



# ВІСНИК

## Центральної виборчої комісії

№3 (13) • Вересень • 2008

### 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

*26 вересня 2008 року заступник Голови Центральної виборчої комісії Ж. Усенко-Чорна виступила на пленарному засіданні Верховної Ради України з інформацією щодо формування **ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ***

## **17-та міжнародна конференція АОВЄ**

### **Безпеці виборів – особливу увагу**

*10–13 вересня 2008 року Асоціація організаторів виборів країн Європи провела чергову щорічну конференцію в румунському місті Констанца. Цьогоріч вона була присвячена темі забезпечення безпеки на виборах*

### Феномен конституції у контексті вітчизняної політико-правової «міфології»

Володимир ШАПОВАЛ:

*«Визнаючи перехідний характер сучасного державно-правового стану України, який стимулює час від часу попит у змінах до Основного Закону, слід визнати, що майже всі спроби його ревізувати були відверто кон'юнктурними»*

### Стабілізація виборчого законодавства – одне з основних завдань сучасного розвитку України

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ:

*«Власне, остаточного переконання, що ми вже дозріли до того, щоб прийняти кодифікований акт, по-перше, і по-друге, щоб він був дійсно довгостроковим, немає»*

# ВІСНИК

## Центральної виборчої комісії

№ 3 (13) • Вересень • 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.  
МАРЦЕЛЯК О.В.  
ОХЕНДОВСЬКИЙ М.В.  
ПИСАРЕНКО Д.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, 256-81-29

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

Над номером працювали:

Андрієнко В.А., Вітренко А.Б., Дондик М.І.,  
Король В.Г., Луконіна В.О., Мазур Ю.О.,  
Макарчук Є.А., Онищенко Н.В., Осадчук О.О.,  
Погонюк В.А., Савчук М.Ю., Сом В.М., Стріганов В.М.,  
Суярко С.М., Хівренко 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 1500 прим.

### ОФІЦІЙНО

3 Інформація Центральної виборчої комісії щодо формування Державного реєстру виборців.

*Виступ заступника Голови Центральної виборчої комісії Усенко-Чорної Ж.І. на пленарному засіданні Верховної Ради України 26 вересня 2008 року*

### ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

*Володимир ШАПОВАЛ*

14 Феномен конституції у контексті вітчизняної політико-правової «міфології»

### АКТУАЛЬНЕ ІНТЕРВ'Ю

*Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ*

19 Стабілізація виборчого законодавства – одне з основних завдань сучасного розвитку України

### 17-та МІЖНАРОДНА КОНФЕРЕНЦІЯ АОВЕ

24 Безпеці виборів – особливу увагу

*Золтан ТОТ*

26 Роль правоохоронительных органов (полиции) в обеспечении безопасности выборов. Безопасность и подлинность избирательных документов

*Владимир ШАПОВАЛ*

28 Парламентские выборы в Украине 2007 года

*Эмилия РИТКО*

34 Всенародные референдумы в Венгрии. Элементы безопасности в венгерской избирательной системе

*Станислав ВАВИЛОВ*

38 Роль правоохоронительных органов в обеспечении безопасности выборов

*Сиябшах ШАПИЕВ*

41 Обеспечение безопасности и достоверности избирательных документов

*Казимеж ЧАПЛИЦКИ*

44 Взаимодействие избирательных органов с органами охраны безопасности и общественного порядка

46 Статут Асоціації організаторів виборів країн Європи

52 Поточні проекти АОВЕ



УКРАЇНА

ЦЕНТРАЛЬНА ВИБОРЧА КОМІСІЯ

ПРОТОКОЛЬНЕ РІШЕННЯ

*м. Київ*

**Про надання Верховній Раді України  
інформації Центральної виборчої  
комісії щодо формування  
Державного реєстру виборців**

22 вересня 2008 року

№ 7

У зв'язку із прийняттям Верховною Радою України на пленарному засіданні 18 вересня 2008 року рішення про заслуховування інформації Центральної виборчої комісії щодо формування Державного реєстру виборців, відповідно до звернення Голови Верховної Ради України від 19 вересня 2008 року № 11/12-91, керуючись статтями 11, 12, 17 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», Центральна виборча комісія **в и р і ш и л а :**

1. Схвалити інформацію Центральної виборчої комісії щодо формування Державного реєстру виборців (додається).

2. Доручити заступнику Голови Центральної виборчої комісії Усенко-Чорній Ж.І. виступити зі схваленою інформацією на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Голова  
Центральної  
виборчої комісії

В. ШАПОВАЛ

**СУСПІЛЬСТВО І ДЕМОКРАТІЯ**

*Броніслав РАЙКОВСЬКИЙ*

56      Вибори як предмет політологічного аналізу

*Михайло САВЧИН*

62      Політичні партії та виборчі системи: спроби конституційної інженерії у контексті сучасного конституціоналізму

*Костянтин БАБЕНКО*

76      Конституційно-правові механізми збалансування влади в процесі взаємодії уряду і парламенту

*Олексій ЛЯЛЮК*

83      Блокування політичних партій: механізм реалізації у виборчому процесі

*Ольга СОВГИРЯ*

87      Участь парламентської опозиції у виборчому процесі: характеристика чинного законодавства та пропозиції щодо його розвитку

*Олег МАРЦЕЛЯК*

91      Гендерна політика у зарубіжній та вітчизняній виборчій практиці

*Сергій ДЕРЕВ'ЯНКО*

96      Обмеження предмета всеукраїнського референдуму: проблеми правового регулювання

**ХРОНОЛОГІЯ ВИБОРІВ**

103      Виборчі новини з-за кордону

# Інформація Центральної виборчої комісії щодо формування Державного реєстру виборців

**Виступ заступника Голови  
Центральної виборчої комісії Усенко-Чорної Ж.І.  
на пленарному засіданні Верховної Ради України  
26 вересня 2008 року**



Державний реєстр виборців створюється як автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для зберігання, обробки та використання даних про громадян України, які мають право голосу.

Згідно із Законом України «Про Державний реєстр виборців» (далі – Закон), який набрав чинності з 1 жовтня 2007 року, Реєстр ведеться в електронній формі як банк даних з єдиною базою даних, яка містить персональні дані всіх виборців України.

Таким чином, необхідною технологічною основою започаткування ведення Державного реєстру виборців є формування та введення в експлуатацію автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи всіма органами ведення Реєстру.

Така автоматизована система є складним інженерно-технічним комплексом, що передбачає обмін інформацією в режимі «он-лайн», і згідно зі статтею 35 Закону створюється у порядку та в строки, встановлені Кабінетом Міністрів України.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2007 року № 691 (із змінами від 12 березня 2008 року), яким затверджено План заходів, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру, встановлено, що введення автоматизованої системи Реєстру в експлуатацію має бути здійснено до 15 грудня 2008 року.

Зазначений План заходів передбачає 14 етапів.

Виконання першого етапу Плану заходів фактично стало неможливим після видання 2 червня 2008 року Президентом України Указу № 499, яким зупинено дію постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня

2008 року № 363 «Про закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців».

У зв'язку із зазначеним Указом Президента України заступником Генерального прокурора України до Центральної виборчої комісії 23 червня 2008 року внесено припис «невідкладно вжити заходів щодо припинення закупівлі послуг на розроблення та налагодження програмних засобів створення та ведення автоматизованої системи «Державний реєстр виборців» до прийняття рішення у справі за поданням Президента України про конституційність постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 363, дію якої зупинено».

Таким чином, Центральній виборчій комісії заборонено проводити закупівлі щодо виконання першого етапу Плану заходів, причому не лише у встановлений Урядом спосіб, а й взагалі шляхом застосування будь-яких інших тендерних процедур.

Разом з тим, решта етапів щодо формування автоматизованої системи Реєстру реалізуються Центральною виборчою комісією в установленому порядку за затвердженим графіком.

Зокрема, Комісія забезпечила проведення всіх необхідних закупівель відповідного технічного обладнання та послуг для формування автоматизованої системи Реєстру в повному обсязі виділених бюджетних асигнувань.

Так, у Державному бюджеті України на 2008 рік для формування Реєстру виділені асигнування у розмірі 44 млн 979, 5 тис. гривень, щодо освоєння яких Комісія завершила проведення необхідних тендерних процедур.

Більше того, враховуючи наявність судових позовів, які, по суті, унеможливають реалізацію Центральною виборчою комісією окремих етапів Плану заходів, пов'язаних зі створенням комплексної системи захисту інформації, Комісія виконала їх самостійно без закупівлі відповідних послуг у компаній професійного сервісу.

При цьому Комісія заощадила бюджетні кошти на суму понад 2 млн гривень.

Окремо слід наголосити, що закупівлі технічного оснащення та послуг для формування автоматизованої системи Реєстру в обсязі 92 відсотків бюджетних асигнувань здійснювалися Комісією із застосуванням відкритих тендерних процедур.

Також необхідно відзначити, що до створення Реєстру Комісією не залучалися іноземні компанії.

З метою забезпечення формування автоматизованої системи Реєстру Комісією здійснено такі заходи:

На виконання пункту 2 Плану заходів 29 серпня 2008 року Комісія провела відкриті торги із закупівлі технічного обладнання серверної кімнати автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру (переможцем визначено ТОВ «БМС Консалтинг»; вартість послуг – 2 млн 177 тис. 734 гривень).

18 вересня 2008 року Комісія уклала Договір про закупівлю прецизійних кондиціонерів для забезпечення надійного та безперебійного функціонування телекомунікаційного та серверного обладнання серверної кімнати Служби розпорядника Реєстру з ТОВ «ІВІК».

На виконання пункту 3 Плану заходів 26 серпня 2008 року Комісією проведено процедуру редукування із закупівлі засобів ідентифікації користувачів автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру (переможцем визначено консорціум «ЄДАПС»; вартість послуг – 830 тис. гривень).

На виконання пункту 4 Плану заходів Комісією проведено відкриті торги щодо закупівлі загальносистемного програмного забезпечення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» (переможцем визначено консорціум «ЄДАПС», з яким Комісія 6 серпня 2008 року уклала відповідний договір на суму 3 млн 895 тис. 126 гривень).

На виконання пункту 5 Плану заходів щодо встановлення та налагодження програмно-технічного забезпечення серверної кімнати інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру здійснено ремонт серверного приміщення Служби розпорядника Реєстру та проведено електротехнічні роботи для забезпечення монтажу серверного та телекомунікаційного обладнання автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців».

Для забезпечення надійного та безперебійного функціонування серверного обладнання укладено договір з ТОВ «МіроМІКС Юнайтед» про постачання та здійснення пусконаладжувальних робіт джерела безперебійного живлення для серверного та телекомунікаційного обладнання.

На виконання пункту 6 Плану заходів 16 вересня 2008 року завершено проведення процедури редукування із закупівлі технічних засобів для створення та введення в експлуатацію автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» (переможцем визначено ЗАТ «Інком» (вартість послуг – 29 млн 69 тис. 800 гривень).

На виконання пункту 7 Плану заходів щодо формування телекомунікаційної мережі передачі даних інформаційно-телекомунікаційної системи Комісією 3 червня 2008 року укладено договір з ВАТ «Укртелеком» (вартість послуг – 946 тис. 716 гривень).

Важливо відзначити, що формування спеціальної автономної телекомунікаційної мережі, якою здійснюватиметься передача інформації про виборців між органами ведення Реєстру та Центральною виборчою комісією, практично завершено. На сьогодні закінчується тестування функціональності (557) так званих кінцевих точок, обладнаних у відділах ведення Реєстру, що об'єднані в єдину мережу, створену за допомогою виокремлених каналів зв'язку, які забезпечують пропускну спроможність, необхідну для забезпечення передачі інформації в телекомунікаційній системі Реєстру, у тому числі і при максимальному навантаженні. *(Проблеми з підключенням мають місце лише в Закарпатській області, де з 18 відділів ведення Реєстру до телекомунікаційної мережі вдалося підключити лише 1).*

Поставка модемного обладнання для відділів ведення Реєстру здійснена вітчизняним підприємством «Кортел».

Відповідно до статті 35 Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік» Центральна виборча комісія забезпечує в установленому порядку погодження укладених договорів із Генеральним державним замовником Національної програми інформатизації – попередньо з Мінтрансзв'язку та Державним комітетом інформатизації України.

Крім того, Комісією виконано пункти 8 та 9 Плану заходів щодо розробки Технічного завдання на створення комплексної системи захисту інформації в автоматизованій інформаційно-телекомунікаційній системі Реєстру та документації техноробочого проекту комплексної системи захисту інформації.

Розроблені Комісією Технічне завдання та доку-

ментация техноробочого проекту комплексної системи захисту інформації в установленому порядку були погоджені Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України.

На сьогодні Комісією продовжується виконання пункту 10 Плану заходів щодо впровадження комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі Реєстру. Так, 20 серпня 2008 року з метою реалізації положень статті 24 Закону щодо надання політичним партіям засвідчених цифровим підписом електронних копій бази даних Реєстру укладено договір з ТОВ «Автор» про надання послуг з розробки програмного забезпечення передачі електронних копій бази даних Реєстру представникам політичних партій (вартість послуг – 96 тис. гривень).

На виконання пункту 11 Плану заходів щодо проведення державної експертизи комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі та отримання за її результатами атестата відповідності Комісією узгоджується проект договору з організатором експертизи, визначеним Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України 7 серпня 2008 року відповідно до пункту 18 частини першої статті 16 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» та абзацу четвертого частини третьої статті 10 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», а саме, з Державним підприємством «Українські спеціальні системи» (орієнтовна вартість послуг – 900 тис. гривень).

Крім того, відповідно до договору між Центральною виборчою комісією та Координатором проектів ОБСЄ в Україні у Відні проведено перший тур міжнародного тендеру із закупівлі комп'ютерної техніки для відділів ведення Реєстру, яка передається Центральній виборчій комісії як міжнародна допомога на загальну суму понад 19 млн гривень.

Однак надання міжнародної технічної допомоги Україні було поставлено під загрозу у зв'язку з внесенням Генеральною прокуратурою України припису щодо припинення Центральною виборчою комісією закупівлі послуг на розроблення та налагодження програмних засобів створення та ведення автоматизованої системи Реєстру до прийняття рішення у справі за поданням Президента України про конституційність постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 363.

Попри наявність таких обставин, які зумовили недовіру до реальності прагнень України в запровадженні Державного реєстру виборців, Центральній виборчій комісії вдалося переконати міжнародних експертів, які досліджували ситуацію у зв'язку з виникненням цих

обставин, у реальності прагнень держави запровадити електронний Реєстр виборців. Так, зусилля Комісії щодо впровадження Реєстру отримали позитивний експертний висновок, на підставі якого міжнародний тендер було продовжено і відповідна міжнародна технічна допомога незабаром буде передана Україні.

За відповідних умов Комісія ще в цьому році має можливість ввести в експлуатацію інформаційно-телекомунікаційну систему Реєстру, здійснити первинне формування бази даних Реєстру та надати доступ до сформованої бази даних Реєстру всім органам ведення Реєстру.

У такому разі ще у 2008 році відповідно до статті 37 Закону Центральна виборча комісія встановить строк проведення первинного уточнення персональних даних Реєстру, який триватиме, як це передбачено статтею 23 Закону, не менше трьох місяців.

Враховуючи, що в усіх регіонах України відповідно до статті 14 Закону створено і налагоджено роботу всіх 755 органів ведення Реєстру, в яких фактично працює 2152 особи (планова кількість посад 2617 – 82,2 відсотки), Центральною виборчою комісією, у тому числі спільно з Держспецзв'язку, Кабінетом Міністрів України, прийнято низку необхідних нормативно-правових актів для забезпечення реалізації Закону, запровадження Державного реєстру виборців перебуває на кінцевій стадії.

Таким чином, усунення відповідних перешкод, які заважають Центральній виборчій комісії завершити формування автоматизованої системи Реєстру, надасть можливість у першій половині наступного року провести первинне уточнення персональних даних Реєстру і завершити виконання норм Перехідних положень Закону.

Так, після завершення первинного уточнення персональних даних Реєстру органи ведення Реєстру у встановлені Центральною виборчою комісією строки надсилають за виборчою адресою кожному виборцю довідку про включення громадянина України, який має право голосу, до Реєстру.

На завершення Перехідного етапу запровадження Реєстру Центральна виборча комісія публікує в загальнодержавних, регіональних та місцевих друкованих засобах масової інформації відповідне повідомлення про завершення первинного уточнення персональних даних Реєстру та про надсилання довідок виборцям, включеним до Реєстру, з роз'ясненням порядку звернення до органу ведення Реєстру щодо отримання відомостей про включення виборця до Реєстру, зміст його персональних даних, усунення невідповідностей та неправильностей у персональних даних Реєстру.

На сьогодні відповідно до пункту 13 Плану заходів Комісія працює над організацією проведення протягом жовтня – грудня цього року навчання для персоналу органів ведення Реєстру.

Важливо, що цей захід також здійснюватиметься Центральною виборчою комісією за сприяння Координатора проектів ОБСЄ в Україні. Зокрема, для забезпечення проведення навчання працівників відділів ведення Реєстру Центральна виборча комісія отримує міжнародну допомогу в розмірі 850 тис. гривень.

Разом з тим, це не означає відсутність інших питань, вирішення яких є невідкладним для запровадження Реєстру.

По-перше, для первинного формування бази даних Реєстру необхідно внести відповідні зміни до статті 36 Закону, що дасть змогу використати для первинного наповнення Реєстру списки виборців, які використовувалися під час організації останніх у часі виборів, оскільки чинна редакція зобов'язує Центральну виборчу комісію використовувати застарілі списки 2006 року.

Відповідний законопроект, у тому числі щодо вдосконалення окремих аспектів ведення Реєстру, було напрацьовано за участю Центральної виборчої комісії.

Крім того, потребує законодавчого врегулювання питання створення постійних виборчих дільниць, які передбачені технологією функціонування Реєстру.

Тому, користуючись нагодою, Комісія звертається з проханням до Верховної Ради України невідкладно схвалити необхідні зміни до Закону.

По-друге, незважаючи на численні звернення Центральної виборчої комісії, досі не вирішено питання щодо повернення Комісії закріплених за нею приміщень в адміністративному будинку за адресою: площа Лесі Українки, 1, що перебувають у користуванні двох парламентських комітетів.

Через відсутність службових приміщень Центральна виборча комісія вимушена організувати робочі місця працівників Служби розпорядника Реєстру практично в коридорах.

Заслугує на увагу, що розпорядженнями Президента України від 15 листопада 1997 року № 406/а РП, Кабінету Міністрів України від 26 січня 1998 року № 44-р та Київської обласної державної адміністрації від 31 грудня 1997 року № 699 Комісії були надані в довгострокове орендне користування приміщення в адмінбудинку Київської обласної державної адміністрації, які юридично закріплені за Комісією, а фактично службові приміщення площею понад 400 кв. м, які гостро необхідні для розміщення працівників Служби розпорядника Державного реєстру виборців, знаходяться в користуванні Комітетів Верховної Ради України з питань охорони здоров'я та з питань свободи слова та інформації.

## ЦЕНТРАЛЬНА ВИБОРЧА КОМІСІЯ

# ПРОТОКОЛЬНЕ РІШЕННЯ

### **Про звернення Центральної виборчої комісії до Конституційного Суду України стосовно можливості прискорення прийняття рішення у справі, порушеній за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 363 «Про закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців»**

Керуючись частиною другою статті 14, частиною першою статті 34, статтею 35 Закону України «Про Державний реєстр виборців», статтями 11, 12, 13, частиною другою статті 16, пунктами 1, 2, 8 статті 17 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», Центральна виборча комісія

#### **в и р і ш и л а:**

1. Схвалити звернення Центральної виборчої комісії до Конституційного Суду України стосовно можливості прискорення прийняття рішення у справі, порушеній за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 363 «Про закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців» (додається).

2. Голові Центральної виборчої комісії направити схвалене звернення Голові Конституційного Суду України.

Голова Центральної виборчої комісії

В. ШАПОВАЛ

*Додаток  
до протокольного рішення  
Центральної виборчої комісії  
від 25 вересня 2008 року № 8*

**Звернення Центральної виборчої комісії  
до Конституційного Суду України стосовно можливості прискорення прийняття рішення  
у справі, порушеній за конституційним поданням Президента України щодо відповідності  
Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України  
від 17 квітня 2008 року № 363 «Про закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням  
інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців»**

Відповідно до Закону України «Про Центральну виборчу комісію» Комісія є постійно діючим колегіальним державним органом, наділеним повноваженнями щодо забезпечення реалізації та захисту виборчих прав громадян України, забезпечення дотримання передбачених Конституцією та законами України принципів і засад виборчого процесу та процесу референдуму.

Впровадження Державного реєстру виборців в Україні є питанням суспільної значущості, яке обумовлено в тому числі міжнародними зобов'язаннями держави.

Як розпорядник Державного реєстру виборців (далі – Реєстр) Центральна виборча комісія, зокрема відповідно до статті 35 Закону України «Про Державний реєстр виборців» (далі – Закон), у порядку і в строки, встановлені Кабінетом Міністрів України, забезпечує формування інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру.

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2007 року № 691 «Про затвердження Плану заходів, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців» (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 березня 2008 року № 437) Комісія є відповідальною за виконання заходів, пов'язаних з її формуванням, що мають здійснюватися з 14 березня до 15 грудня 2008 року.

З метою забезпечення виконання Центральною виборчою комісією вимог статті 35 Закону, пункту 1 вищезазначеного Плану заходів постановою Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 363 встановлено особливу процедуру закупівлі послуг щодо розроблення та налагодження програмних засобів створення та ведення Державного реєстру виборців.

На підставі цієї постанови Уряду Центральна виборча комісія забезпечувала виконання пункту 1 вказаного Плану заходів шляхом укладення цивільно-правового договору про надання послуг з розроблення та налагодження програмних засобів автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців».

Проте Президентом України 2 червня 2008 року видано Указ № 499, яким зупинено дію постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 363 «Про закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців».

Крім того, Генеральною прокуратурою України до Центральної виборчої комісії 23 червня 2008 року внесено припис «невідкладно вжити заходів щодо припинення закупівлі послуг на розроблення та налагодження програмних засобів створення та ведення автоматизованої системи «Державний реєстр виборців» до прийняття рішення у справі за поданням Президента України про конституційність постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 363, дію якої зупинено».

Таким чином, Центральній виборчій комісії заборонено проводити закупівлі щодо виконання першого етапу Плану заходів, причому не лише у встановлений Кабінетом Міністрів України спосіб, а й взагалі шляхом застосування будь-яких інших тендерних процедур.

Конституційним Судом України 7 липня 2008 року відкрито провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Про закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців».

Конституційний Суд України 28 серпня 2008 року розглянув зазначену справу у формі усного слухання.

Враховуючи наведене, прискорення прийняття рішення Конституційним Судом України у справі щодо конституційності вищезазначеної постанови Кабінету Міністрів України створить умови для забезпечення Центральною виборчою комісією завершення формування автоматизованої системи Реєстру до кінця поточного року.

*Секретар  
Центральної виборчої комісії*

*Т. ЛУКАШ*



**ІНФОРМАЦІЯ ПРО ХІД ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ЗАХОДІВ,  
пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи  
Державного реєстру виборців**

(розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 березня 2008 р. № 437)

| Найменування заходу  | Строк виконання    | Стан виконання заходу  |
|--|--------------------|--|
| 1. Розроблення та налагодження програмних засобів створення та ведення ІТС ДРВ | 14.03 – 30.09.2008 | <p>5 травня 2008 року Центральною виборчою комісією укладено договір з АТЗТ «Атлас» про закупівлю послуг з розроблення програмних засобів створення та ведення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» (ІТС Реєстру). Договір погоджено Міністерством транспорту та зв'язку України – Генеральним державним замовником Національної програми інформатизації.</p> <p>До ЦВК надійшла документація розробника про виконання першого та другого етапів договору.</p> <p>Виконання зобов'язань за договором призупинено на підставі припису Генеральної прокуратури України від 23 червня 2008 року, який ЦВК оскаржено до суду.</p> <p>Припис Генеральної прокуратури України внесено у зв'язку із зупиненням Указом Президента України від 2 червня 2008 року дії постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 363 «Про закупівлю послуг, пов'язаних з формуванням інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців» з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо її конституційності. 28 серпня 2008 року відбулося засідання КСУ з цього питання. Рішення на даний час не прийнято.</p> <p>У зв'язку із зазначеними вище обставинами Комісією прийнято рішення про забезпечення розробки програмних засобів ІТС Реєстру Службою розпорядника Державного реєстру виборців.</p>   |
| 2. Закупівля технічного обладнання серверної кімнати ІТС                       | 01.06 – 31.07.2008 | <p>3 червня 2008 року оголошено відкриті торги із закупівлі технічного обладнання серверної кімнати. 1 серпня 2008 року було прийняте рішення про відміну відкритих торгів із закупівлі технічного обладнання серверної кімнати у зв'язку з невідповідністю тендерних пропозицій учасників торгів тендерній документації замовника.</p> <p>1 серпня 2008 року повторно оголошено відкриті торги на закупівлю технічного обладнання серверної кімнати. 26 серпня 2008 року проведено розкриття тендерних пропозицій учасників відкритих торгів: ТОВ «МіроМІКС Юнайтед», ТОВ «БМС Консалтінг» та ЗАТ «Інком». Переможцем торгів визначено ТОВ «БМС Консалтінг», з яким 26 вересня 2008 року укладено договір. Договір перебуває на погодженні у Державному комітеті інформатизації України.</p> <p>7 серпня 2008 року оголошено проведення запиту цінових пропозицій із закупівлі прецизійних кондиціонерів для забезпечення надійного та безперебійного функціонування обладнання серверної кімнати рівня розпорядника Державного реєстру виборців та послуг з їх установлення. 27 серпня 2008 року проведено розкриття цінових пропозицій учасників: ТОВ «О.В.К. Сервіс», ТОВ «АЙРЕКСПЕРТ», ТОВ «ІВІК» та ТОВ «ВЕНТ ПРОФ». Переможцем торгів визначено ТОВ «ІВІК», з яким 18 вересня 2008 року укладено договір. Договір перебуває на погодженні у Державному комітеті інформатизації України.</p> <p>20 серпня 2008 року ЦВК уклала договір з ТОВ «МіроМІКС Юнайтед» про постачання та здійснення пусконаладжувальних робіт джерела безперебійного живлення для серверного та телекомунікаційного обладнання. Договір погоджено Державним комітетом інформатизації України у встановленому порядку.</p> |

| Найменування заходу   | Строк виконання    | Стан виконання заходу   |
|---|--------------------|---|
| 3. Закупівля засобів ідентифікації користувачів ІТС                                     | 01.07 – 31.08.2008 | 10 липня 2008 року оголошено редуccion на закупівлю засобів ідентифікації користувачів ІТС Реєстру. 26 серпня 2008 року відбулось розкриття тендерних пропозицій учасників редуccionу: Консорціуму «ЄДАПС» та ПП «ПРОНЕТ». Переможцем визначено Консорціум «ЄДАПС», з яким 22 вересня 2008 року ЦВК уклала відповідний договір. Договір перебуває на погодженні у Державному комітеті інформатизації України.   |
| 4. Закупівля загальносистемного програмного забезпечення ІТС                            | 01.06 – 31.07.2008 | 3 червня 2008 року оголошено редуccion на закупівлю загальносистемного програмного забезпечення ІТС Реєстру. 21 липня 2008 року відбулось розкриття тендерних пропозицій учасників редуccionу: Консорціуму «ЄДАПС» та ЗАТ «Софтлайн». Переможцем визначено Консорціум «ЄДАПС», з яким 6 серпня 2008 року укладено відповідний договір. Договір погоджено Державним комітетом інформатизації України у встановленому порядку. Здійснено поставку програмного забезпечення.   |
| 5. Установлення та налагодження програмно-технічного забезпечення серверної кімнати ІТС | 01.08 – 30.09.2008 | Здійснено ремонт серверного приміщення та проведено підготовчі електротехнічні роботи для забезпечення монтажу серверного та телекомунікаційного обладнання ІТС Реєстру.<br>ТОВ «МіроМІКС Юнайтед» здійснено пусконаладжувальні роботи джерела безперебійного живлення для серверного та телекомунікаційного обладнання.<br>Завершено роботи зі встановлення системи охоронної сигналізації в приміщення серверної кімнати.<br>ТОВ «БМС Консалтинг» здійснюється поставка та налагодження технічного обладнання серверної кімнати.  |
| 6. Закупівля технічних засобів для створення та введення в експлуатацію ІТС             | 01.07 – 30.09.2008 | 9 липня 2008 року в Австрії оголошено міжнародний тендер із закупівлі комп'ютерної техніки для відділів ведення Державного реєстру виборців у рамках проекту ОБСЕ «Сприяння в подальшому удосконаленні практики демократичного управління в Україні».<br>30 липня 2008 року оголошено редуccion із закупівлі технічних засобів для створення та введення в експлуатацію ІТС Реєстру. 26 серпня 2008 року відбулося розкриття тендерних пропозицій учасників редуccionу: ДП «ЕС ЕНД ТІ УКРАЇНА», АТЗТ «Квазар-Мікро Техно» та ЗАТ «Інком». Переможцем визначено ЗАТ «Інком», з яким 26 вересня 2008 року ЦВК уклала відповідний договір. Договір перебуває на погодженні у Державному комітеті інформатизації України.               |
| 7. Формування телекомунікаційної мережі передачі даних ІТС                              | 01.04 – 30.09.2008 | 3 червня 2008 року укладено договір про надання телекомунікаційних послуг з ВАТ «Укртелеком» як єдиним в Україні оператором зв'язку, що здатен забезпечити формування телекомунікаційної мережі передачі даних загальнодержавного масштабу.<br>30 липня 2008 року договір погоджено Державним комітетом інформатизації України.<br>До телекомунікаційної мережі Реєстру на даний час підключено 700 відділів ведення Реєстру (станом на 9 жовтня 2008 року). Проводиться тестування цифрових каналів передачі даних.<br>Поставку модемного обладнання здійснило вітчизняне підприємство ТОВ «Кортел» (договір від 10 червня 2008 року). Договір погоджено Державним комітетом інформатизації України. Виконання договору завершено. |
| 8. Розроблення та затвердження технічного завдання зі створення КСЗІ в ІТС              | 14.03 – 30.04.2008 | Виконання етапу завершено.<br>Розроблене ЦВК Технічне завдання на створення комплексної системи захисту інформації в ІТС Реєстру, яке було затверджено постановою ЦВК від 29 травня 2008 року № 39, погоджено Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України в установленому порядку.   |

## Запровадження Державного реєстру виборців

| Найменування заходу  | Строк виконання     | Стан виконання заходу   |
|--|---------------------|---|
| 9. Розроблення документації техноробочого проекту КСЗІ в ІТС                                       | 01.05 – 30.06.2008  | Виконання етапу завершено.<br>Розроблена ЦВК документація техноробочого проекту комплексної системи захисту інформації в ІТС Реєстру погоджена Держспецзв'язку України (лист № 21-41-2321).   |
| 10. Впровадження КСЗІ в ІТС  | 01.06 – 31.08.2008  | З метою реалізації положень статті 24 Закону України «Про Державний реєстр виборців» щодо надання політичним партіям засвідчених цифровим підписом електронних копій бази даних Реєстру при здійсненні публічного контролю ведення Реєстру, враховуючи складність практичної реалізації зазначених положень та рекомендації фахівців Держспецзв'язку, ЦВК 20 серпня 2008 року уклала договір з ТОВ «Автор» про надання послуг із розробки програмного забезпечення «Підсистеми передачі електронних копій Реєстру представникам політичних партій». Договір погоджено Державним комітетом інформатизації України у встановленому порядку.<br>Здійснюється впровадження КСЗІ відповідно до технічного завдання і техноробочого проекту.  |
| 11. Проведення державної експертизи КСЗІ в ІТС та видача за її результатами атестата відповідності | 01.09 – 15.12.2008  | Організатором державної експертизи комплексної системи захисту інформації ІТС Реєстру визначено Державне підприємство «Українські спеціальні системи» (протокол засідання експертної ради з питань державної експертизи в сфері технічного захисту інформації від 31 липня 2008 року № 7-08).<br>23 вересня 2008 року Міністерством економіки України погоджено (лист-погодження № 1300) процедуру закупівлі послуг з проведення державної експертизи комплексної системи захисту інформації ІТС Реєстру у Державного підприємства «Українські спеціальні системи».<br>З організатором експертизи 8 жовтня 2008 року укладено договір про надання послуг з проведення державної експертизи КСЗІ ІТС Реєстру (відповідно до пункту 3.6 Положення про державну експертизу в сфері технічного захисту інформації, затвердженого наказом Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 16 травня 2007 року № 93). Договір перебуває на погодженні у Державному комітеті інформатизації України. |
| 12. Комплексне тестування та введення в експлуатацію ІТС   | 01.10 – 15.12.2008  | Розробляється методика проведення тестування.   |
| 13. Організація навчання персоналу органів ДРВ з питань користування ІТС                           | 01.10 – 30.11.2008  | 9 жовтня 2008 року ЦВК прийнято постанову «Про навчання персоналу органів ведення та регіональних органів адміністрування Державного реєстру виборців» № 53.  |
| 14. Здійснення контролю за введенням в експлуатацію ІТС органами (відділами) ведення ДРВ           | 01.11. – 15.12.2008 | Здійснюється тестування каналів передачі даних телекомунікаційної мережі Реєстру.   |

**Інформаційна довідка про стан заповнення вакантних посад  
відділів адміністрування та ведення Державного Реєстру виборців  
(станом на 30 вересня 2008 року за інформацією,  
наданою керівниками відділів адміністрування Реєстру)**

| № з/п | Назва регіону України     | Відділи адміністрування Державного реєстру виборців |                                |             | Відділи ведення Державного реєстру виборців |                                |             |
|-------|---------------------------|---|--------------------------------|-------------|---|--------------------------------|-------------|
|       |                           | Планова кількість посад                             | Фактична кількість працівників | %           | Планова кількість посад                     | Фактична кількість працівників | %           |
| 1.    | Автономна Республіка Крим | 3   | 1                              | 33,3        | 98  | 89                             | 90,8        |
| 2.    | Вінницька область         | 3   | 1                              | 33,3        | 112   | 79                             | 70,5        |
| 3.    | Волинська область         | 3   | 1                              | 33,3        | 64  | 31                             | 48,4        |
| 4.    | Дніпропетровська область  | 5   | 3                              | 60,0        | 180   | 150                            | 83,3        |
| 5.    | Донецька область          | 6   | 5                              | 83,3        | 228   | 192                            | 84,2        |
| 6.    | Житомирська область       | 3   | 3                              | 100,0       | 94  | 89                             | 94,7        |
| 7.    | Закарпатська область      | 3   | 3                              | 100,0       | 64  | 54                             | 84,4        |
| 8.    | Запорізька область        | 3   | 3                              | 100,0       | 106   | 94                             | 88,7        |
| 9.    | Івано-Франківська область | 3   | 3                              | 100,0       | 70  | 58                             | 82,9        |
| 10.   | Київська область          | 3   | 3                              | 100,0       | 119   | 98                             | 82,4        |
| 11.   | Кіровоградська область    | 3   | 2                              | 66,7        | 82  | 68                             | 82,9        |
| 12.   | Луганська область         | 3   | 3                              | 100,0       | 123   | 113                            | 91,9        |
| 13.   | Львівська область         | 3   | 3                              | 100,0       | 125   | 91                             | 72,8        |
| 14.   | Миколаївська область      | 3   | 3                              | 100,0       | 89  | 48                             | 53,9        |
| 15.   | Одеська область           | 3   | 2                              | 66,7        | 126   | 112                            | 88,9        |
| 16.   | Полтавська область        | 3   | 3                              | 100,0       | 106   | 92                             | 86,8        |
| 17.   | Рівненська область        | 3   | 1                              | 33,3        | 66  | 56                             | 84,8        |
| 18.   | Сумська область           | 3   | 2                              | 66,7        | 83  | 82                             | 98,8        |
| 19.   | Тернопільська область     | 3   | 3                              | 100,0       | 62  | 52                             | 83,9        |
| 20.   | Харківська область        | 4   | 4                              | 100,0       | 153   | 124                            | 81,0        |
| 21.   | Херсонська область        | 3   | 3                              | 100,0       | 76  | 66                             | 86,8        |
| 22.   | Хмельницька область       | 3   | 2                              | 66,7        | 85  | 77                             | 90,6        |
| 23.   | Черкаська область         | 3   | 1                              | 33,3        | 88  | 75                             | 85,2        |
| 24.   | Чернівецька область       | 3   | 3                              | 100,0       | 53  | 43                             | 81,1        |
| 25.   | Чернігівська область      | 3   | 3                              | 100,0       | 83  | 74                             | 89,2        |
| 26.   | м. Київ                   | 3   | 3                              | 100,0       | 66  | 47                             | 71,2        |
| 27.   | м. Севастополь            | 3   | 3                              | 100,0       | 16  | 15                             | 93,8        |
|       | <b>Разом по Україні</b>   | <b>87</b>   | <b>70</b>                      | <b>80,5</b> | <b>2617</b>                                 | <b>2169</b>                    | <b>82,9</b> |

Загальна кількість органів ведення Реєстру відповідно до Закону України «Про Державний реєстр виборців» повинна становити 755. Станом на 30 вересня 2008 року утворено всі 755 органів ведення Реєстру.

