір), що є частиною первинного права Європейського Союзу, який вносить зміни в Договір про Європейське Співтовариство і Договір про заснування Європейського Союзу.

Поставлена мета зумовила необхідність вирішення наступних завдань: 1) визначення правової природи Лісабонського договору; 2) виявлення новел, що вводяться Лісабонським договором в правову систему ЄС; 3) визначення ступеня правонаступництва положень ДКЄ в Лісабонському до-

говорі; 4) виявлення перспектив і тенденцій еволюції правового реформування системи права ЄС.

Питання, пов'язані з первинними джерелами права ЄС в цілому, їх структурою і змістом, а також проблемами реформування, вже давно стали об'єктом наукових досліджень. Серед останніх треба відмітити дослідження таких українських і російських юристів, як І.А. Грицяк, А.І. Дмитрієв, І.І. Лукашук, Л.Д. Тимченко, М. Костроміна, В.І. Муравйов, М.М. Микієвич, Л.А. Луць, М.Л. Ентін, В. Посольський тощо.

Крім того, необхідно відзначити профільні дослідження закордонних фахівців, а саме: Ю. Бортка, О. Буторіної, К. Гастайгера, К. Дейвіса, В. Кернза, С.Ю. Кашкіна, Ю.М. Кудрявець, С.С. Селіверстова, О.Є. Толстухіна, А. Томашевської, Б.М. Топорніна, Т.К. Хартлі та ін.

З моменту провалу ратифікації Договору, що засновував Конституцію для Європи, Європейський Союз зіткнувся з необхідністю вибору нового підходу в справі реформування своїх засновницьких документів. Як відомо, підготовка проекту Конституції ЄС була розпочата в лютому 2002 року і тривала два з половиною роки. Однак після того, як проект не був підтриманий на референдумах у Франції і в Нідерландах, незважаючи на ратифікацію іншими дев'ятнадцятьма державами – членами ЄС, стало зрозуміло, що документ у такому вигляді прийняти не вдасться. Франція і Нідерланди заявили за підсумками референдуму, що не зможуть

прийняти умови ДКЄ без внесення істотних змін. Великобританія також наполягала на підписанні «уточнюючого договору», який мав би затверджуватися парламентом країни, а не в ході референдуму.

З усвідомленням назрілої необхідності внесення змін до основних договорів, а також бажанням зберегти якомога більшу кількість положень ДКЄ почалася робота над Договором, покликаним здійснити реформу головних джерел права ЄС¹.

Серйозна робота над новим договором почалася в період головування Німеччини в першій половині 2007 року, і основні його положення були узгоджені вже на саміті ЄС в червні того ж року. Необхідно відразу зазначити, що перед розробниками нового договору стояло досить непросте завдання: потрібно було об'єднати в одному документі положення, що закріплюють фактичні інтеграційні досягнення ЄС на певний момент; внести інституційні і процедурні зміни; і, найскладніше – забезпечити новому договору якомога більший конституційний характер. Останнє завдання здавалося практично нездійсненним з урахуванням того, що саме положення конституційного характеру ДКЄ були каменем спотикання на референдумах у Франції і Нідерландах.

Проблема конституційності засновницьких договорів ЄС насправді не є новою. Так, вона не раз піднімалася в світлі вирішення колізії положень національних конституцій держав-членів і засновницьких договорів ЄС². Коли ж ідеться про теоретичну сторону справи, то питання правової природи засновницьких договорів уже тривалий час є одним із найактуальніших для теоретиків конституційного, європейського і міжнародного права³. Проте з підписанням 24 жовтня 2004 року Договору, що засновував Конституцію для Європи, всі ці дискусії набули якісно нового характеру, оскільки предметом обговорення був «майже» конституційний акт, а не

квазіконституційні міжнародні договори.

Новий Лісабонський договір, розроблений на основі ДКЄ, був схвалений 18–19 жовтня 2007 року й урочисто підписаний представниками держав – членів ЄС вже 13 грудня того ж року, з приводу чого президент Європейської Комісії Жозе-Мануель Баррозо висловився так: «Лісабон завжди був місцем зустрічі Європи зі світом. Сьогодні він став місцем зустрічі Європи з самою собою».

На Договір покладено завдання зміцнення процедури ухвалення рішень в ЄС, консолідації внутрішньої демократії Союзу і європейської зовнішньої політики. Виходячи з цих основних цілей, розглянемо новели Лісабонського договору і спробуємо на основі їх аналізу виявити його «ступінь конституційності».

Якщо проаналізувати Лісабонський договір з погляду прогресу правового реформування первинних джерел права ЄС у зв'язку з його ухваленням, можна відзначити, що він став компромісом між країнами, які ратифікували текст ДКЄ, і державами, які не підтримали цей документ або не почали процес його ратифікації. Компроміс цей, на думку прихильників ідеї конституювання засновницьких договорів, прийнятий на користь послідовників міждержавного підходу інтеграції Європи і тому є занадто незбалансованим. Усе ж, необхідно відзначити, що в новому договорі збережено немало положень ДКЄ, однак, за відсутності понять «Конституція ЄС» і державних символів Союзу (передусім, прапора та гімну).

Основна ж відмінність досліджуваних актів лежить у площині їх нормативного значення і місця в системі засновницьких договорів ЄС. Так, при розробці ДКЄ планувалося, що він замінить попередні європейські угоди і стане джерелом первинного права ЄС найвищої ієрархії, тоді як Лісабонський договір доповнює й уточнює вже існуючі правові акти – Римський до-

Якщо проаналізувати Лісабонський договір з погляду прогресу правового реформування первинних джерел права ЄС у зв'язку з його ухваленням, можна відзначити, що він став компромісом між країнами, які ратифікували текст ДКЄ, і державами, які не підтримали цей документ або не почали процес його ратифікації. Компроміс цей, на думку прихильників ідеї конституювання засновницьких договорів, прийнятий на користь послідовників міждержавного підходу інтеграції Європи і тому є занадто незбалансованим.

¹ Ця стаття підготовлена в рамках наукового стажування в Європейському центрі публічного права.

² Йдеться про вимогу Федерального Конституційного суду ФРН до Європейських Співтовариств щодо забезпечення визнання та захисту загальних прав людини, визначених Конституцією ФРН, у зворотньому випадку погрожуючи відмовитись від визнання верховенства наднаціонального права. Детальніше див.: *Право Європейського Союзу: Учебник для вузів* / Под. ред. С.Ю. Кашкина. – М., 2004. – С. 113.

³ Наприклад, проф. С.Ю. Кашкин і проф. Л.М. Ентін, як представники російської школи європейського права, поділяють різні точки зору з цього питання, див.: *Європейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов* / Рук. авт. кол. и отв. ред. Л. М. Энтин. – М., 2005. – С. 101; *Право Европейского Союза: Учебник для вузов* / Под. ред. С.Ю. Кашкина. – М., 2004. – С. – 123–124. Існують деякі відмінності у класифікації джерел і у західних фахівців: Кернз В. *Вступ до права Європейського Союзу: навч. посіб.* Пер. з англ. – К.: Т-во «Знання», КОО, 2002. – 91–110 і Дэйвис К. *Право Европейского Союза.* – К., 2005. – С. 147–152. Серед робіт вітчизняних учених, які представили деякі точки зору з цієї проблеми, відзначимо наступну: Грицяк І.А. *Право та інституції Європейського Союзу.* – К., 2004. – С. 145–169.

говір 1957 року і Маастрихтський договір 1992 року, будучи, по суті, третім ревізійним договором (після Амстердамського 1997 і Ніщського 2001 року).

Дуже важливо, що ЄС нарешті юридично наділений міжнародною правосуб'єктністю, що й передбачалося ДКЄ⁴. Договір передбачає впровадження посади президента Європейської Ради (як інституту ЄС⁵), який обиратиметься строком на два з половиною роки (з правом на одне повторне обрання). Президент Європейської Ради головуватиме на засіданнях головної міжурядової установи ЄС і забезпечуватиме стійкість і послідовність її роботи. Посада постійного президента Європейської Ради замінить нинішню модель ротаційного головування держав – членів ЄС⁶.

Іншою новацією договору є впровадження посади Високого представника ЄС у зовнішніх справах і з політики безпеки. Ця посада об'єднає нинішні функції Високого представника ЄС з питань загальної зовнішньої політики і політики безпеки (нині їх виконує Х. Солана) і Європейського Комісара у справах зовнішніх відносин (нині – Б. Ферреро-Вальднер). Високий представник стане одним із віце-президентів Європейської Комісії⁷.

Консолідації інституційної структури ЄС сприятиме також зменшення кількості членів Колегії Європейських Комісарів (складу Європейської Комісії). Якщо нині кількість Комісарів дорівнює кількості держав – членів ЄС (по одному Комісару від кожної з двадцяти семи країн – членів ЄС), то за новим договором з 2014 року кількість Комісарів відповідатиме двом третинам кількості держав – членів ЄС⁸. Це, на думку авторів, повинен зробити ЄС, який в результаті кількох етапів розширення збільшився з дванадцяти до двадцяти семи країн-членів, менш бюрократизованою, ефективнішою і згуртованою структурою.

Нарешті, Лісабонський договір прописує нову систему ухвалення рішень «по-

двійною більшістю» замість існуючого консенсусу, що вимагає одноголосного схвалення всіма двадцятьма сімома країнами – членами ЄС. Це означає, що, починаючи з 1 листопада 2014 року, рішення вважатиметься прийнятим, якщо за нього проголосують мінімум 55 відсотків країн – членів ЄС, в яких проживає не менше 65 відсотків населення всього Євросоюзу. І коли раніше будь-яка країна могла накласти вето на рішення ЄС, то за новою системою заблокувати рішення зможуть не менше чотирьох країн⁹.

У Лісабонському договорі нарешті знайшлося місце для закріплення положень європейської політики сусідства¹⁰, в якій сьогодні бере участь і Україна. З моменту введення в дію Лісабонського договору у держав-членів ЄС з'являється можливість виходу зі складу ЄС¹¹. Проте, незважаючи на це, Договір закладає правову базу для подальшого розширення ЄС.

Хоча уряд Данії дав позитивну оцінку щодо можливого перерозподілу владних повноважень від держав-членів на користь інститутів ЄС, думки щодо цього розходяться. ЄС базується на згоді країн поступитися своєю незалежністю в деяких аспектах, а Лісабонський договір передбачає подальше поглиблення і розширення співпраці в деяких сферах.

На відміну від ДКЄ, до тексту Лісабонського договору не включена Хартія про права людини ЄС. У договорі є посилання на цей документ¹², проте повний текст не увійшов ні до угоди, ні до додатка до неї. Однак він був прийнятий як окремий документ ЄС у вересні–жовтні 2007 року. При цьому Велика Британія одержала письмові гарантії того, що Хартія не може бути використана Європейським судом для змін британського трудового законодавства або інших нормативних актів, пов'язаних з правами людини. Думки експертів щодо ефективності такого підходу розійшлися.

У Лісабонському договорі нарешті знайшлося місце для закріплення положень європейської політики сусідства, в якій сьогодні бере участь і Україна. З моменту введення в дію Лісабонського договору у держав-членів ЄС з'являється можливість виходу зі складу ЄС. Проте, незважаючи на це, Договір закладає правову базу для подальшого розширення ЄС.

⁴ Пункт 55 Лісабонського договору, що змінює статтю 46 А Договору про ЄС.

⁵ Пункт 14 Лісабонського договору, що змінює статтю 9 Договору про ЄС.

⁶ Пункт 17 Лісабонського договору, що змінює частину шосту статті 9 В Договору про ЄС.

⁷ Пункт 19 Лісабонського договору, що змінює статтю 9 Е Договору про ЄС.

⁸ Пункт 18 Лісабонського договору, що змінює частину четверту, шосту статті 9 D Договору про ЄС.

⁹ Пункт 17 Лісабонського договору, що змінює частину четверту статті 9 С Договору про ЄС.