**Інформаційна довідка про підключення відділів ведення Реєстру  
до телекомунікаційної мережі Державного Реєстру виборців  
(станом на 30 вересня 2008 року)**

| <b>№ з/п</b> | <b>Назва регіону України</b> | <b>Кількість відділів ведення</b> | <b>Кількість відділів ведення, що здійснили тестові підключення</b> | <b>Відсоток</b> |
|--------------|------------------------------|-----------------------------------|---|-----------------|
| 1.           | Автономна Республіка Крим    | 27                                | 20  | 74,1            |
| 2.           | Вінницька область            | 35                                | 30  | 85,7            |
| 3.           | Волинська область            | 20                                | 15  | 75,0            |
| 4.           | Дніпропетровська область     | 50                                | 49  | 98,0            |
| 5.           | Донецька область             | 62                                | 57  | 91,9            |
| 6.           | Житомирська область          | 29                                | 29  | 100,0           |
| 7.           | Закарпатська область         | 18                                | 3   | 16,7            |
| 8.           | Запорізька область           | 31                                | 23  | 74,2            |
| 9.           | Івано-Франківська область    | 19                                | 10  | 52,6            |
| 10.          | Київська область             | 36                                | 34  | 94,4            |
| 11.          | Кіровоградська область       | 26                                | 23  | 88,5            |
| 12.          | Луганська область            | 34                                | 34  | 100,0           |
| 13.          | Львівська область            | 34                                | 31  | 91,2            |
| 14.          | Миколаївська область         | 27                                | 14  | 51,9            |
| 15.          | Одеська область              | 36                                | 34  | 94,4            |
| 16.          | Полтавська область           | 33                                | 31  | 93,9            |
| 17.          | Рівненська область           | 20                                | 17  | 85,0            |
| 18.          | Сумська область              | 26                                | 26  | 100,0           |
| 19.          | Тернопільська область        | 18                                | 18  | 100,0           |
| 20.          | Харківська область           | 42                                | 42  | 100,0           |
| 21.          | Херсонська область           | 23                                | 19  | 82,6            |
| 22.          | Хмельницька область          | 26                                | 26  | 100,0           |
| 23.          | Черкаська область            | 27                                | 27  | 100,0           |
| 24.          | Чернівецька область          | 15                                | 15  | 100,0           |
| 25.          | Чернігівська область         | 26                                | 21  | 80,8            |
| 26.          | м.Київ                       | 10                                | 8   | 80,0            |
| 27.          | м.Севастополь                | 4                                 | 3   | 75,0            |
| 28.          | МЗС                          | 1                                 | 0   | 0,0             |
|              | <b>Разом по Україні</b>      | <b>755</b>                        | <b>659</b>  | <b>87,3</b>     |

Інформаційна довідка про роботу веб-порталу  
«Державний реєстр виборців»

З метою інформаційної, методично-консультативної, технічної підтримки діяльності органів адміністрування та ведення Державного реєстру виборців створено внутрішній (доступ для органів Реєстру) веб-портал «Державний реєстр виборців» та внутрішню електронну пошту органів Реєстру.

На веб-порталі розміщено законодавство, нормативно-правові акти, методичні матеріали, листи роз'яснення щодо діяльності органів Реєстру, для обговорення проблем та обміну досвідом організовано форум працівників органів Реєстру.

Для відділів ведення Реєстру, що готують списки виборців на місцевих виборах, через веб-портал здійснюється технічна підтримка програмного забезпечення ІАС «Списки виборців». Веб-портал для органів адміністрування Реєстру забезпечує здійснення обліку відділів ведення Реєстру та їх персоналу.

Щоденно веб-портал «Державний реєстр виборців» відвідує від 400 до 500 користувачів – працівників різних органів Реєстру. Для виявлення загальнодержавних проблемних питань здійснюється опитування працівників органів Реєстру. Так, за опитуваннями було встановлено:

**Як забезпечено комп'ютерною технікою Ваш орган МВС, що має подавати відомості періодичного поновлення?**

Період проведення тестування:  
02.04.2008 – 27.05.2008

Орган МВС має в наявності комп'ютер(и), з поданням відомостей проблем не виникає  
29,14% (130)

Орган МВС має тільки паперову картотеку  
31,83% (142)

Орган МВС має комп'ютер(и), але процес подання відомостей незадовільний  
34,52% (154)

Орган МВС не має нічого  
2,01% (9)

Мені невідомо про стан справ в органі МВС  
2,46% (11)

Проголосувало: 446

**Якою мовою здійснює реєстрацію громадян Ваш місцевий орган МВС?**

Період проведення тестування:  
26.06.2008 – 18.09.2008

Українською  
89,49% (392)

Російською  
9,81% (43)

Проголосувало: 438

На сьогодні через веб-портал та внутрішню електронну пошту здійснюється організація, консультативне і технічне супроводження підключення відділів ведення Реєстру до телекомунікаційної мережі Реєстру та тестування каналів передачі даних цієї мережі.

# Феномен конституції у контексті вітчизняної політико-правової «міфології»\*

**Сьогодні у суспільно-політичному житті нашої країни знову актуальна тема конституційної реформи. Визнаючи перехідний характер сучасного державно-правового стану України, який стимулює час від часу попит у змінах до Основного Закону, слід визнати, що майже всі спроби його ревізувати були відверто кон'юнктурними. Водночас такі спроби супроводжувалися і супроводжуються, по суті, ритуальними заявами політиків про необхідність забезпечити адекватність конституційних змін реальним суспільним потребам і незворотність поступу України як демократичної, соціальної, правової держави.**



**Володимир ШАПОВАЛ,**  
доктор юридичних наук, професор

Важливим також є те, що тема конституційної реформи з самого початку її виникнення (тобто практично з 1991 р.) не дістала належного теоретичного забезпечення, зокрема з боку науковців-юристів. Тривала відсутність через незатребуваність школи конституціоналістів і загалом зверхнє ставлення до науки конституційного права навіть серед представників інших юридичних наук призвела до того, що відповідну нішу заповнили дослідники радянської організації влади, або так званого радянського будівництва. Більше того, теорію конституції і практику конституційної нормотворчості багато хто сприймає як футбол, у який вважають себе здатними грати майже всі.

Наслідком стало поширення різних «міфів» щодо феномену конституції. На них спираються не тільки частина науковців, а й багато з тих, хто уповноважений на конституційну нормотворчість. Поширення таких «міфів» не сприяє усвідомленню природи Основного Закону України і дезорієнтує в спробах його удосконалити. Тому є потреба визначитися з низки питань, відповіді на які можуть здаватися нібито очевидними.

Багато «міфів» пов'язано з самим поняттям конституції. Без його з'ясування неможливо характеризувати сучасну державу, визначити особливості розвитку її інститутів, установити роль держави у закріпленні та реалізації прав людини. Будучи історично однією із складових європейської за походженням політико-правової ідеології, поняття конституції має значення універсальної цінності цивілізаційного характеру.

Аксіомою можна вважати те, що конституція — це звичайно єдиний нормативно-правовий акт найвищої сили, який регламентує окремі сторони суспільного буття, насамперед у зв'язку з організацією і здійсненням державної влади; встановлює засади державного ладу, а також порядок формування, організації і діяльності ключових ланок державного механізму (глави держави, парламенту та уряду); визначає територіальну організацію держави та відповідно державної влади; фіксує основи правового статусу особи, її юридично виражених взаємовідносин з державою. Як бачимо, йдеться про конституцію держави, а не суспільства. Інакше і бути не може, адже за умов громадянського суспільства його буття великою мірою перебуває поза сферою правового регулювання. З другого боку, надмірна врегульованість правом характеризує добре відоме нам одержавлене, етатизоване, суспільство.

\* Стаття опублікована у газеті «Дзеркало тижня» (№29 (708), 9–15 серпня 2008 р.). Друкується за згодою автора.

Наведене визначення подає конституцію у формально-юридичному сенсі. У XIX ст. відповідне трактування конституції сполучалося з визначенням так званої матеріальної конституції, за яку вважали порядок організації і здійснення державної влади, адекватний конституції у формально-юридичному сенсі. Зв'язок між формально-юридичною і матеріальною конституціями визнається й у сучасній правовій науці. Проте згадуване сполучення конституції у формально-юридичному сенсі, вираженої в історично зумовленій формі основного закону, і конституції у матеріальному сенсі нерідко ігнорується. У зв'язку з цим існує «міф», відповідно до якого матеріальну конституцію визначають як виражений у будь-якій правовій формі порядок державного владарювання. Таке визначення матеріальної конституції має позаісторичний характер і тому є помилковим. Воно фактично передбачає, що конституціями треба вважати акти, видані за античних часів, хартії феодальних часів тощо, а це не відповідає поняттю конституції у формально-юридичному сенсі.

Відомо, що явище конституціоналізму має за витоки економічні й суспільно-політичні зміни, які відбулися у XVII–XVIII ст. в найбільш розвинених на той час країнах. Тоді ж були сформульовані концептуальні положення, які й тепер зберігають своє значення, передусім положення про права людини і про народний суверенітет.

І саме в ті часи — 1710 р. — був укладений унікальний політико-правовий документ «Пакти та конституції законів та вольностей Війська Запорозького», який уже в наші дні дістав назву «Конституція Пилипа Орлика» і згідно з вітчизняною політико-правовою «міфологією» трактується як перша в світі конституція. Однак цей документ конституцією держави не був і об'єктивно не міг бути. Ті, хто намагаються його відповідно трактувати, не враховують юридичну природу конституції як основного закону держави, як продукту певного етапу суспільно-політичного розвитку. Не повинна вводити в оману і назва документа, адже у Речі Посполитій XVII ст. (звідки, вочевидь, походить відповідне запозичення) термін «конституція» вживався для позначення різних актів, які ухвалював за наслідками своєї роботи орган станового представництва — сейм.

За деякими зовнішніми ознаками «Пакти та конституції законів та вольностей Війська Запорозького» нагадували феодальні правові форми регулювання відносин, що виникали в середовищі панівної верстви у зв'язку з організацією і здійсненням влади. Такі форми, як і самі «Пакти та конституції», мали договірний характер. Однак за своїм змістом вони мають вигляд мало не антиподів. Унікальність «Пактів та конституцій» передусім у тому, що в цьому документі чи не вперше на відповідному рівні йшлося про матеріальні інтереси «нешасного простоліду». У кожному разі, «Пакти та конституції законів та вольностей Війська Запорозького» були по-

мітним внеском до скарбниці європейської і світової політично-правової думки.

Сам же термін «конституція» походить із практики Стародавнього Риму: конституціями називали деякі акти імператорів, присвячені різним питанням, зокрема організації влади. Згодом відповідний термін втрапив значення і зв'язок з державним владарюванням: у середньовічній Європі він застосовувався в канонічному (церковному) праві. Своєрідний ренесанс терміна «конституція» відбувся у XVII–XVIII ст. Одним із перших, з метою характеристики державного ладу, порядку організації і здійснення державної влади в конкретній країні, його використав Ш. Монтеск'є. Але для позначення нормативно-правового акта з властивостями основного закону держави термін «конституція» вперше був вжитий 1780 р. у північноамериканському штаті Массачусетс. Саме тоді на теренах сучасних США були прийняті перші конституції — основні закони.

Властивості конституції як нормативно-правового акта найвищої сили засвідчуються терміном «основний закон», який, до того ж, у багатьох країнах є офіційною назвою конституції. Зауважимо, що в преамбулі нашої Конституції вона визначена як Основний Закон України. Відповідний термін (лат. *lex fundamentalis*) у Середньовіччі слугував для позначення норм звичаєвого права, якими регламентувалися різні питання, пов'язані із здійсненням влади монарха. У XVI–XVII ст. в Англії і Франції він іноді використовувався в окремих офіційних актах, що не означало обмеження цими актами влади монарха.

Ідею про особливість юридичної природи основного закону першими висловили представники школи природного права. Вперше ж термін «основний закон» для позначення акта найвищої юридичної сили був вживаний у тексті Форми правління 1809 р. — однієї зі складових тодішньої конституції Швеції.

Офіційне застосування терміна «основний закон» характеризувало і радянську практику. Визначення радянських конституцій як основних законів було одним із проявів концепції верховенства рад. За цією концепцією, зокрема, Верховна Рада Української РСР як «найвищий орган державної влади» союзної республіки та згодом ще й «єдиний законодавчий орган» була уповноважена приймати конституцію і вносити до неї зміни. Утвердження концепції верховенства рад і відповідної ролі Верховної Ради спричинило трактування радянської конституції як акта цього органу, що за природою є нібито різновидом законів.

Таке трактування покладене в основу ще одного усталеного політико-правового «міфу». І сьогодні навіть серед фахівців-юристів поширене уявлення, за яким конституція вважається хоча основним, але законом. Це зумовлено, зокрема тим, що в більшості країн, включаючи й нашу, ревізія конституції звичайно відбувається у формі ухвалення закону про внесення до неї змін. Така



форма спричиняє непорозуміння щодо співвіднесеності понять конституції і закону та щодо юридичної природи актів, поіменованих саме законами про внесення змін до конституції. Водночас у ряді країн для позначення актів про внесення змін до конституції використовуються інші назви — конституційний закон, поправка, зміна до конституції тощо.

За будь-яких умов, термін «*lex fundamentalis*» жилали задовго до того, як 1789 р. у Франції офіційно запровадили поняття так званого формального закону — акта, ухваленого парламентом і підписаного главою держави. Відомо, що сучасне поняття закону має два значення — вузьке значення формального закону як нормативно-правового акта і широке, котре збігається з поняттям права як регулятора суспільних відносин. Визначення конституції основним законом означає акцентування на її основоположності відносно системи права в цілому. Однаковою мірою таке визначення означає, що конституція аж ніяк не є різновидом законів. Саме такий підхід відповідає уявленням про конституцію як про основний закон, що склалися історично.

Ключову роль у становленні практики конституціоналізму відіграла теорія установчої влади, за якою конституція визнається актом первинної установчої влади, що безпосередньо належить народу. Автори відповідних ідей вважали конституцію за вихідний акт суверенітету народу, приймаючи який, народ встановлює правила свого політичного існування. Водночас конституція характеризувалася як джерело інших, встановлених нею і по суті вторинних влад — законодавчої, виконавчої та судової. Результатом поширення теорії установчої влади було визнання різної природи конституції та законів: якщо конституція вважалася актом установчої влади, з чого виводили її найвищу юридичну силу, то закони — актами законодавчої влади, чим пояснювали їх субординованість, насамперед за силою конституції.

У наш час головний зміст теорії установчої влади зберігає своє значення, а ідеї, що становлять цей зміст, фіксуються в основних законах. Примітно, що в Рішенні Конституційного Суду України у справі про набуття чинності Конституцією України від 3 жовтня 1997 року встановлено: «Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Установча влада по відношенню до так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (частина перша статті 6) та визначено засади організації встановлених влад, включно законодавчої... Закони є актами встановленої Конституцією України законодавчої влади і, більше того, актами єдиного органу законодавчої влади — Верховної Ради України». Проте наведена правова позиція Конституційного Суду України нерідко ігнорується з різних причин, зокрема політичних. Її фактично замовчують ті, хто вважає Верховну Раду

України своєрідним конституційним деміургом і свідомо або несвідомо здійснює підміну понять.

Концептуальне значення у контексті теорії установчої влади має жорсткість конституції, яка засвідчує ускладнений (порівняно із законодавчим) порядок внесення змін і перегляду конституції. Жорсткість не тільки відображає природу конституції як основного закону, а й зумовлює верховенство конституції у системі права і вважається однією з гарантій щодо її реалізації. При цьому найвища юридична сила конституції по суті передбачає спеціальний порядок внесення до неї змін (часткової ревізії) і перегляду (повної ревізії), а не навпаки. Ступінь жорсткості конкретних конституцій залежить від особливостей такого порядку і може суттєво різнитися.

За більшістю відповідних ознак Конституцію України можна визнати однією з найбільш жорстких у Європі. Така її характеристика передусім пов'язана з тим, що Конституційний Суд України уповноважений надавати Верховній Раді України висновки щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України на предмет їх відповідності певним вимогам самого Основного Закону, і ці висновки юридично зобов'язують парламент. Тим самим єдиний орган конституційної юрисдикції виступає у конституційному нормотворенні у ролі, як мінімум, співавтора. Такого повноваження, яке об'єктивно політизує Конституційний Суд України, не має жодний його аналог у світі.

Теорія установчої влади знайшла відбиток у характеристиці переважної більшості конституцій як народних. Такими вважаються ті конституції, що прийняті установчими зборами, референдумом або парламентом. Нерідко буває сполучення двох із названих способів: відповідному референдуму може передувати розробка і схвалення конституції установчими зборами або парламентом.

Установчі збори — це орган, сформований шляхом загальних і прямих виборів звичайно з метою попереднього схвалення або прийняття конституції, а також іноді внесення до неї змін. За умов конкретних країн установчі збори мають різні назви: власне установчі збори, конвент, конституційні збори (асамблея, конгрес) тощо. У деяких випадках назва установчих зборів некоректно вживалася для позначення різних органів, які з метою розробки або попереднього схвалення конституції на невиборній основі утворювалися парламентом, президентом або урядом чи навіть політичними партіями. Це слід урахувати тим, хто озвучує відповідні пропозиції в нашій країні.

Сьогодні попереднє схвалення або прийняття конституції представницькими установчими зборами зазвичай відбувається за однієї з двох обставин. По-перше, установчі збори формують при утворенні нової держави або при поновленні демократичного режиму. По-друге, в ряді країн (Болгарія, більшість країн Латинської Америки)

установчі збори набули характеру традиційного способу конституційної нормотворчості. В Україні реальні спроби сформувати представницькі установчі збори були здійснені за умов існування УНР, але вони завершилися невдачею. Сьогодні автори ідеї формування установчих зборів з метою перегляду чинного Основного Закону повинні мати відповідь на два принципових питання: по-перше, чи політично здатна Верховна Рада України відмовитися від права ревізувати Конституцію України, яке нібито їй належить; по-друге, чи юридично уповноважена вона на ухвалення закону про установчі збори? Автор статті має великі сумніви щодо можливості позитивних відповідей на ці два питання.

Як зазначалося, народними також вважаються конституції, прийняті або затверджені на референдумі. У минулому столітті референдум набув значення звичайного способу прийняття або затвердження конституції. У такий спосіб прийнято або переглянуто основні закони в більшості пострадянських країн (Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Естонія, Казахстан, Киргизстан, Литва, Росія, Таджикистан і Узбекистан). Референдумом послуговував способом прийняття конституції в таких європейських країнах, як Албанія, Андорра, Ірландія, Туреччина, Франція і Швейцарія. В Іспанії, Польщі і Сербії на референдумі затверджена конституція, попередньо схвалена парламентом, а в Румунії — попередньо схвалена установчими зборами. Зазначене спростовує «міф» про неприйнятність референдуму як способу прийняття або затвердження конституції.

Водночас не можна однозначно позитивно характеризувати практику референдумів, проведених у пострадянських країнах. Очевидно, що ступінь реальності референдуму та його результатів прямо залежить від ступеня суспільно-політичного розвитку конкретної країни. Можна стверджувати, що референдум органічно «вживлюється» в громадянське суспільство, членам якого притаманний високий рівень політичної культури. Але, з другого боку, відмовлятися від референдуму, коли громадянське суспільство є лише перспективою, буде серйозною помилкою, логічним продовженням якої може видаватися відмова від ще однієї форми безпосередньої демократії — виборів. Позначена дилема потребує чесних (а не кон'юнктурних) відповідей.

Як народні класифікують конституції, попередньо схвалені або прийняті парламентом. У другій половині XIX ст. була запропонована концепція, за якою парламент, приймаючи конституцію, здійснює не законодавчу, а установчу владу. З огляду на зміст «класичної» теорії установчої влади, наявність у члена парламенту мандата на участь у конституційному нормотворенні не заперечувалася лише тоді, коли прийняття основного закону було прямо визнане за парламентом.

Практика прийняття конституції парламентом набула поширення у минулому столітті. В Європі у відповідний спосіб прийняті конституції Австрії, Грузії, Данії,

Ісландії, Македонії, Молдови, Словаччини, Словенії, України, Фінляндії, Хорватії, Чехії, Чорногорії і Швеції. Характерно, що у згаданому Рішенні Конституційного Суду України застережено: «Прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що в даному випадку установча влада була здійснена парламентом». У Рішенні Конституційного Суду України у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України від 11 липня 1997 року зазначено, що «прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття». При цьому наголошено, що сам Основний Закон «не передбачає права Верховної Ради України на прийняття Конституції України». Таке право було передбачене Конституцією (Основним Законом) 1978 року. Тим самим чинна Конституція України була прийнята у цілком легальний на той час спосіб, але від нього сьогодні фактично відмовилися.

З'ясуванню феномену конституції як основного закону сприяє класифікація, пов'язана з історією світового конституціоналізму. В цій історії можна виділити три періоди. Перший охоплює кінець XVIII — початок XX ст., а прийняті у цей період конституції визначаються старими. Іноді їх характеризують як конституції першої «хвилі». Наступний період припадає на роки між світовими війнами, і відповідні конституції є новими, або конституціями другої «хвилі». Останній період розпочався після Другої світової війни і триває донині. Основні закони, прийняті протягом третього періоду, вважаються новітніми, і серед них треба розрізнити конституції третьої і четвертої «хвилі».

За змістом новітніх конституцій можна окреслити їх загальні ознаки. По-перше, в них відображено порівняно більшу роль держави в економічній сфері, закріплено економічну державну функцію. По-друге, за змістом відповідних основних законів за людиною визнано пріоритет в її взаємовідносинах з державою. Новітні конституції звичайно містять змістовні положення про права і свободи та фіксують низку соціально-економічних прав. Водночас встановлено достатньо широкі гарантії реалізації прав і свобод та запроваджено нові механізми їх захисту (омбудсмен, конституційна скарга тощо). По-третє, в новітніх основних законах більшою мірою представлені положення соціальної спрямованості, хоча їх сенс і призначення різні. По-четверте, предметом конституційного регулювання постали відносини, що виникають у рамках політичної системи суспільства поза суто державною організацією. Це передусім стосується діяльності політичних партій в їх взаємозв'язках з державним механізмом. Нарешті, по-п'яте, ознакою новітніх конституцій є наявність в їх текстах положень про зовнішньополітичну діяльність держави та про співвідношення національного й міжнародного права.

Притаманні новітнім конституціям ознаки тією чи іншою мірою характеризують і основні закони, прийняті у постсоціалістичних і пострадянських країнах у 90-і роки минулого століття. Саме їх іноді виділяють як конституції четвертої «хвилі», адже вони були введені і діють в інших суспільно-політичних умовах, ніж конституції третьої «хвилі». До конституцій четвертої «хвилі» віднесений чинний Основний Закон України. При цьому його визначення як найкращого в Європі, що нерідко пропонується політиками, є неадекватним реаліям і може сприйматися як прояв певних комплексів.

В основних законах четвертої «хвилі» нерідко ще більшою мірою акцентовано на значущості для суспільства і держави прав людини та їх гарантій. Практично всі вони визначають державу як правову і соціальну, констатують політичний, економічний та ідеологічний плюралізм, фіксують окремі положення природно-правового змісту. Стосовно побудови державного механізму для авторів основних законів, прийнятих у постсоціалістичних і пострадянських країнах, у більшості випадків за взірця послугувала Конституція Франції 1958 року, якою започатковано практику змішаної республіканської форми державного правління.

З історією світового конституціоналізму пов'язана і класифікація конституцій як інструментальних та соціальних. Інструментальними конституціями визначають ті, чий зміст зорієнтований насамперед на встановлення статусу ключових ланок державного механізму. Положення щодо статусу особи відіграють у цих конституціях фактично другорядну роль, а питання суспільного буття перебувають узагалі поза межами здійснюваного ними регулювання. На відміну від інструментальних конституцій, деякі положення соціальних основних законів адресовані суспільству, зокрема в них зафіксовані соціально-економічні права.

Найбільшою мірою положення власне суспільного спрямування представлені в новітніх основних законах, хоча, як зазначалося, сенс, зміст і призначення цих положень різні. В одних випадках у конституції проголошені соціальні й економічні орієнтири (завдання) держави або навіть задекларована потреба проведення реформ у відповідних сферах, встановлено механізми взаємодії державних інститутів з «недержавними» складовими політичної системи суспільства. Саме такі основні закони визначаються як соціальні. В інших випадках усе обмежується атрибутивним вживанням певних термінів і наданням їх текстам соціального звучання.

Соціалізацію новітніх конституцій слід відрізнити від «соціологізації» радянських конституцій, які вважа-

лися основними законами суспільства. Тексти цих конституцій наповнювалися неюридичними абстракціями, насичувалися термінологією, яку сьогодні пов'язують насамперед із політологічною наукою. Визнання радянських конституцій основними законами суспільства та їх «соціологізація» не були випадковими. За роки існування радянської організації владарювання спостерігався потяг до міфологізації суспільного буття. За таких умов конституція передусім розглядалася як один із інструментів ідеологічного впливу у внутрішньо- і зовнішньополітичному середовищах. Більше того, за нею визнавали ідеологічну функцію, яку зазвичай ставили на рівень або навіть вище власне юридичної функції.

Відомо, що будь-яка конституція відіграє вагомий соціорегулятивну роль, і саме в такому сенсі вона може сприйматися як основний закон суспільства. Проте навіть найбільш соціалізовані конституції є передусім основними законами держави. Ті їх приписи, котрі зовні адресовані суспільству, сформульовані в загальній формі, мають фрагментарний вигляд і, врешті-решт, зазвичай відображають взаємодію суспільства та держави. Визначення конституції основним законом держави не означає підміну соціуму державою, одержавлення суспільного буття. Таке визначення засвідчує природу громадянського суспільства як такого, де саме суспільство і кожний індивід забезпечені від всебічного втручання держави, а остання є складовою політичної системи суспільства і не поглинає всі його сутнісні вияви.

Конституція як основний закон держави не утворює саму державу, а лише відповідно до різного за формою волевиявлення носія установчої влади встановлює засади її загальної організації. У зв'язку з цим вона відіграє креативну роль стосовно державного механізму, насамперед – його найважливіших ланок – вищих органів держави. Політичним завданням конституції є утвердити суверенітет держави, закріпити встановлення або зміну державного ладу, констатувати міру наступництва у розвитку держави. У свою чергу, основний закон держави встановлює засади у сфері взаємовідносин між державою та особою. За історично сформульованим визначенням, яке ґрунтується на ідеях природного права, конституцією вважається певна система обмежень державної влади у вигляді відповідно встановлених прав і свобод, а також юридичних гарантій їх реалізації. Все це слід враховувати в процесі конституційних пошуків, у який з очевидною необхідністю вступило наше суспільство в цілому, і політикум зокрема. Здається, пошуки будуть непростими.

# Стабілізація виборчого законодавства – одне з основних завдань сучасного розвитку України

*«Власне, остаточного переконання, що ми вже дозріли до того, щоб прийняти цей кодифікований акт, по-перше, і по-друге, щоб він був дійсно довгостроковим, немає».*

**Юрій Ключковський,**  
заступник голови Комітету Верховної Ради України  
з питань державного будівництва і місцевого  
самоврядування, керівник робочої групи  
з підготовки проекту Виборчого кодексу



– Виборче законодавство України досить-таки суперечливе, на цьому, зокрема, неодноразово наголошувала Венеціанська Комісія. Але намагання кодифікувати його (Концепція Виборчого кодексу України, напрацьована фахівцями 2000 року; проект народного депутата Є. Жовтяка 2002 року) не мали необхідної підтримки у Верховній Раді України. Це було не на часі? Чи пояснюється, на Ваш погляд, іншими причинами?

– Суперечливість, а я би уточнив, різний спосіб регулювання подібних процедур у різних законах про вибори, є тільки однією з проблем.

У кожному з цих законів є свої питання і частково вони пов'язані з розвитком ситуації в Україні, інколи – позитивним шляхом, інколи – навпаки. Безперечним залишається той факт, що виборче законодавство повинно відповідати національним інтересам держави передусім.

Спроба створити Виборчий кодекс певною мірою є відповіддю на вимогу Венеціанської Комісії, місія якої в Україні переймається модернізацією національного законодавства та адаптацією його до європейських стандартів, щодо частоті зміни нашого виборчого законодавства. І власне намагання стабілізувати його, прийняти у вигляді такого документа, який би міг розглядатися як

довгостроковий, а не лише на одні вибори, це теж – серйозний виклик.

Ідея Виборчого кодексу, дійсно, давня. Документ, який розроблявся Комітетом виборців, був відпрацьований лише на рівні концепції, там не було тексту проекту нормативного акта. Інший проект – Євгена Жовтяка і Віталія Шевченка – був не тільки відпрацьований, а й внесений на розгляд Верховної Ради, однак це була, так би мовити, перша проба пера. На той час у виборчому законодавстві України взагалі була проблема досить серйозного розходження між різними законами про вибори. Розходження як у способі регулювання, так навіть і у термінах, термінології, поняттях, тобто це були просто незалежні закони, які дуже погано між собою узгоджувалися. Їх кодифікація передбачала серйозні зміни матерії цих законів. Я вважаю, що основна проблема тоді полягала в тому, що виборче законодавство просто ще не було готове до кодифікації.

Починаючи з 2004 року, докладено значних зусиль для того, щоб, принаймні, запровадити спільні терміни до виборчого законодавства України, і сьогодні п'ять чинних виборчих законів – це три закони безпосередньо про вибори, про Центральну виборчу комісію і про Державний реєстр виборців – більш-менш узгоджені між собою.

– Юрію Богдановичу, ще у лютому Ви говорили про можливість того, щоб до грудня 2008 року країна отримала новий **Виборчий кодекс**. За кілька місяців саме Ви очолили робочу групу Верховної Ради з підготовки проекту **Виборчого кодексу**. До її складу ввійшли не тільки депутати, а й члени **Центральної виборчої комісії, представники Міністерства юстиції, Секретаріату Кабінету Міністрів, громадських організацій, фахівці у сфері виборчого законодавства**. Зараз **Кодекс майже готовий**. Як загалом ішла робота над документом?

– На початку минулого року виникла ідея про те, що наступним етапом розвитку виборчого законодавства після його уніфікації має бути зведення в єдиний акт, тобто кодифікація.

Власне, остаточного переконання, що ми вже дозріли до того, щоб прийняти цей кодифікований акт, поперше, і по-друге, щоб він був дійсно довгостроковим, немає. Ми вже звикли приймати закон на одні вибори, після чого знову все розсипається і починається заново. Тому виклик є, готовність до роботи є, принаймні у тих, хто є в складі робочої групи, а чи готова Верховна Рада приймати і розглядати **Виборчий кодекс** – життя покаже.

Щодо строків. На мою думку, певний оптимізм щодо того, щоб до грудня подати проект **Виборчого кодексу**, зареєструвати його у Верховній Раді, залишається. Ще раз хочу підкреслити: оптимізм – це розробка проекту, який буде зареєстрований у Верховній Раді. Чи буде вона його розглядати, і коли, і чи прийме його, чи відхилить – залежатиме, передусім, від політичної кон'юнктури у Верховній Раді.

Кодекс ще не готовий. Значною мірою опрацьована його загальна частина, тобто те, що є спільним для різних виборів. Нині триває робота над найскладнішим, мабуть, розділом щодо інформування і агітації. Це комплексний розділ, оскільки він стосується не лише питання виборів. Тут стикаються дві принципові засади – принцип рівності виборів, рівного виборчого права, особливо стосовно кандидатів у партіях, які є суб'єктами виборчого процесу, а з другого боку, – принцип свободи поширення інформації, який є однією з засад вільної преси і вільних засобів масової інформації. Як їх узгодити між собою – складна проблема не тільки для України. В кожній країні є свої підходи, які значною мірою базуються, знову-таки, на двох факторах. З одного боку, це наявність або відсутність потужного державного або суспільного мовлення (в Україні його практично, на відміну від Франції чи Росії, сьогодні немає), а з другого боку, це рівень дотримання засад професійної етики з боку журналістів. І там, де вони чесно дотримуються професійних засад, де панує об'єктивна редакційна політика, значно легше ці речі регулювати, а там, де мають місце явні професійні зловживання (замовні статті, «джинса» тощо), звісно, говорити про легкість не доводиться.

Тому ми спеціально залучили до роботи групу медіаюристів, які давно займаються цими питаннями.

– Які ідеї лягли в основу такого визначного, без перебільшення, для країни документа?

– Насамперед – це уніфікація виборчого законодавства, яка практично відбулася: відпрацьовано загальну частину.

Наступна ідея, яка закладається у **Виборчий кодекс**, полягає в певній зміні акцентів у роботі виборчих комісій. Із запровадженням **Державного реєстру виборців**, а ми все-таки виходимо з того, що закон діє, значить **Реєстр** повинен бути створений, різко зменшується навантаження на дільничні виборчі комісії до дня виборів. Сьогодні вони завантажені складанням списків виборців і видачею відкріпних посвідчень. І тому комісії утворюються за місяць до виборів, щоб мати можливість виконати ці завдання. За умови ж функціонування **Реєстру** виборчі комісії стануть лише допоміжними структурами, які передаватимуть скарги і звернення громадян до органів ведення **Реєстру**. Тоді відпаде потреба створювати дільничні комісії заздалегідь. У них залишиться лише технологічне завдання – підготовка умов для голосування, розсилка повідомлень виборцям, організація голосування і підрахунок голосів, а також передача протоколів до окружних виборчих комісій. Таким чином, дільнична виборча комісія перестане бути комісією, яка виконує дії, що мають серйозні юридичні наслідки, крім підрахунку голосів. А це, в свою чергу, означає, що спростуються вимоги до членів цих комісій. І вже не треба щоразу ламати голову над питаннями підготовки і навчання членів **ДВК** – а це 35 тисяч комісій, півмільйона осіб. Зате слід підвищити вимоги до членів окружних виборчих комісій, які дійсно приймають юридично значущі рішення, забезпечують юридичний супровід виборів. Тому пропонується запровадити вимогу на рівні закону щодо попередньої підготовки членів **ОВК**.