¹⁰ Пункт 11 Лісабонського договору, що змінює статтю 7а Договору про ЄС.

¹¹ Пункт 48 Лісабонського договору, що змінює статтю 49 А Договору про ЄС.

¹² Наприклад, пункт 8 Лісабонського договору, що змінює статтю 6 Договору про ЄС.

Як відомо, євроінтеграційний процес відрізняється диференціацією швидкостей інтеграції різних держав – членів ЄС, зокрема і з мотивів національних інтересів. Виходячи з цього, деякі держави – члени ЄС при підписанні Лісабонського договору висунули зустрічні умови. Ті з них, які були схвалені, стали застереженнями до Договору, і їх варто проаналізувати окремо.

Так, Італію, що виступила проти перерозподілу місць у Європарламенті, внаслідок чого в неї повинно було бути менше представників, ніж у Франції і Великої Британії, задовбили додатковими місцями. Данія продовжить діяти в деяких сферах внутрішньої політики, не оглядаючись на ЄС. Прем'єр-міністр Данії оголосив, що до закінчення терміну повноважень чинного парламенту буде проведений референдум стосовно такого варіанту приєднання до Договору. Польща, яка за найбільш негативне ставлення до Договору була прозвана «гальмом конституційної реформи», також повинна підписатися під умовами щодо використання Хартії про права людини, обумовлені Великою Британією. Проте найзапекліший опір Варшави викликала ідея про «подвійну більшість». У Польщі побоювались, що нова система ухвалення рішень призведе до посилення впливу великих країн на зразок Німеччини і серйозно ослабить позиції країн з меншою чисельністю населення, як сама 38-мільйонна Польща. Врешті-решт, Брюссель частково пішов назустріч полякам, прописавши в Договорі, що нова система ухвалення рішень набуде чинності лише в 2014 році, при цьому країни, що залишилися в меншості, зможуть відстрочити набрання рішенням чинності «впродовж розумного періоду часу». Так, до 2014 року Польща задовольняється збереженням «долісабонської» системи ухвалення рішень. Рим одержав квоту на 73 парламентарії до 2009 року, як і Лондон. А Болгарії, що боролася за право зазначати в міжнародних документах єдину європейську валюту «евго», а не «еуго», дозволили називати її так, як вона хоче.

Але найбільше поступок «вибила» собі Велика Британія – на тій підставі, що діюче в країні англосаксонське право дуже відрізняється від континентального. Так, вона отримала право не приєднуватися до європейської Хартії про права люди-

ни (інші країни – члени ЄС, за винятком Польщі, підписали її 12 грудня 2007 року в Страсбурзі), вести самостійну зовнішню політику і дотримуватися власних норм у сфері податкової і трудової політики. Крім того, Велика Британія й Ірландія, що прилучилася до неї, зберегли за собою верховенство в питаннях імміграції, візової політики і надання притулку. Згідно з новою угодою вони збережуть за собою право ухвалювати самостійні рішення в цих питаннях.

Тепер, після підписання Договору 13 грудня 2007 року, він повинен бути ратифікований у всіх двадцяти семи державах – членах ЄС. Лідери ЄС сподіваються, що процес ратифікації завершиться не пізніше наступних виборів до Європейського Парламенту (червень 2009 року).

Таким чином, новий засновницький Договір, що представляє оновлену редакцію засновницьких договорів, позбавлений надмірної революційної динаміки і згладжує найбільш гострі кути. Тому найцікавіші положення ДКЄ були упущені, і новели цього засновницького Договору можна представити таким чином: ЄС стає суб'єктом права, поглинаючи Європейське Співтовариство; замість чинної системи шестимісячного ротційного головування керівники держав і урядів держав – членів ЄС зможуть уже в 2009 році вибрати постійного голову Європейської Ради строком на два з половиною роки. Передбачений перехід з 2014 року на нову систему голосування кваліфікованою більшістю в Раді міністрів ЄС (55 відсотків членів Ради (мінімум – 15 держав), в яких проживає не менше 65 відсотків населення ЄС); з 2014 року передбачено зменшення кількості еврокомісарів до двох третин від кількості держав-членів (з відмовою від принципу «одна держава-член – один комісар»), а також посилена роль Європарламенту, склад якого обмежений 750 депутатами, і національних парламентів у функціонуванні Союзу. І, нарешті, Лісабонський договір зміцнює організацію дипломатичної служби Євросоюзу шляхом злиття нинішніх посад Високого представника із загальної зовнішньої політики і політики безпеки та комісара з питань зовнішніх стосунків¹³.

На закінчення потрібно відзначити, що зміни торкаються, передусім, самої

¹³ Пункт 30 Лісабонського договору, що змінює статтю 13 А Договору про ЄС

ідеї ухвалення Конституції ЄС, яка б прийшла на зміну чинним засновницьким договорам. Творці реформаторського договору відмовилися від амбітного плану конституціоналізації первинного права ЄС на користь уже сталої практики внесення змін до Договору про Європейське Співтовариство і Договору про заснування Європейського Союзу (перейменованій у Договір про функціонування ЄС). Крім того, в документі обсягом 323 сторінки (з протоколами, додатками та ін.) не вживається термінологія, яка б підкреслювала схожість європейського будівництва з конституційною практикою національних держав – Лісабонський договір не містить у своїй назві поняття «Конституція», не згадує про символи Союзу (прапор, гімн, єдину валюту), повертається до існуючих назв нормативно-правових актів ЄС («регламенти» і «директиви» замість «закони» і «рамкові закони» ЄС), відмовляється на-

зивати керівника дипломатичної служби Євросоюзу «міністром закордонних справ», усуває з основного тексту Договору Хартію про основні права ЄС і положення про верховенство права ЄС над національним правом (із збереженням їх обов'язкової юридичної сили).

Відтак, питання ухвалення єдиного конституційного документа, який би об'єднав основні положення первинного права ЄС, відкладено і в найближчі п'ять–десять років, імовірно, порушуватися не буде. При цьому «конституційна хартія» ЄС з радикальними змінами залишається в колишньому вигляді кількох засновницьких договорів. Проте не варто повністю забувати ідею конституювання первинного права ЄС в цілому, бо ця ідея вимагає тривалого часу і, можливо, з досягненням державами – членами ЄС потрібної глибини інтеграції питання ухвалення єдиного конституційного документа вирішиться позитивно.

Література

1. Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (SIG 1/1/07 REV 1) http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1317&lang=en
2. Грицяк І.А. Право та інституції Європейського Союзу. – К., 2004. – 260 с.
3. Дэйвис К. Право Европейского Союза: Пер. со 2-го англ. Изд. – К.: Знання, 2005. – 406 с.
4. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав че-

ловека: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н. проф. Энтин Л.М. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2005. – 960 с.

5. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу: Навч. посіб: Пер. з англ. – К.: Т-во «Знання», КОО, 2002. – 381 с.

6. Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. Кашкина С.Ю. – М.: Юрист, 2004. – 925 с.

Еволюція інституту реєстрації виборців в аспекті становлення і розвитку виборчого процесу в Україні: радянський період (1918–1990 рр.)

Продовження. Початок у № 3 (9), вересень 2007 р.

З утворенням у 1918 році Союзу Радянських Соціалістичних Республік та приходом до влади системи рад була розроблена нова, відмінна від усіх інших, пролетарська виборча система. Її основними принципами стали незагальне, непряме, нерівне виборче право при відкритому голосуванні.



Ольга ШУМЛЯК,
викладач Інституту
держави і права
імені В.М. Корецького
НАН України

Відповідно до Конституції Української РСР 1919 року [1] права голосу позбавлялися широкі верстви населення, а зокрема особи, які використовували найману працю, отримували нетрудові доходи, займалися торгівлею і посередницькими послугами, ченці, службовці та колишні агенти міліції, особливого корпусу жандармів, а також члени царського дому, який правив у Росії (пункт «д» статті 21). Тобто запроваджувався відомий трудовий виборчий ценз та, за вдалим висловлюванням Б. Страшуна, «ценз колишньої діяльності» [2, 25].

Безперечно, становлення такої виборчої системи нівелювало всі загально визнані принципи безпосереднього народовладдя, руйнувало основні засади провадження виборчого процесу, в тому числі й механізм ведення списків виборців.

За новим радянським законодавством списки осіб, які володіли активним виборчим правом, не склалися, натомість запроваджувалися інші списки – осіб, які були позбавлені права голосу. Інструкція про проведення виборів до сільських рад і волосних з'їздів рад, затверджена Постановою ВЦВК від 28 квітня 1921 року [3], детально регламентувала порядок їх ведення та уточнення.

До списку вносились відомості про прізвище, ім'я, по батькові особи, її вік, вид занять до революції і на теперішній час, підстави усунення від участі у виборах. Сільська виборча комісія ретельно перевіряла складені списки, один примірник пе-

редавала до сільської ради, а другий – до волосної виборчої комісії. Одночасно з цим та в жодному разі не пізніше, ніж за тиждень до виборів, списки осіб, позбавлених виборчих прав, вивішували для загального ознайомлення.

Особи, включені у списки, могли в триденний строк з моменту їх оприлюднення оскаржити постанову сільської виборчої комісії до волосної, а потім і до губернської виборчих комісій. При цьому скаргу належало подавати через ту комісію, з постановою якої особа не погоджувалась. Протягом 24 годин комісія розглядала скаргу, приймала вмотивоване рішення та пересилала всю справу до комісії вищого рівня.

Поданий нами аналіз правових норм, що регулювали порядок визначення переліку осіб, позбавлених виборчих прав, яскраво ілюструє антидемократизм і класовий характер радянської виборчої системи. Наслідком її існування зокрема було і те, що на території більшості сіл тодішньої Української РСР виборчих прав позбавлялись близько 80 відсотків дворів [4, 508].

Починаючи з 1924 року, риси виборчого законодавства Української РСР дещо змінювалися: воно систематизовувалося та вдосконалювалося. Затверджене 10 вересня 1924 року постановою ВУЦВК РНК «Положення про виборчі права громадян та порядок проведення виборів» [5] було зведеним нормативним актом, що підсумовував тогочасний масив нормативних актів.

Починаючи з 1924 року, риси виборчого законодавства Української РСР дещо змінювалися: воно систематизувалося та вдосконалювалося. Затверджене 10 вересня 1924 року «Положення про виборчі права громадян та порядок проведення виборів» було зведеним нормативним актом, що підсумовував тогочасний масив нормативних актів. Ним уточнювався порядок формування виборчого корпусу, створювалася система виборчих комісій на чолі з ЦВК, які відповідали за належне проведення виборів, деталізувався порядок оскарження дій виборчих органів.

Ним уточнювався порядок формування виборчого корпусу (право голосу надавалося кожному робітнику незалежно від членства у профспілках та кожному селянину, який не використовував найманої праці для отримання прибутку), створювалася система виборчих комісій на чолі з ЦВК, які відповідали за належне проведення виборів, деталізувався порядок оскарження дій виборчих органів.

Цим положенням знову відновлювався інститут складання списків виборців, хоч і зберігався обов'язок формування списків осіб, позбавлених виборчого права.

Повноваження з ведення зазначених списків покладалися на виборчі комісії, які повинні були не пізніше, ніж за 30 днів до виборів скласти їх та пред'явити для загального ознайомлення. Протягом п'яти днів з моменту оприлюднення списків заінтересовані особи мали право подавати до виборчих комісій скарги на неправильності та неповноту складених списків, при цьому строк розгляду скарг у першій та другій інстанціях був чітко регламентованим: виборча комісія, до якої надійшла скарга, розглядала її протягом двох днів і в той же строк повідомляла про своє рішення скаржника. З плином п'ятиденного строку місцева виборча комісія передавала складені і виправлені нею списки, а також всі матеріали розгляду скарг до комісії вищого рівня. Остання в той же п'ятиденний строк розглядала скарги на постанови місцевої комісії та повідомляла її про прийняті рішення. Постанови місцевих комісій і рішення комісій вищого рівня були підставою для остаточної перевірки та виправлення списків виборців.