Звісно, тягар їх підготовки повинен лягати на суб'єктів подання кандидатур. Сьогодні це – партії. Може бути ініціатива самої особи, яка має бажання вчитися, а потім – працювати в комісії. Питання – хто має вести таку підготовку. І тут виникає проблема, оскільки це вимога закону, державного контролю за тим, як ведеться ця підготовка, щоб така справа не стала «годовницею» для ділків. Відповідно, виникає питання ліцензування надання послуг щодо підготовки членів виборчих комісій.

Досвід такого ліцензування в державі є в двох різних сферах: загальне ліцензування певних видів підприємницької діяльності здійснюють одні структури, а ліцензування освітніх послуг – **Міністерство освіти і науки**. Ми вирішили надати право ліцензування **Центральній виборчій комісії**. З одного боку, вона встановлює ліцензійні вимоги щодо кількості годин, програм, якості виладацького складу. А з другого – здатна контролювати

роботу осіб, які пройшли цю підготовку. Отримання ліцензії організаціями, що проводитимуть навчання, дає їм право, в свою чергу, видавати державний сертифікат особам, які пройшли відповідну підготовку. Цей сертифікат мав би враховуватися при включенні особи до складу ОВК.

Оскільки округних виборчих комісій усього 225, допустимо, що їх може бути 300, то членів ОВК протягом року підготувати цілком реально.

За певний час це дасть змогу мати банк осіб, які вміють організувати і проводити вибори. Можливо, тоді нам вдасться відмовитися від партійного принципу формування виборчих комісій, який вже зараз ставиться під сумнів. Дискусія з питання, як домогтися, щоб не було прямої, тобто фінансової, зацікавленості окремих членів комісій, ще попереду. Втім, на мою думку, переходити на систему, де органи влади виконують функції комісії, як скажімо, у Франції, Німеччині, Австрії, нам зарано – ні держава, ні суспільство до цього не готові. Ступінь довіри до виконавчої влади не настільки великий, щоб результатам таких виборів потім довіряли.

#### **– Чи були розбіжності у членів робочої групи та що бралось за основу в таких випадках?**

– Була тривала дискусія стосовно того, чи варто визначати у Виборчому кодексі питання правового регулювання референдумів. Частково ці речі близькі до виборчого регулювання. Але у зв'язку з тим, що закон про референдум – це окрема і доктринальна, і політична проблема, вирішили поки що його не чіпати. Можливо, будуть виписані декотрі питання, пов'язані, скажімо, з повноваженнями Центральної виборчої комісії чи щодо використання Державного реєстру виборців для забезпечення проведення референдумів.

Ми намагаємося максимально виділити в загальну частину те, що є спільним для всіх виборів в Україні. Однак ще раз хочу підкреслити, будуть дискусії щодо виборчих систем, і передусім – щодо виборчих систем на виборах народних депутатів України та місцевих виборах. Лише на виборах Президента немає особливих проблем щодо застосування тієї чи іншої виборчої системи. Однак тут є проблеми з висуненням кандидатів та їх реєстрацією.

Ще одне неузгоджене питання – збір підписів виборців. Ця процедура себе дискредитувала через масові і, на жаль, неконтрольовані зловживання, а також неможливість реальної перевірки (суто технологічна причина) мільйонів підписів від 20 кандидатів – жоден орган не в змозі це зробити за той короткий період, який під час виборчого процесу надається законом. Тому тут є певні ідеї, які, можливо, передуватимуть дискусії.

Щодо виборів народних депутатів. Існуюча виборча система певною мірою себе вичерпала. Вона виконала свою функцію, оскільки відповідала критеріям 97-го ро-

ку. Критеріїв було два, можливо, три: перший – це перехід до пропорційної системи на відміну від мажоритарної; другий – простота системи та її зрозумілість, тобто найпростіший варіант пропорційної системи; третій – сприяння консолідації політичного спектра не тільки стосовно партій (щоб їх стало менше), а й щоб ці партії були загальнонаціонального характеру (щоб не було обласних і районних партій, які б забезпечували собі підтримку тільки в одному регіоні України і за рахунок цього мали представництво в парламенті). Ці функції виконані.

Однак єдиний і мимоволі закритий через свій обсяг список, – 450 депутатів, – створює нову проблему, якої раніше не відчувалося, це проблема відірваності депутатів від виборців, відсутність можливості виборців вплинути не на політичний спектр парламенту, а на його наповнення конкретними прізвищами. І ось це вже є серйозною проблемою. Вона загальноновизнана, а тому потребує розв'язання.

Існує кілька варіантів її розв'язання. Так чи інакше – це регіональні списки (хоча тут також постає питання: «Що таке регіон?»). Просте порівняння – регіон Севастополь мав би чотири мандати, Чернівецька область – вісім, а Донецька, здається, 46 мандатів. Різниця дуже відчутна. Як варіант, деякі великі області довелося би ділити на два-три округи, де були б окремі регіональні списки, але це знову питання і політичного погодження теж. І друге – власне регіональні списки можуть сприяти регіоналізації партії. Як цьому протидіяти?

Тут є два варіанти. Наприклад, незалежна конкуренція в регіонах, але пом'якшена загальнонаціональним, так званим компенсаційним списком, коли не всі мандати до кінця розподіляються в регіонах, а залишкові – передаються на загальнонаціональний рівень. Такі системи працюють у кількох країнах, у тому числі в Чехії, в Австрії вона дворівнева, в Угорщині – трирівнева, у Греції – чотирирівнева. Інший варіант. Все-таки, розподіл кількості місць робити не по регіонах, а в загальнодержавному варіанті. А от списки кандидатів були б регіональними. Кандидати тоді конкурували б між собою в межах однієї партії, а кількість місць залежатиме від результатів голосування за цю партію у відповідному регіоні.

Який із цих варіантів буде прийнятий, важко сказати. Можливо, надійдуть інші пропозиції, які будуть взяті до уваги, оскільки теперішні зміни зберігають основний недолік системи, тобто закритий список у 450 депутатів.

#### **– Свого часу БЮТ пропонував на сайті «Ідеальна країна» запровадити «Електронну мережеву систему виборів». Слушна думка, як на мене. Але чи реально взагалі в нашій країні говорити про подібну форму проведення виборів?**

– Деякі країни досить вдало запроваджують електронне голосування. Я мав нагоду ознайомитися, як то кажуть, наживо з різними практиками електронного го-

лосування, різним програмним забезпеченням, зокрема, на одній з конференцій Асоціації організаторів виборів країн Європи в Латвії, де була спеціальна виставка. Представники різних фірм пропонували свій продукт – як апаратний, так і програмний. На превеликий жаль, усі механізми електронного голосування мають один принциповий недолік – перевірити після закінчення голосування волевиявлення виборців уже не вдається. Тобто визначити, було втручання, чи ні, ніхто не зможе. У цьому, мабуть, полягає основна проблема.

Крім того, якщо голосування дистанційне, тобто з віддаленого терміналу, то його особистий характер потрапляє під великий сумнів. Тут з'являється стільки проблем, що, як на мене, ця система сьогодні не для України і взагалі не для перехідних демократій. З колишніх радянських республік лише Казахстан запровадив систему електронного голосування, і то – частково.

Я розмовляв з представниками тих фірм, які пропонують системи захисту боротьби зі зловживаннями, однак вони погоджувалися зі мною, що зрештою все залежить не від програмного забезпечення, а від членів виборчих комісій.

Найпридатніша, як на мене, система, скажімо так, напівелектронного голосування застосовується в Бельгії. Воно проводиться так званими електронними бюлетенями на магнітних картках, які отримує кожний виборець персонально. Голосування відбувається на комп'ютері, який не в мережі, до того ж, у нього відсутній жорсткий диск. Активується він тільки в день виборів, причому зовні. Електронні бюлетені-картки зберігаються і після виборів, тому за необхідності можуть бути повторно перераховані. Тобто, замість аркуша паперу використовується магнітна картка. Решта – як завжди.

Ось цей принцип міг би стати і нам в нагоді, якщо забезпечити відповідним обладнанням і захистом бюлетені на магнітних картках від суто фізичного пошкодження. Не секрет, якщо до контейнера, в якому зберігаються картки, піднести сильний магніт, то, на жаль, записи зникають. Значить, є можливість їх зіпсувати і досить витонченими методами. А з нашим менталітетом...

Тому сьогодні я не прихильник електронного голосування. За теперішніх умов все-таки паперові носії значно надійніші для зберігання інформації, і потрібно залишити цей формат голосування із забезпеченням відповідних ступенів захисту.

При переході до так званих відкритих списків, або, як кажуть, диференційного голосування, з'явиться інша проблема, пов'язана з виборчим бюлетенем, – питання технології голосування: що саме має бути в бюлетені і як виборець його заповнюватиме?

Власне, це стало однією з причин переходу на електронне голосування в Бельгії, де на останніх виборах ХХ століття, наприкінці дев'яностих років, в одному з регіонів – а саме у Брюсселі – паперовий бюлетень мав розмір такої собі «плахти» площею метр на метр. І це з ура-

хуванням того, що там не загальнодержавний список, а лише регіональний, і кандидатів було не дуже й багато.

Для уникнення таких розмірів бюлетенів є кілька варіантів. По-перше, регіоналізація списків, яка зумовить зменшення обсягу інформації, бо важко уявити технологію, яка б дозволяла, скажімо, 25 партіям «запхати» в бюлетені всі свої 450 прізвищ. Це буде просто товста книжка, яку ніхто на виборах не гортатиме. В таких випадках в деяких країнах Заходу використовують технологію індивідуальних партійних незахищених бюлетенів. Тобто, кожна партія друкує бюлетень зі своїм списком, виборець голосує конвертом, у який вкладає один із таких бюлетенів, в якому відзначає потрібного йому кандидата. Але тут є багато питань щодо застосування цієї технології в Україні. Скажімо, систему захисту конвертів можна зробити, але як, наприклад, забезпечити таємність голосування, коли видно, з якої пачки бере бюлетень виборець? У цьому випадку порушується принцип таємності голосування. Там, на Заході, таких проблем немає – все робиться на довірі. У нас це уявити навіть важко.

Інша технологія полягає в тому, щоб у бюлетені не було ні списку партій, ні списку кандидатів, а були місця для вписування номера, під яким виступає партія, і номера кандидата, за якого голосує виборець у списку партії. Але це потребує, щоб виборець в іншому форматі мав перед очима ці списки і зробив усвідомлено (а не запам'ятовував, скажімо, 15-й номер партії і 28-е місце в ньому кандидата) остаточний вибір.

Свого часу, у 1994 році, нам довелося відмовитися від друкування двостороннього бюлетеня, бо більшість виборців навіть не перегортала бюлетеня і не знайомилася з продовженням списку. Пам'ятаю – було страшенно багато скарг. Виборці не знаходили в бюлетенях визначеного для себе кандидата, зверталися до комісії за поясненнями. А скільки виборців не проголосували, не знайшовши свого кандидата? Проблема полягає не тільки в зміні технології голосування, а й у зміні психології виборців, вони повинні бути більш підготовленими до голосування, а це вимагатиме відповідної попередньої роз'яснювальної роботи.

**– На минулих виборах шквал критики викликала нововведена норма закону про заборону використання відкріпних талонів. Чи залишиться вона в Кодексі?**

– Серед зауважень Місії спостерігачів на позачергових виборах 2007 року були відсутність відкріпних посвідчень, тобто обмеження права голосування для тих, хто не перебуває за місцем свого проживання, і звуження можливостей голосування за кордоном – голосували тільки ті, хто перебував на консульському обліку. Вони оцінили це як звуження обсягу здійснення активного виборчого права. І справді, Конституція України забороняє при прийнятті нових законів звуження змісту та

обсягу існуючих прав громадян. Тому якщо держава бере на себе обов'язок забезпечити умови для голосування кожному, хто має право голосу, і якщо залишається вимога лише особистого і безпосереднього голосування, а не так, як у деяких країнах – поштою або за дорученням, ми повинні створити такі умови одночасно з дотриманням вимоги одноразового голосування. А це мимоволі виводить нас на відпрацьований механізм відкріпних посвідчень.

При цьому, оскільки йдеться про виключення зі списку виборців за основним місцем проживання тих, хто отримає відкріпне посвідчення для голосування в іншому місці, то тут ми не обійдемо органи ведення Реєстру. Зрештою, саме вони повинні видавати такі посвідчення і, відповідно, фіксувати це у списку виборців, які передаються до ДВК. Це, з одного боку, підвищить надійність, тому що справою займатимуться професіонали, а з іншого – створить певну загрозу закритості процесу. Виходом, на мою думку, може бути передбачення відповідних механізмів публічності в діяльності органів ведення Реєстру, які б дозволили публічний контроль за видачею відкріпних посвідчень, передусім, з боку суб'єктів виборчого процесу. Тому відкріпний талон мусить бути відновленим, інакше ми зіткнемося з проблемою порушення виборчих прав громадян.

**– На думку і політиків, і експертів, пропорційна система виборів, яка діє на місцевих виборах, суперечить самій суті місцевого самоврядування. Як у Кодексі вирішується ця проблема?**

– Сьогодні місцеві ради, обрані за партійними списками, надто політизовані. Відбувся їх різкий перехід від проблем комунальних до політичних, і, я б сказав, загальнополітичних. Особливо це ускладнюється імперативним мандатом. Для місцевих рад прив'язка до політичних партій не є характерною. Навіть ті країни, які забороняють імперативний мандат на рівні парламенту, не заперечують проти імперативного мандата на місцевому рівні. Тому виборча система для місцевих виборів є спірною, особливо щодо порядку обрання депутатів районних і обласних рад, який, на думку багатьох фахівців, прямо не відповідає конституційному статусу цих органів. Вони мають представляти спільні інтереси територіальних громад, а представництво громад тут якраз не гарантоване. Навпаки, є представництво партій, і дуже часто ці представники зосереджені в обласному чи районному центрах.

Питання – як змінити цю виборчу систему, якою вона повинна бути? До речі, асоціації місцевого самоврядування, а їх у нас є кілька, наполягають на поверненні до мажоритарної системи одномандатних округів. Я не впевнений, що це оптимальний варіант, і сумніваюся, що він матиме шанси на затвердження у Верховній Раді, адже останнім часом депутати все більше налаштовані

на пропорційні вибори. Однак є можливість застосувати принцип міні-регіональних округів: розбити, скажімо, територію міста на 10 округів по декілька мандатів і таким чином прив'язати цих депутатів (може, не одного, а кількох) до округу. Тоді з'явиться можливість диверсифікувати представництво, депутати представлятимуть не одну партію, а кілька, що означає, що вони конкуруватимуть за округ, вирішуватимуть місцеві проблеми, а не тільки партійні чи загальнополітичні. Особливо це стосується районних і обласних рад.

Друге питання – вибори сільських, селищних і особливо – міських голів. Тут є проблема їх легітимності. Оскільки сьогодні застосовується система відносної більшості (це одномандатні вибори), обирається одна особа, то пропорційність як така відсутня. Якщо міський голова обраний меншістю виборців з результатом 15–20%, то чи дає це йому право говорити, що він – представник міської громади? У зв'язку з цим є пропозиція запровадити двотурову систему абсолютної більшості, коли в другий тур виходить два кандидати. Це може бути розв'язанням проблеми, але досить помітно здорожчить вибори і ускладнить їх організаційно – повторне друкування бюлетенів, ще один день роботи ДВК тощо. А це досить великі і фінансові, і організаційні витрати. Тому є інші варіанти, скажімо, використання так званого рейтингового голосування, коли виборець голосує не за одного кандидата, а за кількох найліпших, на його думку, кандидатів, і потім, при підрахунку голосів, якщо немає абсолютної більшості, відбувається відсів найслабших кандидатів і передача їх голосів іншим. Тобто, це той самий другий, третій тур, тільки в одному бюлетені при одному голосуванні. На рівні громади навіть великого міста це цілком можливо. Таку систему неможливо реалізувати тільки в межах держави за наявності 30 мільйонів бюлетенів.

**– Юрію Богдановичу, на останок повернемося до питання: «Яка доля імперативного мандата?»**

– Можна по-різному до нього ставитися, можна говорити, наскільки він коректний в плані загальнодемократичної доктрини, але він є в Конституції, ми тут нікуди не дінемося.

Щодо імперативного мандата на місцевому рівні, то є рішення Конституційного Суду України, яке визнало цю норму законною і такою, що відповідає Конституції в тій частині, що стосується входу чи виходу фракції. Інші підстави там викинуті. А ці дві – залишені. Тому на сьогодні імперативний мандат залишається. Інша справа, необхідно чинити так, щоб він не робив представництво в місцевих радах суто партійним, при якому, так би мовити, комунальні інтереси не відіграють жодної ролі в діяльності органів місцевого самоврядування.

*Розмову записав Валерій Король*



# БЕЗПЕЦІ ВИБОРІВ – ОСОБЛИВУ УВАГУ

*Асоціація організаторів виборів країн Європи 10–13 вересня 2008 року провела чергову, 17-ту, міжнародну щорічну конференцію в румунському місті Констанца. Цьогоріч вона була присвячена темі забезпечення безпеки на виборах.*

*Для участі у заході прибули керівники виборчих органів п'ятнадцяти країн – Азербайджану, Боснії та Герцеговини, Вірменії, Грузії, Латвії, Литви, Македонії, Молдови, Польщі, Румунії, Російської Федерації, Словаччини, Хорватії, Угорщини й України. Нашу країну представляли Голова Центральної виборчої комісії Володимир Шаповал, члени Комісії Олександр Чупахін і Юрій Данилевський.*

*Українська делегація, зокрема, взяла участь у роботі пленарного засідання «Підсумки проведення виборів у регіоні», на якому з доповіддю «Парламентські вибори в Україні 2007 року» виступив В. Шаповал.*



*Учасники 17-ї міжнародної конференції Асоціації організаторів виборів країн Європи.*

У роботі міжнародної конференції взяли участь також представники Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Європейської Комісії, Міжнародного інституту демократії і сприяння виборам, IFES та гості заходу з Лесото, Нігерії, Панами, С'єрра-Леоне, Словенії, Туреччини, США, Великобританії, Уганди.

В ході конференції відбулось засідання Виконавчої ради Асоціації організаторів виборів країн Європи, пройшли пленарні засідання, на яких розглядалися питання ролі правоохоронних органів у забезпеченні безпеки виборів, зокрема роль поліції в день виборів, безпеки виборчих дільниць, перевезення виборчих документів і матеріалів, ролі поліції у виборчому процесі з точки зору безпеки проведення зібрань, обмеження свободи зібрань. Особливу увагу було приділено питанням розслідування зловживань під час виборів, форм співробітництва правоохоронних та виборчих органів; безпеки

і достовірності виборчих документів, зокрема гарантії достовірності списку виборців за результатами виборів, зберігання виборчої документації; підбиття підсумків роботи професійних семінарів, а також підбиття підсумків регіональних виборів і виборів до Європейського парламенту.

На завершення міжнародної конференції відбулось засідання Генеральної асамблеї Асоціації організаторів виборів країн Європи.

Пропонуємо увазі читачів матеріали конференції, зокрема виступи Голови Центральної виборчої комісії В. Шаповала, а також наших найближчих сусідів – представників виборчих органів Російської Федерації, Угорщини та Польщі. Уперше публікуємо установчі документи Асоціації організаторів виборів країн Європи (неофіційний переклад українською мовою).



Констанца (Румунія). 11–13 серпня 2008 року

# 17-я международная конференция Ассоциации организаторов выборов стран Европы \*

Дорогие коллеги!

Я рад приветствовать вас на 17-й ежегодной конференции Ассоциации организаторов выборов Восточной и Центральной Европы (АОВСЕ). Наша Ассоциация ежегодно собирает специалистов и руководителей избирательных органов для обсуждения вопросов о том, как через проведение демократических выборов способствовать укреплению государственного управления. Я рад вновь приветствовать представителей избирательных органов – членов Ассоциации, партнерских организаций, а также наших новых коллег.



*Золтан ТОТ,  
Генеральный секретарь АОВСЕ*

Продолжая традиции предыдущих лет, на конференции будут проходить семинары по профессиональному развитию, выставка оборудования и услуг для проведения избирательного процесса. В этом году мы включили в повестку дня обмен опытом и сравнительный анализ международного масштаба по вопросам, связанным с обеспечением безопасности выборов. Наша Ассоциация является профессиональной организацией, и мы будем рассматривать этот деликатный вопрос с целью укрепления профессионализма и идеи общественного служения.

## РОЛЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ (ПОЛИЦИИ) В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ ВЫБОРОВ

Выборы являются знаменательным событием в политической жизни демократического государства. Избиратели подают свои голоса за того человека или политическую партию, которые по их поручению будут осуществлять политическую власть и управлять страной от имени партии или коалиции, представляющей большинство в парламенте. Выборы – это процесс или цепь мероприятий, которые могут иметь различную продолжительность по времени, и проходят не только в день, когда граждане страны опускают избирательные бюллетени в урны. Эта серия политических событий имеет свои правоохранные аспекты, с ней связаны вопросы безопасности и

уголовного права. Пресса и электронные средства массовой информации часто освещают избирательные кампании и связанные с выборами массовые митинги, а также беспорядки и акты насилия, которыми могут сопровождаться эти события в разных странах мира. Мы не раз слышали о том, что в день выборов в избирательных округах происходили трагические события, повлекшие за собой смерть ни в чем не повинных людей, о чем нас оповещала пресса. Но вы не можете не согласиться с тем, что во время выборов, несмотря на накаленную политическую атмосферу, характерную для этого периода, избиратели во всех странах мира имеют право на спокойную и мирную

жизнь, они не должны бояться выходить на улицу или ездить в общественном транспорте. Есть такие страны, где некоторые политические партии обвиняют правоохранные органы (полицию) в том, что они регулярно вмешиваются в избирательные кампании, арестовывают лидеров оппозиции, и тем самым незаконно ограничивают право на свободу собраний. Такого рода обвинения особенно часто можно услышать в странах с переходной экономикой. Правоохранные органы этих стран стремятся познакомиться с опытом и методами разрешения подобных проблем в других странах. В демократических государствах правоохранные органы (поли-

\* Офіційними мовами конференції були російська та англійська

ция) и избирательные комиссии сотрудничают друг с другом с целью обеспечения безопасности на выборах. Назрела необходимость в обмене международным опытом, поиске аналогий и различий и знакомстве с методами работы в разных странах в период проведения этих важных для каждой державы политических мероприятий. В каждой стране существует свой подход и способ решения проблем безопасности, тем не менее, в отдельных группах стран эти проблемы очень похожи, но тщательно разработанных международных норм пока не существует. Правовые нормы в отношении вопросов безопасности в период выборов различаются, организационные структуры тоже разные, так же, как и формы сотрудничества правоохранительных и избирательных органов. Каждый специалист в области правоохранения, так же, как и в области выборов, знает, что, ставя на повестку дня во-

прос об обмене опытом и проведении параллелей между отдельными группами стран, мы поднимаем очень деликатный вопрос. Но такого рода прецедент уже был, мы слышали об этом в рамках одной презентации в Москве в 2002 году и еще одной – в Лондоне в 2003 году. АОВСЕ является профессиональной организацией, которая намерена рассматривать вопрос безопасности на выборах с точки зрения служения обществу. Мы не позволим никаких обвинений политического характера или каких-либо необоснованных сенсаций, но мы намерены работать над этим вопросом, для того чтобы укрепить свой профессионализм и концепцию служения обществу. Мы предлагаем, чтобы для представления законодательных норм и практического опыта каждой страны руководители национальных избирательных комиссий (эксперты) и национальные правоохранительные органы (полиция) готовились

совместно и совместно принимали участие в 17-й ежегодной конференции АОВСЕ.

Каждый докладчик сам выбирает программу презентации. Но, чтобы помочь сопоставлению различного национального опыта и содействовать международному диалогу, мы выдвигаем следующее предложение, расширяя круг тем и временные рамки:

- Роль полиции в день выборов.
- Безопасность избирательных округов.
- Перевозка избирательных документов и материалов.
- Роль полиции в избирательной кампании, особенно с точки зрения безопасности собраний и ограничения свободы собраний.
- Роль полиции в выяснении злоупотреблений на выборах и уголовных преступлений.
- Формы сотрудничества правоохранительных органов (полиции) и избирательных органов.

## **БЕЗОПАСНОСТЬ И ПОДЛИННОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ**

В демократических странах справедливость, прозрачность и подлинность выборов предусматриваются законом. Избирательные комиссии могут иметь похожие и отличающиеся лицензии и обязательства, закрепленные в национальном законодательстве и направленные на выполнение этих международных норм. На протяжении избирательной кампании и после публикации результатов выборов проигравшая партия часто ссылается на злоупотребления. Эти обвинения чаще всего необоснованны, но мы уже сталкивались и с обоснованными утверждениями о нарушениях на выборах. В отдельных странах применяются различные виды технических решений для отдельных элементов выборов. Применяемые на выборах технические услуги, разнообразие предлагающих свои услуги поставщиков, различный уровень применяемых

в международном масштабе решений – все эти факторы объясняют, почему данный вопрос обсуждается на нашей конференции и почему так необходим обмен опытом между избирательными комиссиями, экспертами и поставщиками. Наши предыдущие конференции уже убедили нас в том, что новые технические решения только тогда могут завоевать доверие избирателей и партий, если они сопровождаются соответствующими законодательными и техническими гарантиями. Мы предлагаем, чтобы эти гарантии были приняты во внимание на 17-й конференции АОВСЕ, поскольку они могут защитить от необоснованных обвинений избирательные комиссии, которые честно осуществляют свою деятельность во имя служения государству и обществу. Укрепление доверия является общим стремлением всех экспертов в области выборов, независи-

мо от страны. Каждый участник без всяких ограничений может выбрать программу презентации. С целью сопоставления опыта в международном масштабе и проведения международного диалога, мы выдвигаем следующее предложение, расширив круг тем и временные рамки:

- Гарантии того, что список избирателей является достоверным.
- Гарантии подлинности отчетов, содержащих частичные и сводные результаты выборов.
- Гарантии того, что бюллетень является подлинным.
- Элементы безопасности в информационных системах, подсчитывающих конечный результат выборов.
- Хранение избирательной документации до и после дня выборов.
- Сотрудничество избирательных органов с правоохранительными органами (полицией) и поставщиками в вопросах выполнения гарантий.

## Выступления участников конференции

### ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ В УКРАИНЕ 2007 года



**Владимир ШАПОВАЛ,**  
**Председатель Центральной**  
**избирательной комиссии**  
**Украины**

Уважаемые дамы и господа!

Уважаемые коллеги – члены Ассоциации организаторов выборов стран Европы!

Позвольте, прежде всего, выразить благодарность организаторам за возможность принять участие в столь представительном и масштабном мероприятии, как ежегодная конференция Ассоциации, а также в заседании Генеральной ассамблеи Ассоциации, и за приглашение выступить с докладом об итогах проведения парламентских выборов в Украине 30 сентября 2007 года.

Тот факт, что представителю Украины предлагается выступить с докладом о проведении избирательной кампании в стране, является, на наш взгляд, очень примечательным. Он свидетельствует, во-первых, о том, что Украина делает заметные и уверенные шаги на пути углубления демократических процессов, и за этим процессом, неуклонно набирающим темпы, внимательно наблюдает демократическое сообщество. Во-вторых, это подтверждает большое внимание, профессиональную заинтересованность и корпоративную солидарность

членов Ассоциации, ваше, уважаемые коллеги, стремление поделиться опытом, помочь в усовершенствовании избирательного законодательства и его практического воплощения в нашей стране.

Парламентская кампания 2007 года хотя и была уже пятой с момента провозглашения Украиной независимости в 1991 году, причем второй с формированием парламента на новой, только пропорциональной основе, все же была для Украины особенной. Прежде всего, в силу предшествовавшей ей сложной политической обстановке, по сути, политическому кризису, состоявшем в невозможности политических сил, впервые избранных в Верховную Раду в многомандатном общегосударственном избирательном округе по избирательным спискам кандидатов в народные депутаты Украины от политических партий (избирательных блоков политических партий), работать на новых конституционно-правовых принципах.

Кульминацией такого положения и стало досрочное прекращение с 3 июня 2007 года решениями высших руководящих органов избирательных блоков политических партий «Блок Юлии Тимошенко» и «Наша Украина» полномочий народных депутатов Украины, избранных от этих блоков, что привело к нежизнеспособности парламента, и как следствие – назначению Президентом Украины досрочных выборов на 30 сентября 2007 года.

Накануне проведения избирательной кампании Верховная Рада Украины приняла Закон Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины» и некоторые иные законодательные акты Украины (от-

носительно порядка проведения внеочередных выборов в Верховную Раду Украины и замещения народных депутатов Украины, полномочия которых были досрочно прекращены)».

Принятие Закона разрешило проблему правового регулирования выборов, но вместе с тем вызвало многочисленные проблемы. Ведь Закон существенно скорректировал почти все избирательные процедуры, на осмысление и применение которых на практике отводилось вдвое меньше времени, чем на очередных выборах.

Изменениям подверглись порядок составления списков избирателей и их уточнения, процедура формирования окружных и участковых избирательных комиссий, порядок выдвижения и регистрации народных депутатов Украины, основы осуществления предвыборной агитации, порядок организации голосования, установления его результатов и даже финансового и материально-технического обеспечения выборов, а следовательно, фактически все базовые положения Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины».

Естественно, что вследствие этого нам приходилось преодолевать много трудностей. И, тем не менее, анализируя результаты выборов, приятно отметить, что мы их организовали и провели на должном организационно-правовом уровне. Свидетельство тому – оценка международным сообществом выборов как честных, демократичных и прозрачных, проведенных в основном в соответствии с требованиями ОБСЕ, Совета Европы, а также других международных стандартов демократических выборов. Отрадно,

что многочисленные международные наблюдатели заявили об этом уже в первые дни, после того как выборы состоялись.

Учитывая формат нашего заседания, хотел бы остановиться на некоторых основных аспектах проведенных внеочередных парламентских выборах более подробно.

Прежде всего, нужно отметить один из существенных положительных моментов нового Закона – это возможность использовать на внеочередных выборах избирательных округов и участков, которые были созданы на прошедших парламентских выборах. Вследствие этого территориальная организация внеочередных выборов осталась практически неизменной по сравнению с парламентскими выборами 26 марта 2006 года.

Мы приветствовали эту законодательную новеллу, ведь она позволила вынести за пределы избирательного процесса решение громоздкого вопроса, что сэкономило нам немало времени. Опять же, этот факт можно назвать первой законодательной ласточкой на пути к унификации избирательного законодательства, ведь создание постоянно действующей системы избирательных округов и избирательных участков для всех выборов и референдумов, о необходимости чего неоднократно отмечалось в научных кругах и среди практиков, давно уже назрело в нашей стране.

Таким образом, голосование на этих выборах происходило на 33974 участках, из них 32 325 – обычных, 1 534 – специальных и 115 – зарубежных, которые функционировали в 225 территориальных и одном заграничном избирательных округах.

Особое место в избирательном процессе занимают списки избирателей.

Вместо предусмотренных на прошедших выборах шести месяцев работу по составлению списков на внеочередных выборах необходимо было выполнить всего лишь за 43 дня.

Именно поэтому законодатель существенно изменил концепцию составления и уточнения списков,

механизмы осуществления соответствующими органами своих полномочий, отдельные базовые принципы подготовки списков, предусмотренные для очередных выборов народных депутатов Украины.

Новизной в этих вопросах стало также неприменение на них института открепительных удостоверений, отмена необходимости документального подтверждения избирателем временной неспособности передвигаться самостоятельно для голосования по месту пребывания, внедрение в порядке уточнения списков избирателей нормы относительно исключения из списков по предоставлению органов Государственной пограничной службы граждан Украины, зарегистрированных в пределах соответствующей административно-территориальной единицы, которые пересекли Государственную границу Украины и на момент представления соответствующих сведений отсутствуют данные об их возвращении на территорию Украины.

В целом, составление списков было проведено на должном организационном уровне и в полном соответствии с избирательным законодательством, о чем свидетельствует относительно небольшое расхождение в количестве избирателей, внесенных в списки на парламентских выборах 2006 и 2007 годов. Так, если на выборах 30 сентября 2007 года в списки было внесено 37 588 040 избирателей, то на выборах народных депутатов Украины 26 марта 2006 года эта цифра была всего лишь на 60 тысяч меньше. Таким образом, существенная составляющая для реализации гражданами Украины пассивного избирательного права была создана.

По сравнению с прошлыми выборами была существенно изменена также процедура формирования избирательных комиссий. В частности, Законом право представления кандидатур в состав комиссий предоставлено лишь депутатским фракциям, образованным в текущем созыве Верховной Рады Украины, тогда как

на прошлых выборах таким правом пользовались партии, в том числе и те, которые стали субъектами избирательного процесса.

Вместе с тем, установленный Законом механизм реализации фракциями своего права формирования комиссий был несколько усложнен, вследствие чего нам пришлось производить сложные математические расчеты с помощью специально созданной для этого компьютерной программы. Примечательно, что ни одна политическая партия не подвергла сомнениям наши подходы к созданию комиссий и распределению в них руководящего состава.

В целом, правом подачи кандидатур в состав окружных избирательных комиссий воспользовались все 5 парламентских фракций, по предоставлению которых в комиссии было включено 4050 человек. При этом окружки были сформированы в максимально предусмотренном Законом составе в количестве 18 человек.

На день выборов количественный состав 33974 участковых избирательных комиссий (вместе с заграничным избирательным округом) составил 491663 человека.

К большому сожалению, примененный на прошедших выборах партийный принцип формирования избирательных комиссий в который раз подтвердил свою неэффективность. Так, практически следующего дня после образования окружных избирательных комиссий в адрес Центральной избирательной комиссии начали поступать обращения о невозможности тем или иным лицом осуществлять свои полномочия. Как ни парадоксально, такие заявления продолжали поступать в Комиссию и после дня выборов. Имели место случаи отказа работать в комиссиях из-за того, что люди даже не знали, что их кандидатуры поданы в состав комиссий. Иногда фракции недобросовестно пользовались своим правом отзыва кандидатур из состава комиссий, отзывая соответствующих лиц без каких-либо

оснований, в том числі і накануне дня голосування. Нерідко к роботі в комісіях привлекались професіонально неготовлені кандидатури, не спроможні компетентно розрешати возложенні на них завдання.

С аналогічної проблемою сталися і оточені виборчі комісії в час формування участкових комісій.

Таким образом, практика проведення парламентських виборів в очередной раз підтвердила необхідність рішення даної проблеми.

Особое місце в виборчому процесі належить виведенню і реєстрації кандидатів в народні депутати.