Положення про виборчі права громадян і порядок проведення виборів, вимагаючи в інтересах захисту прав громадян формування виборчих списків не пізніше, ніж за 30 днів до виборів, водночас запобігало встановленню таким чином місячного цензу осідлості: «Особи, які прибули на територію населеного пункту, де вже почалося складання списків виборців, можуть взяти участь у виборах тільки на підставі власної заяви, поданої до виборчої комісії не пізніше, ніж за 5 днів до виборів, разом із доказами, які засвідчують право особи брати участь у виборах».

Слід відмітити прогресивне значення наведених норм українського виборчого права, що регулювали порядок обліку осіб, які володіли правом голосу, адже вони були

єдиними в цілому Радянському Союзі: ні загальносоюзні виборчі інструкції ВЦВК 1924 [6] та 1925 [7] років, ні республіканські положення про порядок проведення виборів не містили жодних вказівок щодо обов'язковості реєстрації виборців.

Згадані нормативні акти визначали лише механізм складання списків осіб, позбавлених виборчого права. Причому, Інструкція про вибори до рад 1924 року просто дублювала з цього питання положення згаданої нами Інструкції про проведення виборів до сільських рад і волосних з'їздів рад від 28 квітня 1921 року.

На Всесоюзній нараді з радянського будівництва, яка відбулася в січні 1925 року, був критично оцінений існуючий на той час порядок оскарження списків осіб, позбавлених виборчого права, адже триденний термін подання скарг у поєднанні з обов'язком оприлюднення списків тільки за 7 днів до виборів практично позбавляв громадян права розгляду скарг у другій інстанції та унеможлиблював реалізацію ними свого права голосу. Крім того, на нараді констатувалися неодноразові випадки помилкового або умисного (переважно з метою зведення особистих рахунків) включення осіб до переліку позбавлених виборчого права [8, 111–112].

Щоб усунути ці недоліки і порушення, виборча Інструкція 1925 року зобов'язувала виборчі комісії оприлюднювати списки осіб, позбавлених виборчого права, не пізніше ніж за 20 днів до виборів, надаючи громадянам тижневий строк для їх оскарження та фіксуючи три інстанції розгляду скарг:

- сільська виборча комісія – розглядала скаргу протягом 24 годин і направляла її разом із своїм рішенням до комісії вищого рівня;
- волосна виборча комісія – розглядала скарги на рішення сільських комісій протягом 48 годин та, у випадку відмови, передавала скаргу разом із своїми поясненнями далі;
- повітова виборча комісія – у той же 48-годинний строк розглядала скаргу і повідомляла про винесене нею остаточне рішення комісії нижчого рівня, котрі, у свою чергу, зобов'язані були ознайомити з цим рішенням скаржника.

Для оскарження постанов про позбавлення виборчих прав, винесених міськими виборчими комісіями негубернських міст, встановлювалися наступні інстанції: міська виборча комісія, повітова виборча комісія, губернська виборча комісія; для оскаржен-

ня постанов міських виборчих комісій губернських центрів – міська виборча комісія, губернська виборча комісія, президія губернського виконкому. Останньою касаційною інстанцією у цих справах була президія Центральної виборчої комісії.

Аналіз прийнятого у 1925 році загальносоюзного законодавства, що регулювало порядок складання та оскарження виборчих списків, безумовно свідчить про значно вищий його рівень, порівняно із законодавством 1921 та 1924 років, й одночасно про те, що воно поступалося нормам українського виборчого права:

– постанови української Центральної виборчої комісії передбачали складання двох списків: виборців та осіб, позбавлених виборчого права, а постанови ЦВК СРСР – лише списку позбавлених виборчого права, та й то на значно нижчому рівні;

– українське законодавство визнавало суб'єктами оскарження виборчих списків будь-яку особу, котра вбачала в них неправильність або неповноту, а всесоюзне – лише ту особу, виборчі права якої порушувалися (що значно знижувало рівень громадського контролю за правильністю й достовірністю списків);

– на відміну від загальнорадянських, норми українського виборчого права запобігали (як було показано нами вище) встановленню цензу осідлості для одержання права голосу.

Наступний етап розвитку виборчого права України пов'язується з прийняттям у 1937 році нової Конституції УРСР, яка, відтворюючи, звичайно, положення загальносоюзної Конституції 1936 року, вперше запроваджувала поняття «виборчої системи», що об'єднувало в собі норми з врегулювання виборчого процесу до рад усіх рівнів. Для виконання конституційних норм була затверджена ціла низка спеціальних правових актів, зокрема «Положення про вибори до Верховної Ради УРСР» від 21 лютого 1938 року [9].

Положення декларувало вибори як загальні, рівні, прямі при таємному голосуванні, знімало виборчі цензи, що існували раніше, чітко розмежовувало повноваження органів, відповідальних за організацію та проведення виборів, забезпечувало висування кандидатів не тільки Комуністичною партією, а й громадськими організаціями та товариствами трудящих.

Регулював згадане положення і механізм обліку виборців. Повноваження зі складання та уточнення виборчих списків покладалися на виконавчі комітети місцевих рад. Як і раніше, до списків вносилися відомості про осіб, які на день виборів досягли 18 років, проживали на відповідній території та не були позбавленими виборчих прав; у них зазначалася інформація про прізвище, ім'я, по батькові громадянина, його рік народження (а для 18-річних – дата народження) і місце проживання.

Включення до списків виборців не залежало від терміну проживання громадянина: воно могло бути або постійним, або тимчасовим (що унеможливило встановлення цензу осідлості). Особам, які на момент голосування виїжджали з місця свого перебування, дільничні виборчі комісії видавали посвідки на право голосування, що надавало виборцям право бути включеними в додатковий виборчий список будь-якої дільниці на території СРСР і таким чином реалізувати своє виборче право незалежно від місця свого перебування.

Не могли бути внесеними до списків відомості про осіб, визнаних у встановленому порядку недієздатними, засуджених до позбавлення виборчих прав (стаття 9 Положення), а також осіб, які знаходилися в місцях позбавлення волі та ізоляторах тимчасового утримання, оскільки вони практично не могли взяти участі у виборах (виборчі дільниці в цих місцях не створювалися).

Важливою гарантією рівності виборчого права була вимога Положення про вибори (стаття 11), згідно з якою списки виборців складалися окремо по кожній виборчій дільниці, при цьому жодна особа не могла бути включеною більше, ніж в один список.

Списки виборців-військовослужбовців складалися командуванням військової частини або військового з'єднання та підписувалися їх командирами чи комісарами відповідно.

Як і раніше, виборче законодавство 1938 року передбачало можливість всенародного ознайомлення з виборчими списками (не пізніше як за 30 днів до виборів) та особливий порядок оскарження неправильностей чи неповноти списків, адже траплялися випадки включення до них осіб, які не мали виборчого права, невключення осіб, які ним володіли, чи неправильностей у персональних даних виборців.

Виборче законодавство 1938 року передбачало можливість всенародного ознайомлення з виборчими списками (не пізніше як за 30 днів до виборів) та особливий порядок оскарження неправильностей чи неповноти списків, адже траплялися випадки включення до них осіб, які не мали виборчого права, невключення осіб, які ним володіли, чи неправильностей у персональних даних виборців.

Практично інститут реєстрації виборців залишився до кінця існування Союзу Радянських Соціалістичних Республік незмінним. Виборчими законами від 1978 та 1989 років вносилися лише часткові зміни. З часу прийняття виборчого закону 1938 року минуло понад 50 років, і за цей період системи обліку виборців усіх країн світу вже встигли значно вдосконалитись, ми ж тупцювали на місці.

Відповідно до положення про вибори до Верховної Ради УРСР 1938 року будь-який громадянин мав право подати до виконавчого комітету ради народних депутатів, який публікував списки виборців, скаргу з вимогою внести до них необхідні виправлення. Виконком протягом трьох днів повинен був розглянути скаргу і або задовольнити її та внести відповідні зміни до списків (стаття 17), або видати скаргнику письмову довідку із зазначенням мотивів відмови (стаття 18). Громадянин, не згідний з рішенням виконавчого комітету, міг оскаржити його до народного суду, який у той же триденний строк розглядав справу з викликом заінтересованих осіб та виносив остаточне вмотивоване рішення. Виправлення у списку виборців відповідно до рішення суду негайно проводилося дільничною виборчою комісією.

Наведений порядок обліку виборців, за оцінками тогочасних дослідників виборчого права, був надзвичайно простим і водночас найдемократичнішим [10, 29; 11, 15; 12, 22; 13, 67–69]. Ми вважаємо за доцільне погодитися з такими думками, адже на той час існували системи реєстрації виборців (наприклад, у Англії), згідно з якими громадянин повинен був довести наявність у нього виборчого права, щоб бути включеним до виборчих списків. Це передбачало значні затрати як коштів, так і часу, а іноді було рівнозначним великому грошовому штрафу [14, 218]. Тобто особа, яка навіть володіла правом голосу, дуже часто не могла його реалізувати, а наявність у неї виборчого права фактично перетворювалася в додаткові обов'язки. На цьому тлі система обліку виборців СРСР максимально сприяла реалізації громадянами свого права на участь у виборах, мала справді демократичний характер.

Практично в такому ж вигляді інститут реєстрації виборців залишився до кінця існування Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Виборчими законами від 1978 [15] та 1989 [16] років вносилися лише часткові зміни:

– складання списків виборців доручалося вже не виконавчим комітетам рад народних депутатів, а дільничним виборчим комісіям, які могли залучати до цієї роботи представників громадськості; на виконкомі ж покладався обов'язок забезпечувати облік виборців та передавати відомості про громадян, які володіли правом голосу і про-

живали на відповідній території, дільничним виборчим комісіям;

– особливі процедури складання виборчих списків передбачалися не тільки для військовослужбовців (до їх списків, які складалися командирами військових частин і з'єднань, включалися не лише військовослужбовці, а й члени їх родин та інші особи, які проживали на території військових частин і з'єднань), а й для осіб, які знаходилися у санаторіях і будинках відпочинку, лікарнях та інших стаціонарних лікувальних закладах, а також на судах, які перебували в день виборів у плаванні, на полярних станціях, при радянських установах за кордоном (списки цих громадян складалися на основі даних, що подавалися керівниками зазначених установ і капітанами суден);

– встановлювалися нові строки оприлюднення виборчих списків: не пізніше ніж за п'ятнадцять днів до виборів, а на виборчих дільницях, утворених у санаторіях і будинках відпочинку, в лікарнях та інших стаціонарних лікувальних закладах, — за два дні до виборів;

– визначалися ті ж дві інстанції оскарження неправильностей і неповноти виборчих списків: дільнична виборча комісія та народний (міський або районний) суд, але згідно з новими виборчими законами дільничні комісії мали право вносити зміни до списків навіть у день виборів.

І знову ж таки, необхідно зазначити, що вчені-конституціоналісти, фахівці радянського виборчого права відзначали демократизм існуючої системи складання та уточнення списків виборців [17, 243–249, 253–254; 18, 416–417; 19, 268–270]. Ми вважаємо за необхідне частково погодитись з ними, адже з часу прийняття виборчого закону 1938 року минуло понад 50 років, і за цей період системи обліку виборців усіх країн світу вже встигли значно вдосконалитись, ми ж тупцювали на місці. Водночас позитивні висновки правознавців, на нашу думку, були зумовлені певними особливостями життя в умовах «диктатури пролетаріату»:

– покладення повноважень із обліку виборців на виконавчі комітети місцевих рад народних депутатів тлумачилося як сприяння державі в реалізації виборцями свого права голосу – на час існування Радянського Союзу таке твердження мало сенс, адже правляча роль Комуністичної партії визначала неможливість існування будь-якої по-

Можна констатувати, що за радянських часів якість списків виборців забезпечувалася не тільки чинними нормативно-правовими актами, а й всією існуючою системою суспільних відносин, зміст якої визначався панівною роллю Комуністичної партії.

літичної конкуренції, а отже і відсутність необхідності застосування виборчих технологій та маніпуляцій зі списками виборців. Держава була зацікавлена в забезпеченні якомога кращого й якісного переліку осіб, які володіли правом голосу – це сприяло підвищенню довіри до самої партії та зміцненню впевненості виборців у тому, що вона належним чином організовувала виборчий процес, забезпечувала гідний правопорядок під час виборів, створювала умови для участі всіх правомочних осіб у голосуванні і, як наслідок – в управлінні державою;

– облік виборців виконками міг бути здійснений якісно, адже він відбувався за умов існування жорсткої системи прописки [20], яка давала точну відповідь на питання про місце перебування виборця. Тому кількість помилок при складанні списків виборців дільничними комісіями була мінімальною;

– існуванням посвідок для голосування дійсно забезпечувалася безперешкодна реалізація виборцями свого права голосу неза-

лежно від місця перебування, бо, як уже зазначалося, повне панування Комуністичної партії зумовлювало відсутність політичної конкуренції та зводило нанівець потребу в маніпулюванні такими посвідками;

– помилки, які все ж могли траплятися у виборчих списках, усувалися двома інстанціями оскарження (дільнична виборча комісія та народний суд, участь якого, до речі, підвищувала авторитетність рішень щодо списків) та оперативно ліквідовувалися дільничними комісіями у день голосування;

– суттєвим недоліком існуючої системи реєстрації виборців була відсутність відповідальності за неналежне здійснення виконавчими комітетами рад та виборчими комісіями, а також іншими посадовими особами своїх обов'язків щодо складання та уточнення списків виборців, але за часів існування Радянського Союзу цей недолік компенсувався політичною відповідальністю в межах лав Комуністичної партії.

Література

1. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки // ЗУ УРСР. – 1919. – № 19. – Ст. 204.
2. Страшун Б.А. Конституция РСФСР 1918 г. и выборы в органы Советской государственной власти (исторический очерк и современность) // Советское государство и право. – 1988. – № 7. – С. 25–27.
3. Інструкція про проведення виборів до сільських рад та волосних з'їздів рад, затверджена Постановою ВЦВК від 28 квітня 1921 р. // СЗ СССР. – 1921. – № 5. – Ст. 799.
4. Історія держави і права Української РСР (1917–1960) / Під ред. В.М. Корецького. – К., 1961.
5. Положення про виборчі права громадян та порядок проведення виборів, затверджене постановою ВУЦВК РНК 10 вересня 1924 р. // ЗУ УРСР. – 1924. – № 34. – Ст. 235.
6. Інструкція про вибори до рад, затверджена Постановою ВЦВК від 11 серпня 1924 р. // СЗ СССР. – 1924. – № 36. – Ст. 295.
7. Інструкція про перевибори до рад, затверджена Постановою ВЦВК від 16 січня 1925 р. // СЗ СССР. – 1925. – № 52. – Ст. 530.
8. Бродович С.М. Советское избирательное право. – Ленинград: Госиздат, 1925. – 132 с.
9. Положення про вибори до Верховної Ради УРСР від 21 лютого 1938 р // ЗЗ УРСР. – 1938. – № 12. – Ст. 39.
10. Вышинский А. Новый избирательный закон СССР. – М.: Юрид. издат-во, 1938. – 47 с.
11. Василенков Л.Т. Выборы советских представительных органов. – М.: Издательство Московского университета, 1966. – 82 с.
12. Горшенев А., Челябинов Н. Советская избирательная система. Издание второе, переработанное и дополненное. – М.: Госполитиздат, 1959. – 63 с.
13. Ким А.Н. Советское избирательное право. Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. – М.: «Юридическая литература», 1965. – 211 с.
14. Эсмен. Основные начала государственного права. Русский перевод. – Москва, 1898. – 372 с.
15. Про вибори до Верховної Ради Української РСР. Закон УРСР від 01 грудня 1978 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1979. – № 1. – Ст. 9.
16. Про вибори народних депутатів Української РСР. Закон УРСР від 27 жовтня 1989 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1989. – № 45. – Ст. 626.
17. Основы советского государственного строительства и права: Учебник. – М.: Мысль, 1979. – 636 с.
18. Советское государственное право: Учебник / Под редакцией С.С. Кравчука. – М.: «Юридическая литература», 1980. – 632 с.
19. Конституция СССР: Политико-правовой комментарий. – М.: Политиздат, 1982. – 398 с.
20. Положення про паспортну систему СРСР, затверджене постановою Ради Міністрів СРСР від 28 серпня 1974 р. № 677 // Комп'ютерна база даних «Законодавство України» станом на 01.07.2007 р.

До сторіччя утворення української думської громади

Навесні 2007 року, а саме з 25 по 27 квітня, на теренах колишнього СРСР відзначалося 100-річчя з дня утворення парламенту Росії – Державної Думи. Парламентські делегації багатьох країн близького та далекого зарубіжжя приїхали до Санкт-Петербурга, де в Таврійському Палаці відбулося урочисте засідання. Україну представляла делегація Верховної Ради.

Ця історична подія заслуговує на додаткове вивчення, оскільки відголосом її в Україні була низка заходів та публікацій, присвячених історії зародження українського парламентаризму – створення української думської фракції.

Передусім, коротко про термінологію. Вітчизняні історики запровадили тезу щодо визначення Державних Дум як Дума першого, другого, третього та четвертого скликання. Це, на моє переконання, зовсім неприйнятна «класифікація», бо I, II та III Державні Думи Російської імперії мали свій, так би мовити, «власний номер», наприклад – Перша (або I) Державна Дума, відповідно: Друга (II) і Третя (III), а вже тільки Четверта (IV) Дума мала разом із «чисельною» назву «четвертого скликання».

На початку XX століття в Російській імперії, у державі, де впродовж XIX століття знищувалось українське національне та культурне життя, знову постало українське питання. Революційний рух, який охопив Росію, дав можливість українській еліті вкотре поставити перед російським урядом питання про боротьбу за свої національні та культурні права, культурно-національну автономію. Здавалося, вирішення цієї революційної пори українського питання раз і назавжди було в інтересах Російського уряду, щоб привернути на свій бік велику і чисельну етнічну силу – українців і задовольнити їхні вимоги. Ситуація складалася так, що українці повірили, що демокра-

тичні реформи в Росії зможуть вирішити українське питання.

Розвиток парламентаризму Російської імперії мав свій характерний шлях. Події 1905–1907 років наклали своєрідний відбиток на все суспільство, що призвело до конфронтації між царатом і парламентом. Саме тому Перша Державна Дума проіснувала лише 73 дні. Друга Дума увійшла в історію під назвою «Столипінська» (за прізвищем відомого політичного діяча того часу) та проіснувала трохи більше, ніж перша, – 101 день (з 20 лютого по 1 червня 1907 року) і також була розпущена, але цього разу не самодержцем, а вже самим П.А. Столипіним¹.

27 квітня 1906 року відповідно до «Высочайшего Манифеста» Миколи II від 17 (30) жовтня 1905 року розпочала свою роботу Перша Дума. Членами Думи, що представляли українські землі, був утворений український парламентський клуб, до якого увійшли 44 послы; з них 19 селян, 17 представників інтелігенції – лікарі, адвокати, земські активісти. Завзятими учасниками клубу були І. Шраг, П. Чижевський, В. Шемет, колишній кадет барон Ф. Штейнгель, А. Вязлов та інші. Ідеологом української думської фракції став професор М. Грушевський, який спеціально приїхав зі Львова й оселився в Петербурзі. Український клуб у Державній думі не мав формального статусу фракції, але це була найчисленніша група серед депутатів – представників національних



**Сергій
СМОЛЯННІКОВ,**
помічник члена
Центральної
виборчої комісії

¹ Б. Райковський, Ю. Донченко, С. Смолянніков. «Демократичні вибори – в майбутнє через минуле». Історичний нарис до 100-річчя утворення системи виборчих комісій країн СНД.

окраїн. Саме українська думська група під проводом М. Грушевського відіграла вирішальну роль у створенні в травні 1906 року потужної думської фракції «автономістів-федералістів» з представників різних національностей Росії. М. Грушевський видавав у Петербурзі російською мовою щомісячник «Украинский вестник». Метою часопису були комунікація і презентація українства, його національних проєктів у російських політичних колах. Також ним була підготовлена «Декларація про автономію України», але вона так і не була виголошена через розпуск Думи².

Уже в складі Другої Державної Думи наприкінці лютого 1907 року була утворена українська громада з числа 47 членів Думи, яка згодом набула статусу «Української думської громади»,³ про що було сповіщено українських членів Думи в спеціальній декларації від 24 травня 1907 року. Авторами декларації «Од Української Думської Громади» став член Думи П. Стебницький, а також відомі діячі ліберальної течії українського руху П. Чижевський, В. Вовк, В. Доманицький. Зрозуміло, що позиції думської фракції багато в чому збігалися з політичною платформою російських демократів. Так, Декларація української думської громади сповіщала, що фракція виступає в політичній сфері за автономію України та інших національностей; в аграрній – за передачу землі на умовах викупу тим, хто «прикладає до неї свою працю»; в соціальній – за 8-годинний робочий день, соціальне страхування робітників тощо. Українська думська громада за кошти членів Думи видавала газету «Рідна справа – Вісті з Думи», де друкувалися заяви, промови членів думської фракції, а також була надрукована декларація про її утворення. Після цих виступів та статей на сторінках російської преси, а особливо коли була надрукована Декларація «Про автономізацію земель України»⁴, в якій ішлося про широку автономію українських земель у складі імперії, серед журналістів того часу вона отримала негласну назву «Українська Декларація», яка закріпилася на довгі роки – (прим. автора). Редактором

газети «Рідна справа» був В. Доманицький. Завдяки його редакторській діяльності газета здійснювала зв'язок українських думців з Україною і користувалася популярністю не тільки серед української інтелігенції, а й навіть серед селян. Член української думської фракції Петро Стебницький у своїх спогадах дуже жваво та іронічно відтворює атмосферу II Думи, напружені стосунки між урядовими силами та депутатським корпусом. **«Бережіть Думу! Бережіть Думу! Ой бережіть, бо от-от її розженуть»**, – тільки і чуємо останніми днями. ...Коли хочете ще побачить, як те бідне начальство тривожиться за Думу, – іронізував П. Стебницький, – то поблукайте трохи в «кулурах». Там мало не генерала приставлено берегти незайманість депутатів, щоб до них, боронь Боже, не торкнувся хто з сторонніх людей, особливо з тих газетчиків. Бо таки й правда, – тут люди приїхали не байдки бити, міністрів слухати, а якийсь писачка буде тому депутатові турчати казна-що в вуха, та ще й зіб'є з пантелику»⁵.

Що було далі, неодноразово описано в історичних документах і наукових статтях на цю тему. Однак саме тут, гадаю, доцільно зупинитися на визначенні офіційної дати святкування початків українського парламентаризму, оскільки виникає закономірне запитання: то коли ж святкувати сторіччя утворення української думської громади? Відповідь, як кажуть, на поверхні. Адже лише у Третій Думі українська фракція була зареєстрована офіційно, про що свідчать історичні факти.

Третя Державна Дума була, певно що, найстабільнішою. В історію вона увійшла в часи підняття імперії з руїн після поразки в російсько-японській війні та завершення революційного руху 1905–1907 років. Усі п'ять років роботи членів Державної Думи в Таврійському Палаці були політично активними – земельна реформа, політичний переустрій, масове переселення українців на Далекий Схід тощо – вимагали наполегливої роботи, а не тільки політичних суперечок. Уже в листопаді 1907 року після обговорення питань щодо поліпшення ро-

² В. Литвин. «Дебют українства на парламентській арені. Конституційний проєкт М. Грушевського».