Как и на очередных, 2006 года, парламентських виборах, так і на внеочередних виборах, можливість виведення кандидатів в народні депутати України надавалась тільки партіям, зареєстрованим в установленному порядку в Міністерстві юстиції України не пізніше ніж за триста шістьдесят п'ять днів до дня виборів. Число таких партій склало 141.

Політичними партіями було виведено 6078 кандидатів в народні депутати України. Вразі з тим, в списках політичних партій (виборчих блоків партій) було зареєстровано 4864 кандидатів (на виборах 2006 року – 7 тисяч 747 кандидатів). До дня виборів загальною кількістю кандидатів в народні депутати України склало 4 тисячі 857 осіб.

Суб'єктами ж виборчого процесу в цій виборчій гонці стали 20 політичних партій і виборчих блоків політичних партій. З них 10 політичних партій пішли на вибори самостійно, а 31 партія – в складі 10 виборчих блоків.

С урахуванням внесених в виборчий закон змін, значно скоротилися витрати державних коштів на передвиборчу агітацію, слідствием чого стало звільнення виборчих

комісій від необхідності виконання значного обсягу роботи.

В частности, законодавець відмовився від публікації в інформаційних плакатах партій (блоків), отримуваних ЦИК в розрахунок по два на кожен виборчий округ за рахунок державних коштів, передвиборчих програм цих партій.

Крім того, за рахунок коштів державного бюджету України ефірне час для проведення передвиборчої агітації на регіональних телеканалах і радіоканалах не надавалось, також не здійснювалась публікація передвиборчих програм партій (блоків) в регіональних (місних) друкованих засобах масової інформації. В цілому, загальною обсягом ефірного часу, який надавався партії (блоку) на національних теле-, радіоканалах за рахунок держави скоротилися вдвічі порівняно з парламентськими виборами в 2006 році і склало по 30 хвилин кожен партії (блоку) – суб'єкту виборчого процесу.

Такі нововведення привели до суттєвої економії бюджетних коштів, а також значно спростили процес надавання ефірного часу і друкованих площей за рахунок коштів державного бюджету України.

Одним з завершальних етапів виборчого процесу є голосування, підрахунок голосів виборців і встановлення результатів виборів.

Как уже отмечалось, особенностью внеочередных выборов народных депутатов Украины 30 сентября 2007 года было то, что на них не применялись открепительные удостоверения. Такая норма в известной мере усложняла реализацию отдельными гражданами избирательного права, однако существенного влияния, как подтверждают данные выборов народных депутатов Украины в 2006 году, на результаты выборов не оказала. Ведь на очередных выборах народных депутатов Украины в 2006 году по открепительным удостове-

рениям проголосувало лише 0,045% виборців (16899 осіб), внесених в списки виборців на виборчих округах.

Центральною виборчою комісією була забезпечена прозорість ходу голосування і підрахунок голосів. На протязі всього часу голосування оточені виборчі комісії передавали Центральною виборчою комісією попередню інформацію про ход голосування. Така інформація безотлагательно обобщалась і опубліковувалась на офіційному веб-сайті Комісії.

Средняя активность избирателей, которые голосовали на избирательных участках на территории Украины, по сравнению с очередными выборами 2006 года хотя и снизилась более чем на 5,55%, все же была достаточно высокой и составила 62,03%.

В соответствии с подведенными итогами, общее количество голосов избирателей, поданных за кандидатов в народных депутатов Украины, включенных в избирательные списки пяти политических партий, избирательных блоков политических партий, которые получили три и более процентов голосов, составило 20 659 199 (двадцать миллионов шестьсот пятьдесят девять тысяч сто девяносто девять), или 88,58% от общего количества избирателей, которые приняли участие в голосовании. За остальные 15 политических партий и блоков политических партий, которые не преодолели трехпроцентный барьер, проголосовало 1 639 170 (один миллион шестьсот тридцать девять тысяч сто семьдесят), или 6,96% избирателей, которые приняли участие в голосовании.

Наиболее приближенная к проходному барьеру Социалистическая партия Украины получила 668 234 (шестьсот шестьдесят восемь тысяч двести тридцать четыре) голоса избирателей (2,86%). Наименьшее количество голосов избирателей получила Всеукраинская партия Народного Доверия – 5 342 (пять тысяч триста сорок два) голоса избирателей (0,02%).

В целом, проходной барьер на внеочередных выборах народных депутатов Украины 30 сентября 2007 года преодолели Партия регионов, которая получила в парламенте 175 депутатских мандатов, «Блок Юлии Тимошенко» – 156 мандатов, Блок «НАША УКРАИНА – НАРОДНАЯ САМООБОРОНА» – 72 мандата, Коммунистическая партия Украины – 27 мандатов, и «Блок Литвина» – 20 депутатских мандатов.

Несмотря на негативное отношение к результатам выборов некоторых аутсайдеров, которые обжаловали их в Высший административный суд Украины, отрадно отметить высокую оценку судом действий ЦИК. Так, суд признал, что Центральной избирательной комиссией соблюдены положения статьи 13 Конвенции о защите прав и основных свобод человека, статьи 3 Первого протокола к ней, и что внеочередные выборы народных депутатов Украины 30 сентября 2007 года проведены в полном соответствии с международными избирательными стандартами. Реализация избирательного права обеспечена без дискриминации по любому признаку.

Выборы всегда сопровождаются значительными финансовыми и материально-техническими затратами, которые несет государство, прежде всего, в связи с необходимостью обеспечения работы, в частности окружных и участковых избирательных комиссий.

В силу сокращения срока избирательной кампании, а также упрощения некоторых избирательных процедур, во время подготовки и проведения внеочередных выборов по сравнению с очередными выборами было израсходовано гораздо меньше государственных средств. Так, если в 2005–2006 годах Центральной избирательной комиссией, окружными и участковыми избирательными комиссиями на подготовку и проведение выборов народных депутатов Украины 2006 года было израсходовано 512 587 тыс. грн, то

на выборы 30 сентября 2007 года таких средств было использовано 347 327,417 тыс. грн, что составляет 95,3 процента от общей суммы ассигнований, выделенных на выборы из Государственного бюджета Украины.

Следует отметить имевшую место в последние годы тенденцию к повышению суммы расходов на выборы в расчете на одного украинского избирателя. Так, если на выборах 2002 года этот показатель был равен 4,36 грн (0,87 доллара США), на президентских выборах 2004 года – 12,04 грн (2 доллара США), то на очередных парламентских выборах 2006 года он составил 13,41 грн, или почти 2,5 доллара США. Такой показатель можно уже назвать европейским. Вместе с тем, на внеочередных выборах он по вполне понятным причинам несколько снизился (9,24 грн, или 1,91 доллара США), ведь эти выборы, как уже было отмечено, проводились в сокращенный вдвое срок, в силу чего при почти том же количестве избирателей для организации данного избирательного процесса требовалось гораздо меньше денежных средств.

Отрадно говорить об интересе международного сообщества к проведению в нашей стране всех выборов. Эта парламентская кампания не стала исключением. Всего во время избирательного процесса 2007 года Центральной избирательной комиссией было зарегистрировано 3354 официальных наблюдателя от 17 иностранных государств и 25 международных организаций.

Этот показатель почти совпал с очередными парламентскими выборами 2006 года. Тогда было зарегистрировано 3516 официальных наблюдателей, представлявших 16 иностранных государств и 26 международных организаций.

Самыми представительными были делегации: Европейской сети организаций, которые наблюдают за выборами – 481 человек, Организации безопасности и сотрудничества в Европе – 419, Международной обще-

ственной организации содействия развитию избирательных технологий «За справедливые выборы» – 403, Межрегионального общественного фонда содействия общественному контролю за справедливыми выборами «Наблюдатель» – 300, Бюро демократических институтов и прав человека Организации безопасности и сотрудничества в Европе – 246, Международной общественной организации украинцев «Четвертая Волна» – 169, Украинского Конгрессового Комитета Америки – 155, Канадско-украинской Фундации – 132, Украинско-польского Форума – 77, Парламентской Ассамблеи Организации безопасности и сотрудничества в Европе – 67.

Наиболее многочисленными среди наблюдателей от иностранных государств были делегации Республики Грузия – 205 человек, Республики Польша – 147, Российской Федерации – 71, Соединенных Штатов Америки – 50, Венгерской Республики – 19, Словацкой Республики – 10, Чешской Республики – 8.

Правом наблюдения за ходом избирательного процесса предоставлялось также наблюдателям от общественных организаций.

Общественным организациям, зарегистрированным в установленном законом порядке не менее чем за два года до дня выборов и в уставной деятельности которых предусмотрены вопросы избирательного процесса и наблюдения за ним, с разрешения Центральной избирательной комиссии было предоставлено право иметь собственных официальных наблюдателей. Таким правом воспользовались 14 общественных организаций (на выборах 2006 года – 16), от которых было зарегистрировано 8426 официальных наблюдателей.

От имени Центральной избирательной комиссии Украины хочу выразить благодарность всем коллегам из центральных избирательных органов соответствующих государств, а также руководителям международных организаций, проявившим глубокий интерес и принявшим



активное участие в наблюдении за подготовкой и проведением выборов. Спасибо вашим наблюдателям также за объективность и беспристрастность в оценках хода избирательного процесса.

Учитывая общую тему конференции, посвященной обеспечению безопасности избирательного процесса, остановлюсь на некоторых аспектах решения этого вопроса в нашей стране.

Уже само вынесение этой темы на обсуждение такой многоуважаемой публики свидетельствует о ее важности и актуальности для многих стран, и Украина здесь – не исключение. Ведь без решения вопроса безопасности избирательного процесса, всех его этапов, а также задействованных в нем субъектов, всякие усилия на проведение демократических выборов могут оказаться безрезультатными.

На наш взгляд, осознание этого, особенно после президентской избирательной кампании 2004 года, позволило выработать Украине определенные организационно-правовые меры решения данного вопроса.

Таким образом, безопасность избирательного процесса, в том числе и на предыдущих парламентских выборах, в Украине обеспечивалась:

1) установленными избирательными законами или в соответствии с их требованиями – Центральной избирательной комиссией, особым порядком изготовления, хранения, транспортировки и передачи соответствующим субъектам определенных избирательных документов.

Так, например, избирательные бюллетени изготавливаются в строго установленном количестве, на одном государственном предприятии, из специально закупаемой бумаги, на которую наносят соответствующие системы защиты. Для общественного контроля над этим процессом создается специальная комиссия, в состав которой входят представители политических партий – субъектов избирательного процесса. После изготовления бюллетеней полиграфический брак, отходы, а также формы,

на которых они изготавливаются, уничтожаются. Бюллетени транспортируются избирательным комиссиям специальным предприятием, которое обеспечивает их доставку и охрану в упаковке предприятия-изготовителя. Бюллетени до момента голосования хранятся в сейфе в помещении участковой избирательной комиссии, как правило, с установленной сигнализацией и под охраной работника милиции. Аналогичный порядок применяется и к некоторым другим избирательным документам (открепительные удостоверения, бланки протоколов участковых избирательных комиссий о подсчете голосов избирателей на участке, списки избирателей и т.д.);

2) обязательной охраной работниками милиции всех без исключения избирательных участков, а в определенных Законом случаях – также избирательной документации;

3) механизмами защиты избирательной документации при передаче ее от участковых комиссий окружным, а от нее – Центральной избирательной комиссии, а также в архив.

Такие документы, в частности, упаковываются в специально изготовленные для этой цели пакеты, имеющие систему защиты (например, протоколы участковых и окружных избирательных комиссий соответственно о подсчете голосов избирателей на избирательном участке и итогах выборов в рамках избирательного округа), или опечатываются (использованные бюллетени, акты, жалобы и т.д.), после чего доставляются, как правило, в сопровождении охраны работника милиции;

4) предоставленными Законом гарантиями для политических партий (избирательных блоков политических партий), которые состоят в их возможности осуществлять контроль за всем ходом подготовки и проведения выборов, установлением их результатов.

Партиям, в частности, предоставляется право иметь своих уполномоченных в избирательных окру-

гах, представителя в ЦИК, а также наблюдателей на участках. При этом они имеют возможность наблюдать ход избирательного процесса, фиксировать его нарушения, составлять в подтверждение этого соответствующие акты, имеющие доказательную силу при рассмотрении жалоб на действия комиссий, их членов, а также других участников избирательного процесса в вышестоящих комиссиях и судах;

5) средствами международного общественного контроля за выборами (международные наблюдатели и наблюдатели от общественных организаций);

6) установленной юридической ответственностью за нарушение избирательного законодательства, препятствование реализации избирательных прав граждан, работе избирательных комиссий (административной, уголовной, гражданско-правовой);

7) возможностью обжалования субъектами избирательного процесса в вышестоящей комиссии или суде неправомерных действий органов и должностных лиц, других субъектов избирательного процесса и средствами восстановления нарушенных прав (отмена неправомерных решений, принуждение к выполнению определенных действий, принятию решений или воздержание от определенного поведения и т.д.).

Думаю, сказанного мной вполне достаточно для того, чтобы получить общее представление о ходе организации подготовки, проведения, а также итогах внеочередных парламентских выборов в Украине 2007 года, в том числе в контексте общей темы конференции.

Эти выборы можно отнести к очередному тестированию нашего государства на способность избирать власть по международным избирательным стандартам проведения демократических выборов. Оценка международной общественности свидетельствует о том, что этот тест, несмотря на работу в сложных политико-правовых усло-

виях, організатори виборів, в цілому українське общество сдали на високому рівні.

Вместе с тем, мы осознаем, что для достижения устойчивого результата в этом направлении нам необходимо решить многие задачи.

Прежде всего, учитывая все еще неготовность законодателя заложить системные подходы ко всем избирательным процедурам для всех видов выборов, воссоздав их в едином законодательном акте – Избирательном кодексе, необходимо уже сейчас немедленно инициировать достижение определенного политического компромисса хотя бы в некоторых фундаментальных вопросах организации подготовки и проведения выборов. Опыт избирательной кампании 2007 года свидетельствует о том, что такими вопросами могли бы стать вопросы создания постоянных избирательных округов и участков, а возможно, также избирательных комиссий.

Во-вторых, выборы 2007 года засвидетельствовали назревшую потребность решения вопроса составления качественных списков избирателей, причем для всех видов выборов – парламентских, президентских, местных, а также референдумов. Для этого необходимо ускорить формирование Государственного реестра избирателей, решив вопрос усовершенствования Закона Украины «О Государственном реестре избирателей», прежде всего, в части администрирования такого реестра.

Ведь практика уже показала некоторую нецелесообразность одновременного существования органов ведения Реестра в составе местных государственных администраций и органов местного самоуправления, не подчиненных Центральной избирательной комиссии – ее Службе распорядителя Государственного реестра избирателей, и одновременное существование (хотя еще только на бумаге) региональных представительств Комиссии. Возможно, эти органы необходимо было бы объе-

динить, создав на их основе единые подразделения под руководством Центризбиркома. Варианты можно выбирать в ходе дискуссий, однако уже сейчас определенно ясно, что эту работу необходимо ускорить.

В-третьих, прошедшие парламентские выборы в очередной раз убедили в необходимости совершенствования существующего механизма формирования избирательных комиссий.

По нашему глубокому убеждению, организацию подготовки и проведения выборов, учитывая сложность избирательного законодательства, должны обеспечивать специально подготовленные люди, прошедшие соответствующее обучение и получившие документ об этом установленного образца. Такие люди должны быть зачислены в специально созданный для этого банк данных Центральной избирательной комиссии.

В-четвертых, каждые выборы, и последние в этом – не исключение, подтверждают потребность создания и внедрения четких механизмов подчиненности, подконтрольности и ответственности окружных и участковых избирательных комиссий Центризбиркому. Кроме изменения подходов формирования комиссий, этого возможно достичь путем создания постоянно действующих комиссий в определенном минимальном количественном составе, которые в период выборов или референдумов доукомплектовывались бы членами комиссий на общественных началах.

В-пятых, с учетом практики работы большинства предприятий, учреждений, организаций, которая основывается на соответствующих требованиях законодательства о труде, было бы целесообразным внедрение в избирательном процессе по всем видам выборов, хотя бы во время совершения отдельных избирательных процедур, порядка исчисления сроков в рабочих, а не в календарных днях. Такой подход, в частности, стал бы определенным препятствием для недобросовестного использования

субъектами избирательного процесса своих прав и способствовал бы оптимизации работы избирательных комиссий всех уровней.

В-шестых, внеочередные выборы стали дополнительным подтверждением необходимости упрощения избирательного законодательства как предпосылки его доступности для лучшего восприятия организаторами выборов и рядовыми избирателями. В этом контексте было бы целесообразным устранить чрезмерную регламентацию отдельных этапов избирательного процесса, в частности, таких как голосование, подсчет голосов избирателей и подведение итогов голосования, а также снизить требования к составлению и изготовлению отдельных избирательных документов, например, избирательных бюллетеней. Так, лишь упрощение порядка изготовления бюллетеней позволило бы сэкономить значительные государственные ресурсы. Ведь только наше государство позволяет себе тратить миллионы денежных средств лишь на приобретение бумаги иностранного производства со специальной системой защиты, о наличии которой мало кто даже догадывается.

Все эти проблемы в сфере организации подготовки и проведения выборов требуют дальнейшего обсуждения, широкой дискуссии в научных кругах, среди практиков, в партийной среде.

Мы надеемся на приобщение к этому процессу также международного сообщества, вас, уважаемые коллеги, и верим, что Украине в ходе и по результатам таких широких дискуссий удастся оптимизировать избирательное законодательство и тем самым создать надежную правовую основу для проведения избирательных кампаний в полном соответствии с международными стандартами проведения выборов, реализации избирательных прав граждан.

Спасибо за внимание!

## ВСЕНАРОДНЫЕ РЕФЕРЕНДУМЫ В ВЕНГРИИ



**Эмилия РИТКО,**  
**глава Национального**  
**избирательного бюро**  
**Венгерской Республики**

В соответствии с Конституцией Венгерской Республики, народ осуществляет свою власть представительным образом, через избранных депутатов, или непосредственно, через референдум. Согласно истолкованию Конституционного Суда, практика депутатской власти первична, референдум носит исключительный характер, однако в случае его осуществления он имеет преимущество. Парламент обязан выполнить решение, принятое на референдуме, и это решение обязательно в течение трех лет. Конституция предписывает, что референдум можно проводить лишь по вопросам, относящимся к компетенции парламента, и по многим темам референдум исключен. Так, нельзя проводить референдум:

а) по бюджету, по выполнению бюджета, по центральным видам налогов и обложений, по пошлинам, а также по содержанию законов о центральных условиях местных налогов;

б) об обязательствах, вытекающих из действующих международных договоров, а также о содержании законов, содержащих эти обязательства;

в) о конституционном референдуме, постановлениях о народной инициативе;

г) о вопросах личных и органи-

зационных образований (преобразований, прекращения деятельности), относящихся к компетенции парламента;

д) о роспуске парламента;

е) о правительственной программе;

ж) об объявлении военного положения, чрезвычайного положения и чрезвычайной ситуации;

з) об использовании Венгерской армии за рубежом или внутри страны;

и) о роспуске депутатского корпуса местных органов самоуправления;

к) о практике амнистий.

Институт референдума до сих пор действительно носил исключительный характер, ибо со времени демократического перехода 1989 года референдум проводился только 6 раз.

В 1989 году во время событий смены политической системы значительную роль сыграл так называемый референдум четырех «да», который в значительной мере способствовал демонтажу однопартийной системы. Избиратели принимали решение по четырем вопросам: о способе выбора президента Республики, о партийных организациях на рабочих местах, об обязанности отчета правящей партии и о роспуске рабочей милиции. По каждому вопросу большинство избирателей проголосовало «да», и особый вес результату на этом референдуме придавало значительное количество его участников.

Следующий референдум 1990 года – пожалуй, «благодаря» середине лета и многочисленным избирательным событиям, – уже не настолько расшевелил избирателей. Только 14% из них посчитали важным снова высказать свое мнение по процедуре избрания президента Республики, поэтому референдум был объявлен недействительным.

Следующие два всенародных

голосования стали новой главой в истории референдумов. Если в 1997 году мы голосовали за присоединение к НАТО, то в 2003 – за членство в ЕС.

Однако в 2004 году безрезультатным стал и референдум, предметом которого был вопрос принадлежности больниц государству, а также инициатива льготного получения венгерского гражданства.

Последний раз референдум в Венгрии проводился 9 марта 2008 года, когда избиратели выразили свое мнение по вопросам об отмене оплаты за визит к врачу, отмене точной оплаты за пребывание в стационаре и об отмене оплаты за обучение в вузах.

В 1997 году, перед референдумом по НАТО, были внесены поправки в Конституцию, благодаря чему сегодня для результативности референдума достаточно, если четверть избирателей даст одинаковый ответ.

Референдум, состоявшийся 9 марта 2008 года, проводился закономерно, профессионально. Поскольку особенностью процедуры референдума было наличие у избиркома всего 43 дней от определения срока референдума до его проведения, возникла потребность в согласованной, дисциплинированной работе многих тысяч служащих.

Хотя избирательные органы и государственные служащие примерно выполняли свою работу, надо признать, что уже порядком назрела необходимость в усовершенствовании правовых норм референдума. Первый закон о референдуме (закон №XVII от 1989 года) 9 лет служил венгерской прямой демократии, а ныне действующий закон (закон №III от 1998 года) тоже вступил в силу как раз 9 лет назад, так что он тоже требует усовершенствования.

Наибольшей проблемой является скачкообразно возросшее число инициатив референдума.

Если в первые 15 лет количество

инициатив было незначительным, то за последние два года оно возросло в несколько раз.

Но проблемой является не только количество заявлений с инициативой, но и то, что значительная часть инициатив несерьезна, более того, иногда содержит скандальные вопросы. Тем самым осложняется не только работа Республиканского Центризбиркома, но и, с учетом того, что постановления публикуются также в Венгерском государственном информационном бюллетене, это дискредитирует институт референдума.

Вторая проблема заключается в том, что между поступлением инициативы и проведением рефе-

рендума проходит полтора года. Преимущественной причиной этого является то, что в процессе утверждения вопроса процедура обжалования, в которой значительную роль получает и Конституционный Суд, слишком долгая.

Например, референдум, который состоялся 9 марта этого года, был инициирован 24 октября 2006 года, ровно полтора года тому назад.

Из этого тоже видно, что может случиться и такое, что пока вопрос появится в бюллетенях для голосования, он потеряет свою актуальность, или же уже не представит интереса для общественного мнения. Имеются и другие недостатки по урегулированию правовых

норм. Так, например, не известно, как надо поступать, если по одной и той же теме поступает несколько инициатив. Как видим, процедура по многим пунктам нуждается в повторном продумывании, как это уже установил и Конституционный Суд. В постановлении от 2007 года законодательной власти рекомендуется полностью пересмотреть правовые нормы референдума. Большую помощь в предстоящей работе ей оказывают и проводимые ныне международные конференции, на которых предоставляется возможность для ознакомления и накопления опыта других стран.

## **ЭЛЕМЕНТЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ВЕНГЕРСКОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ**

В демократических странах порядочность, прозрачность, подлинность избирательной процедуры регулируется законом. Как всякая деятельность, полный процесс подготовки и проведения выборов на каждом своем этапе таит определенный риск, – всего одна ошибка, одна оплошность может поставить под вопрос проведение всей процедуры. Это такая работа, где нельзя ошибаться, потому что мы рискуем доверием людей к системе демократических институтов. Поэтому особенно важно стремиться к абсолютной надежности каждого отдельного элемента. Полная безопасность в объективном смысле слова определяется как безопасное состояние, которое, по моему мнению, существует только в виртуальном мире. Если подумать, то в действительности всегда на передний план выступает субъективный смысл безопасности, что для каждого означает разные вещи. Это может быть и успокаивающее существование надежного материального фона, гарантия здоровья, а в более широком смысле – гарантия спокой-

ствия страны, прочности конституционности. Все это – необходимые элементы безопасности, однако нам, как специалистам по выборам, необходимо гарантировать избирателям полную безопасность.

Наша ответственность, в первую очередь, проявляется в том, что мы способствуем безопасности избирателей посредством максимального обеспечения законных гарантий.

Когда же избиратель чувствует себя в безопасности в процессе голосования?

Во-первых, тогда, когда он участвует в голосовании по собственной воле и получает гарантию того, что свой голос он отдаст за того, кого хочет. А также если он получит гарантию того, что за свое голосование он не подвергнется никаким преследованиям, его волеизъявление не будет никем оспорено. Это означает, что необходимо всеми средствами обеспечивать тайну голосования, чтобы информация о нем была недоступной для некомпетентных лиц.

Во-вторых, надо получить гарантии того, что в ходе избирательной проце-

дуры голос избирателя не изменят.

Этим требованиям мы можем соответствовать только в том случае, если в точности будем соблюдать законы (и дух, и букву), если исполнение делаем публичным, а получение результата – гласным, если гарантируем контролируемость, репродуцируемость всего процесса.

Далее хочу подробнее остановиться на безопасности трех главных элементов избирательного процесса:

1. Безопасность списка избирателей.
2. Безопасность бланков и документов, используемых во время выборов.
3. Многоуровневая информационная защита процедуры выборов.

### **Безопасность списка избирателей**

В Венгрии список избирателей составляется официально, то есть, внесение в списки не нужно инициировать самим избирателям. Условием этого является наличие такого достоверного постоянного государственного учета населения страны, кото-

рий перед выборами, в момент их назначения пригоден для того, чтобы на его основании составить список.

При назначении выборов отдельные учетные списки смыкаются и образуется список совершеннолетних избирателей, наделенных избирательным правом, теперь уже с разбивкой по избирательным округам.

Многочисленные законы обеспечивают гарантию того, чтобы: некомпетентное лицо не имело доступа к учетным спискам, личные данные не стали доступны посторонним лицам, обеспечивалось право граждан на самоопределение посредством личных данных.

Сам список с момента его создания является центральным элементом процедуры выборов, поэтому в интересах его надежности возникла необходимость в создании многочисленных гарантий, таких как:

- информационная защита систем учета;
- исключение незаконного доступа и тем самым устранение постороннего вмешательства;
- обеспечение возможности обжалования в суде;
- дальнейшая пересылка некоторых учетных списков (внешних представительств) посредством защиты электронной подписью.

Учетные списки в подавляющем большинстве случаев составляются с помощью компьютера, и дальнейшее их ведение обычно происходит таким же образом. С отпечатанными списками мы встречаемся впервые на избирательных участках, однако эти списки не публичны, только избиратель и выборный орган знает о его содержании. Узнать после завершения выборов, кто оставил свою подпись, то есть, кто голосовал, можно исключительно в процессе обжалования в суде. Это важная гарантия того, чтобы не было преследований за участие в голосовании граждан, упоминаемых во вступлении.

Относительно этого документа, инструкции по безопасности касаются в первую очередь их обработки, в то время как в отношении всех дру-



гих документов мы применяем специальные правила к их созданию.

**Безопасность бланков, применяемых в процедуре выборов**

Применяемые в венгерской процедуре голосования бланки-бюллетени для голосования, протоколы для типографского изготовления поступают через защищенную электронную систему, что гарантирует высокую степень их защиты.

Применяемые бланки поступают на аттестацию со следующими элементами защиты:

- невидимым УФ-подоттиском, который виден только при специальном освещении;
- фрагментами текста, содержащими микропись, что препятствует ксерокопированию;
- их обработка и учет осуществляется в качестве строго подотчетного документа.

Указанный процесс и встроенные элементы защиты до сих пор успешно препятствовали подделке бюллетеней.

Отдельно применяются специальные правила при транспортировке бланков и их охране на местах. Не только многочисленные проверки во время передачи-приемки, но и хранение доставленных документов на опечатан-

ном и охраняемом месте происходит в соответствии с особым распоряжением, наряду со строгим контролем.

**Многоуровневая информационная защита процедуры выборов**

Особенность венгерских законов о выборах состоит в том, что без информационной поддержки их трудно осуществить. И не только потому, что сроки короткие и время от времени задачи по проверке, дальнейшей передаче данных требуют участия электроники, но и потому, что этот процесс на всех его возможных этапах пользуется преимуществом публичности в Интернете. Из всего этого следует, что система должна быть достаточно мощной и максимально защищенной. Системы, поддерживающие выборы, преимущественно базируются на существующей административной инфраструктуре, средствах и сети бюро записи актов гражданского состояния.

В тех населенных пунктах, где нет бюро записи актов гражданского состояния, мы используем действующую при органах самоуправления систему предоставления метрических услуг. Благодаря использованию этой структуры открывается возможность для высококачественного и на-

дежного фиксирования большого количества данных за короткий период пробежки, образующихся в процессе выборов. Для этого постоянно совершенствующиеся системы и сетевые средства обеспечивают стабильный информационный фон.

С одновременным использованием инфраструктуры бюро записи актов гражданского состояния и метрических услуг каждый местный избирательный участок может участвовать в информационной обработке данных. Далее хотела бы представить инфраструктуру исполнения.

Из-за выдающегося политического и общественного значения выборов, их необходимо проводить с соблюдением строжайших мер безопасности.

Многоуровневая система защиты соответствует следующим требованиям:

1. Наличие постоянной эксплуатационной безопасности, элементами которой являются:

- сеть со значительной шириной передачи данных (в процессе тестирования, по предварительным расчетам, она способна на гораздо большее;
- редундантные сетевые элементы, наличие в распоряжении мощных надежных средств, с запасным сервисом и возможностью моментального встраивания.

В процессе проверок и генеральных репетиций проведения выборов мы исследуем возможности использования запасных путей, перенаправление движения в случае возможной поломки сети.

2. Создание защиты уровня применения обозначает обеспечение идентификации администраторов. К заранее выделенным средствам могут иметь доступ только назначенные для этого администраторы. В процессе фиксирования данных они сами производят проверку

качества, например сидят попарно у машины, отпечатывают продиктованные и зафиксированные данные и сравнивают их с исходным документом.

Огромное значение имеет ведение дневника транзакций, их сохранение с целью возможности контролирования каждого состояния данных.

Одним из наиболее важных элементов защиты являетсястройка решений по надежности сети.

Поэтому данные принимает усиленная система фаервола (данные через каждые 3 минуты поступают в Интернет, таким образом, они почти с момента своего возникновения становятся публичными и в результате внесения в дневник любое их состояние можно запросить повторно).

Важный элемент надежности сети – служба наблюдения за взломщиками.

Средство, применяющееся с этой целью, сигнализирует об активности доступа и сетевых входах. Система работает круглосуточно; она не только наблюдает за оборотом в сети, но анализирует и узоры этого оборота, и знаки, обнаруживаемые в сети. Она дает возможность сделать важные выводы, анализировать изменения в движении, ощущает прерывание связей и реагирует на отдельные события. Само собой, наша система в течение прошлых лет не была повреждена не только благодаря удаче, – вероятно, повлияло и то, что некоторые отдельные системы работают короткое время, например, установление предварительного результата в вечер голосования заканчивается спустя 2–2,5 часа после закрытия избирательных участков. Это не только является большой опасностью для взломщиков, но и влечет за собой последствия уголовной ответственности. В соответствии с уголовным кодексом, успешный взлом «награждается» лишением свободы сроком до

5 лет. В процессе проведения выборов в качестве перечисленных эффективных и доступных мер безопасности, кроме применяемых бланков с уровнем надежности, мы в первую очередь можем показать информационную защиту.

Что же является гарантией того, что во время установления результата был учтен голос избирателя?

На основании вышеперечисленного, кроме неповрежденного бюллетеня, надежно отданного голоса, точного фиксирования данных, это – достоверный протокол, который мы сравниваем с результатом, полученным электронным путем.

Если при фиксировании результатов мы не ошиблись, то в итоге Избирком предаст гласности те же самые информативные данные, которые установят и избирательные комиссии.

Поэтому имеет чрезвычайное значение результат, внесенный в протокол избирательным корпусом, подписи участников и то, чтобы все задействованные лица располагали заверенной копией с оригинального протокола с момента установления результата. Если мы учтем эти элементы, гарантирующие безопасность, и встроенные в процесс, то тогда еще больше станет ощутимым, что гарантией всякой безопасности является скрупулезно точная, профессионально и добросовестно проделанная на выборах работа.

В заключение для обоснования этого позвольте процитировать слова Авраама Линкольна, который в последние годы своей деятельности сказал следующее:

«С возрастом я все яснее вижу, что существует всего одна-единственная форма безопасности: наша способность отлично выполнять свою задачу». И он был прав.

Спасибо за внимание!

## РОЛЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ ВЫБОРОВ



**Станислав ВАВИЛОВ,**  
*заместитель Председателя  
Центральной избирательной  
комиссии Российской Федерации*

Уважаемые организаторы и участники конференции, коллеги, дамы и господа!

Как показывает практика проведения выборов в Российской Федерации, весьма актуальным является вопрос о роли правоохранительных органов в обеспечении безопасности выборов.

Что мы понимаем под обеспечением безопасности выборов?

Обеспечение безопасности выборов – это комплекс правовых, организационных, информационных, технических и иных мер, осуществляемых избирательными комиссиями, правоохранительными и другими органами по выявлению, предупреждению и пресечению действий, препятствующих свободному волеизъявлению граждан и реализации избирательных процедур в соответствии с порядком и правилами, установленными избирательным законодательством.

К правоохранительным органам, по сложившейся традиции за современную историю выборов, мы относим: органы прокуратуры, органы безопасности, органы внутренних дел, противопожарную службу, таможенную службу, учреждения и органы уголовно-исполнительной системы. Именно

эти органы и учреждения оказывают содействие избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов. Это закреплено и в документах Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Правоохранительными органами в соответствии с действующим законодательством принимаются организационно-практические меры по решению стоящих перед ними задач с учетом обстановки, складывающейся в период избирательной кампании. При необходимости эти меры согласуются с избирательными комиссиями. Кроме того, осуществляется и совместная деятельность избирательных комиссий и правоохранительных органов в процессе их взаимодействия.

Мы рассматриваем взаимодействие избирательных комиссий и правоохранительных органов как согласованную по целям, формам и методам совместную деятельность, направленную на создание благоприятных условий для подготовки и проведения честных и справедливых выборов в целях реализации гражданами Российской Федерации своих избирательных прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации, действующим законодательством и нормами международного права.

В Российской Федерации сложилась практика организационно-правового обеспечения взаимодействия избирательных комиссий и правоохранительных органов. В этих целях перед федеральными выборами правительство Российской Федерации издает соответствующие постановления. Например, в 2007 году – «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации». В нем закреплены основные направления взаимодействия правоохранительных органов и избирательных комиссий. В субъектах Российской Федерации при подготовке и проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления также принимаются аналогичные постановления.

Правовую основу участия правоохранительных органов в избирательном процессе в Российской Федерации составляет целый ряд международно-правовых и внутригосударственных законодательных актов.

Важное место занимают федеральные законы о выборах: «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», а также федеральные законы о соответствующих правоохранительных органах, о безопасности, о противодействии экстремистской деятельности и другие.

Эти акты определяют общие и частные задачи правоохранительных органов в ходе избирательных кампаний, устанавливают функции и полномочия правоохранительных органов, закрепляют порядок использования ими сил и средств, взаимодействие с другими государственными органами, механизмы контроля над их деятельностью.