³ Саме так у тексті – прим. автора.

⁴ Саме так у тексті – прим. автора.

⁵ В. Литвин. «Дебют українства на парламентській арені. Конституційний проєкт М. Грушевського». Українська думська громада II Державної Думи (1907).

боти «Переселенського Комітету»⁶ у складі Третньої Державної Думи з'явилася ініціативна група з числа членів Думи українців за походженням, які увійшли в історію як автори «проекту 37-ми». Головна теза авторів проекту полягала в тому, що оскільки основним контингентом переселенців вважаються українці, то потрібно, щоб після прибуття до Зеленого Клину⁷ українці-переселенці не втрачали духовного, мовного та культурного зв'язку з рідними землями. Для того щоб з боку керівництва Думи та царського уряду не було заперечень щодо впровадження українізації для переселенців, автори «проекту 37-ми» запровадили визначити українців як ... інородців⁸. Такий проект спочатку викликав непорозуміння, потім був відхилений, але, разом з тим, дав змогу іншим народам Російської імперії отримати статус інородців, до яких членами Третньої Державної Думи були віднесені латиші, литовці, німці, поляки, естонці (у багатьох працях того часу використовувався термін «чухонці» – прим. автора), грузини, вірмени, чехи та волзькі татари. І все-таки, ініціативна група своєю наполегливістю зробила те, на що ніхто не сподівався, – Думська Комісія⁹ 12 березня 1908 року зареєструвала подання авторів «проекту 37-ми» як подання членів української думської громади, визначивши у своїй постанові, що «... означений проект, предложенный украинской думской фракцией, заслуживает внимания на рассмотрение с учетом того, что в местах массового создания населенных мест переселенцами из Киевской, Полтавской и Черниговской губерний следует создать условия для незабвения культурного и традиционного образа жизни крестьян-переселенцев. ... Данную фракцию именовать в законопроектах Думской Комиссии как украинскую думскую фракцию... из числа чинов Думской Комиссии выделить одного чиновника по поручениям, одного деловода и

секретаря».¹⁰ Отже, з'являється конкретна дата утворення української думської громади – 12 березня 1918 року, відтак сторіччя з часу її утворення виповнилося саме 12 березня 2008 року. Однак ще раз наголошуємо на тому, що йдеться про перше архівне підтвердження офіційної дати заснування громади, тобто депутатської фракції України у Державній Думі Російської імперії. Тому 12 березня 2008 року, як і 25 травня 2007 року, є визначними датами в історії українського парламентаризму.

В Третій Думі українська думська громада була «остаточно закріплена» завдяки винахідливості та кмітливості українців – членів Думи, які використали переселенський рух як стартовий майданчик для політичного розгляду питань України у Російському парламенті. До речі, завдяки наполегливій діяльності української думської фракції, мінному крейсеру, побудованому на Балтійському заводі у Санкт-Петербурзі в 1906 році, 1908 року було присвоєне ім'я «Україна»¹¹. Раніше ніколи слово «Україна» не розглядалося як ім'я «політичне та власне». Але не тільки цими фактами увійшла в історію діяльність української думської громади. Головною своєю метою члени української фракції вважали питання федерації у складі імперії та запровадження освіти рідною мовою. Зрозуміло, що ці питання не були вирішені, та й не могли бути вирішеними, але ж питання було внесено як законопроект, а це вже юридичний факт. Третя Державна Дума не вирішила питання української мови, але обговорення законопроекту про її запровадження в школі мало агітаційне значення і одержало широкий резонанс у пресі. На захист української мови і школи стали не тільки так звані опозиційні партії, а й навіть конституційні демократи. З цього питання аргументовано, зі змістовними промовами виступили відомий професор Лучицький, а

⁶ «Переселенський Комітет» – державна установа, яка була створена для організації масового переселення українців, переважно з Чернігівської, Київської та Полтавської губерній на Далекий Схід. Засновником цього Комітету вважають графа Миколу Павловича Ігнатьєва.

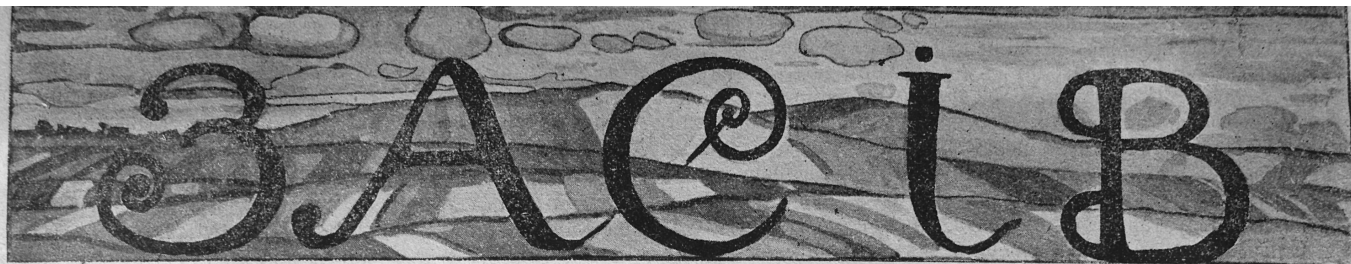
⁷ Умовна географічна назва територій Далекого Сходу Російської імперії, яка була заселена переселенцями з України. На сьогоднішній день до Зеленого Клину входять частини Приморського, Хабаровського країв та південна частина Амурської області.

⁸ Л. Коваленко. «Законодавче вирішення українських питань у Державних Думах Російської імперії на сторінках російськомовної української преси кінця XIX – початку XX сторіччя».

⁹ Аналог сучасного Секретаріату Верховної Ради України.

¹⁰ В. Садовский. «Украинский вопрос в Третьей Думе».

¹¹ С. Смоляников. «Курс на Восток».



Українська тижнева народня ілюстрована газета для селян і робітників.

Вісти з столиці.

Вже знов державна рада та державна дума беруться до роботи, і на цей раз, здається, затягнуть її довше, ніж звичайно, мабуть аж до середини літа, бо багато ще засталося непорішених справ, які незручно покидати в спадщину новій думі... Що далі йде час, то стара дума все хоче себе показати сміливіщою, щоб запобігти ласки у виборців... Все частіше октябристи виступають з гострими докорами правительству. Коли обговорувались справи святійшого синода, то навіть истинно-руський Пуришкевич накинувся з мокрим рядном на обер-прокурора Саблера; од октябристів гостру промову проти церковних непорядків сказав Гучков, і врешті дума висловила бажання, щоб скоріше було скликано великий церковний собор, який би залагодив всі ті непорядки і вивів би православну церкву на кращий шлях. Коли почали обговорювати обрахунок міністерства внутрішніх справ, то знов, окрім звичайних докорів з боку лівих партій, виступив і октябрист Шидловскій з таким гарячим словом проти політики націоналізму, на яке він певне не насмілювався б за життя Столипіна... Ще й далі мабуть чимало почуємо таких вискоків і в думі, і в виборових зібраннях, аж поки виявиться, в який бік ідуть вибори і чия буде сила в новій думі.

Але промови промовами, а в нових законах більшість думи не поспішається робити по справедливості. От в законі про військовий одбуток дума не схотіла визволити од служби сільських учителів і постановила, щоб молоді лікарі одбували службу попереду як звичайні москалі, а тоді вже переходили на лікарську роботу. Як і раніш, дума дуже обережно, навіть з якимсь острахом ставиться до депутатів-селян, не пускає їх до таких справ, які особливо важні і цікаві для селянства; от недавно селяне подали скаргу, що ні одного з селянських депутатів не взято до тої комісії, що буде остаточно обмірковувати, разом з членами державної ради, справу місцевого суду; справді, треба дуже нетерпіти чи боятись селян, щоб не послухати їх голосу про волосні та мирові суди.

Отак посуваються думські справи,—не краще йде діло і в державній раді. От, обмірковуючи справу місцевого суду, державна рада постановила, що мирові судді скрізь будуть виборні,—окрім тільки українських, південно-західних, губерній: тут їх настановлятиме начальство. А в справі початкової освіти державна рада ще більш вороже поставилась до „инородців“, ніж дума, і зовсім скасувала навчання дітей рідною мовою, що дума була дозволила для Поляків, Латишів, Татар то що. Отже виходить, що коли в державній думі і проскочать у новий закон які добрі думки, то на них чигає державна рада, щоб викинути з думських постанов все, на її думку, шкідливе і небезпечне. А тоді

думі треба знов споритись та обороняти свою працю. Тож яка повинна бути кремезна та одностайна в поглядах державна дума, щоб отак добитись справді користного й доброго ладу!

За минулі тижні відбувся в Петербурзі „з'їзд сполученого дворянства“. Що року з'їздяться дворяне, щоб обговорювати чергові справи свого і державного життя і що-разу ці з'їзди виявляють, що інтереси держави членам з'їздів куди менше близькі, ніж інтереси власної кишені. От і тепер, з'їзд прихильно слухав промови таких дворян, як Пуришкевич,—про те, що найгірша небезпека державі—це од сільських учителів, та од газет „лівого“ напрямку, і що через те за вчителями треба дуже наглядати, ліві газети—карати всякими способами, а правим платити з казни за їх роботу. Здається, й освічені пани, а досі ворогують і з освітою, і з волею друкованого слова... За те потім з'їзд також з великим співчуттям обговорював питання про підмогу дворянам од казни та про нарізку земельних маєтків безземельним дворянам. Все-ж по цьому з'їзду було видати, що сила цієї дворянської спілки все потроху меншає, бо й люду з'їздиться все менше і видатних людей на з'їзді не видно... Кінчилось тим, що не знайшлося навіть кого обрати на далі за голову спілки, і дворяне мусіли настановити двох людей за тим-часових представників по дворянських справах.

На цей раз чомусь дворяне нічого не говорили про казнокрадство,—а могли-б, як і торік, висловити догану правительству за те, що воно позиває до суду і карає довгоруких інтендантів і інших чиновників ласих до казенного добра... От ще недавно виявилось, наприклад, скільки десятків тисяч перебрали на віру ті особи, що порядкували „охраною“ в Київі, в той час, як було вбито Столипіна. Тепер сенат допитує цих добродіїв—товариша міністра Курлова та начальника охрани—Кулябка,—куди саме пішли ті охранны гроші...

А тим часом казни доводиться одсипати нові і нові мільони на підмогу голодним селянам в тих губерніях, де був неврожай. Вже нараховано *півтора мільона* карбованців, що вже витрачені і мають бути витрачені на той голод—до нового хліба! Які це великі гроші, можна зрозуміти з того, що коли в державній думі пішли розмови про заведення вселюдної початкової освіти, то міністр фінансів не згожувався дати по десять мільонів на рік, а довав тільки вісім! А тут за півроку довелось віддати стільки, що певне за ті гроші можна б літ за десять справді завести освіту і навчити селян краще хазяїнувати... *П. Смуток.*

Українське життя.

— На пам'ятник Т. Шевченкови надіслано до київського об'єднаного комітету 25 карб. од барської городської управи й 133 карб. з вечора, що відбувся в Новоросійську.