Помимо этого, деятельность правоохранительных органов по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации регулируется обширным перечнем подзаконных нормативных правовых актов, издаваемых органами государственной

власти Российской Федерации и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также соответствующими правоохранительными органами. На основании этих документов, например в 2007 и 2008 годах, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации заключила ряд соглашений с правоохранительными органами. В частности, о порядке взаимодействия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с налоговыми органами и миграционной службой по проверке соответствующих сведений, представляемых кандидатами. Кроме того, о взаимодействии с Росфинмониторингом, Росрегистрацией по выявлению и недопущению участия в финансировании избирательных кампаний кандидатов и политических партий юридических лиц, которым избирательное законодательство запрещает оказывать финансовую поддержку кандидатам и политическим партиям.

Таким образом, сформирована и активно используется нормативная правовая база, регулирующая вопросы участия правоохранительных органов в обеспечении безопасности выборов.

На всех стадиях избирательного процесса в соответствии с установленной компетенцией правоохранительные органы решают целый ряд задач по обеспечению безопасности выборов, а именно:

1) выявление, предупреждение и пресечение призывов к насильственному изменению конституционного строя, нарушению целостности России, к совершению массовых беспорядков, к действиям, нарушающим равноправие граждан или возбуждающим социальную, расовую, национальную, религиозную вражду;

2) противодействие возможным попыткам представителей организованных преступных группировок продвижению своих кандидатов в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления;

3) выявление, предупреждение и пресечение противоправных действий по подкупу избирателей, агитационной деятельности и иных противоправных действий (бездействию), нарушающих избирательные права граждан;

4) выявление, предупреждение и пресечение «черных» PR-технологий, имеющих целью манипулировать общественным мнением;

5) выявление, предупреждение и пресечение финансовых злоупотреблений при формировании и расходовании средств избирательных фондов, незаконных фактов привлечения иностранных инвестиций в избирательные кампании кандидатов, политических партий;

6) обеспечение безопасности общественно-политических и иных массовых агитационных мероприятий;

7) обеспечение безопасности работы избирательных комиссий, защита членов избирательных комиссий при осуществлении ими законной деятельности, если им оказывается сопротивление или угрожает опасность, а также кандидатов и иных участников избирательного процесса;

8) обеспечение безопасности функционирования Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы».

А также решаются задачи по содействию избирательным комиссиям в установленных законодательством формах по:

- проверке достоверности сведений о кандидатах – неснятой и непогашенной судимости, об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности (в том числе совместной собственности), и других, представляемых кандидатами в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о выборах;

- проверке достоверности сведений об избирателях и их подписей, содержащихся в подписных листах;

- проверке финансовых отчетов кандидатов, политических партий;

- контролю возврата бюджетных средств, выделенных в избира-

тельные фонды зарегистрированных кандидатов или политических партий, зарегистрировавших списки кандидатов;

- контролю целевого расходования денежных средств, выделенных комиссиям на проведение выборов.

И отдельной задачей можно выделить рассмотрение представлений избирательных комиссий о проведении соответствующих проверок и пресечении правонарушений закона.

На федеральном уровне вопросы обеспечения безопасности выборов рассматриваются на заседаниях правительства Российской Федерации, на координационных и оперативных совещаниях при руководителях правоохранительных органов, на которых вырабатываются конкретные меры по обеспечению скоординированных действий федеральных органов исполнительной власти и их территориальных подразделений с избирательными комиссиями.

В этих целях при подготовке и проведении выборов образуются совместные рабочие группы. Так, во время федеральных избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной Думы и президента Российской Федерации в 2007–2008 годах в состав рабочих групп входили не только члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и сотрудники ее Аппарата, но и ведущие специалисты правоохранительных органов, представители министерств, ведомств, общественных организаций и видные ученые. Речь идет о Контрольно-ревизионной службе при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, о Рабочей группе по приему и проверке избирательных документов, о Рабочей группе по предварительному рассмотрению жалоб (заявлений) избирательных комиссий, комиссий референдума и их должностных лиц, нарушающих избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации, о Рабочей группе по информационным



спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов.

Новой формой сотрудничества избирательных комиссий и правоохранительных органов явилось создание Межведомственной рабочей группы по координации работы, связанной с организацией голосования на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации.

Хочу подчеркнуть, что представительный характер и высокая квалификация членов совместных рабочих групп, их деятельность реально способствовали обеспечению гласности и транспарентности избирательных кампаний, соблюдению международных избирательных стандартов и действующего избирательного законодательства.

В декабре 2007 года в Министерстве внутренних дел Российской Федерации был создан Координационный центр по обеспечению правопорядка и общественной безопасности, содействия избирательным комиссиям в период подготовки и проведения выборов президента Российской Федерации. В работе Центра выделено ряд направлений: обеспечение правопорядка и общественной безопасности, взаимодействие с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, общественными объединениями и средствами массовой информации. Аналогичные координационные центры были образованы и в субъектах Российской Федерации.

Важную роль в обеспечении законности и безопасности выборов играют и органы прокуратуры. Особое внимание в своей работе они уделяют профилактике экстремистских и террористических проявлений, предупреждению и пресечению иной противоправной деятельности, препятствующей проведению выборов. Анализ прокурорско-судебной практики и изучение материалов прошедших избирательных кампаний свидетельствуют, что действенный надзор прокуроров за законностью возбуждения и расследования уго-

ловных дел, связанных с выборами, является важнейшим инструментом укрепления доверия к выборам.

Кроме того, объектом повышенной ответственности правоохранительных органов является и общественная безопасность в местах массового скопления людей при проведении предвыборных собраний и встреч с избирателями, публичных предвыборных дебатов и дискуссий, митингов, шествий и демонстраций. В ходе таких мероприятий правоохранительным органам приходится решать такие задачи, как: обеспечение личной безопасности граждан, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, оказание содействия организаторам мероприятий, осуществление надзора за соблюдением требований избирательного законодательства и другие.

Особого внимания и оценки заслуживает работа органов внутренних дел по обеспечению охраны общественного порядка на избирательных участках в помещениях избирательных комиссий, охране автоматизированных комплексов Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы», мест для голосования, по обеспечению сопровождения транспортных средств, перевозящих избирательные документы. Нами выработан согласованный алгоритм действий при поступлении сообщений (в том числе и в избирательные комиссии) о готовящихся диверсионно-террористических актах и других проявлениях терроризма. В 2007 и 2008 годах мы проводили учения с сотрудниками органов внутренних дел и членами избирательных комиссий на учебных объектах (помещения избирательных комиссий, помещения для голосования), а также подготовили два учебно-методических фильма по обеспечению избирательных прав граждан и правопорядка на выборах для использования их в процессе обучения кадров избирательных комиссий и сотрудников правоохранительных органов.

Все избирательные участки и прилегающие к ним территории в день голосования находятся под особым контролем у сотрудников органов внутренних дел. Например, на выборах 2 марта 2008 года для охраны избирательных участков по всей стране их было задействовано около 450 тысяч и более 50 тысяч пожарных и спасателей.

Следует сказать, что деятельность правоохранительных органов по вопросам обеспечения безопасности избирательного процесса не должна противоречить законодательству. В частности, правоохранительным органам запрещается вмешиваться в деятельность избирательных комиссий, а сотрудникам правоохранительных органов – участвовать в проведении предвыборной агитации на стороне какой-либо политической партии или кандидата. Подобного рода деятельность является незаконной и влечет за собой юридическую ответственность.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации подготовили «Методическое пособие по оказанию органами внутренних дел содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления», в котором даются разъяснения по организации взаимодействия в период выборов.

Анализ правоприменительной практики в ходе прошедших избирательных кампаний позволяет определить ряд направлений, касающихся дальнейшей проработки вопросов, связанных с обеспечением безопасности выборов. Приведу примеры некоторых из них: требует совершенствования механизм проведения проверок наличия у кандидата двойного гражданства или вида на жительство иностранного государства. Складывается парадоксальная ситуация, когда государственному органу известны номер паспорта,

дата его выдачи, орган, выдавший паспорт, а также место постоянной регистрации кандидата на территории иностранного государства, но при этом не всегда возможно получить официальное подтверждение данной информации. Это связано с отсутствием у Российской Федерации международных соглашений с иностранными государствами, в том числе и странами Содружества Независимых Государств о предоставлении подобного рода информации.

В настоящее время нуждается в совершенствовании институт ответственности за нарушение порядка финансирования избирательных

кампаний и правил расходования средств избирательных фондов. Так, нерешенной остается проблема внесения пожертвований в избирательные фонды подставными лицами. Прямой запрет на это в избирательном законодательстве Российской Федерации отсутствует. Вместе с тем, в мировой практике такое деяние является одним из самых строго наказуемых.

Уважаемые участники конференции!

Полагаю, что с учетом сделанного доклада, вам становится достаточно ясно, какую важную роль правоохранительные органы играют в обеспечении правопорядка, безопасности и

спокойствия граждан на выборах в России. Эта работа обеспечивается благодаря конструктивному взаимодействию избирательных комиссий и правоохранительных органов в целях укрепления законности и обеспечения избирательных прав граждан.

Мой коллега, Сиябшах Магомедович Шапиев, в своем докладе «Обеспечение безопасности и достоверности избирательных документов» продолжит обсуждение начатой мной темы, конкретизируя участие правоохранительных органов в избирательном процессе на отдельных его стадиях.

Благодарю за внимание.

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ И ДОСТОВЕРНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ



**Сиябшах ШАПИЕВ,**  
член Центральной  
избирательной комиссии  
Российской Федерации

Уважаемые организаторы и участники конференции, коллеги, дамы и господа!

Разрешите выразить благодарность за предоставленную возможность выступить на ежегодной Конференции и заседании Генеральной Ассамблеи Ассоциации организаторов выборов стран Европы по такой актуальной теме, как безопасность и достоверность избирательных документов.

Основными критериями отнесения документов к избирательным

является их непосредственное содержание и значение для подготовки и проведения выборов. Федеральное законодательство относит к избирательным документам списки избирателей; избирательные бюллетени, открепительные удостоверения, протоколы избирательных комиссий об итогах голосования, а также иные документы, предусмотренные законодательством о выборах, составленные (изготовленные) в ходе избирательной кампании, влияющие на итоги голосования и результаты выборов. Безопасность и достоверность всех избирательных документов обеспечиваются системой организационных и правовых мер.

I. Недостоверность избирательных документов означает их несоответствие достоверным избирательным документам, которые приняты избирательными комиссиями, либо изготовлены по их заказам полиграфическими предприятиями (организациями), либо подписаны (заверены) соответствующими должностными лицами избирательных комиссий. Как правило, недостоверность документов является

следствием фальсификации, недостоверной информации или подлога. Если говорить о подписных листах, то вопрос достоверности часто возникает в связи с их неправильным оформлением. Подписные листы оцениваются на их соответствие установленной форме, соблюдение правил их заполнения, достоверности личных подписей избирателей. Это имеет решающее значение для разрешения спора о правомерности отказа в регистрации кандидата. В соответствии с федеральным законом признается недействительной подпись, собранная с нарушением порядка сбора подписей, и (или) оформления подписного листа. А подпись, выполненная от имени одного лица другим лицом, – недостоверной. Прием и проверка подписных листов осуществляются в порядке, установленном федеральным законодательством и нормативными актами ЦИК России. Так, на двух федеральных избирательных кампаниях 2007 и 2008 годов в соответствии с постановлениями ЦИК России создавались Рабочие группы по приему и проверке из-

бирательных документов. В их составе, кроме членов ЦИК России и сотрудников ее Аппарата, работали специалисты-почерковеды из правоохранительных органов, возможность привлечения которых определена федеральным законом.

II. Одним из важных условий реализации гражданами активного избирательного права является полный и точный учет избирателей.

Действующая система регистрации (учета) избирателей в Российской Федерации в целом решает поставленные перед ней задачи. Федеральным законодательством о выборах определен порядок составления списков избирателей, а нормативными документами ЦИК России детально регламентированы все его процедуры. Нарушение установленного порядка представления сведений об избирателях либо представление недостоверных сведений о них соответствующим избирательным комиссиям влечет административную ответственность в соответствии со статьей 5.4. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Список избирателей составляется с использованием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». Важным принципом применения автоматизированной системы является обеспечение безопасности информации в сочетании с открытостью системы и доступностью информации, содержащейся в ней. Подсистема обеспечения безопасности обеспечивает защиту информации от несанкционированного доступа, криптографическую защиту информации при ее передаче по каналам связи, защиту взаимодействия объектов средств автоматизации разных уровней с помощью использования системы обнаружения и предотвращения атак. Например, во время проведения выборов Президента Российской Федерации в марте 2008 года было зарегистрировано и отражено около 133 тысяч потенциально опасных информа-

ционных воздействий на интернет-сайт ЦИК России, в том числе 627 компьютерных атак, а во время проведения выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в декабре 2007 года – около 3 тысяч потенциально опасных информационных воздействий, в том числе 470 атак.

Составление списка избирателей, а затем его уточнение осуществляется на основании официальных документов территориальных органов Федеральной миграционной службы, военкоматов, ЗАГСов, судов и других, т.е. из различных информационных источников. Они направляют указанные выше сведения в территориальную либо в участковые комиссии не ранее чем за 20 дней до дня голосования каждые три дня, а за 7 и менее дней до дня голосования – ежедневно. Каждое ведомство ведет информационную базу сведений о гражданах по своим правилам. Эти информационные базы имеют очень высокую динамичность, в настоящее время происходит активная миграция населения. Не стоит забывать и о том, что при переносе сведений в списки избирателей существует и так называемый человеческий фактор, в связи с чем могут возникнуть ошибки и неточности.

Эти проблемы Центральной избирательной комиссией Российской Федерации решаются с помощью регистра избирателей, который постоянно формируется и ведется с 2005 года. Он содержит совокупность персональных данных обо всех избирателях, зарегистрированных в Российской Федерации. Данные регистра избирателей используются при составлении списков избирателей на всех выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации, при проверке подписных листов, собранных в поддержку выдвижения кандидатов на выборах различного уровня, образовании избирательных округов и избирательных участков и при решении иных задач.

Результаты работы по точности

составления списков избирателей можно проиллюстрировать следующими данными: на выборах президента Российской Федерации число избирателей, включенных в списки дополнительно в день голосования на территории Российской Федерации (за исключением проголосовавших по открепительным удостоверениям), составило около 790 тыс. от числа избирателей, включенных в списки избирателей (0,74%). Это убедительно свидетельствует о высокой степени качества (чистоты) списков избирателей, так как в международной практике проведения выборов соответствующий показатель составляет от 1 до 3%.

Хранение списка избирателей обеспечивается, как правило, председателем или секретарем избирательной комиссии в опечатанном сейфе, куда доступ посторонних лиц запрещен. Списки избирателей хранятся в течение одного года со дня официального опубликования результатов выборов.

III. Особое место среди избирательных документов занимают избирательные бюллетени и открепительные удостоверения. Статус этих документов и требования к ним определены федеральным законодательством и нормативными документами ЦИК России.

Например, в ходе федеральных избирательных кампаний в целях защиты избирательных бюллетеней от подделки в правом верхнем углу каждого бюллетеня наклеивался специальный знак (марка), а также ставились подписи двух членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса и печать участковой избирательной комиссии. Специальные знаки (марки) применялись для защиты избирательных бюллетеней на федеральных выборах в 2007 году впервые. На предыдущих федеральных выборах для защиты избирательного бюллетеня при его изготовлении использовалась специальная краска, защитная сетка и микротекст.

Подделать специальный знак

(марку) було практично неможливо, так як он стосується до поліграфічної продукції, маючої більше восьми ступенів захисту. Контроль над виготовленням марок і їх доставкою на території суб'єктів Російської Федерації здійснювали представники ЦИК Росії, а за їх передачею в нижестоящі виборчі комісії – керівники відповідних виборчих комісій. Постановленнями Центральної виборчої комісії Російської Федерації був також встановлений порядок звітності використання марок і порядок їх зберігання.

Виготовлення виборчих бюлетенів також на всіх етапах, включаючи їх доставку, контролювалося представниками виборчих комісій з правом совіщального голосу. Крім того, в відповідності з федеральним законодавством, даний процес також могли контролювати члени виборчих комісій з правом совіщального голосу, уповноважені представники політичних партій, а при виборах президента Російської Федерації – зареєстровані кандидати і їх довірені особи. При цьому відповідні виборчі комісії в обов'язковому порядку оповіщали всіх зазначених осіб про місце і час передачі виборчих бюлетенів і надавали можливість присутності при цьому.

Откріпительні довіреності надавали можливість голосування виборцям, які не могли прийти в приміщення для голосування «свого» виборчого участку, де вони були включені в список виборців. На виборах депутатів Державної Думи п'ятого скликання такою можливістю скористалося 1,68% виборців, при-

ймаючи участь в голосуванні.

На виборах президента Російської Федерації в 2008 році були прийняті заходи по посиленню контролю використання откріпительних довіреностей. В довіреність стали вносити дані про паспортні дані виборця, записувався адрес виборчого участку, де громадянин включений в списки виборців; конкретизована обов'язок члена комісії, видавши довіреність. Було підвищено ступінь захисту самої откріпительної довіреності. Відповідальність за передачу і зберігання виборчих бюлетенів і откріпительних довіреностей несуть керівники територіальної і участкової виборчих комісій, здійснюють передачу, отримання і зберігання.

IV. Після підрахунку голосів виборців і заповнення протоколу про результати голосування безпека і достовірність виборчої документації також забезпечується. В виборчому законодавстві Російської Федерації, інструкціях ЦИК Росії детально, поетапно, крок за кроком прописані порядок підрахунку голосів виборців, заповнення протоколу участкової виборчої комісії про результати голосування, видачі його копій і робота з ним після його підписання. Протокол є дійсним, якщо він підписаний більшістю від встановленого числа членів участкової виборчої комісії з правом вирішального голосу. Можливість отримання копій протоколів і порядок їх зберігання також визначені федеральним законодавством, що є гарантією достовірності встановлення результатів голосування. Враховуючи особливу актуальність даних питань, ЦИК Росії підготувала спеці-

альний навчальний фільм про порядок видачі копій протоколів про результати голосування.

Відповідальність за збереження виборчої документації встановленням відповідної виборчої комісії возкладається на керівника (заместителя керівника), секретаря цієї виборчої комісії до передачі документів в вишестоящу виборчу комісію або в архів або її знищення по закінченні термінів зберігання. Зберігання, передача в архів і знищення документів здійснюється в відповідності з федеральним законодавством і нормативними документами ЦИК Росії. По закінченні термінів зберігання документи постійного зберігання передаються в державні архіви, а документи тимчасового зберігання знищуються в відповідності з затвердженим Порядком. Наприклад, з початку наступного року ЦИК Росії почне передавати в Державний архів Російської Федерації документи, пов'язані з підготовкою і проведенням всенародного голосування по проекту Конституції Російської Федерації, виборам членів Рад Федерації і депутатів Державної Думи Федерального Зборання Російської Федерації першого скликання.

І, завершив своє виступлення, хочу сказати, що рівень вимог до виготовлення виборчої документації, її захисту від фальсифікацій, порядку зберігання виборчих документів постійно підвищується, оскільки від цього безпосередньо залежить легітимність виборчих органів державної влади і довіра до них російських виборців.

Благодарю за увагу.

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ С ОРГАНАМИ ОХРАНЫ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА**



**Казимеж ЧАПЛИЦКИ,  
Секретарь Государственной  
избирательной комиссии  
Республики Польша**

1. Избирательное право – один из наиболее существенных элементов гражданских политических прав.

В избирательном процессе субъектом, подлежащим защите, следует признать правильное прохождение выборов как во всенародном аспекте (т.е. согласно положениям законов о выборах и регламентов избирательных органов), так и в индивидуальном (гарантия правильного и добросовестного выполнения гражданского избирательного права). Следовательно, можно признать, что субъектом защиты должны быть как избирательные права граждан, так и общественный интерес.

Такого рода взгляд на эту проблематику позволяет высказать общий тезис, что выборы, с точки зрения их роли и значения для государственной жизни и для гражданского общества, имеют характер правового публичного института; их защита является задачей органов государства, назначенных для обеспечения безопасности и общественного порядка, а также органов, отвечающих за подготовку, организацию и проведение выборов. Такими органами, согласно польскому законодательству, несомненно, являются поли-

ция и избирательные органы (избирательные комиссии).

Надо также учесть и то, что родовой субъект защиты выборов следует отнести не только к голосованию, но и к действиям и поведению, проявляющимся во всем избирательном процессе, т.е. с момента объявления выборов до дня голосования. Следовательно, положениями, защищающими польский избирательный процесс, будут положения уголовного характера, содержащиеся в Уголовном кодексе и в так называемом внекодексном праве, то есть в отдельных законах о выборах и референдумах.

2. Предмет этой презентации – взаимодействие избирательных органов с органами защиты безопасности и общественного порядка (полиции). Естественно, что это взаимодействие наиболее касается дня выборов, а точнее – периода, непосредственно предшествующего дню голосования, и самого дня голосования.

В польском избирательном праве вопрос таким образом понимаемой защиты безопасности выборов и референдумов не находит широкого отражения.

В избирательных законах Республики Польша находим такую, одинаково звучащую запись: «По требованию председателя окружной избирательной комиссии комендант соответствующего местного участка полиции обязан обеспечить необходимую помощь».

Также Закон «О полиции» (от 6 апреля 1990 г.), т.е. акт, регулирующий порядок действия и способы выполнения задач обмундированным и вооруженным формированием в службе общества, призванным защищать безопасность людей, а также охранять общественный порядок», не относится непосредственно к охране выборов.

Однако это вовсе не означает, что вопрос обеспечения безопасности выборов и избирательных органов остается маргинальным в действиях полиции и избирательных комиссий. Совсем наоборот – несмотря на лаконизм регулировки на уровне закона, на практике сложились эффективные и многообразные формы сотрудничества между этими органами.

3. Взаимодействие избирательных органов и полиции в период, непосредственно предшествующий дню выборов, и в день голосования имеет характер организационно-правовых действий (комиссии) и превентивно-охранных действий (службы полиции) и касается следующих сфер:

- ведение разведки в уголовной среде для получения информации о возможных угрозах, которые могли бы повлиять на безопасность и общественный порядок во время выборов (полиция);
- обеспечение безопасности избирательных органов путем определения принципов и способов защиты местонахождений участковых избирательных комиссий разного уровня, вплоть до Государственной избирательной комиссии (полиция и председатели соответствующих комиссий);
- разработка системы обмена информацией а также процедуры вызова и интервенции полиции в случае нарушения порядка в помещении для голосования (полиция и председатели местных комиссий);
- согласование с соответствующими избирательными комиссиями пределов помощи при обеспечении безопасности избирательных документов (полиция и председатели избирательных комиссий).

К п. 1): идентификация возможных криминальных и террористских угроз выполняется оперативными методами полиции. Избирательные комиссии,

конечно же, не информируются об этих методах. Зато о возможных угрозах заранее уведомляется Государственная избирательная комиссия в режиме непосредственных контактов с Главной комендатурой полиции.

К п. 2): действия, целью которых является охрана избирательных комиссий и их местонахождения, в том числе избирательных помещений, осуществляются путем:

- выполнения полицией круглосуточного патрулирования районов, находящихся в непосредственной близости к избирательным комиссиям, до окончания ими работы;
- установления временных постов в местах, особо подлежащих угрозам, где требуется присутствие полиции;
- проведения в день выборов, до начала голосования, тщательной разведки прилегающей к избирательным участкам территории. В случае выявления нарушений (например, нарушают ли агитационные материалы, находящиеся поблизости избирательных помещений, положения о предвыборной кампании) полицейские обязаны известить об этом незамедлительно председателю избирательной комиссии;
- проведения в день голосования (до открытия участков) с согласия и с предшествующим предупреждением избирательной комиссии пиротехнических проверок помещений, в которых планируется голосование, высшими должностными лицами государства (VIP).

К п. 3): вызов служб полиции на избирательный участок может стать необходимым, в частности, в случае нарушения избирателем (избирателями) тайны голосования, непосредственной атаки на неприкосновенность лиц, находящихся в помещении (в том числе и членов избирательных комиссий), а также в других случаях, которые создают угрозу для безопасности лиц, находящихся на участке, а также личного или общественного имущества.

Все действия полиции, выполняемые на избирательном участке,

должны документироваться с помощью видеокамер.

Действия полиции в помещении избирательной комиссии в вышеуказанных случаях являются законным отступлением от принципа, поскольку вооруженным лицам вход на избирательные участки запрещен.

К п. 4): избирательные органы могут также прибегнуть к помощи полиции для обеспечения сохранности избирательных документов. Это касается, в частности, защиты процесса печати избирательных бюллетеней, их хранения и доставки на избирательные участки, а также передачи протоколов и документов голосования по системе избирательных комиссий.

Действия полиции в этой сфере предпринимаются исключительно по заявлению надлежащего избирательного органа, при сохранении следующих принципов:

- полиция по месту нахождения избирательной комиссии выделяет для ее нужд обозначенные полицейские легковые автомобили и запасные транспортные средства для оказания помощи в случае аварии или повреждения транспортного средства; транспортировка избирательных документов не может выполняться служебными автомашинами полиции;
- полиция обеспечивает надлежащее количество личного состава для полицейских автомашин; полицейские вооружены личным оружием;
- полиция организует связь на время перевозки избирательных документов и надзор на месте их хранения, которое указано избирательной комиссией.

4. Для обеспечения оперативно-го выполнения полицией своих задач, на центральном уровне создается Операционный центр Главного коменданта полиции, а на воеводском уровне создается пост воеводского координатора по делам осуществления задач полиции, связанных с охраной выборов полицией, в состав которого входит несколько человек. Операционный

центр и воеводские координаторы сотрудничают в рабочем порядке соответственно с Государственной избирательной комиссией и председателями окружных комиссий.

5. Поскольку взаимодействие избирательных органов и полиции не урегулировано в законодательстве, основанием для такого взаимодействия являются положения избирательных законов, определяющие, что они являются органами, ответственными за организацию и проведение выборов, а для полиции – положения Закона «О полиции», которое возлагает на эту службу обязанность «... защиты жизни и здоровья людей и имущества от незаконных посягательств, нарушающих это добро», а также «... охраны безопасности и общественного порядка, в том числе в общественных местах...».

Юридическим основанием для взаимодействия полиции и избирательных органов является распоряжение временного характера, которое выдается главным комендантом полиции, по вопросу задач руководителей организационных единиц полиции в связи с объявленными выборами (президента РП, в Сейм и Сенат РП, депутатов в Европарламент) и референдумами всеобщего характера. Это распоряжение каждый раз должно согласовываться с Государственной избирательной комиссией.

6. По оценкам Государственной избирательной комиссии, выработанные формы взаимодействия полиции с избирательными комиссиями, а также сфера материально-технических и организационных действий, связанных с обеспечением безопасности выборов, являются эффективными и достаточными. Определенные таким образом рамки участия полиции в выборах не вызывают также, что следует особо подчеркнуть, претензий со стороны субъектов, участвующих в выборах (политических партий), а также самих избирателей.

*Варшава – Констанца,  
сентябрь 2008 г.*



## СТАТУТ Асоціації організаторів виборів країн Європи

Прийнятий Генеральною Асамблеєю у Вільнюсі (Литва) 27 листопада 1998 року.

Зі змінами і доповненнями, прийнятими Генеральною Асамблеєю у Варшаві (Польща) 16 червня 2000 року, у Москві (Росія) 28 вересня 2002 року, у Лондоні (Великобританія) 23 жовтня 2003 року, в Юрмалі (Латвія) 1 вересня 2006 року

### ПРЕАМБУЛА

Цим Статутом засновується Асоціація організаторів виборів країн Європи (АОВЄ), іменована надалі «Асоціація».

Діючи від імені та за дорученням керівників виборчих органів країн Європи, всі, хто підписався нижче, переконані в тому, що історична місія демократичного процесу припускає:

*забезпечення* політичних свобод і сприятливих умов для справедливого політичного, економічного й соціального розвитку;

*сприяння* проведенню вільних, справедливих і прозорих виборів, а також утвердження загального виборчого права шляхом таємного волевиявлення як найбільш прийняттого способу встановлення і зміцнення представницької демократії;

*визнання* важливості виборчих органів, що діють на неупередженій основі;

*визнання* того факту, що обмін між відповідальними за проведення виборів установами й особами інформацією про виборчі процедури, практика вільного й безперешкодного спостереження за організацією та проведенням виборів, методика проведення консультацій і доведення рекомендацій є найважливішою умовою забезпечення ефективної консолідації демократичних інститутів за допомогою виборчого процесу.

Нижче підписані повністю усвідомлюють необхідність створення офіційної Асоціації організаторів виборів країн Європи.

### МЕТА

Метою Асоціації є забезпечення проведення неупереджених і незалежних від будь-якого національного керівництва форумів для обміну інформацією між організаторами виборів і експертами в межах регіону діяльності Асоціації для обговорення і прийняття рішень в інтересах забезпечення відкритих і гласних виборів, з метою підтримки демократичного процесу та зміцнення ефективного державного правління.

### РОЗДІЛ 1

#### Завдання

#### Стаття 1.1.

Асоціація ставить перед собою наступні завдання:

а. сприяти проведенню відкритих і гласних виборів за допомогою обміну досвідом та інформацією, що стосується виборчого законодавства, виборчого процесу і технологій, а також адміністративної практики та розвитку правової культури учасників виборчого процесу;

б. сприяти навчанню й перепідготовці організаторів виборів і міжнародних спостерігачів;

в. утверджувати принципи незалежності й неупередженості виборчих органів організаторів виборів;

г. готувати професійних організаторів виборів, які чесно ставляться до своєї справи, володіють розвиненим почуттям громадянського обов'язку, знайомі з виборчим процесом і прихильні до принципів демократичних виборів;

д. утверджувати принцип участі громадян, конкуруючих кандидатів і позапартійних суспільних об'єднань і організацій у виборчому процесі;

е. розвивати виборчо-інформаційні ресурси й проводити аналітичні дослідження.

#### Стаття 1.2.

Асоціація є некомерційною регіональною організацією, вільною від впливу політичних партій та урядів і діючою на основі міжнародного права.

## РОЗДІЛ 2

Членство**Стаття 2.1.**

Передбачаються наступні категорії членства:

а. *Інституціональними членами* є європейські виборчі органи, засновані відповідно до вимог внутрішнього законодавства відповідних країн, і такі, що визнають положення цього Статуту. Інституціональні члени мають право вирішального голосу й беруть участь у всіх заходах Асоціації, включаючи конференції та засідання Генеральної Асамблеї.

б. *Асоційованими інституціональними членами* є виборчі органи інших країн, що підтримують цей Статут. Асоційовані інституціональні члени не мають права вирішального голосу, однак можуть без обмежень брати участь у заходах Асоціації, включаючи конференції та засідання Генеральної Асамблеї.

в. *Членами, що приєдналися*, є зацікавлені національні й міжнародні організації, неурядові організації та фізичні особи, які підтримують Статут Асоціації. Члени, що приєдналися, не мають права вирішального голосу, однак можуть без обмеження брати участь у заходах Асоціації, включаючи конференції та засідання Генеральної Асамблеї.

г. *Почесними членами* є фізичні особи, які визнають цей Статут, обрані голосуванням інституціональних членів Асоціації за їх вагомих внесок у діяльність Асоціації з підтримки вільних і справедливих виборів. Почесні члени не мають права вирішального голосу, однак можуть без обмежень брати участь у заходах Асоціації, включаючи конференції та засідання Генеральної Асамблеї.

**Стаття 2.2.**

а. Генеральна Асамблея встановлює додаткові правила прийому до Асоціації та підтримки членства на основі рекомендації Виконавчої Ради або Генерального секретаря.

б. Виконавча Рада ухвалює рішення щодо категорій членства.

в. Генеральна Асамблея встановлює розмір членських внесків для різних категорій на основі рекомендацій Виконавчої Ради або Генерального секретаря. Членські внески передаються до Секретаріату і вважаються активами Асоціації.

г. Виборчі органи, інші установи, організації або асоціації, а також фізичні особи можуть подавати заявки на одержання певної членської категорії до Виконавчої Ради, що розглядає подані заявки й виносить рекомендації, які доводяться до всіх членів Генеральної Асамблеї. Генеральна Асамблея приймає рішення щодо кожної заявки шляхом голосування.

д. Будь-який виборчий орган, будь-яка інша установа, асоціація, організація або фізична особа, що подали

заявку на одержання членства в Асоціації, беззастережно підписуються під Статутом Асоціації.

е. Будь-який член Асоціації має право вийти з її складу після подання письмового повідомлення про своє рішення. Строки подання такого повідомлення встановлюються Секретаріатом і затверджуються Виконавчою Радою.

є. Несплата членських внесків тягне за собою позбавлення права голосу на період до погашення заборгованості по членських внесках.

ж. Член Асоціації може бути виключеним або його членство тимчасово призупинене за наявності вагомих причин, у тому числі за порушення цього Статуту або кількаразову несплату членських внесків, двома третинами голосів правочинного складу всіх зареєстрованих членів з правом вирішального голосу на засіданні Генеральної Асамблеї.

з. Членство будь-якої організації, установи або фізичної особи не може бути відхилене, припинене або змінене за ознакою статусу чи назви на підставі мотивів, пов'язаних з політичною, ідеологічною орієнтацією або національною приналежністю.

## РОЗДІЛ 3

Робочі органи та функції**Стаття 3.1.**

Асоціація має такі робочі органи:

- а. Генеральна Асамблея;
- б. Виконавча Рада;
- в. Секретаріат;
- г. Консультаційна рада при Генеральному секретареві АОВЄ.

**Стаття 3.2.** Генеральна Асамблея:

- а. є вищим органом Асоціації;
- б. складається з усіх своїх членів;
- в. збирається за необхідності, але не рідше одного разу на два роки;
- г. обирає членів Виконавчої Ради Асоціації відповідно до положень пункту «а» статті 3.6;
- д. встановлює свої процедурні норми.

**Стаття 3.3.**

а. У випадку, коли одна країна представлена двома або більше інституціональними членами, такі члени мають тільки один голос при голосуванні.

б. Інституціональні члени мають право вирішального голосу з моменту одержання членства в Асоціації.

в. Інституціональні члени не мають права передавати свій голос іншим особам, які не представляють виборчі органи даних держав.

г. Асоційовані інституціональні члени, що приєдналися до організації, члени Консультативної ради при



Генеральному секретареві й почесні члени мають право брати участь у виступах, але не мають права вирішального голосу на засіданнях Генеральної Асамблеї.

д. Кворум на засіданні Генеральної Асамблеї становить половину представників інституціональних членів Асоціації з правом вирішального голосу.

е. Рішення приймаються простою більшістю голосів присутніх членів з правом вирішального голосу, якщо інше не передбачено Статутом Асоціації.

### Стаття 3.4.

Генеральна Асамблея розглядає висунуті питання, що являють спільний інтерес, і приймає рішення відповідно до положень цього Статуту та своїх процедурних норм. Зокрема, Генеральна Асамблея:

а. розглядає пропозиції або питання, представлені членами Асоціації, Виконавчою Радою, Секретаріатом;

б. приймає загальний напрям діяльності, а також затверджує програму дій Асоціації й основних питань порядку денного наступних засідань;

в. затверджує розміри відповідних внесків і пожертвувань для різних членських категорій;

г. приймає і розглядає звіти про роботу Асоціації;

д. призначає аудитора і розглядає аудиторський звіт.