також лідер кадетів Мілюков. Однак дуже своєрідно відстоював право українців на освіту рідною мовою кадет Родичев. Він, зокрема, вважав, що українська школа взагалі не потрібна, але якщо українці цього бажають, то їй потрібно їм дати, щоб вони самі переконалися в неспроможності своїх вимог¹². Разом із питанням освіти члени української фракції, як і члени Думи попередніх скликань з українських земель, виступали за федеративний лад як основу майбутнього устрою політичних і національних відносин у Російській державі¹³. Виходячи з цього, українська територія, за пропозицією М. Грушевського, мала вийти зі складу тодішніх адміністративних одиниць Російської імперії і розпочати створення на широких демократичних засадах органів обласного законодавства і самоврядування, керівництво якими здійснювало б народне представництво у вигляді українського сейму, що обирався б загальним, рівним, прямим і таємним голосуванням¹⁴. Далі йшлося про розмежування повноважень українського сейму, з одного боку, і центрального парламенту та загальнодержавних міністерств – з іншого. Першим передбачалося надати право формувати державний і суспільний лад, керувати засобами, необхідними для утримання органів центрального і загальнодержавного управління в тих галузях, які в державних інтересах залишилися у компетенції загальнодержавних міністерств. Для управління в цих галузях державна Конституція мала залишити місцевим органам широкі повноваження у сфері місцевих відносин з правом законодавчої та іншої ініціативи щодо центральних органів. Вимагалось заборонити будь-яку централізацію у сфері церковного управління, а також штучну перестановку національних елементів у війську. Спеціальними загальнодержавними законами встановлювались права, якими б могли користуватися громадяни, котрі володіли різними мовами і

діалектами в державних закладах, а також забезпечувалися умови проживання представників тих національностей, які знаходяться на даній території в меншості, надання їм гарантій для нормального існування і задоволення своїх національних і культурних потреб. Зокрема, визнавалися всі права української мови із збереженням за російською статусу загальнодержавної. Українська фракція вимагала, щоб ця декларація була прийнята **«...в інтересах усієї спілки та її складових частин»** задля успішного вирішення великих завдань, поставлених визвольним рухом Росії, ефективної спільної роботи її областей та кордонів у їх здійсненні. Члени фракції вважали, що національно-обласна програма, яка стала постулатом українства, у нерозривному зв'язку з перебудовою всієї Росії на **«підставах національної рівноправності і обласної автономії має бути здійснена – і здійснена негайно»**¹⁵. За дослідженнями Михайла Грушевського, українськими землями вважалися території Київської, Чернігівської, Полтавської, Подільської, Волинської, Бессарабської, Херсонської губерній та частина Катеринославської¹⁶. Українська Декларація привертала до себе увагу не тільки прагненням національно-територіальної автономії, а й глибоким демократизмом. Інший представник української політичної думки, М. Славинський, говорячи про Декларацію, уточнив, що її положення стали основою для законопроекту про національні права, який передбачав запровадження федеративного устрою в Росії для оптимальної і справедливої організації майбутніх національних відносин, мав гарантувати політичну рівність громадян, незалежно від їх національності, право на створення національних установ, розвиток мови, літератури й культури, рівність мов усіх народів у школі, а також у місцевих державних і громадських установах¹⁷. Розглядаючи національно-територіальну автономію як стратегічну лінію всього

¹² Л. Коваленко. «Законодавче вирішення українських питань у Державних Думах Російської імперії на сторінках російськомовної української преси кінця XIX – початку XX сторіччя».

¹³ М. Родзянко. «Воспоминания о минувшем».

¹⁴ За основу такої тези були взяті напрацювання графа М.П. Ігнат'єва та колишнього Київського міського голови С.М. Сольського.

¹⁵ М. Грушевський. «Наши требования», переклад Л. Коваленка.

¹⁶ Б. Райковський, Ю. Донченко, С. Смолянников. «Демократичні вибори – в майбутнє через минуле». Історичний нарис до 100-річчя утворення системи виборчих комісій країн СНД.

¹⁷ Славинский М. Закон о национальных правах, проект. Украинский вестник.

українства, українська фракція на підставі напрацювань своїх колег, членів Першої та Другої Дум, розробила конкретні кроки щодо досягнення основної мети. Для цього необхідно було звернути увагу на народну освіту всіх рівнів, усіх народностей імперії. Адже свою державу можна було б будувати лише за наявності не тільки розумних, а й національно свідомих людей. Українські депутати розуміли, що вся освіта має бути однаково доступною для всього народу, а для її отримання не має бути жодних привілеїв і перешкод, крім розумових здібностей самих учнів. Про це й було сказано в новому варіанті законопроекту про мову у школі, підготовленим членом Першої

Державної Думи Лотоцьким. Однак при цьому російськомовна українська преса як у 1906, 1907, так і у 1908 році акцентувала свою увагу на тому, що за короткий час існування всіх трьох Дум ні цей проект, ні інші законопроекти про національні права українців, українська думська громада не встигла навіть зареєструвати та подати на розгляд. Четверта Дума, а разом з нею і українська думська громада, встигли лише утворити першу українськомовну газету «Засів», яка вперше в історії імперії видавалася за державні кошти у Санкт-Петербурзі. Потім розпочалася Перша Світова війна...

Література

1. Б. Райковський, Ю. Донченко, С. Смолянников. «Демократичні вибори – в майбутнє через минуле». Історичний нарис до 100-річчя утворення системи виборчих комісій країн СНД. К.: – 2004 – С. 80.
2. Л. Коваленко. «Законодавче вирішення українських питань у Державних Думах Російської імперії на сторінках російськомовної української преси кінця XIX – початку XX сторіччя». К.: – 2007 – С. 40.
3. В. Литвин. «Дебют українства на парламентській арені. Конституційний проект М. Грушевського». Українська думська громада II Державної Думи (1907).
4. М. Родзянко. «Воспоминания о минувшем». Прага: – 1927. С. 140.
5. Грушевський М. «Наши требования». С-Пб.: – 1906. Украинский вестник. № 4. – С. 273.
6. Славинский М. «Закон о национальных правах». Проект. С-Пб.: – 1906. Украинский вестник. № 6. – С. 413–414.
7. Садовский В. «Украинский вопрос в Третьей Думе». С-Пб.: 1912, «Украинская жизнь», № 5, с. 18–19.
8. С. Смолянников. «Курс на Восток». К.: – 2005. С. 120.
9. Журнал «Право України». № 9 – 2003, с. 43–51.
10. Б. Райковський, Ю. Донченко, С. Смолянников. «Від Народного Віча – до Верховної Ради». «Вісник Центральної виборчої комісії» № 1, вересень 2005 С. 87–92.
11. Б. Райковський, Ю. Донченко, С. Смолянников. «Від Народного Віча – до Верховної Ради». «Вісник Центральної виборчої комісії» № 2, грудень 2005 р. С. 80–84.
12. Б. Райковський, Ю. Донченко, С. Смолянников. «Михайло Грушевський – засновник системи демократичних виборів в Україні». «Вісник Центральної виборчої комісії» № 1(3), лютий 2006 р. С. 94–99.

Виборчі новини з-за кордону

Події, що відбулися

У **січні на Кубі** відбулися вибори до Національної асамблеї народної влади (парламенту). У безальтернативних виборах, за офіційними даними, взяло участь понад 95 відсотків громадян Куби. За словами голови Національної виборчої комісії Марії Естер Реус, населення продемонструвало «високий рівень громадянської відповідальності й дисципліни».

Невдовзі після виборів кубинський лідер Фідель Кастро заявив, що більше не повернеться до виконання обов'язків Президента країни. Ф. Кастро, якому вже 81 рік, був беззмінним лідером Куби з 1959 року.

23 січня спікером Законодавчої (нижньої) палати Олій Маджлісу (парламенту) **Узбекистану** вперше в історії республіки обрана жінка – екс-кандидат у президенти країни 45-річна Ділором Ташмухамедова. Раніше вона була заступником спікера і керівником парламентської фракції соціал-демократичної партії «Адолат».

Попереднього спікера парламенту Еркіна Халілова було звільнено з посади за станом здоров'я.

3 лютого Борис Тадич оголосив про перемогу на президентських виборах у **Сербії** після оприлюднення попередніх результатів голосування, згідно з якими він набрав 51,16 відсотка голосів, а його суперник – кандидат від Радикальної партії Сербії Томислав Николич – 47,18 відсотка голосів.

Явка виборців у другому турі президентських виборів становила 63,8 відсотка.

Борис Тадич – прихильник західної політики, першочерговою метою він вважає вступ Сербії до ЄС, тоді як Николич – прихильник панславизму і зближення з Росією.

16 лютого у Чехії з третього разу обрали президента. Перемогу одержав чинний глава держави Вацлав Клаус. Кандидатуру 66-річного Клауса підтримувала Громадянська демократична партія прем'єр-міністра Мірека Тополанека.

У Чехії президента обирає парламент. За Клауса проголосував 141 депутат. Його суперник, 55-річний економіст Ян Швейнар, одержав підтримку 111 членів парламенту.

Для того щоб визначити переможця в парламенті, довелося провести три раунди голосування.

18 лютого у Пакистані відбулись парламентські вибори. За їх підсумками впевнену перемогу отримала партія Б. Бхутто – Народна партія Пакистану.

Одночасно з парламентськими виборами в чотирьох провінціях країни проводилися вибори до законодавчих органів. Усього в Пакистані зареєстровано 81 мільйон виборців.

19 березня спікером парламенту Пакистану вперше в історії країни було обрано жінку. Цю посаду посіла підприємець і лікар Фахміда Мірза, яка належить до Народної партії Пакистану.

Партію очолює Асіф Алі Зарді – чоловік убитої в грудні 2007 року Беназір Бхутто.

За даними ЦВК **Російської Федерації**, на виборах президента РФ, що відбулися **2 березня**, Дмитро Медведев одержав 70,28% голосів виборців.

Далі йдуть Геннадій Зюганов, що набрав 17,72% голосів, Володимир Жириновський – 9,34%, Андрій Богданов – 1,29%.

Явка виборців на виборах президента Російської Федерації становила 69,78%.

На проведення виборів президента Росії було витрачено 5 млрд 125 млн рублів, повідомив заступник голови ЦВК РФ Станіслав Вавилов.

Як підкреслив Вавилов, більша частина коштів – понад 4 млрд рублів – була спрямована в російські регіони для забезпечення роботи дільничних, міських і крайових виборчих комісій. За його словами, на організацію проведення минулих президентських виборів було витрачено 4,3 млрд рублів.

Глава Адміністрації президента РФ Сергій Собянін повідомив, що інавгурація новообраного президента Росії Дмитра Медведева відбудеться 7 травня.

На початку березня в Іспанії на парламентських виборах перемогла Соціалістична робоча партія, яка і зараз знаходиться при владі. Вона одержала 169 депутатських мандатів – на п'ять більше, ніж чотири роки тому, і на 16 більше, ніж її основний суперник – консервативна Народна партія.

Такої перемоги не обіцяло соціалістам жодне з проведених напередодні опитувань громадської думки. Спостерігачі пророкували партіям майже повну рівність результатів виборів.

13 березня в Ірані пройшли вибори до меджлісу (парламенту) восьмого скликання. З майже 70-мільйонного населення країни в голосуванні мали право взяти участь близько 43,8 мільйонів іранців.

До участі у виборах виконавчі комітети МВС Ірану не допустили близько 3 тисяч кандидатів з майже 7 600 зареєстрованих раніше претендентів на одержання депутатського мандата.

Основні політичні сили, що брали участь у виборах, були представлені консерваторами, реформаторами і незалежними кандидатами.

Підсумки виборів стануть індикатором політичних

переваг іранців напередодні президентських виборів, проведення яких намічене на літо 2009 року.

18 березня емір **Кувейту** шейх Сабах аль-Ахмед ас-Сабах розпустив парламент країни. Ця подія відбулася після того, як уряд країни у повному складі подав у відставку. Нові парламентські вибори будуть проведені 20 травня.

22 березня жителі гімалайського **Королівства Бутан**, що знаходиться між Індією і Китаєм, на перших в історії країни виборах проголосували за партію прихильників збереження монархії. Їй дісталось 44 з 47 мандатів у новому парламенті.

Популярний у Бутані молодий король Джигмі Хесар Вангчук проводить політику поступового переходу від абсолютної монархії до конституційного ладу. Цей процес завершився обранням парламенту з 47 осіб. Усього проголосувало понад 250 тисяч осіб, або 79,4 відсотків громадян, які мають право голосу.

У Тайвані на виборах глави країни, які відбулися **23 березня**, переміг кандидат від опозиційної партії Гоміндан Ма Інцзю.

Після підрахунку 100 відсотків бюлетенів, Ма Інцзю набрав 58 відсотків голосів, його суперник – голова правлячої Демократичної прогресивної партії (ДПП) Френка Шиє – 42 відсотки.

Таким чином, Ма набрав більше семи мільйонів голосів. Кількість тайваньських виборців становить 17,3 мільйонів. При явці виборців в 75 відсотків отримана представником Гоміндана кількість голосів говорить про впевнену перемогу.

На посту керівника держави Ма Інцзю змінить представника ДПП Чень Шуйбяня, який складе повноваження 20 травня.

Гоміндан уже має більшість голосів в острівних законодавчих зборах. На виборах, що відбулися 12 січня, партія отримала 81 з 113 депутатських місць. ДПП зазнала нищівної поразки, отримавши лише 27 мандатів. Перемігши на нинішніх виборах, Гоміндан контролюватиме не тільки законодавчу, а й виконавчу владу на острові.

МАЙБУТНІ ВИБОРИ І РЕФЕРЕНДУМИ

13 квітня в Італії пройдуть дострокові парламентські вибори. Позачергові вибори були призначені після того, як президент Італії Джорджо Наполітано 6 лютого розпустив парламент. Приводом для розпуску парламенту став провал спікера Сенату Франко Маріні у формуванні тимчасового перехідного уряду після відставки прем'єра Романо Проді.

Дострокові вибори можуть стати політичним реваншем колишнього прем'єра Італії Сільвіо Берлусконі. Відповідно до останніх опитувань громадської думки, за нього готові проголосувати більше половини виборців.

Парламент **Лівану** 24 березня у черговий раз відклав проведення президентських виборів у країні, які не можуть відбутися з осені минулого року через політичну кризу, що триває.

Як повідомив спікер парламенту Набіх Беррі, вибори, перед цим призначені на 25 березня, відбудуться **22 квітня**. Це вже 17-е перенесення голосування по виборах глави Ліванської держави.

На **11 травня** президент **Сербії** Борис Тадич призначив позачергові парламентські вибори. Таке рішення було прийнято після розпуску парламенту, якому передувала розпадаюча урядової коаліції, очолюваної прем'єр-міністром країни Воїславом Коштуницею.

Причиною урядової кризи стала відсутність згоди членів Кабінету Міністрів щодо позиції країни відносно подальших відносин з Європейським Союзом, частина якого визнала незалежність Косово.

Спостерігачі прогнозують, що на травневих виборах основна боротьба, ймовірно, розгорнеться між націоналістами-радикалами і демократами, представником яких є президент Б. Тадич. Останні наполягають на діалозі із Заходом.

На думку багатьох експертів, це голосування стане найзначнішим з моменту падіння режиму Слободана Мілошевича в 2000 році. Деякі політики вже назвали прийдешні вибори референдумом з ключового питання – чи здатна Сербія продовжувати роботу з приєднання до Євросоюзу, навіть якщо його члени визнали незалежність Косово.

Офіційні представники ЄС уже висловили надію на те, що на травневих виборах здобудуть перемогу політичні партії, що виступають за зближення з Євросоюзом.

У **Латвії** розпочався збір підписів щодо внесення до Конституції змін про можливість розпуску парламенту шляхом референдуму. Для внесення цієї пропозиції до парламенту необхідно зібрати 145 тисяч підписів.

Якщо підписи будуть зібрані, то проект змін до Конституції передадуть на розгляд парламенту. В разі відхилення парламентом поданих пропозицій відбудеться референдум. Якщо ж в результаті народного волевиявлення зміни все-таки будуть прийняті, народ одержить право розпустити парламент шляхом референдуму.

Пропозицію щодо внесення змін до Конституції внесли латвійські профспілки, незадоволені ростом інфляції в країні.

Президент США Джордж Буш не виключив того, що його спадкоємцем може стати представниця прекрасної статі. Про це він сказав у Білому Домі на церемонії з нагоди Міжнародного жіночого дня.

Демократ Хілларі Клінтон, яка бере участь у президентських перегонах, визнала, що вклала в організацію

передвиборних заходів п'ять мільйонів доларів особистих коштів.

На думку журналістів, це не останні гроші, вкладені Хілларі Клінтон у свою передвиборну кампанію, оскільки проміжні президентські вибори – «праймеріз», що відбулися 4 березня в 24 американських штатах, попри величезні фінансові витрати, не принесли нікому з претендентів вирішальної переваги. Це відбулося через дуже щільні перегони, коли ніхто з кандидатів-демократів або кандидатів-республіканців за підсумками «супервівторка» не зміг набрати мінімально необхідної кількості делегатів.

Прем'єр-міністр Малайзії Абдулла Ахмад Бадаві **розпустив парламент** країни і закликав провести загальні вибори достроково.

У спільній заяві Абдулли Ахмад Бадаві та його заступника Мохаммада Наджиб Абдул Разака відзначається, що Бадаві звернувся до короля Малайзії з пропозицією розпустити парламент і дістав на це згоду.

Бадаві ніяк не пояснив подібне рішення, однак, на думку аналітиків, правляча коаліція розраховує одержати нові мандати перед тим, як уповільнення темпів економіки й інфляція стануть особливо відчутними.

Абдулла додав, що правляча коаліція розраховує зберегти дві третини місць у парламенті (усього їх 222).

Раніше передбачалося, що загальні вибори в країні відбудуться не раніше середини 2009 року. Дата загальних виборів буде оголошена виборчою комісією країни пізніше.

Центральна виборча комісія **Грузії** почала підготовку до парламентських виборів **21 травня**, повідомив голова ЦВК Грузії Леван Тархнішвілі.

«Ми вже затвердили окружні виборчі округи – 75 одномандатних мажоритарних округів, їхні назви, номери й кордони, затвердили графік виборчих заходів, зарплати членів окружних і дільничних виборчих комісій, порядок прийняття на роботу допоміжного персоналу, вирішили низку інших організаційних питань», – заявив Л. Тархнішвілі. За його словами, до ЦВК надійшли заявки на участь у виборах від кількох політичних об'єднань – «Партії народу» (лідер – Коба Давиташвілі, партія візьме участь у виборах під назвою: «Коба Давиташвілі – Партія народу»), партії «Наша країна» (лідер – Тамаз Гугунішвілі), «Радикал-демократичної національної партії всея Грузії» (лідер – Шалва Купрашвілі) і політичного руху «Воля» (лідер – Костянтин Гамсахурдіа). За інформацією ЦВК, прийом заявок від політичних об'єднань на участь у парламентських виборах минув 26 березня.

У новому парламенті Грузії, що обиратиметься на 4 роки, буде 150 депутатів замість 235 у нинішньому парламенті. Рішення про скорочення числа місць у парламенті було прийнято раніше на підставі референдуму, проведеного 2 листопада 2003 року. У відповідності до

змін у Конституції, нещодавно прийнятими парламентом, 150 місць у новому парламенті розподіляються за принципом «75 на 75» – 75 депутатів за партійними списками і 75 одномандатників, що обираються за мажоритарною системою.

За офіційними даними ЦВК Грузії, за проведення чергових виборів до парламенту навесні поточного року проголосувало 79,74 відсотка виборців – учасників плебісциту, що відбувся 5 січня паралельно з виборами президента Грузії. Результати плебісциту, на відміну від референдуму, не мають обов'язкової юридичної чинності, але його підсумки повинні враховуватися владою як відбиття думки населення.

ЗМІНИ В ЗАКОНОДАВСТВІ

У Молдові розпочато збір підписів за проведення референдуму щодо зміни виборчої системи. Його ініціювала Ліберально-демократична партія Республіки на установчих зборах ініціативної групи.

«Ми пропонуємо обирати президента загальним прямим голосуванням. А вибори до парламенту проводити за змішаною системою: половину загальної кількості депутатів обирати за партійними списками, іншу половину – в одномандатних виборчих округах», – повідомив лідер ЛДПМ Володимир Філат.

За його словами, розроблений партією законопроект про зміну виборчої системи також передбачає, що президент Молдови не може бути членом будь-якої партії. В. Філат вважає, що обраний парламентом президент «не є представницькою фігурою, не несе прямої відповідальності перед громадянами, перебуває поза будь-яким контролем з боку суспільства».

Великобританія. Член Британського парламенту від Лейбористської партії Франк Філд запропонував ввести для виборів членів парламенту систему на зразок американських попередніх виборів – «праймеріз». На думку Філда, такий спосіб обрання членів Палати громад дасть змогу краще врахувати побажання виборців.

Філд пропонує проводити вибори до Палати громад (Палата лордів не обирається) у два тури. Це необхідно, щоб партію представляв кандидат, який набрав більше 50 відсотків голосів. У випадку якщо в першому турі визначаться два кандидати-лідери, виборці вибиратимуть між ними в другому турі.

Нині вибір членів парламенту у Великобританії здійснюється за системою «переможець одержує все». Тобто кандидат, який набрав більше голосів, ніж інші, стає переможцем. При цьому не встановлений мінімальний прохідний поріг за кількістю голосів. Підрахунок голосів здійснюється окремо в кожному з округів, на які поділена країна.

В умовах домінування двох основних партій – Лейбористської та Консервативної – така система при-

зводить до порушення співвідношення між кількістю голосів, поданих за кандидатів партії по країні, і кількістю місць, отриманих нею в Палаті громад. Крім того, такий метод досить несприятливий для представників третіх партій.

НОВИНИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ВИБОРЧИХ ОРГАНІВ

Бразилія починає масштабну програму зі створення біометричної бази даних виборців. Нові скриньки для голосування, оснащені пристроєм для зчитування відбитків пальців, були продемонстровані в Ріо-де-Жанейро.

За інформацією Вищого виборчого трибуналу (ТСЕ) Бразилії, федеральна поліція почне створювати базу даних. Першими будуть зареєстровані близько 50 тисяч жителів населених пунктів у штатах Мату-гросу-ду-сул,

Рорайма й Санта-Катаріна, розташованих у діаметрально протилежних куточках країни.

Кожний виборець буде дактилоскопований і сфотографований. За планом ТСЕ, створення інформаційної бази займе близько 10 років і обійдеться федеральному бюджету в 200 млн реалів (117 млн доларів). За цей час будуть внесені дані всіх 128 млн виборців.

Голосування за допомогою біометричних технологій покликане звести до мінімуму випадки фальсифікації на виборах. З 1996 року процес голосування в найбільшій державі Латинської Америки проводиться за допомогою електронних скриньок. Це дає змогу за кілька годин обробляти приблизно 90 відсотків бюлетенів.

Вибори в Бразилії обов'язкові, тому традиційно супроводжуються високою явкою, що становить близько 80 відсотків.

*Підготував
Костянтин ХІВРЕНКО,
головний консультант відділу взаємодії із ЗМІ
Секретаріату Центральної виборчої комісії*

ПЕРЕЛІК СТАТЕЙ, опублікованих у журналі «Вісник Центральної виборчої комісії» упродовж 2007 року

СУСПІЛЬСТВО І ДЕМОКРАТІЯ

Критерії демократизації виборчого процесу. Аналіз концепцій. Райковський Б.С. Вісник Центральної виборчої комісії № 1(7), березень 2007 р., стор. 32–37.

Державно-правові конфлікти в сучасній Україні: причини, наслідки, вибори як форма їх розв'язання. Барабаш Ю.Г. Вісник Центральної виборчої комісії № 2(8), червень 2007 р., стор. 28–32.

Інституційна легітимність виборчої системи. Бойко Н.С. Вісник Центральної виборчої комісії № 2(8), червень 2007 р., стор. 64–67.

Вплив громадянського виховання на формування правової культури молодих виборців. Серета В.Я. Вісник Центральної виборчої комісії № 2(8), червень 2007 р., стор. 83–88.

Спонування виборців голосувати: контрагітація чи профанація? Стефанчук М.О. Вісник Центральної виборчої комісії № 2(8), червень 2007 р., стор. 95–97.