### Стаття 3.5.

Виконавча Рада складається з:

а. семи представників інституціональних членів, обраних Генеральною Асамблеєю від кожної з семи різних країн терміном на три роки;

б. Генерального секретаря (без права вирішального голосу згідно зі ст. 3.9);

в. представників тих двох країн-членів, які не є членами Виконавчої Ради, але готові організувати конференцію і засідання Генеральної Асамблеї протягом року, зазначеного в пункті «а», як це визначено на основі резолюції Генеральної Асамблеї.

### Стаття 3.6.

а. Члени Виконавчої Ради обираються шляхом таємного голосування на засіданнях Асоціації.

б. Голова Виконавчої Ради обирається відкритим голосуванням членами Виконавчої Ради зі своїх лав.

в. У випадку припинення повноважень члена Виконавчої Ради у відповідному національному виборчому органі його повноваження у складі Виконавчої Ради також припиняються. Виконавча Рада має право затвердити кандидатуру нового члена Виконавчої Ради на підставі рекомендації, представленій відповідним інституціональним членом.

### Стаття 3.7.

Виконавча Рада:

а. підзвітна Генеральній Асамблеї;

б. діє від імені Генеральної Асамблеї з будь-якого

питання, поставленого Генеральною Асамблеєю;

в. готує рекомендації для Генеральної Асамблеї відповідно до положень цього Статуту;

г. здійснює практичні дії щодо виконання рішень Генеральної Асамблеї;

д. затверджує бюджет і план діяльності Секретаріату, а також аудиторські звіти з виконання бюджету;

е. затверджує внутрішні норми і правила роботи Секретаріату;

є. визначає механізми контролю за фінансовою діяльністю Секретаріату;

ж. здійснює контроль за діяльністю Секретаріату в процесі реалізації рішень і рекомендацій Генеральної Асамблеї;

з. виконує інші функції, що впливають з вимог цього Статуту, а також рішень і рекомендацій Генеральної Асамблеї;

и. приймає рішення щодо всіх питань, розглянутих у період між засіданнями Генеральної Асамблеї, крім тих, які знаходяться у винятковій компетенції Генеральної Асамблеї;

і. встановлює свої процедурні норми за узгодженням з Генеральною Асамблеєю;

ї. збирається на чергове засідання один раз на рік;

к. проводить позачергові засідання з ініціативи Голови Виконавчої Ради і як мінімум трьох членів Виконавчої Ради.

### Стаття 3.8.

Секретаріат є постійним робочим органом Асоціації й знаходиться в Будапешті (Угорщина). Секретаріат виконує функції, покладені на нього згідно з цим Статутом, і виконує доручення Генеральної Асамблеї та Виконавчої Ради. Секретаріат виконує свої функціональні обов'язки у взаємодії з Міжнародним фондом виборчих систем (МФВС) – приватною некомерційною організацією, що знаходиться у Вашингтоні (США, округ Колумбія).

### Стаття 3.9.

Секретаріат, виконуючи функції, запропоновані цим Статутом, складається з Генерального секретаря та інших співробітників. Кандидатура на посаду Генерального секретаря висувається Виконавчою Радою і затверджується Генеральною Асамблеєю. Генеральний секретар не має права вирішального голосу на засіданнях Секретаріату, хоча він має право обговорювати питання, що стоять на порядку денному. У випадку тимчасової відсутності Генерального секретаря або його нездатності виконувати свої посадові обов'язки, Голова Виконавчої Ради призначає виконуючого обов'язки Генерального секретаря на підставі відповідної рекомендації діючого Генерального секретаря, а у випадку відсутності останнього – на підставі пропозиції Секретаріату. Виконуючий обов'язки Генерального секретаря має право обіймати цю посаду.

ду не довше одного року, після закінчення якого пост Генерального секретаря буде розглядатися як вакантний.

Генеральний секретар:

- а. керує роботою Секретаріату;
- б. виконує функції, покладені на нього Генеральною Асамблеєю або Виконавчою Радою;
- в. збирає щорічні членські й інші внески, схвалені Асоціацією;
- г. підписує фінансові документи від імені Асоціації;
- д. надає Виконавчій Раді річний звіт про діяльність Асоціації та її фінансовий стан;
- е. забезпечує дотримання правил і процедур, устатовлених Виконавчою Радою;
- є. діє як головний керуючий Асоціації;
- ж. звітує перед Виконавчою Радою;
- з. представляє Асоціацію в ході контактів з офіційними особами інституціональних членів Асоціації, інших регіональних асоціацій організаторів виборів, а також у відносинах з іншими міжнародними й регіональними організаціями.

**Стаття 3.10.**

Генеральний секретар, співробітники Секретаріату не мають права робити запити або виконувати вказівки будь-якого національного уряду або будь-якої іншої керівної інстанції, що не входить до складу Асоціації. Вони також зобов'язані утримуватися від будь-яких дій, які можуть бути несумісними з їх статусом представників Асоціації або можуть підірвати престиж Асоціації.

**Стаття 3.11.**

Секретаріат відповідає за ведення адміністративно-господарських і фінансових справ Асоціації, а також:

- а. представляє звіти про діяльність і фінансовий стан Асоціації як на чергових засіданнях Виконавчої Ради, так і в будь-який час за запитом;
- б. готує засідання Генеральної Асамблеї, Виконавчої Ради, Консультаційної ради;
- в. готує рекомендації з удосконалення діяльності Асоціації для їх розгляду відповідними робочими органами Асоціації;
- г. готує і розглядає огляди, аналітичні довідки, інформаційні бюлетені й методичні посібники з організаційно-правових і загальних питань з метою розширення і поглиблення співробітництва між інституціональними членами Асоціації;
- д. розробляє пропозиції та документи з питань, що впливають з рішень і рекомендацій Генеральної Асамблеї, Виконавчої Ради, Консультаційної ради;
- е. формує бюджет Асоціації і виносить його на обговорення Генеральної Асамблеї після узгодження на рівні Виконавчої Ради;
- є. діє як депозитарій документів і офіційних протоколів Асоціації;

ж. діючи відповідно до рішень Генеральної Асамблеї, Виконавчої Ради, встановлює відносини співробітництва з іншими регіональними і міжнародними виборчими асоціаціями, а також з організаціями, пов'язаними з виборчим процесом;

з. повідомляє членів Асоціації про дати засідань Генеральної Асамблеї, Виконавчої Ради, Консультаційної ради, а також про всі заходи, що стосуються членів Асоціації;

і. веде протоколи засідань Виконавчої Ради та Генеральної Асамблеї.

**Стаття 3.12.**

а. Бюджет Асоціації формується за рахунок встановлених Генеральною Асамблеєю внесків членів Асоціації, а також зовнішнього фінансування, одержуваного Секретаріатом від імені Асоціації і зі схвалення Виконавчої Ради.

б. Діючи зі схвалення Виконавчої Ради та від імені Асоціації, Секретаріат має право приймати подарунки, пожертвування і внески, призначені для Асоціації.

в. Секретаріат відповідає за ведення бухгалтерської звітності Асоціації.

г. Секретаріат готує і представляє щорічний фінансовий звіт членам Виконавчої Ради.

**Стаття 3.13.**

Консультаційна рада при Генеральному секретареві

Генеральний секретар призначає членів Консультаційної ради і керує роботою Ради.

Членами Консультаційної ради можуть бути експерти, визнані на міжнародному рівні, що мають практичний досвід у галузі виборчого процесу. У Консультаційній раді діють від свого імені.

## РОЗДІЛ 4

Різні положення

**Стаття 4.1.**

Члени Асоціації згодні:

- а. виконувати за можливості рішення та рекомендації, прийняті Генеральною Асамблеєю;
- б. надавати необхідну допомогу Асоціації та її членам у їх діяльності з виконання своїх обов'язків, передбачених положеннями цього Статуту;
- в. надавати в розпорядження Секретаріату Асоціації необхідні матеріали й інформаційні довідки для забезпечення роботи інформаційного центру;
- г. інформувати Секретаріат про хід виконання рішень і рекомендацій Генеральної Асамблеї;
- д. робити необхідні внески, встановлені Генеральною Асамблеєю, для забезпечення діяльності Асоціації.

### Стаття 4.2.

а. Положення цього Статуту не обмежують права і не впливають на обов'язки членів Асоціації, що впливають із раніше досягнутих ними угод.

б. Будь-яка угода між членом Асоціації та будь-якою іншою організацією, що вже підписана або може бути підписана, не може бути обов'язковою для всіх інших членів Асоціації.

в. Члени Асоціації, які бажають встановити з іншими організаціями тісніше співробітництво, ніж передбачене положеннями цього Статуту, мають право укласти відповідні угоди за умови, що зобов'язання, які випливають з них, не порушуватимуть дух і мету цього Статуту.

г. Асоціація не ставить за мету втручатися у рішення проблем суверенних держав, представлених в Асоціації.

д. Члени Асоціації мають право укласти між собою двосторонні й багатосторонні угоди з умовою, що зобов'язання, які з них випливають, відповідатимуть духу і цілям цього Статуту.

### Стаття 4.3.

а. Асоціація має право встановлювати і підтримувати відносини з іншими регіональними й міжнародними виборчими організаціями. Характер і форми таких відносин визначаються Виконавчою Радою за узгодженням з відповідними організаціями.

б. Асоціація має право запрошувати інші організації або приватних осіб, що не є членами Асоціації, для участі в нарадах Асоціації як спостерігачів. Виконавча Рада затверджує умови співробітництва з іншими організаціями або приватними особами.

в. Асоціація має право на запрошення брати участь у роботі інших організацій.

### Стаття 4.4.

Офіційними мовами Асоціації є загальнонаціональні мови всіх інституціональних членів Асоціації. Англійська та російська мови є робочими мовами Асоціації. Кількість робочих мов Асоціації може бути розширена для спеціальних заходів за рішенням Виконавчої Ради.

## РОЗДІЛ 5

### Поправки

#### Стаття 5.1.

а. Поправки до цього Статуту приймаються не менш ніж двома третинами голосів інституціональних членів Асоціації шляхом персонального голосування або за допомогою направлення відповідного письмового повідомлення на адресу Голови Виконавчої Ради в ході роботи Генеральної Асамблеї.

б. Поправки до цього Статуту вносяться не менш ніж трьома інституціональними членами Асоціації або

Виконавчою Радою на розгляд Генеральної Асамблеї. Внесені поправки доводяться до відома всіх членів Асоціації не пізніше ніж за 60 (шістдесят) днів до засідання Генеральної Асамблеї.

в. Виконавча Рада інформує членів Асоціації про можливі наслідки запропонованих поправок не пізніше, ніж за три тижні до засідання, на якому вони розглядаються.

г. Поправки до цього Статуту набувають чинності після їх затвердження Генеральною Асамблеєю відповідно до вимог пункту «а» статті 5.1.

д. Будь-який конфлікт, що випливає з тлумачення положень цього Статуту, вирішується більшістю голосів членів Виконавчої Ради, чиє рішення може бути дезавуоване двома третинами голосів учасників засідання Генеральної Асамблеї.

## РОЗДІЛ 6

### Розпуск

#### Стаття 6.1.

а. Асоціація може бути розпущена за рішенням Генеральної Асамблеї. Відповідне рішення про розпуск приймається не менш ніж двома третинами голосів інституціональних членів Асоціації шляхом персонального голосування або за допомогою направлення письмового повідомлення на адресу Голови Виконавчої Ради в ході роботи Генеральної Асамблеї.

б. Після ухвалення рішення про розпуск Генеральна Асамблея приймає необхідні рішення про ліквідацію активів і виконання зобов'язань Асоціації. Майнові та фінансові засоби передаються на баланс некомерційної неурядової організації демократичної спрямованості, що має визнаний авторитет в електоральній сфері.

## РОЗДІЛ 7

### Перехідні положення

#### Стаття 7.1.

Цей Статут набуває чинності негайно після його прийняття 10 (десятьма) інституціональними членами Асоціації відповідно до вимог статті 2.1 цього Статуту.

Міжнародний фонд виборчих систем і Асоціація працівників виборчих органів Великої Британії мають право мати статус членів, що приєдналися, з огляду на їх значний внесок у справу створення Асоціації.

#### Стаття 7.2.

Після набрання чинності цим Статутом Статут Асоціації організаторів виборів країн Центральної і Східної Європи припиняє свою дію.

**Стаття 7.3**

З метою збереження наступності аж до формування нового складу Виконавчої Ради Асоціації організаторів виборів Європи повноваження членів Виконавчої Ради Асоціації організаторів виборів країн Центральної і Східної Європи, обраних в 2003 році (зазначені в Додатку 1 до цього Статуту), зберігаються до 2007 року.

**Стаття 7.4.**

Затверджується наступна структура щорічних членських внесків (у євро), починаючи з 1 січня 2003 року. Така структура внесків може бути змінена лише відповідно до вимог цього Статуту:

- а. інституціональні члени – 1 100 (одна тисяча сто) євро кожний;
- б. асоційовані інституціональні члени – 550 (п'ятсот п'ятдесят) євро кожний;
- в. члени, що приєдналися, – 550 (п'ятсот п'ятдесят) євро кожний;
- г. почесні члени Асоціації звільняються від сплати членських внесків (зазначені в Додатку 2 до цього Статуту).

*Додаток 1*Члени Виконавчої Ради Асоціації на період 2007–2010 рр.

1. Вайгаускас Зенонас – Голова Головної виборчої комісії Литовської Республіки.
2. Вавилов В. Станіслав – заступник Голови Центральної виборчої комісії Російської Федерації.
3. Шаповал Володимир – Голова Центральної виборчої комісії України.
4. Скултетиова Лівія – начальник Управління по виборах Міністерства внутрішніх справ Республіки Словаччина.
5. Арнаутович Суад – Голова Центральної виборчої комісії Боснії та Герцеговини.

6. Цимдарс Арніс – Голова Центральної виборчої комісії Латвійської Республіки.

7. Чапліцкі Казімеж – Керівник Державного бюро з підготовки й проведення виборів Республіки Польща.

*Додаток 2*Почесні члени Асоціації

1. Бельські Генрік – Радник Державного бюро з підготовки та проведення виборів Республіки Польща.
2. Карлсон Джеффри – колишній керівник програм IFES (США).
3. Рамушчак Маріан – суддя Верховного Суду Хорватії.
4. Коскун Сабрі – колишній Голова Вищої ради з виборів МВС Туреччини.
5. Сові-Содерберг Бенгдт – колишній Генеральний секретар Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам (Швеція).
6. Дегрегоріо Пол – колишній заступник Виконавчого директора IFES (США).
7. Рябець Михайло – колишній Голова Центральної виборчої комісії України.
8. Ілїрян Целібаші – колишній Голова Центральної виборчої комісії Албанії.
9. Олександр А. Вешняков – колишній Голова Центральної виборчої комісії Російської Федерації.
10. Річард Судрієтт – колишній Голова IFES.
11. Жан-П'єр Кінгслі – колишній Голова Вищого виборчого органу Канади.

*Додаток 3*Генеральний секретар Асоціації

Генеральним секретарем Асоціації затверджується Тот Золтан (Угорщина), якщо не буде прийняте іншого рішення відповідно до положень цього Статуту.

## ПОТОЧНІ ПРОЕКТИ АОВЄ

1 вересня 2008 року

Відповідно до схваленої стратегії нашої Асоціації на 2006–2010 рр. необхідно провести підготовчу роботу для різних суб'єктів виборчого процесу і підвищити рівень поінформованості щодо проектів у галузі правової культури громадян, передусім тих, хто голосує вперше.

Держави-члени Асоціації мають гарну можливість обмінятися поглядами й досвідом у ході засідань Виконавчої Ради та щорічних конференцій. Водночас було б доцільно відкрити нові можливості для обміну досвідом з різних питань виборчого процесу, а також для сприяння безперервному проведенню професійної роботи в рамках Асоціації. Для того щоб повністю відповідати цим вимогам, доцільно залучити до нашої діяльності неурядові організації, наукові заклади, університети. Вони могли б надати підтримку державам-членам при здійсненні проектів нашої Асоціації.

Ми звертаємося з проханням до наших держав-членів задуматися, як ми можемо співробітничати з неурядовими організаціями, науковими закладами, університетами, і в такий спосіб включити їх у реалізацію наступних проектів:

### 1. ПРОЕКТИ В ГАЛУЗІ ПІДВИЩЕННЯ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ МОЛОДІ

#### 1.1. Посібник з підвищення правової культури молоді

Проект «Non armis, sed vi suffragiorum...» (Голосуванням, а не зброєю) здійснився. Головна мета проекту – дати молодим людям зрозуміти важливість участі в політичних процесах демократії, особливо важливість користування правом обирати і бути обраними на виборах. Проект був підтриманий Європейською Комісією і включив у себе різні плани діяльності, наприклад, семінари, обмін найкращим досвідом, публікацію досліджень, розвиток веб-сайта.

У рамках цього проекту було складено посібник для тих, хто займається освітою молодих виборців у рамках формальної, а також неформальної освіти. До посібника додається компакт-диск із інтерактивними навчальними матеріалами, контрольними запитаннями.

#### 1.2. Ті, хто вперше голосує в Парламенті

Одна з новітніх програм АОВЄ називається «Ті, хто вперше голосує в Парламенті» і надає учням угорських середніх шкіл гарну можливість відвідати будинок Парламенту, а також учитися й отримати інформацію щодо виборчої системи. У рамках цієї програми молоді демонструють освітній фільм на 30 хвилин про чинну виборчу систему та про історію виборів, для того, щоб вони довідалися, звідки ми. Молодь отримує маленький подарунок, а саме DVD, про наші національні символи.

#### 1.3. Кого б ти обрав?

Одна з наших нових програм одержала назву: «Кого б ти обрав?». Ця програма містить 25 запитань і допоможе молоді визначити свої політичні переваги. Це більша допомога для тих, хто має деякі пізнання в політиці, але не може зробити вибір між партіями.

Цей комп'ютерний тест складається із запитань і тверджень, створених на основі політичних програм партій. Заповнивши тест, виборці одержують допомогу у визначенні своїх політичних переваг і також у тому, які партії відповідають найбільше цим перевагам.

Користувач може висловити свою думку стосовно 20–25 тверджень і запитань. Після того, як користувач висловив свою думку на всі твердження, програма показує, яка партія поділяє погляди, близькі до поглядів користувача.

У зв'язку з муніципальними виборами в Угорщині 1 жовтня ц.р. Секретаріат створив новий інтерактивний засіб, доступний на веб-сайті [www.firstvoter.org](http://www.firstvoter.org). Цей засіб сприяє підвищенню інтересу угорської молоді до місцевих питань, а також розробці плану розвитку міста, селища, який потім можна надіслати до місцевих органів влади.

#### 1.4. [www.firstvoter.org](http://www.firstvoter.org)

Веб-сайт [www.firstvoter.org](http://www.firstvoter.org) доступний як англійською, так і російською та угорською мовами. Його мета – розширення знань молоді європейських країн у галузі виборчих процесів і важливості їхньої участі у виборах. У здійсненні проекту взяли участь молоді виборці Росії, Угорщини, Іспанії, Німеччини, Боснії та Герцеговини і Литви.

Ми хочемо впровадити кілька нових комунікаційних засобів на нашому веб-сайті. Планується створення закритої комунікаційної мережі, форумів, чатів, до яких матимуть доступ тільки зареєстровані користувачі. Нова мережа полегшить комунікацію та допоможе в ході підготовки нових спільних заходів, які ми плануємо провести разом з нашими партнерами, молодіжними організаціями.

*Бажані форми участі в цих проектах:*

- перекласти документи керівництва російською мовою / Вашою рідною мовою;
- скласти список тих людей, інститутів і організацій, які можуть користуватися цим виданням;
- здійснювати програми із заохочення активної участі молоді у виборах за власною ініціативою або в співробітництві з неурядовими організаціями;
- надати пов'язані з цим звіти, новини;

- надати документи, статті, новини стосовно участі молоді у виборах;
- перекласти матеріали веб-сайту [www.firstvoter.org](http://www.firstvoter.org) мовами держав-членів Асоціації;
- Секретаріат готовий надати поради і детальнішу інформацію щодо здійснення молодіжних проектів.

## 2. VOTEMATCH ВИБОРИ ДО ЄВРОПАРЛАМЕНТУ В 2009 Р.

У червні 2009 року проходять вибори до Європейського Парламенту в усіх 27 країнах-учасницях Європейського Союзу. Проект VoteMatch Євросоюзу був створений в 2004 році, коли, заповнивши комп'ютерний тест, складений на основі політичних програм партій, виборці одержують допомогу у визначенні своїх політичних переваг, а також у тому, які партії найбільше відповідають цим перевагам ([www.votematch.eu](http://www.votematch.eu)).

VoteMatch є освітнім засобом, використання якого заохочує підвищення знань громадян про вибори до Європарламенту, програми різних партій, а також підвищення явки виборців. Зі створенням он-лайн-мережі VoteMatch різних країн-членів Євросоюзу, виборці мають можливість дізнатися щодо різних підходів до європейських питань.

Голландський Інститут суспільної політики і німецький Федеральний центр політичної освіти запросили АОВЕ взяти участь у проекті зі створення європейської мережі VoteMatch-2009. Учасники проекту отримують тренінг, як успішно реалізувати VoteMatch: як формулювати запитання на основі політичних програм, як успішно спілкуватися з партіями, як вирішити технічні завдання, як успішно просувати проект. Всі комп'ютерні тести будуть он-лайн з початку травня 2009 р. до дня виборів у країнах-членах.

*Бажані форми участі в проекті:*

- здійснити VoteMatch-2009 або подібні проекти у вашій країні.

## 3. РЕГІОНАЛЬНІ ЦЕНТРИ ПРИ МЕРЕЖІ ЗНАТЬ ПРО ВИБОРИ «АСІ»

Мережа знань про вибори «АСІ» ([www.aceprqject.org](http://www.aceprqject.org)) має за мету підвищити професійну підготовленість суб'єктів виборчого процесу, а також застосовувати знання, ділитися ними з організаторами виборів. Щоб досягти цих цілей:

- був створений збірник професійних матеріалів, документів, інформації;
- була створена мережа практикуючих фахівців з усього світу;
- пропонуються послуги з нарощування капітету.

Для того щоб завжди надавати актуальну інформацію та матеріали в рамках цього проекту, необхід-

на додаткова підтримка. Тому партнери Мережі АСІ (IFES, Міжнародний Інститут демократії та сприяння виборам, ПРООН, Федеральний виборчий інститут Мексики, Федеральна виборча адміністрація Канади, Інститут виборів Південної Африки (EISA)) створили Регіональні центри (РЦ). АОВЕ став РЦ, відповідальним за Центральну і Східну Європу.

Як Регіональний центр, наша Асоціація повинна:

- сприяти Європейській регіональній мережі проведенням семінарів, конференцій і он-лайн-комунікацій;
- оновлювати інформацію про виборчі системи, закони та правила своїх країн;
- збирати матеріали, документи;
- діяти як координатор обміну інформацією, знаннями по регіону.

*Бажані форми участі в проекті:*

- проводити дослідження на різні, важливі для вашої країни теми;
- оновлювати інформацію про виборчу систему вашої країни;
- надсилати виборчі матеріали;
- призначити контактну особу, яка допоможе Секретаріату розвивати співробітництво у межах Мережі.

## 4. УЧАСТЬ У ГЛОБАЛЬНОМУ ДОСЛІДЖЕННІ ПИТАНЬ ВИРІШЕННЯ ВИБОРЧИХ СУПЕРЕЧОК

Міжнародний Інститут демократії та сприяння виборам (IDEA) завжди намагається надати достовірну й якісну інформацію щодо виборчих процесів, у такий спосіб заохочуючи об'єднання демократичних інститутів в усьому світі. IDEA почав працювати над створенням посібника з вирішення виборчих суперечок, корисним для всіх виборчих експертів і політиків, що приймають рішення. Нове керівництво IDEA має намір заповнити пробіл у цій сфері, розглядаючи існуючі практики різних країн з вирішення виборчих суперечок. Тому за допомогою наших експертів IDEA почав дослідження щодо практики різних країн, у тому числі країн-учасниць нашої Асоціації.

## 5. АКАДЕМІЯ ВИБОРЧИХ ЕКСПЕРТІВ

Навчання організаторів виборів є важливим завданням. Проект «Академія виборчих експертів» був створений для сприяння професійній підготовці організаторів виборів за підтримки фондів, урядових і міжнародних організацій.

Секретаріат веде переговори з Університетом Центральної Європи (м. Будапешт), Університетом ELTE (м. Будапешт) і Міжнародним центром навчання Міністерства внутрішніх справ Угорщини про те, яку роль вони могли б відігравати в реалізації цього проекту.

Секретаріат АОВЕ бажає співробітничати в цю-

му проєкті з міжнародними організаціями й мережами, включаючи IFES, БДПЛ ОБСЄ, Міжнародний Інститут демократії та сприяння виборам, Регіональний науково-дослідний центр при Мережі для обміну знаннями в галузі виборів АСІ.

*Бажані форми участі в проєкті:*

- брати участь у розробці освітніх матеріалів.

### **6. ДОСЛІДНИЙ ПРОЕКТ З ТРЕНІНГУ ОРГАНІЗАТОРІВ ВИБОРІВ БОСНІ ТА ГЕРЦЕГОВИНИ В СПІВРОБІТНИЦТВІ АОВЕ І МІЖНАРОДНОГО УЧБОВО-ДОСЛІДНИЦЬКОГО ЦЕНТРУ З ВИБОРІВ**

Федеральний виборчий інститут Мексики (ФВІ), Вищий виборчий суд Мексики та ООН починають здійснення спільного проєкту зі створення Міжнародного навчально-дослідницького центру з виборів. У результаті тривалих переговорів, Секретаріат АОВЕ візьме участь у реалізації дослідного проєкту і сприятиме організації тренінгу виборчих експертів Боснії та Герцеговини. У ході семінару-тренінгу, що проводитиметься в Мексиці в другій половині 2008 року, співробітники ФВІ та відомі міжнародні експерти читатимуть лекції.

*Бажані форми участі в проєкті:*

- повідомити Секретаріат про виникнення інтересу до тренінгу.

### **7. СЕМІНАР-ТРЕНІНГ ДЛЯ ОРГАНІЗАТОРІВ ВИБОРІВ МОЛДОВИ**

Міністерство внутрішніх справ Угорщини схвалило заявку Секретаріату АОВЕ на грант на проєкт з нарощування потенціалу виборчих органів Молдови. В організації Секретаріату відбувся семінар-тренінг для членів Центральної виборчої комісії з метою сприяння підвищенню рівня навичок організації виборів і референдумів. Семінар був присвячений наступним темам: виборчі системи, взаємозв'язок з міжнародними спостерігачами, планування й забезпечення людських ресурсів на виборах, урегулювання конфліктів, вирішення скарг, тлумачення законодавства. Тестування впливу тренінгу на розвиток навичок співробітників ЦВК буде проведено на виборах в 2009 році.

*Бажані форми участі в проєкті:*

- надати Секретаріату пропозиції щодо здійснюваного проєкту за допомогою Асоціації;
- якщо у вас є бажання читати лекції на семінарах-тренінгах, що організуються Секретаріатом, повідомте нас щодо сфери професійної діяльності та знання іноземних мов можливих тренерів.

### **8. ПРОФЕСІЙНИЙ ВИБОРЧИЙ СЛОВНИК**

Словник термінів з виборів доступний на 12 мовах: албанській, азербайджанській, боснійській, англійській, французькій, угорській, німецькій, латиській, польській, російській, іспанській, турецькій. В інтересах ширшого використання словника, необхідно перекласти його й іншими мовами.

*Бажані форми участі в проєкті:*

- ми будемо вдячні за допомогу тих держав-членів Асоціації, на мови яких поки не перекладалися словникові терміни.

### **9. ВСЕСВІТНІЙ ДЕНЬ ВИБОРІВ**

Учасники Третьої Глобальної конференції організаторів виборів у м. Шиофок виступають з ініціативою проводити в перший четвер лютого кожного року акцію під назвою «Всесвітній день виборів». Вона спрямована на те, щоб щорічно підтверджувати нашу переконаність у незворотності демократичних процесів; інформувати громадськість про нові досягнення й виклики, пов'язані з різними типами виборчих систем; звертати увагу парламентів, урядів, політиків, державних і світових діячів на свою керівну роль у заохоченні демократії й високого рівня явки виборців; щоб молоді люди, які голосують уперше, стали прихильниками демократичних цінностей.

Експерти, які брали участь у нараді, прийняли зобов'язання щорічно виступати в себе на батьківщині й у міжнародних організаціях з ініціативою відзначити Всесвітній день виборів. Вони також підкреслюють, що міжнародні організації, такі як ООН, підтримують цю ініціативу. У Всесвітній день виборів організатори проводитимуть наради та різні заходи, підкреслюючи важливість виборів. Надалі вони приділятимуть увагу історії виборів і демократії, а також питанням організації чесних і прозорих виборів. Організатори повинні запрошувати на ці заходи тих, хто голосує вперше, міжнародних гостей і представників ЗМІ.

Після проведення конференції в м. Шиофок Секретаріат розпочав співпрацю з представниками Угорщини в Парламентській Асамблеї Ради Європи з метою висунування Раді Європи пропозиції про рекомендацію відзначити Всесвітній день виборів. Відповідно до пропозиції Парламентська Асамблея просить Комітет міністрів підтримати цю ініціативу і поставити її на порядок денний Генеральної Асамблеї Об'єднаних Націй. У ряді країн-учасниць АОВЕ був відзначений Всесвітній день виборів в 2006–2008 роках.

*Бажані форми участі в проєкті:*

- відзначити Всесвітній день виборів у вашій країні;
- надати інформацію та матеріали про святкові заходи у Всесвітній день виборів (на сьогодні ми отримали інформацію з Боснії та Герцеговини).

## 10. ВИДАННЯ АОВЕ «ВИБОРИ В ЄВРОПІ»

П'ятий номер журналу «Вибори в Європі» присвячений 16-й Конференції АОВЕ і містить виступи учасників конференції. Журнал видається російською та англійською мовами. Головний редактор журналу, пан Іштван Жуффа відповідає за зміст і розповсюдження журналу, за підтримки членів Виконавчої Ради АОВЕ. Центральна виборча комісія Російської Федерації надала підтримку в друкуванні п'ятого номера журналу.

*Бажані форми участі в проекті:*

- надати пропозиції з поліпшення змісту й зовнішнього вигляду журналу.

## 11. Наступні дії у зв'язку з Декларацією принципів проведення міжнародного спостереження за виборами та звід правил для міжнародних спостерігачів

Декларація принципів проведення міжнародного спостереження за виборами та звід правил для міжнародних спостерігачів був підписаний у жовтні 2005 р. у Нью-Йорку. Декларацію підписали міжнародні професійні організації (включаючи АОВЕ, Венеціанську

Комісію, Європейську Комісію, Парламентську Асамблею Ради Європи, IFES, Міжнародну IDEA, ОБСЄ). Було б корисно обговорювати питання й досвід здійснення цих принципів на практиці. З ініціативи Секретаріату 15 держав-членів доклали зусилля й переклали текст Декларації своєю мовою.

Наступна зустріч у зв'язку з Декларацією принципів проведення міжнародного спостереження за виборами проведеться 8 жовтня. Учасники зустрічі обговорюватимуть наступні теми: способи спостереження за виборами, рамки і строки місій, участь жінок і ефективні засоби спілкування, координації між організаціями, які підписали Декларацію.

*Бажані форми участі в проекті:*

- перекласти текст Декларації своєю рідною мовою;
- поширювати Декларацію у своїй країні.

\*\*\*

*Докладніші відомості про вищезгадані проекти й можливості співробітництва можна одержати від*  
Секретаріату  
**+36-1-354-0265 aceeeo(d),aceeeo.org**

## РОБОЧИЙ ПЛАН НА 2008–2009 рр.

Відповідно до стратегії нашої Асоціації на 2006–2010 рр., схваленої Генеральною Асамблеєю 2 вересня 2006 року в м. Юрмалі (Латвія), Асоціація має намір здійснити наступні цілі в майбутні п'ять років:

1. Активізувати участь громадян у виборчих процесах.
2. Заохочувати обмін виборчим досвідом у світі.
3. Підтримувати демократичний розвиток у Європі.
4. Сприяти трансформації Асоціації в європейську організацію.

У 2008 році варто приділяти особливу увагу реалізації наступних професійних, організаційних цілей і проектів:

### ПРОФЕСІЙНІ ЦІЛІ

1. Провести підготовчу роботу для суб'єктів виборчого процесу.
2. Підвищити рівень поінформованості про проекти в галузі правової культури громадян, передусім тих, хто голосує вперше.
3. Сприяти місіям спостереження за виборами у світі.
4. Зміцнити співробітництво з іншими міжнародними організаціями з обміну інформацією та проектами.
5. Виконати роль Регіонального науково-дослідного центру при Мережі для обміну знаннями в галузі виборів АСІ, відповідальної за Європу.
6. Зміцнювати співробітництво з НВО й організаціями виборів інших європейських країн.
7. Розвивати діяльність Документаційного центру і забезпечити доступ до його матеріалів.

### ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЦІЛІ

1. Зміцнення фінансової стабільності Асоціації.
2. Пошук міжнародних спонсорів.
3. Активізувати участь держав-членів АОВЕ в діяльності

Асоціації, створити мережу експертів (наукові заклади, університети держав-членів АОВЕ).

4. Налагодити тісніші зв'язки з європейськими виборчими органами.

### ПРОЕКТИ

1. Проекти в галузі підвищення правової культури молоді.
2. Створення нового дизайну і нової структури веб-сайту Асоціації.
3. Всесвітній день виборів.
4. Академія виборчих експертів.
5. Журнал АОВЕ: «Вибори в Європі».
6. Семінар-тренінг для організаторів виборів Молдови.
7. Видання матеріалів семінару-тренінгу, проведеного для організаторів виборів Молдови.
8. Дослідний проект з тренінгу організаторів виборів Боснії та Герцеговини в співробітництві АОВЕ і Міжнародного учбово-дослідницького Центру з виборів.
9. Професійний виборчий словник.
10. VoteMatch-2009 (проект з підвищення правової культури виборців перед виборами до Європарламенту).
11. Участь у глобальному дослідженні питань виборчих суперечок.
12. Наступні дії у зв'язку з Декларацією принципів проведення міжнародного спостереження за виборами та звід правил для міжнародних спостерігачів.

### Щорічне засідання Виконавчої Ради та конференція:

1. Щорічна конференція в 2008 р. (м. Констанца, Румунія).
2. Засідання Виконавчої Ради в 2009 р.
3. Щорічна конференція в 2009 р.



## Вибори як предмет політологічного аналізу

*Предметом політичної науки у виборчому процесі є самі вибори як частина політичного процесу, виборчі системи, різні форми політичної участі та представництва, політичні організації і конфлікти, процеси прийняття державних рішень, що впливають на хід, результати і наслідки виборів.*



**Броніслав  
РАЙКОВСЬКИЙ,**  
кандидат  
політичних наук, член  
Центральної  
виборчої комісії

За допомогою виборів волевиявлення громадян перетворюється на державну владу. Вибори – сполучна ланка між суспільством і державою. Для громадян парламент є не тільки органом державної влади, а й установою представництва їх інтересів. З погляду політичних партій, вибори – це механізм, котрий визначає участь громадян у державній владі в тій мірі, в якій вона може здійснюватися парламентом. З погляду кандидатів, вибори визначають не тільки їх шанси на участь у формуванні державної волі, а й те, чи вдасться їм, одержавши депутатський мандат, зайняти, як правило, добре оплачувану посаду. Оскільки депутати є, звичайно, професійними політиками, то вибори визначають також їх шанси у професійній сфері. Не було б особливих проблем, якби шанси політичних партій або кандидатів залежали винятково від вотуму виборця. Адже в цьому і полягає зміст виборів, щоб виборець визначив успіх тієї чи іншої партії або кандидата. Тим часом вотум виборця – це лише одна з умов успіху або невдачі на виборах. Другою, а іноді й більш значущою умовою, є належне законодавче регулювання виборчих відносин. Приміром, введення мажоритарної виборчої системи англійського зразка замість пропорційної системи може означати навіть для серйозних опозиційних політичних сил і партій, що їх представляють, практичну відсутність шансів перемогти на виборах [1]. Однак рішення на користь тієї чи іншої «виборчої системи» не є єдиним визначальним критерієм, на який опирається законодавець у сфері регулювання виборчих відносин. Вибори – це розтягнутий у часі процес, і сам виборчий акт є лише незначною його частиною. Як юридичний інститут вибори припускають такі етапи, як підготовка виборів (від пропозиції кандидатур до ви-

сування кандидатів), передвиборна агітація, тобто сама передвиборна боротьба, фінансування виборчих кампаній, визначення умов успішного проведення виборів; безпосередньо процедура голосування, підбиття підсумків виборів і, нарешті, схвалення результатів виборів тими, кого обрали. Щодо кожного з цих етапів можуть бути прийняті законодавчі рішення, вигідні або не вигідні для окремих партій та їх прихильників.

Проте визначальну роль у правовій регламентації цих процедур відіграють знову-таки політичні партії, представлені в парламенті, оскільки відповідні рішення, як правило, трансформуються у форму закону. Таким чином, вони побічно визначають свої власні шанси та шанси своїх конкурентів на виборах. Очевидно, тут має місце складна дилема. Якщо розуміти правову регламентацію виборів як установлення порядку, що визначає умови конкурентної боротьби – а так воно й є, то фактично правила змагання визначають найсильніші конкуренти. Ні в економіці, ні в політиці це не може вважатися раціональним підходом.

При вивченні виборів предметом дослідження в політології є такі аспекти:

**принципи демократичних виборів;  
виборчі системи, їх особливості та  
роль у формуванні політичних систем і процесів;**

**трансформація результатів волевиявлення у владні повноваження (системи розподілу владних функцій);**

**учасники виборчого процесу: суб'єкти, об'єкти, дуалістичний характер суб'єкт-об'єктних відносин у виборчому процесі.**

Виділяється п'ять головних принципів, дотримання яких визначає демократичність виборів.

*Визначальну роль у правовій регламентації виборчих процедур відіграють політичні партії, представлені в парламенті, оскільки відповідні рішення, як правило, трансформуються у форму закону. Таким чином, вони побічно визначають свої власні шанси та шанси своїх конкурентів на виборах. Очевидно, тут має місце складна дилема. Якщо розуміти правову регламентацію виборів як установа порядку, що визначає умови конкурентної боротьби – а так воно й є, то фактично правила змагання визначають найсильніші конкуренти. Ні в економіці, ні в політиці це не може вважатися раціональним підходом.*

**Принцип загальності виборів** стосується, насамперед, участі у виборах. Зазначу, що коло осіб, які володіють правом голосу, з часом дедалі більше розширювалося. Вибори ставали все більше «загальними». У середині XIX століття виборче право надавалось особам, які мали власну справу (особи не найманої праці), тому що саме вони за допомогою податків забезпечували діяльність держави (фактично це були тільки чоловіки). Відповідно, віковий виборчий ценз був досить високим. Потім право голосу було поширено на всіх чоловіків, і віковий виборчий ценз знизився. Починаючи з 1900-х років, повільно, але неухильно пробивало собі дорогу виборче право для жінок. Сьогодні спірним залишається практично лише питання про поширення виборчого права на жителів, що не є громадянами держави, а також про встановлення адекватного мінімального вікового порога.

**Принцип прямих виборів** покликаний запобігти перекручуванню волевиявлення виборця третіми особами, які можуть неправильно зробити вибір між висунутими кандидатами від якої-небудь однієї партії або навіть від усіх партій. Цей принцип виборчого права є загальнопоширеним. Навіть там, де теоретично він не діє (наприклад, на виборах американського президента), принцип прямих виборів реалізується на практиці. Він не зачіпає, однак, використання так званих фіксованих списків. При такій системі виборці можуть голосувати тільки за список у цілому й обрати тим самим кандидатів у тій послідовності, в якій вони зазначені політичною партією.

Існують два різновиди непрямих виборів: непрямі й багатоступеневі. Непрямі вибори припускають, що члени представницького органу або одноособовий виборний орган обираються вибірниками – особами, спеціально обраними для здійснення виборів до відповідного органу. Наприклад, у США громадяни обирають виборців, які, у свою чергу, обирають президента країни. Вони перестають бути виборцями відразу після того, як проголосували.

У ході багатоступневих виборів обирається спочатку один орган, що потім уже сам обирає інший орган іншого рівня. Наприклад, у Китаї депутати зборів народних представників провінцій, міст центрального підпорядкування та міст, що мають районний розподіл, обираються зборами народних

представників на щабель нижче, тобто формуються на основі багатоступневих виборів [2]. В Австрії Федеральна Рада (верхня палата парламенту) формується на основі двоступневих виборів: членів цієї палати обирають ландтаги земель. В історії можна знайти приклади непрямих багатоступневих виборів. Зокрема, в Росії на виборах до Державної Думи в період 1905–1917 років робітники та селяни обирали виборців, які також обирали виборців, і т.ін. І лише виборці третього ступеня від робітників і виборці четвертого ступеня від селян обирали депутатів. Приклади непрямих багатоступневих виборів існують також в історії Франції й Португалії.

Більш двозначним може бути ставлення до **принципу вільних виборів**. З одного боку, він повинен гарантувати виборцеві свободу здійснення волевиявлення на виборах; цій меті слугує також принцип таємних виборів або, точніше, таємниці голосування. Однак, з іншого боку, свобода стосується і процесу формування волі виборця. Тим часом законний інтерес політичних партій і кандидатів полягає в тому, щоб схилити громадян на свій бік. В умовах тривалої передвиборної боротьби виборці перебувають під впливом конкуруючих політичних груп, які намагаються вплинути на волевиявлення громадян на виборах. З урахуванням цієї обставини необхідно розрізняти законний і незаконний вплив. Можна говорити про офіційний і неофіційний вплив на виборців. До останнього належить вплив через політичні партії, громадські організації, церкву, підприємців тощо. Це, в принципі, допустимо і може порушувати свободу вибору лише в тому випадку, коли матиме характер цілеспрямованого примусу. Використання ж офіційного впливу, навпаки, принципово порушує принцип свободи вибору. Держава, легітимність якої відбувається у виборчому процесі, не має права впливати на нього. Йдеться, по суті, про державну передвиборну рекламу, що має бути заборонена. Але, з іншого боку, оскільки державні органи повинні висвітлювати свою діяльність і в період передвиборної боротьби, а посадові особи також можуть ставати кандидатами і займатися передвиборною агітацією, то, наприклад, у Німеччині Федеральний конституційний суд диференціював припустиму публічну роботу уряду та заборонену передвиборну рекламу, а безпосередньо для періоду перед-

виборної боротьби встановив досить суворі вимоги [3]. Свобода вибору припускає також свободу висування кандидатів і наявність виборчої альтернативи. Однак вона не скасовує фіксовані списки.

Сенс **принципу таємності** виборів полягає в тому, щоб гарантувати свободу ухвалення рішення виборцем. Цей принцип вимагає, щоб волевиявлення проходило не під контролем, і щоб ухвалене рішення згодом не могло бути співвіднесене з конкретною особою. Він може бути порушений тільки в тому випадку, коли виборець не в змозі самотійно здійснити виборче право, наприклад через фізичні вади.

Найгострішим у політичному сенсі є **принцип рівних виборів**. Гострота цього питання зумовлена тим, що рівність на виборах має безпосереднє відношення до демократії, хоча виборче право водночас припускає конкуренцію. Той факт, що вибори повинні бути рівними, висуває вимогу рівності до всього виборчого процесу і всіх його учасників: виборців, кандидатів і тих, хто має право на їх висування. Водночас принцип рівності відноситься і до умов участі у виборах і до порядку їх проведення, включаючи передвиборчу боротьбу, голосування, аж до встановлення результатів виборів.

Найважливішим наслідком проголошення рівності є те, що в демократії кожен наділений правом голосу, незалежно від свого соціального стану, рівня доходу, статі, освіти тощо, має рівне право голосу і, відповідно, право вибору. Ні економічна самотійність, як у XIX столітті, ні участь у формуванні фонду податкових надходжень, як при «трикласовому» виборчому праві, що діяло в Пруссії до 1918 року, ні рівень освіти, що призводив у Англії аж до середини XX століття до подвійного вотуму для професорів в університетських виборчих округах, не дають змоги проводити диференціацію виборчих прав при дотриманні принципу рівності. Диференціація, прийнятна у фактичних соціальних відносинах, неприпустима у виборчому праві.

У США, приміром, також у декількох штатах аж до 1964 року практикувалося створення нерівних виборчих округів, де дозволяли обирати більше депутатів від консервативно налаштованого сільського населення, ніж від тієї ж кількості городян-виборців (причому, в окремих випадках у сільських виборчих округах проживало майже вдвічі

менше виборців, ніж у міських) [4]. І тільки в 1964 році за рішенням у справі *Reynolds v. Sims* Верховний Суд США фактично заборонив таку практику [5].

Однак кожен виборець не просто володіє одним голосом (за принципом одна людина – один голос); кожен голос повинен мати таку ж цінність, як і інші. Пов'язані з цим проблеми найбільш чітко проявляються в різних виборчих системах.

Те саме можна сказати і щодо кандидатів, і тих, хто має право висування кандидатів на виборах, тобто, по суті, політичних партій: до всіх необхідне однакове ставлення. Труднощі періодично виникають у кандидатів в одномандатних виборчих округах, як в англійській системі, а також у змішаних, коли «персональний вибір» поєднується з принципом пропорційності. Рівні виборчі шанси претендентів припускають наявність рівних за величиною виборчих округів. Оскільки вибори є найбільш масштабним процесом розподілу публічної влади, то розподіл країни на виборчі округи повинен орієнтуватися на адміністративно-територіальний поділ. Відтак виборчі округи ніколи не можуть бути абсолютно рівними. Відповідно до чинного законодавства ФРН, при відхиленні в 15 відсотків від чисельності населення рекомендується, а при відхиленнях в 25 відсотків вимагається в обов'язковому порядку зробити новий перерозподіл виборчих округів [6].

Останнім часом все більше прихильників здобуває ідея включення до цього переліку **принципу періодичності проведення виборів**. У законодавстві деяких країн зазначений принцип уже закріплений [7]. Принцип періодичності виборів, поряд з іншими, закріплений у Декларації «Про критерії вільних і чесних виборів», прийнятій у Парижі 26 березня 1994 року на 154 сесії Ради Міжпарламентського Союзу. Стаття 1 Декларації проголошує: «У будь-якій державі повнота влади може виникати тільки з волевиявлення народу, вираженого на справді вільних і справедливих виборах, що організовуються через регулярні періоди на основі загального, рівного й таємного голосування» [8]. Хоча ця Декларація не є документом, обов'язковим для виконання, однак вона має значну моральну силу, оскільки була схвалена одногослоно на сесії Ради Міжпарламентського Союзу, а під час голосування були присутні й підтримали

*Найважливішим наслідком проголошення принципу рівних виборів є те, що в демократії кожен наділений правом голосу, незалежно від свого соціального стану, рівня доходу, статі, освіти тощо, має рівне право голосу і, відповідно, право вибору. Рівні виборчі шанси претендентів припускають наявність рівних за величиною виборчих округів. Оскільки вибори є найбільш масштабним процесом розподілу публічної влади, то розподіл країни на виборчі округи повинен орієнтуватися на адміністративно-територіальний поділ. Відтак виборчі округи ніколи не можуть бути абсолютно рівними.*

Декларацію представники 112 країн світу.

Другим напрямом політологічного аналізу виборів є дослідження виборчих систем. Зазвичай за основу класифікації виборчих систем та їх подальшого дослідження беруться мажоритарна та пропорційна виборчі системи. Справді, мажоритарну і пропорційну системи можна розглядати в історичному плані як два основних типи виборчих систем. Однак у сучасних умовах мажоритарна система втрачає такий статус. Пропорційна виборча система, як засвідчує історична ретроспектива, починає застосовуватися тоді, коли з'являються політичні партії, оскільки вона припускає висування кандидатів за списками, відтак партії значною мірою стають організаторами виборчого процесу. Таким чином, пропорційна система виявляється адекватною для держав, у яких партії на практиці організують політичне життя суспільства.

Мажоритарна система виникла історично раніше. Це найбільш природний, якщо не єдино можливий, варіант виборчої системи для того часу, коли політичні партії були відсутні. На відміну від пропорційної, вона сприяє реалізації місцевих інтересів, коли в парламенті представлений виборчий округ, а не політичний напрям. Але це не виключає об'єднання парламентарів-одномумців із різних виборчих округів. З таких об'єднань згодом і виникли фракції, а потім і політичні партії.

У виборчому процесі сьогодні принцип вибору політичного курсу домінує над принципом «персонального обрання». Вирішальне значення має питання не про те, який виборчий округ представляє депутат, а до якої партії або фракції він належить. У тих країнах, де практикується мажоритарна система, власне кажучи, домінує її функція формування парламентської більшості. Ця система повинна гарантувати більшість голосів певної партії в парламенті навіть тоді, коли відсутня відповідна більшість серед виборців. Таке можливо лише в тому випадку, якщо значна частина поданих голосів залишиться без уваги, тобто не буде мати значення при розподілі мандатів. У кожному виборчому окрузі голоси, подані за одного або кількох кандидатів, які програли, не враховуються.

За мажоритарної системи навіть більш слабка з двох партій теоретично може здобути перемогу над своєю суперницею. І визначальним критерієм буде не кількість голосів

загалом по країні, а сума результатів (перемог) по виборчих округах, хоча в деяких виборчих округах вона матиме досить скромні результати.

Існує цілий ряд інших систем, які дають змогу формувати дієспроможну парламентську більшість, наприклад, поділ країни на багатомандатні виборчі округи. Розподіл мандатів у таких округах відбувається пропорційно числу набраних голосів. Блокуючий ефект у такій системі залежить від числа кандидатів у виборчому окрузі. Чим їх менше, тим більше голосів, не придатних для подальшого використання, тобто, фактично, марних. Кінцевим варіантом цього ряду є мажоритарна система англійського типу. З технічної точки зору, вона також являє собою пропорційну систему виборів.

У сучасному світі існує багато різновидів виборчих систем, кожна з яких утверджується в окремій країні під впливом рівня соціально-політичного розвитку, політичних і культурних традицій, конкретної ситуації тощо. Якщо в різних країнах є різні політичні культури, різні історії, то різними повинні бути і системи організації державної влади, відмінності повинні мати й виборчі системи (а система організації державної влади та виборча система багато в чому є відбиттям національної політичної культури і національної історії). Максимальне врахування національних особливостей є однією з найважливіших умов ефективності форми обраної системи.

У свою чергу, різні елементи виборчих систем перебувають у тісному взаємозв'язку, і їх позитивні й негативні властивості виявляються більшою чи меншою мірою залежно від того, в якій комбінації вони застосовуються. Один і той самий елемент виборчої системи в різних умовах може привести до зовсім різних наслідків (приміром, сприяти розвитку, або, навпаки, згортанню партійної системи).

Сучасні дослідники пропонують класифікувати виборчі системи за трьома основними ознаками: тип виборчого округу, об'єкт голосування, спосіб голосування [9].

Переваги і недоліки різних виборчих систем широко обговорюються в сучасній літературі. Вважається вже математично доведеним, що ідеальної демократичної процедури проведення виборів не існує. Математики зазвичай звертають увагу на те, що при виборі більш ніж із двох кандидатур жоден із варі-

*У виборчому процесі сьогодні принцип вибору політичного курсу домінує над принципом «персонального обрання». Максимальне врахування національних особливостей є однією з найважливіших умов ефективності форми обраної системи. У свою чергу, різні елементи виборчих систем перебувають у тісному взаємозв'язку, і їх позитивні й негативні властивості виявляються більшою чи меншою мірою залежно від того, в якій комбінації вони застосовуються. Один і той самий елемент виборчої системи в різних умовах може привести до зовсім різних наслідків (приміром, сприяти розвитку, або, навпаки, згортанню партійної системи).*

Таблиця. Класифікація виборчих систем

| Виборча система             | Виборчі округи                | Голосування за кандидатів чи за партії | Спосіб голосування   |
|-----------------------------|-------------------------------|--|--|
| Мажоритарна                 | Одномандатні                  | За кандидатів                          | Категоричний   |
| Мажоритарно-преференційна   | Одномандатні                  | За кандидатів                          | Преференційний   |
| Єдиного голосу без передачі | Багатомандатні                | За кандидатів                          | Категоричний   |
| Блокова                     | Багатомандатні                | За кандидатів                          | Схвалюючий   |
| Кумулятивний вотум          | Багатомандатні                | За кандидатів                          | Кумулятивний   |
| Єдиного голосу з передачею  | Багатомандатні                | За кандидатів                          | Преференційний   |
| Закритих партійних списків  | Багатомандатні                | За партії                              | Категоричний   |
| Відкритих партійних списків | Багатомандатні                | За партії і за кандидатів              | За партії категоричний, за кандидатів – можливі різні варіанти |
| «Панашування»               | Багатомандатні                | За кандидатів і (фактично) за партії   | Схвалюючий   |
| «Персоналізована» змішана   | Багатомандатні й одномандатні | За партії і за кандидатів              | Категоричний   |
| «Додаткових представників»  | Одномандатні й багатомандатні | За кандидатів і (фактично) за партії   | Категоричний   |

*Вважається вже математично доведеним, що ідеальної демократичної процедури проведення виборів не існує. Очевидно, що переваги і недоліки тієї або іншої системи не мають абсолютного характеру, а пов'язані з конкретними обставинами, в яких певна система застосовується.*

антів голосування не забезпечує точного врахування волі голосуючих. Водночас існує ще безліч інших факторів, завдяки яким неможливо сказати, яка з виборчих систем є найкращою. Очевидно, що переваги і недоліки тієї або іншої системи не мають абсолютного характеру, а пов'язані з конкретними обставинами, в яких певна система застосовується.

Неодноразово відзначалося, що при обранні виборчої системи вирішальну роль відіграє співвідношення пріоритетів: якщо пріоритетом ставиться формування стабільного ефективного уряду, перевага віддається мажоритарній системі; якщо ж робиться акцент на адекватному представництві в парламенті інтересів різних груп населення – пропорційній. Багато в чому це залежить від характеру взаємин законодавчої та виконавчої влади. У тому випадку, коли уряд формується парламентом, важливе значення має формування в парламенті стійкої більшості. Наприклад, в основі відомої статті К. Поппера, у якій критикується пропорційна виборча система [10], лежить теза про те, що головне питання парламентських

виборів – це питання про зміну уряду. Тоді як у президентських республіках, де уряд меншою мірою залежить від парламентської більшості, важливішим стає питання про адекватне представництво в парламенті інтересів різних груп населення.

При більш загальній постановці проблеми можна сказати, що одним із найважливіших факторів, що впливають на вибір виборчої системи, є функції, виконувані представницьким органом. І це є наступним напрямом політологічного аналізу виборів. Тут на перший план виступають такі фактори, як форма демократичного правління: парламентська, президентська чи парламентсько-президентська (змішана); особливості формування більшості і уряду; наявність розвиненої опозиції та законодавче закріплення її прав тощо. Щодо класифікації систем демократичного правління сьогодні у дослідників немає єдиної думки.

В юридичній науці протягом тривалого часу було прийнято ділити системи правління демократичних держав на президентські і парламентські. Існування цих двох

При більш загальній постановці проблеми можна сказати, що одним із найважливіших факторів, що впливають на вибір виборчої системи, є функції, виконувані представницьким органом. Неодноразово відзначалося, що при обранні виборчої системи вирішальну роль відіграє співвідношення пріоритетів: якщо пріоритетом ставиться формування стабільного ефективного уряду, перевага віддається мажоритарній системі; якщо ж робиться акцент на адекватному представництві в парламенті інтересів різних груп населення – пропорційній. Багато в чому це залежить від характеру взаємин законодавчої та виконавчої влади.

типів ніхто не бере під сумнів. Заперечення викликають критерії класифікації і, як наслідок цього, – кількість виведених типів та їх ознаки. Три десятиліття тому політологи почали відмовлятися від традиційного розподілу на два типи й істотно переглянули класифікацію. Як пише один із західних дослідників, «парламентсько-президентська дихотомія провалилася» [11]. Одні автори наполягають на існуванні трьох типів (президентський, парламентський, напівпрезидентський), інші – п'яти типів (президентський, парламентський, президентсько-парламентський, прем'єрсько-президентський, асамблейно-незалежний). Не всі погодилися з відмовою від дихотомічно-

го розподілу систем правління. Як відзначав М. Дюверже, юристи «продовжують шанувати тільки дві священні корови – парламентський режим і президентський режим» [12]. Немає єдності й у стані політологів.

У контексті проведення політичної реформи аналіз цих факторів набуває особливого значення для дослідження політичних процесів у сучасній Україні.

Нарешті, для якісного політологічного аналізу необхідно приділити увагу дослідженню взаємовідносин і ролі учасників виборчого процесу: громадян, влади, політичних партій, громадських організацій.

## Література

1. Майер Ханс. Избирательное право как инструмент распределения власти. Политические права и свободные выборы: Сборник докладов. – М.: Институт права и публичной политики, 2005. – С. 18–19.
2. Китайская Народная Республика. Конституция и законодательные акты. – М., 1984. – С. 47.
3. Майер Ханс. Избирательное право как инструмент распределения власти. Политические права и свободные выборы: Сборник докладов. – М.: Институт права и публичной политики, 2005. – С. 21.
4. Wilson J.O. American Government. Lexington-Toronto. – 1992. – P. 652.
5. Див.: Автономов А.С. Правовая онтология политики (к построению системы категорий). – М.: 1999. – С. 286.
6. Майер Х. Избирательное право как инструмент распределения власти. Политические права и свободные выборы: Сборник докладов. – М.: Институт права и публичной политики, 2005. – С. 23.
7. Автономов А.С. Правовая онтология политики (к построению системы категорий). – М.: 1999. – С. 285.
8. О критериях свободных и справедливых выборов. – М., 1994. – С. 6.
9. Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. – Независимый ин-т выборов. – М.: Аспект Пресс, 2005. – 334 с.
10. Поппер К. Пропорциональная система противоречит демократии // Журнал о выборах. – 2004. № 4. – С. 55–57
11. Daly S. The Ladder of Abstraction: A framework for the Systematic Classification of Democratic Regime Types // Politics. – 2003. – Vol. 23 (2). – P. 96.
12. Цит. за: Semi-Presidentialism in Europe. Ed. by R. Elgie. – Oxford: Oxford University Press, 1999. – P. 7.

## Політичні партії та виборчі системи: спроби конституційної інженерії у контексті сучасного конституціоналізму

*Сама по собі конституційна інженерія може свідчити як про процеси модернізації конституційної системи, так і про спроби політичного істеблішменту свавільно впливати на хід розвитку суспільно-політичних інституцій без урахування закономірностей їх розвитку.*



**Михайло САВЧИН**,  
кандидат юридичних  
наук, доцент,  
завідуючий кафедрою  
Закарпатського  
державного  
університету

Виборчі системи часто розглядають як засіб конституційної інженерії [1], який дозволяє модифікувати політичну систему суспільства та вплинути на функціонування інститутів влади. У вітчизняній літературі цим питанням присвячено праці О. Барабаша, В. Кампа, Ю. Ключковського, В. Ковтунця, І. Кресіної, Р. Максакової, Є. Перегуди, В. Погорілка, М. Рябова, М. Ставнійчук, В. Співака, В. Федоренка та інших. У зарубіжній літературі цим проблемам приділено увагу в працях Ф. Бенетона, Ю. Габермаса, К. Гессе, М. Дюверже, К. Лійпгарта, Х. Лінца, А. Лінсета, К. Льовенштайна, Г. Маєра, Я.-В. Мюллера, П. Нісена, Дж. Сарторі, Г. Франкенберга, А. Шайо та інших. Сама по собі конституційна інженерія може свідчити як про процеси модернізації конституційної системи, так і про спроби політичного істеблішменту свавільно впливати на хід розвитку суспільно-політичних інституцій без урахування закономірностей їх розвитку тощо.

До цієї проблеми у вітчизняній конституційній доктрині підходять по-різному<sup>1</sup>. Можна виділити, принаймні, такі основні підходи дослідження проблем ефективності і справедливості виборчих систем у контек-

сті сучасної доктрини конституціоналізму: 1) позитивістський підхід (Р. Максакова, В. Погорілко); 2) політико-правовий (В. Ковтунець, І. Кресіна, Є. Перегуда, М. Рябов); 3) інтегративної юриспруденції (О. Барабаш, В. Кампо, В. Ковтунець) або спроб відходу від позитивізму останнім часом (М. Ставнійчук, В. Федоренко).

Аналіз таких взаємопов'язаних феноменів, як свобода політичної діяльності партій та виборчі системи у контексті демократичних стандартів врядування, зумовлює використання не лише інструментарію позитивістської доктрини права, котра переважно ще панує в Україні. Використання інструментарію природно-правової, соціологічної, етичної конституційних доктрин дає змогу комплексно підійти до проблеми сумісності функціонування політичних і виборчих систем відповідно до цінностей та принципів сучасного конституціоналізму. У контексті постмодерного дискурсу проблематика конституційної інженерії політичної демократії лежить у площині вирішення таких дилем: 1) прав людини та суверенітету народу; 2) ефективності і могутності публічної влади та демократичних засад змагальності (кон-

<sup>1</sup> Слід відмітити тенденцію розширення комплексного дослідження інститутів безпосередньої демократії відомими вітчизняними конституціоналістами та політологами. Див. напр. праці: Виборче право України. Навчальний посібник / За ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук. – К.: Парламентське видавництво, 2003; Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. – К.: ІДП НАН, 2001; Основи демократії / За ред. А. Колодія. – К., 2002; Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдум в Україні: історія та сучасність: Монографія. – К.: ІДП НАН, 2000; Романюк А., Шведа Ю. Партії та електоральна політика. – Львів, 2005 тощо.

курентції) політичних партій; 3) забезпечення підзвітності і підконтрольності публічної влади та легітимності механізму формування і вираження політичної волі народу.

Після Помаранчевої революції в Україні спостерігаються процеси трансформації політичної системи. Сьогодні виборчі системи аналізують з точки зору ефективності та дієвості. Під ефективністю виборчої системи розуміють її вплив у контексті конституційної інженерії – посилення структуризації політичної системи суспільства, забезпечення реального представництва різних верств населення, формування ефективно діючого уряду та системи ефективного контролю народу над урядом. Під дієвістю виборчої системи розуміють забезпечення чесних і відкритих виборів, результати яких повинні встановлюватися відповідно до європейських демократичних стандартів.

У цій статті автор має намір проаналізувати ефективність та дієвість виборчих систем з точки зору верховенства права, верховенства прав людини й основоположних свобод, забезпечення функціонування ефективного та підконтрольного народові уряду.

#### Демократія та політична система у контексті концепції конституціоналізму

На думку французького політолога Ф. Бенетона, ліберальна демократія будується на основі свободи кожного, а тому вона передбачає рівний доступ кожного до процесу управління, чому найкраще відповідає мажоритарний принцип. Обмеженість політичного правління сприяє попередженню політичних конфліктів всередині політичних інститутів, оскільки повинні бути гарантовані права опозиції, що є умовою нормального функціонування демократії [2].

В умовах процесу здійснення влади існують династичний, корпоративний та демократичний різновиди політичного наступництва. Відповідно до цього політична система постійно адаптується до нових соціальних цілей та створює нові інститути, що забезпечують канали зворотних зв'язків між урядом і населенням. У складно стратифікованому (політичному) суспільстві існують різні форми вирішення суперечностей – модернізація,

трансформація, модифікація. У точці біфуркації динаміки політичної системи такі механізми бувають недостатніми, що може стати причиною політичного конфлікту у формі революції, політичної кризи, реформи [3]. Тому важливим здається конституювання політичної системи та політичних інститутів у вигляді формального закону, найвищим ступенем нормативності якого слугує саме конституція.

Таким чином, справедливим вбачається підхід німецького конституціоналіста К. Гессе, який вважає, що в сучасних умовах принцип мажоритарності в структурі демократичного устрою зумовлений підпорядкуванням політичного процесу праву (режиму конституційності), тобто цілям «раціоналізації політичного процесу», який здійснюється за чіткими, стійкими і передбачуваними правилами.

За такої умови учасники політичного процесу зв'язані конституційним порядком у тому сенсі, що цей процес повинен відбуватися гласно, відкрито та відповідати критеріям наочності, що створює засади державної легітимності. Легітимність влади більшості здійснюється таким чином, щоб забезпечити рівні можливості і захист меншості (опозиції), свободу і гласність політичного процесу. Сьогодні політичний процес звужується певними політичними рамками, зумовленими необхідністю виконання державою певних соціальних зобов'язань, якими вона зв'язана конституцією та поточним законодавством [4].

Принцип мажоритарності (більшості) як основи прийняття зобов'язуючих колективних рішень необхідно доповнювати критерієм компетентності. Згідно з формулою компетентності прийняття більшістю правильного рішення прямо залежить від рівня їх компетентності. І тут спостерігається пряма кореляція: якщо рівень компетентності більшості становить умовно нижче середнього 0,5, то чим більше проголосувало за це рішення, тим більше воно наблизатиметься до нуля за рівнем своєї компетентності, і навпаки<sup>2</sup>. Рівень компетентності владних рішень сьогодні впливає на ступінь легітимності влади.

<sup>2</sup> Спираючись на думку французького філософа і математика графа Кондорсе, Р. Даль наводить таку формулу рівня компетентності за Д. Блеком:  $vh-k/(vh-k+eh-k)$ , де  $h+k$  – це сукупність членів, що приймають рішення, а  $v$  (verite) і  $e$  (erreur) – імовірність того, що кожний член правий або помиляється, при  $e+v=1$ . Ця формула нижче дасть змогу визначити рівень компетентності рішення Верховної Ради щодо конституційного закону № 2222-IV.

*В умовах процесу здійснення влади існують династичний, корпоративний та демократичний різновиди політичного наступництва. Відповідно до цього політична система постійно адаптується до нових соціальних цілей та створює нові інститути, що забезпечують канали зворотних зв'язків між урядом і населенням. У складно стратифікованому (політичному) суспільстві існують різні форми вирішення суперечностей – модернізація, трансформація, модифікація. У точці біфуркації динаміки політичної системи такі механізми бувають недостатніми, що може стати причиною політичного конфлікту у формі революції, політичної кризи, реформи.*



*Значна концентрація фінансових і людських ресурсів у політичних партіях призводить до виникнення своєрідної сервільної культури серед політичних діячів, які нехтують суспільними інтересами, обмежуючись корпоративними інтересами представників лише конкретної партії, політичного угруповання чи клану. Такий технократичний характер здійснення влади навіть втілюється в концепції керованої демократії, відповідно до якої держава впливає на хід формування уряду та забезпечення представництва народу в парламенті.*

На думку вітчизняного конституціоналіста О. Фрицького, легітимність державної влади та розподіл в ній функціональних ролей виражає єдність узгоджених волей багатьох, здатності влади «на прикладах підпорядкування виховувати волю до автономної погодженості і наповнити духом цієї добровільної координації таку форму державності, як субординація» [5]. Як форма державного правління демократія, безумовно, впливає на зміст і ефективність функціонування державної влади і в цілому – на державно організоване суспільство. Проте, сама по собі демократія як форма правління не гарантує свободи в суспільстві, ефективності функціонування ані владних, ані юридичних відносин, зокрема цивільно-правових.

Взагалі, в основі принципу демократії лежить припущення (яке давно набуло характеру переконання), що рішення, прийняте внаслідок публічного обговорення, шляхом проголошення і зіставлення різноманітних альтернатив і пропозицій, найчастіше буває найбільш прийнятним, виваженим і таким, що відповідає здоровому глуздові. Спільна воля і спільні зусилля ніби допомагають подолати обмеженість і слабкість кожного окремо. Це надає особливий сили і значущості спільному рішення. На цьому ґрунтується один із принципів демократії – принцип влади більшості, коли загальнообов'язковим вважається рішення, за яке віддала свої голоси більшість тих, хто брав участь у голосуванні. Однак принцип мажоритарності у прийнятті владних рішень базується на консенсусі. Принцип мажоритарності є ефективним за умови, якщо в суспільстві існує консенсус з приводу базових моральних і правових цінностей, котрі не можуть стати предметом ревізії під впливом мінливої політичної кон'юнктури. Механізмом і одночасно гарантією консенсусної демократії виступає конституційна вимога щодо ревізії (перегляду) Конституції України кваліфікованою більшістю при остаточному затвердженні за результатами голосування на всеукраїнському референдумі.

В умовах розвитку засобів масової інформації, які в нашому повсякденному житті здатні визначати стереотипи нашої поведінки, існує небезпека маніпулювання громадською думкою. Така загроза маніпулювання посилюється, коли владні структури здатні прямо або опосередковано контролювати ЗМІ і таким чином визначати «інформаційні приводи», на які реагує громадськість, та замовчувати або неповно висвітлювати ті факти, які мають надзвичайно важливе значення для суспільного життя. Зокрема, в ході парламентських виборів 1998 року в Україні експерти виділяли такі основні образи-міфи, які поширювалися партіями в період виборчої кампанії: етологічні, владно-номенклатурні, конспіративні, технократичні, народні, колективного культурного героя, мисливця, жертви боротьби за справедливість, трікстера тощо [6]. По суті, цей пост-модерністський дискурс, до якого не була готова політична система України, заклала в основи її деволуції та стагнації, яку ми спостерігаємо тепер. Зокрема, вибори міського голови Києва та депутатів Київської міської ради з урахуванням досвіду парламентських виборів 2007 року засвідчили стійкий тренд партій спілкуватися з виборцями на основі певних міфів, образів, сигналів вербального або візуального характеру, чим викривляється сутність політичної діяльності, розмиваються справжні політичні цілі партій, які часто складно ідентифікувати з точки зору переслідування й відстоювання ними певних соціально значущих цінностей.

Значна концентрація фінансових і людських ресурсів у політичних партіях призводить до виникнення своєрідної сервільної культури серед політичних діячів, які нехтують суспільними інтересами, обмежуючись корпоративними інтересами представників лише конкретної партії, політичного угруповання чи клану. Такий технократичний характер здійснення влади навіть втілюється в концепції керованої демократії, відповідно до якої держава впливає на хід формування уряду та забезпечення представництва народу в парламенті.