Еволюція виборчих прав у контексті становлення сучасних демократій. Райковський Б.С. Вісник Центральної виборчої комісії № 3(9), вересень 2007 р., стор. 32–37.

«Раціональний вибір» громадян України шляхом референдуму. Юрійчук Є.П. Вісник Центральної виборчої комісії № 3(9), вересень 2007 р., стор. 59–64.

Еволюція інституту реєстрації виборців в аспекті становлення і розвитку виборчого процесу в Україні (дорадянський період). Шумляк О.П. Вісник Центральної виборчої комісії № 3(9), вересень 2007 р., стор. 81–87.

ДЕРЖАВА І ПОЛІТИКА

Форми та механізми парламентського контролю. Журавльова Г.С. Вісник Центральної виборчої комісії № 1(7), березень 2007 р., стор. 51–55.

Проблеми розвитку правової культури виборів: зарубіжний та український досвід. Співак В. І. Вісник

Центральної виборчої комісії № 1(7), березень 2007 р., стор. 56–65.

Президент і Уряд у нетиповій моделі змішаної республіки в Україні: теоретичні і порівняльно-правові аспекти. Лемак В.В. Вісник Центральної виборчої комісії № 2(8), червень 2007 р., стор. 33–39.

Оцінка пропорційності виборчих систем країн Західної Європи та України: порівняльний аспект. Романюк А.С. Вісник Центральної виборчої комісії № 2(8), червень 2007 р., стор. 58–63.

КОНСТИТУЦІЯ І ЗАКОН

Інститут позачергових виборів до Верховної Ради України в системі національного конституційного права. Федоренко В.Л. Вісник Центральної виборчої комісії № 3(9), вересень 2007 р., стор. 38–45.

Проблеми теорії та практики референдного процесу в умовах конституційно-правової реформи 2004–2007 років. Гурин О.О. Вісник Центральної виборчої комісії № 3(9), вересень 2007 р., стор. 50–58.

ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Державний реєстр виборців – якісно новий крок до демократичних виборів. Усенко-Чорна Ж.І. Вісник Центральної виборчої комісії № 1(7), березень 2007 р., стор. 26–31.

Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України. Серьогіна С.Г. Вісник Центральної виборчої комісії № 1(7), березень 2007 р., стор. 38–44.

Становлення та розвиток виборчого законодавства в Україні. Головка О.В., Мойсієнко В.М. Вісник Центральної виборчої комісії № 1(7), березень 2007 р., стор. 45–50.

Поняття та система форм участі громадян України у законотворчому процесі. Ющенко О.О. Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (7), березень 2007 р., стор. 66–69.

На часі – моніторинг виборчого процесу. Нижник Н.Р., Алексєєв В.М. Вісник Центральної виборчої комісії № 2(8), червень 2007 р., стор. 40–44.

Реформування виборчої системи України: гендерні аспекти. Кресіна І.О.; Ярош О.Б. Вісник Центральної виборчої комісії № 2(8), червень 2007 р., стор. 45–52.

Оптимальність та збалансування повноважень спеціального органу конституційного контролю. Сліденко І.Д. Вісник Центральної виборчої комісії № 3(9), вересень 2007 р., стор. 46–49.

ОРГАНІЗАЦІЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Вибори минули – робота триває. Давидович Я.В. Вісник Центральної виборчої комісії № 1(7), березень 2007 р., стор. 3–8.

Електронне голосування з використанням штрих-коду. Стельмах О.В. Вісник Центральної виборчої комісії № 1(7), березень 2007 р., стор. 77–81.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Розбудова місцевого самоврядування – один із пріоритетів державної регіональної політики в Україні. Тихонов В.М. Вісник Центральної виборчої комісії № 1(7), березень 2007 р., стор. 20–25.

Вибори до органів місцевого самоврядування в Україні у контексті сучасних державотворчих процесів: актуальні питання теорії та проблеми практики. Коломоець Т.О., Самойленко Г.В. Вісник Центральної виборчої комісії № 2(8), червень 2007 р., стор. 76–82.

Актуальні питання підвищення якості виборчого законодавства України стосовно виборів сільських, селищних та міських голів. Бальцій Ю.Ю. Вісник Центральної виборчої комісії № 3(9), вересень 2007 р., стор. 65–68.

РІВНІСТЬ ПЕРЕД ЗАКОНОМ

Деякі аспекти співвідношення свободи та відповідальності в діяльності політичних партій в Україні. Полевий В.І. Вісник Центральної виборчої комісії № 2(8), червень 2007 р., стор. 53–57.

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Особливості обрання Європейського Парламенту. Панкевич О.В., Кілик М.П. Вісник Центральної виборчої комісії № 2(8), червень 2007 р., стор. 89–94.

Міжнародні виборчі стандарти: ідентифікаційна та структурна характеристика. Кофман Б.Я. Вісник Центральної виборчої комісії № 3(9), вересень 2007 р., стор. 74–80.

ІНФОРМАЦІЙНИЙ ПРОСТІР

Участь ЗМІ у передвиборній агітації по виборах до вищих органів влади України. Шеверева В.Є. Вісник Центральної виборчої комісії № 1(7), березень 2007 р., стор. 70–76.

Роль засобів масової інформації у виборчому процесі. Шевченко А.В. Вісник Центральної виборчої комісії № 2(8), червень 2007 р., стор. 23–27.

Роль інформаційних технологій в українських виборчих кампаніях 2002–2006 років. Колесников О.В. Вісник Центральної виборчої комісії № 2(8), червень 2007 р., стор. 68–75.

З ІСТОРІЇ ВИБОРІВ

Жіноче виборче право в Європі. Донченко Ю.Г., Смолянников С.О. Вісник Центральної виборчої комісії № 1(7), березень 2007 р., стор. 82–87.

Праця Теодора Галіпа «Основні права і обов'язки українських громадян». Невідомі сторінки історії конституційного розвитку України. Єфремова Н.В. Вісник Центральної виборчої комісії № 3(9), вересень 2007 р., стор. 69–73.

Сторінки нашої історії. До десятої річниці утворення Центральної виборчої комісії. Смолянников С.О. Вісник Центральної виборчої комісії № 3(9), вересень 2007 р., стор. 88–99.

РЕЦЕНЗІЯ

Актуальне дослідження проблем конституційно-правового регулювання інституту президентства в Україні та Франції. Берназюк Я.О., Федоренко В.Л. Вісник Центральної виборчої комісії № 2(8), червень 2007 р., стор. 102–103.

Аннотации

Бабенко К.А. Феномен бифедализма исполнительной власти в процессе конституционного развития Украины, стр. 55

Автор раскрывает так называемый феномен бифедализма (двоевластия) в исполнительной власти, который, по его мнению, требует тщательного научного конституционно-правового осмысления и решения.

Ставя целью исследовать феномен бифедализма исполнительной власти в процессе конституционного развития Украины, ученые должны раскрыть содержание понятия бифедализма исполнительной власти, проанализировать специфику влияния сформированной в Украине модели на взаимоотношения исполнительной и законодательной ветвей государственной власти, очертить специфику современного состояния исполнительной власти после принятия изменений к Конституции Украины в контексте устранения двоевластия.

Бальций Ю.Ю. Гражданское общество в Украине в условиях построения правовой демократической государственности, стр. 46

Целью данного исследования является анализ гражданского общества на современном этапе его становления и развития в Украине, рассмотрение отдельных проблем, требующих первоочередного решения: взаимодействие гражданского общества и правового государства, обеспечение и реализация прав и свобод человека и гражданина.

Опираясь на опыт отечественных современных ученых, автор доказал, что формирование гражданского общества является одним из самых главных условий продвижения Украины по пути проведения экономических, политических и правовых реформ, которые, прежде всего, будут направлены на демократизацию общественной жизни, либерализацию экономики, защиту прав и свобод человека, становление демократического государства.

Волошин Ю.А. Конституционно-институционные реформы в Австрийской Республике в контексте европейской межгосударственной интеграции, стр. 68

В статье рассматривается опыт Австрийской Республики по формированию механизма интеграции в межгосударственные объединения. Анализируется уникальность и комплексность содержания и объема проведенных реформ, касающихся конституционного строя, непосредственной демократии, народного представительства, в частности.

Гладенко А. Лиссабонский договор ЕС 2007 года как новый этап революционного развития права Европейского Союза, стр. 73

Целью данной статьи является анализ комплексного нормативно-правового акта – нового Лиссабонского договора Европейского Союза 2007 года, являющегося частью первичного права Европейского Союза. На Договор возложено задание укрепления процедуры принятия решений в ЕС, консолидации внутренней демократии Союза и европейской внешней политики. В связи с этим автор рассматривает новеллы Лиссабонского договора и на основе их анализа определяет «степень его конституционности».

Мяловицкая Н.А. Избирательные системы: опыт европейских государств, стр. 61

В статье анализируются принципы и опыт применения избирательных систем в зарубежных европейских странах в современных условиях; раскрывается понятие «избирательная система», прослеживается история ее создания в странах Европы, а также даются общие характеристики этого сложного и спорного организма.

Для Украины, провозгласившей курс на поэтапную интеграцию в международное политико-правовое про-

странство, положительный опыт стран – членов ЕС в формировании и реализации механизма взаимодействия национальной правовой системы с правовой системой ЕС необходим для практической реализации и на современном этапе, и в будущем.

Райковский Б.С. Современные политические партии и блоки в избирательных процессах, стр. 26

Автор статьи исследует вопросы развития избирательных систем, роль и функции политических партий в избирательных процессах, опираясь на труды иностранных и отечественных ученых.

В исследовании подчеркивается, что демократическое общество не может обойтись без политических партий: партии формулируют те основные позиции, между которыми граждане могут выбирать в ходе голосования.

Чтобы определить место и роль политических партий в избирательных процессах, автор очерчивает их функции, основной из которых выступает электоральная.

Савчин М. Политико-правовые гарантии демократии в Украине, стр. 33

В статье рассматривается структура гарантий свободного волеизъявления народа с точки зрения обеспечения принципов общего, прямого, свободного, равного и тайного избирательного права. Анализируется роль политических партий в формировании и выражении политической воли народа через их сеть территориальных структур. В этой связи раскрывается сущность концепции «воинствующей демократии» как механизма обеспечения деятельности партий согласно конституционным ценностям и принципам. Раскрывается роль конституционной и административной юстиции в обеспечении свободного волеизъявления народа.

Слиденко И.Д. Принципы верховенства Конституции: переменчивость некоторых последствий действия, стр. 50

В статье рассматриваются причины, по которым теория конституционного права в Украине находится если не в кризисе, то в предкризисном состоянии. Анализируются структурные особенности современных конституций и предлагаются принципы структуризации Основного Закона.

Смолянников С.А. К столетию создания Украинской думской фракции, стр. 83

В статье на основе исторических документов автор возвращается к истокам украинского парламентаризма – к созданию украинской фракции в составе Государственной Думы Российской империи. Эта депутатская фракция Украины была образована благодаря изобретательности и сообразительности украинцев – членов Думы, которые использовали переселенческое движение как стартовую площадку для политического рассмотрения вопросов Украины в Российском парламенте.

Шумляк О.П. Эволюция института регистрации избирателей в аспекте становления и развития избирательного процесса в Украине: советский период (1918–1990 гг.), стр. 78

Проследив эволюцию института регистрации избирателей в Украине за период с 1918 по 1990 годы, автор констатирует, что в советский период качество списков избирателей обеспечивалось не только действующими нормативно-правовыми актами, но и всей существующей системой общественных отношений, содержание которых определялось главенствующей ролью Коммунистической партии.

Новые условия значительной мобильности населения, упразднения института прописки, законодательного обеспечения свободы передвижения и выбора места проживания, внедрение принципа альтернативности выборов и возникновение политической конкуренции обусловили нежизнеспособность старой системы регистрации избирателей.