<sup>3</sup> Про конституційну державу детальніше див.: Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов / Под ред. и с предисловием В.А. Томсинова. – М.: Изд-во «Зерцало», 2004. – С. 3–208; Кампо В.М. Чи є Україна конституційною державою? // День. – 1999. – 18 листопада. – С. 4; Кампо В.М. Ідея конституційної держави // Суспільство і право: 2004–2006. Роздуми українського вченого-конституціоналіста. – К., 2007. – С. 20–22; Конституційна держава та права людини й основоположні свободи: проблеми формування та розвитку в Україні: Монографія / Автор. кол.: Вашук О.М., Мазурок І.О., Навроцький В.В., Савчин М.В. (керівник автор. кол.), Трачук П.А. – Ужгород, 2008. – 348 с.

### Інституційні механізми сучасної демократії та межі свободи політичної діяльності у контексті конституціоналізму

Демократичний вимір функціонування конституційної держави<sup>3</sup> забезпечується через мережу політичних партій парламентського типу, які сприяють формуванню і вираженню політичної волі народу. Така політична воля є результатом досягнення суспільного консенсусу між цими інституціями. Для демократичного дискурсу партій важливим є мінімізація становлення та поширення політичних течій популістського та радикального спрямування. Відкритий демократичний дискурс між партіями передбачає межі суспільного консенсусу – права меншості. Таким чином, концепт народного суверенітету, що базується на ідеях консенсусу, в основі якого лежить думка більшості, входить у суперечливий конфлікт із правами людини.

Отже, існує необхідність інституційного обмеження проявів сваволі більшості, яке інколи ефемерно видається за прояв дійсного народного суверенітету, як це було під час радянського режиму. Засобом такої верифікації слугують конституційні гарантії прав людини й основоположних свобод – вимога належної правової процедури, доступ до справедливого і безстороннього правосуддя тощо. З іншого боку, існує небезпека зловживання правами шляхом використання правових процедур задля захисту інтересів популістських чи маргінальних політичних сил, посиляючись на принцип політичного та ідеологічного плюралізму. Такий стан речей може призвести до тимчасового паралічу інститутів демократії, яка не буде здатною захищатися.

Зазначені питання мають методологічний характер для з'ясування засобів конституційної інженерії при виборі певних моделей виборчих систем, структуризації політичної системи суспільства, забезпечення принципу конституційної держави (ефективного і справедливого врядування демократичної держави, зв'язаної правом, що надає доступні управлінські послуги населенню). Інакше можна довго блукати в нетрях юридичного позитивізму та продукування правових актів на кшталт деталізованих виборчих інструкцій, на що скидається чинне виборче законодавство України.

У 1937 році у своєму есе німецький політолог-конституціоналіст К. Льовенштайн ввів поняття «войовничої демократії» [7]

(militant democracy, wehrhafte/streitbare Demokratie), яке пізніше склало ідеологічну основу Основного Закону ФРН. При цьому концепція войовничої демократії цілком узгоджується з іншою інституційною засадою – принципом партійної держави, яка визнається авторитетним виданням Д. Комерса з проблем німецького конституціоналізму [8] фундаментальною конституційною цінністю.

У сучасному розумінні концепція войовничої демократії спрямована на боротьбу з радикальними політичними партіями, проти зловживань демократією [9] та як превентивний засіб проти тероризму. На думку К. Льовенштайна, не лише радикальні партії становлять загрозу демократії, він цю проблему трактував дещо ширше, вважаючи, що відвертий популізм може стати інституційною основою авторитарних режимів, що має наслідком небезпеку сповзання до тоталітаризму. Серед засобів авторитаризму виділяють прояви націоналізму, створення на постмодерний кшталт образу зовнішнього ворога, залякування чи навіть застосування насильства. Відповідно, влада розглядається як інститут, який необхідно утримувати будь-якими засобами та використовувати у власних інтересах, маніпулюючи громадською свідомістю. З цього аналізу А. Шайо виводить такі структурні елементи войовничої демократії: розпуск політичних партій; конституційні засоби обмеження зловживання демократією, насамперед – належна правова процедура; конституційні обмеження окремих політичних прав – свободи асоціацій (об'єднань), зібрань, вираження поглядів; лояльність державних службовців [10].

На думку німецького компаративіста-конституціоналіста Г. Франкенберга [11], який бере за основу концептуальні положення дослідження П. Нізена та інших авторів [12; 13; 14], цю проблему треба розглядати з іншого ракурсу. Напругу між народним суверенітетом та правами людини у системі демократичного врядування необхідно долати через призму концепцій антиекстремізму, негативний республіканізм, моральність громадянського суспільства.

Концепція антиекстремізму найбільше пов'язана з ідеями толерантності, яку як принцип у вітчизняній теорії ліберально-демократичного конституціоналізму автор цього дослідження розглядає як засадничий принцип конституційної держави [15]. Дана концепція передбачає недопущення функ-

*Для демократичного дискурсу партій важливим є мінімізація становлення та поширення політичних течій популістського та радикального спрямування. Відкритий демократичний дискурс між партіями передбачає межі суспільного консенсусу – права меншості. Таким чином, концепт народного суверенітету, що базується на ідеях консенсусу, в основі якого лежить думка більшості, входить у суперечливий конфлікт із правами людини. Отже, існує необхідність інституційного обмеження проявів сваволі більшості, яке інколи ефемерно видається за прояв дійсного народного суверенітету, як це було під час радянського режиму.*

Останні тенденції діяльності політичних партій в Україні орієнтують їх на захоплення переважно технологією боротьби за владу, що вихолощує суть політики як мистецтва, можливого задля досягнення суспільного блага та захисту прав та інтересів своїх членів. Тому партії в Україні все більше стають популістськими і схиляються в бік авторитаризму. Аналіз демократичних параметрів політичних партій висвітлює істотні вади чинного законодавства України про політичні партії, оскільки воно лише фрагментарно зачіпає ці аспекти, та й то лише в загальній формі.

ціонування партій екстремістського типу за допомогою юридичних засобів, насамперед – судового конституційного контролю. Прикладом цього є практика Федерального конституційного суду Німеччини визнання неконституційними НСДАП та Комуністичної партії Німеччини (КПН). Визнаючи неконституційною комуністичну ідеологію та практику політичної боротьби КПН, ФКС шляхом складної та розлогої аргументації (на 50 сторінках було проаналізовано цілі марксистсько-ленінської ідеології та на близько 180 – цілі саме КПН, несумісні з цінностями Боннського Основного Закону) по суті визнав її такою, що суперечить демократичним цінностям, і прирівняв її до теорії і практики нацизму за цілями і методами політичної боротьби за владу: «позиція Основного Закону щодо політичних партій... стає зрозумілою лише з урахуванням досвіду боротьби з цією тоталітарною [нацистською – М.С.] системою» [16]. Формалізація конституційних застережень щодо цілей діяльності політичних партій визначає рамки їх легітимності з нормативної точки зору.

Негативний республіканізм передбачає формування таких рамок врядування та політичної практики, які б звузили можливість зловживання демократією та загрози переходу до безправ'я. У контексті дискурсу вітчизняного пострадянського конституціоналізму демократичне врядування інколи розглядається як система з розмитими соціальними цінностями, широкою кулуарною практикою формування партійних структур, авторитаризмом партійної організації (як правило, з харизматичним типом політичного лідерства), непотизму, відвертим заграванням із виборцями як з бездумним натовпом. Однак це не має ніякого відношення до демократії, оскільки така політична практика межує з олігархією та охлократією. По суті, концепція негативного республіканізму передбачає конституційну заборону функціонування партійних структур тоталітарного характеру та правові механізми боротьби зі зловживанням правом. Також із неї випливає необхідність визначення прозорого механізму фінансування партій, насамперед шляхом їх періодичної звітності щодо джерел фінансування та їх витрат, заборони фінансування партій за рахунок анонімних пожертвувачів чи наявності джерел фінансування з-за кордону.

Побоювання щодо відродження партій тоталітарного типу також обґрунтовуються міркуваннями небезпеки маніпулювання такими партіями громадською думкою. Тому з метою запобігання подібних загроз класичної демократії чинне законодавство може передбачати зв'язки партій із виборцями на засадах вільного або фіксованого членства. У першому випадку партія парламентського типу забезпечує зв'язок з виборцями через парламентаріїв, які через свій *caucus* (актив) проводять систематичну роботу з виборцями. Таким чином, модель вільного членства політичних партій орієнтуватиметься на мажоритарні або змішані виборчі системи; вона також частково сумісна з пропорційною виборчою системою з елементами преференцій.

Система фіксованого членства орієнтована на масові політичні партії і спирається на свої територіальні осередки. Якщо масова політична партія побудована за професійним (виробничим) критерієм, то вона може набути авторитарного або навіть тоталітарного характеру, оскільки рядові члени партії завжди знаходяться під загрозою маніпулювання з боку своєї адміністрації, яка, як правило, є *caucus'ом* партії та її основним фінансовим донором. Маргіналізація масової політичної партії можлива у випадку, якщо її керівні органи та *caucus* стають закритими організаційними структурами, порушуються зворотні вертикальні зв'язки у партії, відсутній контроль рядових членів партії над її керівництвом та внутрішньопартійний арбітраж. Останні тенденції діяльності політичних партій в Україні орієнтують їх на захоплення переважно технологією боротьби за владу, що вихолощує суть політики як мистецтва, можливого задля досягнення суспільного блага та захисту прав та інтересів своїх членів. Тому партії в Україні все більше стають популістськими і схиляються в бік авторитаризму.

Аналіз цих демократичних параметрів політичних партій висвітлює істотні вади чинного законодавства України про політичні партії, оскільки воно лише фрагментарно зачіпає ці аспекти, та й то лише в загальній формі.

Концепція громадянського суспільства має моральні витоки, оскільки воно визнає необхідною умовою легітимності діяльності політичних партій ведення боротьби за владу належними, демократичними методами. Досягнення своїх політичних цілей партія-

Пов'язавши питання конституційності припинення діяльності КПУ з проблемою причетності цієї партії до путчу ГКЧП 19–21 серпня 1991 року, Конституційний Суд України ухилився від дослідження питання сумісності комуністичної ідеології та організації Компартії із засадами конституційного ладу України. Це є важливим з міркувань інтересів національної безпеки, громадянського миру, соборності, толерантності, державного суверенітету, територіальної цілісності, прав людини й основоположних свобод, поваги до прав національних меншин як фундаментальних цінностей конституційного ладу України.

ми можливе ненасильницькими методами, шляхом відкритої демократичної дискусії, з використанням правових процедур, методів переконання, роз'яснення, просвіти тощо. Відповідно, держава може втручатися в автономію політичних партій з міркувань суспільної необхідності та на основі закону. Коли таке втручання є необхідним і пропорційним відповідно до поставленої мети, рішення потрібно приймати з урахуванням принципу субсидіарності, правил ступінчастої толерантності та взаємного визнання [17].

По суті, конституційна держава повинна поєднувати ліберальний підхід із протекціонізмом, захищаючи конституційні цінності шляхом моніторингу відповідної політичної практики партій та адекватно реагуючи на виклики і загрози конституційному порядку. Звідси демократична вимога щодо методів і засобів політичної діяльності партій. Зокрема, на цій методологічній основі були побудовані відомі рішення Європейського Суду з прав людини у справах *Refah* та *Socialistic Party and others*.

У практиці Конституційного Суду України довелося вирішувати питання про конституційність діяльності Комуністичної партії<sup>4</sup>. Після спроби путчу ГКЧП в Москві 19–21 серпня 1991 року як реакція на ці події та з метою розслідування обставин причетності до них діяльність КПУ була тимчасово зупинена згідно з Указом Президії Верховної Ради України від 26 серпня 1991 року.

Конституційний Суд не досліджував ідеологічних та організаційних засад діяльності КПУ, оскільки це не було предметом звер-

нення. Керуючись доктриною відмови від дослідження фактичних обставин справи<sup>5</sup>, Суд визнав як преюдиціальний факт правову позицію прокуратури, яка не вбачала «кримінальних звинувачень керівництва Компартії України у підтримці своїми діями державного перевороту 19–21 серпня 1991 року і сприянні тим самим його здійсненню на території України»<sup>6</sup>. Пов'язавши питання конституційності припинення діяльності КПУ з проблемою причетності цієї партії до путчу ГКЧП 19–21 серпня 1991 року, Конституційний Суд України ухилився від дослідження питання сумісності комуністичної ідеології та організації Компартії із засадами конституційного ладу України. Це є важливим з міркувань інтересів національної безпеки, громадянського миру, соборності, толерантності, державного суверенітету, територіальної цілісності, прав людини й основоположних свобод, поваги до прав національних меншин як фундаментальних цінностей конституційного ладу України.

Сьогодні Конституційний Суд розвинув свою правову позицію щодо критеріїв легітимності цілей та діяльності політичних партій. Орган конституційної юрисдикції вважає цілком легітимним з міркувань суспільної необхідності у демократичному суспільстві можливість обмеження свободи політичної діяльності партій, виходячи з конституційних критеріїв (статті 36, 37 Основного Закону) та керуючись принципами пропорційності, допустимості обмежень, збереження сутнісного (основоположного) змісту прав людини<sup>7</sup>. Оскільки відповідність

<sup>4</sup> Див.: Рішення КСУ № 20-рп/2001 від 27.12.2001 р. у справі про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 року.

<sup>5</sup> Див. критику такого підходу органів конституційної юрисдикції у праці німецького конституціоналіста Г. Штайнбергера «Моделі конституційної юрисдикції», яка вийшла під егідою Венеціанської Комісії Ради Європи (Страсбург) у 1993 р. Оскільки основним завданням конституційних судів є забезпечення тлумачення конституцій, то це завдання складно виконати без вивчення фактичних обставин справи. Відмова від досліджень фактичних обставин справи та пов'язаність із правилами преюдиціальності знижує авторитет конституційного правосуддя, знижує рівень обґрунтованості (і навіть легітимності) рішень конституційної юстиції, оскільки суди загальної юрисдикції не спеціалізуються з питань конституційного права, які часто мають складний філософсько-правовий, теоретико-правовий характер і пов'язані з соціологією, етнологією, політологією та іншими соціальними науками.

<sup>6</sup> Про цю методологічну помилку вказував у своїй окремій думці до Рішення КСУ № 20-рп/2001 від 27.12.2001 р. суддя Конституційного Суду В.Є. Скомороха. Зокрема, він розлого аргументує свою позицію тим, що Конституційному Суду слід було аналізувати відповідні укази Президії Верховної Ради не на предмет конфлікту компетенцій (оскільки в цій частині Конституція 1996 р. не володіє зворотною силою), а саме за змістом діяльності Компартії. Дуже істотне його зауваження стосується того, що конституційному ладу України загрожує залежність будь-якої партії від зарубіжних структур, «її прагнення підпорядкування України волі іншої держави» (абз. 8 п. 5 окремої думки).

<sup>7</sup> Див.: Рішення КСУ № 2-рп/2007 від 12.06.2007 р. у справі про утворення політичних партій в Україні. Зважаючи на складну суспільно-політичну обстановку, за якої Конституційний Суд України приймав це рішення, я вважаю, що це рішення поклало початок серії рішень вітчизняного органу конституційної юстиції, яке дало змогу поступово відновити авторитет конституційного судочинства в Україні.

*Конституційному регулюванню статусу політичних партій не вистачає визначення критеріїв демократичності партій: колегіальність вищих партійних органів, недопустимість функціонування організаційних структур авторитарного й тоталітарного типу, заборона формування організаційних структур за місцем роботи членів партії, наявність внутрішньо-партійного арбітражу, прозорість механізму публічного звітування про джерела та напрями фінансування політичних партій, обмеження щодо максимального розміру фінансування з боку одного фінансового донора.*

діяльності політичних партій конституційним цілям, цінностям і принципам є важливою засадою конституційного ладу України, функції щодо визначення конституційності партій та їх окремих територіальних структур повинен вирішувати Конституційний Суд України. Засобів адміністративної юстиції для цього недостатньо, оскільки ці питання мають комплексний, як правовий, так і соціологічний, етнологічний, політологічний та інший характер.

Можна визнати, що в політичній діяльності партій у ході виборчих кампаній досить поширена практика використання традиційних інструментів боротьби за владу та її утримання, що скоріше можна охарактеризувати як інфраправо в політичній діяльності. При цьому слід зазначити, що не завжди суб'єкти політичного процесу спрямовують свою діяльність на досягнення загального права шляхом компромісу між собою і досягнення консенсусу з принципівих владних рішень. На думку вітчизняного конституціоналіста В. Кампа, досить часто в діяльності політичних партій правові аспекти витісняються традиційними та авторитарними елементами, на що впливає колоніальна і тоталітарна спадщина розвитку політичної системи України [18].

Конституційна заборона партіям використовувати неправові способи здобуття та здійснення політичної влади спрямована на формування поваги до конституційних цінностей, які лежать в основі демократичного правового порядку: права людини та її гідність, повага до прав національних меншин та інших соціальних спільнот, толерантність (ідеї релігійної, соціальної, культурної терпимості), політичний, економічний та ідеологічний плюралізм тощо. Така концепція у філософії права отримала назву конституційного патріотизму [19]. Засновником цієї концепції є відомий німецький філософ, теоретик комунікативної демократії Ю. Габермас [20], а також німецький політолог Д. Штернбергер [21]. Концепт конституційного патріотизму є відповіддю на постмодерністський дискурс в умовах кри-

зи ідеології народного суверенітету<sup>8</sup>, що пов'язано з інтеграційними процесами та тенденцією делегування суверенних повноважень держави супранациональній владі (Supranational Power), яка насамперед ототожнюється з Європейським Союзом.

Перш ніж перейти до аналізу переваг і недоліків тих чи інших виборчих систем, необхідно визначити деякі основні моменти щодо сутнісного змісту свободи політичної діяльності партій. Насамперед, треба виходити з того методологічного посилання, що в умовах модерну саме на політичних партіях лежить основна функція щодо забезпечення нормального ходу формування та легітимації органів публічної влади, здійснення контролю над владою та забезпечення механізму її підзвітності й підконтрольності народу. Конституційному регулюванню статусу політичних партій не вистачає визначення критеріїв демократичності партій: колегіальність вищих партійних органів, недопустимість функціонування організаційних структур авторитарного й тоталітарного типу, заборона формування організаційних структур за місцем роботи членів партії, наявність внутрішньопартійного арбітражу, прозорість механізму публічного звітування про джерела та напрями фінансування політичних партій, обмеження щодо максимального розміру фінансування з боку одного фінансового донора. Невирішеність цих питань переміщує ведення виборчих кампаній у формальну сторону з фактичними фінансовими зловживаннями, домінуванні керівництва партій у висуванні кандидатів на представницькі мандати, вироблення тактики і стратегії політичної боротьби переважно авторитарного змісту, що в кінцевому результаті призводить до викривлення політичної волі народу та неадекватного представництва політичних сил в органах публічної влади. Власне, це і спостерігається нині в Україні.

#### **Основні виборчі системи: аналіз переваг і недоліків**

В основі цього аналізу лежить критерій ефективності впливу виборчих систем на функціонування політичної системи су-

<sup>8</sup> На питання конституційного патріотизму також існує скептична точка зору, оскільки це перешкоджає становленню колективної самосвідомості європейців як громадян ЄС. Див.: Hanschmann. Comment on Mueller: A negative version of constitutional patriotism at the European level?

<sup>9</sup> Можна також виділити окремі дослідження, присвячені проблемам взаємозв'язку між партіями та виборчими системами. Див. напр.: Benoit K. The Evolution of Electoral Systems in Eastern Europe: Manuscript, the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston MA, August 28 – September 1.

*Мажоритарна виборча система рано чи пізно призводить до формування двопартійної політичної системи або системи домінуючої партії, а пропорційна виборча система спричиняє фрагментацію політичної системи. Для функціонування мажоритарної виборчої системи необхідне значне структурування політичної системи суспільства, наявність двох провідних політичних партій, високий рівень життя та гарантії самоврядних прав територіальних колективів. Недоліками мажоритарної виборчої системи є те, що у слабких і неструктурованих політичних системах вона не забезпечує повною мірою реального народного представництва.*

пільства, метою якого є формування ефективного уряду та дієвого демократичного контролю над ним<sup>9</sup>. При цьому важливе значення мають такі фактори нормативного характеру: повнота законодавчого регулювання виборчого процесу; гарантії свободи розсуду виборчих адміністрацій; гарантії балансу інтересів та рівності учасників виборчого процесу; поєднання окремих технічних елементів визначення результатів виборів (способи голосування, фіксування результатів виборів, оголошення їх підсумків тощо).

*А. Мажоритарна виборча система* рано чи пізно призводить до формування двопартійної політичної системи або системи домінуючої партії, а пропорційна виборча система спричиняє фрагментацію політичної системи. Для функціонування мажоритарної виборчої системи необхідне значне структурування політичної системи суспільства, наявність двох провідних політичних партій, високий рівень життя та гарантії самоврядних прав територіальних колективів.

Ця система передбачає обрання депутатів за принципом більшості, вона універсальна, порівняно проста для встановлення результатів виборів. Для того щоб встановити результати виборів, визначають більшість голосів виборців, необхідних для обрання депутата представницького органу влади. Найпоширенішою є *система відносної більшості*, оскільки вона є найпростішою і потребує мінімум затрат. Щоб кандидат був обраний, достатньо набрати більшу кількість голосів виборців від інших кандидатів-суперників. Така система передбачає суперництво впливових кандидатів в одномандатних округах, і вона вигідна для великих та середніх партій, які володіють значними фінансовими та людськими ресурсами для проведення якісної виборчої кампанії.

Така практика народного представництва розрахована насамперед на забезпечення ефективних урядів, жертвуючи реальним представництвом народу. Останній фактор дещо компенсується тим, що вибори проводять в одномандатних округах і в цих країнах існує двопартійна політична система або система домінуючої партії. Наприклад, у США у виборчих округах, як правило, виборчу кампанію ведуть представники республіканської і демократичної партій. Таким чином, ця виборча система орієнтує виборця на «стратегічне голосування», коли він віддає свій голос за того кандидата, який має реаль-

ні шанси виграти вибори. При нестабільній виборчій системі існує небезпека одержання представництва радикальних, екстремістських сил (наприклад, партія Ле Пена у Франції чи партія Леппера у Польщі). У разі слабкої структурованості політичної системи та слабких партій, результати голосування можуть бути непередбачуваними, відповідно, це може негативно вплинути на ефективність уряду.

При *системі абсолютної більшості* обраним є кандидат, який набрав більше половини голосів виборців, що реально відображає симпатії виборців та громадський вплив кандидата у виборчому окрузі. Ця система, як правило, передбачає проведення другого туру голосування, оскільки нечасто певний кандидат здатен набрати в умовах конкурентної виборчої кампанії одразу абсолютну більшість голосів виборців. Наявність другого туру голосування свідчить про наявність елементів пропорційності. Виборці голосують зазвичай за двох кандидатів, що здатні набрати найбільшу кількість голосів у першому турі. В другому турі свою роль відіграє ефект «стратегічного голосування» виборців, а партії будують свою виборчу стратегію так, щоб координувати власну виборчу кампанію в різних виборчих округах з метою забезпечення перемоги своїх кандидатів. Така практика «обмінної гри» дає змогу визначити ті політичні сили, цілі та програми яких подібні, і в разі формування ними уряду не буде значних відмінностей при здійсненні урядового курсу.

Недоліками мажоритарної виборчої системи є те, що у слабких і неструктурованих політичних системах вона не забезпечує повною мірою реального народного представництва. Якщо існує сильна і структурована політична система, як правило, представництво і результати виборів істотно не відрізняються, хоча можливе розходження в деяких виборчих округах. У виборчому окрузі партії, які володіють значним фінансовим та адміністративним ресурсом, часто маніпулюють виборцями, що може слугувати джерелом зловживань. Так, під час парламентських виборів 1998 року в Україні спостерігалися різноманітні зловживання. В умовах неструктурованої політичної системи ці вибори набули характеру визначення номенклатурних преференцій між кандидатами, що поєднувалося із застосуванням адміністративного ресурсу. Згідно з чинним

*Результати виборів до Верховної Ради України 2006 року засвідчили неоднозначність рішення, наслідки якого мали непередбачуваний характер. Спроба зблизити політичні цілі та цінності партій у формі Універсалу національної єдності мали зовнішній характер, оскільки Президент не мав вирішального впливу на політичні партії. Формування парламентської коаліції мало суперечливий характер, оскільки Універсал був підписаний Комуністичною партією із застереженнями, які підривали інституційну єдність цієї політичної угоди.*

виборчим законодавством, за цією системою також проводяться вибори сільських, селищних, міських голів. Вона проявила вади своєї нелегітимності, оскільки за виборчої системи відносної більшості до влади можуть прийти популісти, які не здатні ефективно управляти територіальними громадами<sup>10</sup>. Тому що виборчу систему правильно характеризують як несправедливу, а систему відносної більшості – як таку, що не забезпечує адекватного народного представництва.

Разом із тим, мажоритарна виборча система має і свої переваги. Як правило, при її застосуванні беруть до уваги такі міркування [22]: вона дає змогу сформувати в парламенті стійку урядову більшість; вона зменшує партійну роздробленість і в разі послідовного їх застосування протягом декількох виборчих кампаній призводить до появи двопартійної виборчої системи; вона забезпечує безпосередній зворотний зв'язок між виборцями та їх представниками<sup>11</sup>; вона підвищує якість обраних посадових осіб.

**Б. Пропорційна виборча система.** У деяких постсоціалістичних країнах Східної Європи (Болгарія, Польща, Словаччина) вважають, що пропорційна виборча система сприяє становленню політичних систем та структуризації політичних партій парламентського типу, які є досить слабкими порівняно з країнами Заходу. Такі міркування пов'язані з необхідністю на рівні закону впливати на побудову ефективного парламентаризму, забезпечення відповідального парламентського правління. Це має значення для побудови парламентських фракцій, здатних ефективно здійснювати політичний курс у стінах парламенту і забезпечити необхідну підтримку політиці уряду.

Застосування пропорційної виборчої системи передбачає забезпечення реального народного представництва. Це реалізується шляхом голосування виборців за виборчі списки політичних партій. Відповідно, кожна політична партія отримує представництво в парламенті пропорційно до кількості поданих за неї голосів виборців. Така система гарантує представництво навіть невеликих політичних партій.

Подібне дроблення політичного спектра може призвести до поляризації політичних сил. У свою чергу, це створює загрозу неефективних і нестійких урядів. За результатами голосування, зазвичай, утворюються коаліційні уряди, в яких часто його глава не здатен ефективно контролювати міністрів, а тому всередині уряду розвивається відповідальність.

Пропорційна система стикається з проблемою ефективного управління парламентською коаліцією, від чого залежить ефективність уряду. Це пов'язано, у свою чергу, із сумісністю політичних цілей і цінностей партій різного політичного спектра. Запровадження пропорційної системи обґрунтовувалося як засіб зближення цілей діяльності антагоністичних партій та формування спільних політичних цінностей на основі суспільного консенсусу.

Результати виборів до Верховної Ради України 2006 року засвідчили неоднозначність такого рішення, наслідки якого мали непередбачуваний характер. Спроба зблизити політичні цілі та цінності партій у формі Універсалу національної єдності мали зовнішній характер, оскільки Президент не мав вирішального впливу на політичні партії. Формування парламентської коаліції мало суперечливий характер, оскільки Універсал був підписаний Комуністичною партією із застереженнями, які підривали інституційну єдність цієї політичної угоди. З іншого боку, для вітчизняного істеблшменту маловідомий феномен конституційних угод [23], які є додатковим джерелом права і яких необхідно додержуватися партіям, усвідомлюючи свою відповідальність перед виборцями.

Укладання коаліційної угоди між НУНС та БЮТ за результатами позачергових парламентських виборів 2007 року було здійснено на хиткій інституційній основі; практика її здійснення засвідчила існування проблеми узгодження політичних стратегій та досягнення консенсусу щодо соціальних цінностей. Розмитість соціальних цінностей та політичної платформи стало деструктивним фактором у діяльності коаліції БЮТ –

<sup>10</sup> Після місцевих виборів 2006 року в деяких областях через некомпетентність змінилось до чверті сільських і селищних голів.

<sup>11</sup> Так, голова впливової громадської організації – Комітету виборців України – І. Попов вважає, що перехід до пропорційної виборчої системи в Україні загрожує втратою стійких зворотних зв'язків між партіями та виборцями. На пропозицію КВУ щодо налагодження роботи депутатів з виборцями в регіонах на кінець серпня 2006 року відгукнулася лише Партія регіонів, інші партії, представлені у парламенті, не визначилися зі своєю стратегією щодо роботи з виборцями. Див.: Як далеко вони від народу! // Експрес. – 2006. № 103 (2954).

НУНС. Тому емпіричні дані засвідчують, що на сучасному етапі розвитку політичної системи в Україні існує суперечність між потребами суспільного прогресу та пропорційною виборчою системою, в якій представництво регіональних політичних лідерів у виборчих списках політичних партій не гарантується.

Разом із тим, пропорційне представництво сприяє формуванню та структуризації політичної системи, дає змогу підвищити рівень політичної та електоральної культури виборця, визначити суспільні ніші для політичних партій. Пропорційна виборча система забезпечує справедливе представництво народу відповідно до підтримки політичних партій за результатами голосування. Вона сприяє кращій інституціалізації, артикуляції групових інтересів у суспільстві. Пропорційність забезпечує інтеграцію партій із контраверсійними політичними цілями в єдину політичну систему. Насамкінець, за пропорційної виборчої системи непотрібним є повторне голосування, оскільки його підсумки підбиваються за результатами голосування у виборчому окрузі в цілому [24].

Для того щоб скоригувати недоліки пропорційних виборчих систем, у багатьох країнах застосовують різноманітні методи. Вони спрямовані на забезпечення інституціалізації, формування стійких політичних домовленостей та орієнтування виборців на стійкі політичні партії парламентського типу, які відображають інтереси певної частини виборців. Серед цих інструментів можна виділити виборчий бар'єр і виборчі списки.

*Виборчий бар'єр* вводиться з метою забезпечення консолідації політичних сил, недопущення подрібнення народного представництва. Таке представництво здійснюється на користь середніх і великих партій, в яких виникає більше можливостей створити дієвий та стійкий уряд. Величина бар'єра коливається (Росія – 7%, Німеччина – 5%, Угорщина – 4%, Іспанія, Україна – 3%, Ізраїль – 1%) і диференціюється для політичних партій та їх блоків (наприклад, у Польщі для партій – 5%, для блоків – 7%). При цьому існує певна кореляція стану політичної системи по лінії тоталітаризм – авторитаризм – транзит – демократія: чим вищий виборчий бар'єр, тим менш демократичним є тренд розвитку політичної системи. Критичним показником для ступеня демократичності є, як правило, виборчий бар'єр у 7 відсотків та більше (Мексика, Російська Федерація).

З точки зору стійкості демократії, є також критичною межа нижче трьох відсотків, оскільки у неструктурованих політичних системах це є причиною нестабільності парламентської більшості та загрожує відповідальному парламентському правлінню. У цьому контексті в українському виборчому законодавстві необхідно підвищити виборчий бар'єр для партій та встановити диференціацію бар'єра (підвищеного) для блоків політичних партій.

*Виборчі списки.* Характерною рисою пропорційної виборчої системи є голосування за партійним списком. У випадку утворення виборчого блоку кількома партіями виникає необхідність поєднання списків партій, що входять у блок. Як правило, це забезпечується шляхом укладання угоди між партіями, що утворили виборчий блок.

При цьому застосовуються різні способи голосування за виборчі списки партій. За цим критерієм виділяють зв'язані (закриті) та вільні списки. При закритих списках виборець не впливає на відбір конкретних депутатів, він голосує за партію в цілому і зв'язаний черговістю, визначеною вищим органом влади, який затверджує порядковість кандидатів у списку. Недоліками системи закритих списків є обмеженість впливу низових партійних структур на процес висунування кандидатів. Принаймні, ця система повинна бути орієнтована на проведення виборів за регіональними виборчими списками, а не в загальнонаціональному виборчому окрузі. Система закритих списків є також небезпечною з огляду на широкі можливості політичної корупції всередині партій та в парламенті шляхом укладання кулуарних домовленостей. Ця система також знижує рівень зворотних зв'язків між виборцями та партіями, вихолощує суть конституційної функції партій щодо сприяння формуванню та вираженню політичної волі народу. На прикладі парламентських виборів 2006 і 2007 років українське суспільство остаточно переконалось у суттєвих вадах закритих партійних списків.

Система *вільних списків* передбачає можливість виборця обирати в списку тих кандидатів від політичної партії, які користуються в нього найбільшою довірою, і таким чином впливати не тільки на вибори конкретної партії, а також і на вибір конкретних кандидатів із запропонованого списку. Останню модель ще називають системою

*Система закритих списків є небезпечною з огляду на широкі можливості політичної корупції всередині партій та в парламенті шляхом укладання кулуарних домовленостей. Ця система також знижує рівень зворотних зв'язків між виборцями та партіями, вихолощує суть конституційної функції партій щодо сприяння формуванню та вираженню політичної волі народу. На прикладі парламентських виборів 2006 і 2007 років українське суспільство остаточно переконалось у суттєвих вадах закритих партійних списків.*



У деяких країнах вважають, що оптимальною є змішана виборча система, яка дає змогу поєднати переваги мажоритарної і пропорційної виборчої систем. При цьому спостерігається їх поєднання з висуненням списків кандидатів у парламент за регіональними списками, за допомогою чого забезпечується посилення впливу регіональних еліт та їх представництва у національному парламенті. Умовно змішаною можна вважати систему єдиного непередаваного голосу, яка передбачає голосування виборців у багатомандатному окрузі. При цьому виборець голосує за конкретного кандидата, а не за список кандидатів від якої-небудь партії.

преференцій, однак вона може бути обмеженою. Оскільки ця система несе загрозу зловживань, тому, до прикладу, в Італії (у зв'язку з маніпуляціями з виборчими списками мафією у південних провінціях) дозволялося вказувати не більше чотирьох кандидатів, а в результаті референдуму 1991 року – лише одного.

*В. Змішана виборча система.* У деяких країнах вважають, що оптимальною є змішана виборча система, яка дає змогу поєднати переваги мажоритарної і пропорційної виборчої систем. При цьому спостерігається їх поєднання з висуненням списків кандидатів у парламент за регіональними списками, за допомогою чого забезпечується посилення впливу регіональних еліт та їх представництва у національному парламенті (Німеччина, Угорщина).

У літературі прийнято називати змішаними системи, побудовані на поєднанні елементів мажоритарної і пропорційної виборчих систем. Ця система передбачає, що одна частина мандатів здобувається за мажоритарною, а інша – за пропорційною виборчою системою. Наприклад, в Італії це співвідношення становить 75% на 25%, у Японії – 50% на 50%, в Угорщині 210 депутатів Національних Зборів обираються за пропорційним принципом, а 176 – в одномандатних виборчих округах. Вибори в Угорщині в липні 2006 року засвідчили, що результати голосування були майже ідентичними як за пропорційною, так і за мажоритарною системою. Тобто, ми маємо справу фактично з пропорційною виборчою системою.

Інший стан справ був в Україні за результатами парламентських виборів 2002 року. Незважаючи на перевагу партії «Наша Україна» при голосуванні за пропорційною системою, результати голосування в одномандатних округах за мажоритарною системою показали добрі результати. На відміну від електоральної практики країн Центральної та Східної Європи, парламентські вибори 2002 року в Україні проводилися в умовах неструктурованої політичної системи та масового застосування адміністративного ресурсу, що суттєво вплинуло на остаточні результати парламентських виборів.

Поєднання елементів обох виборчих систем, на думку Дж. Сарторі, не призводить автоматично до появи змішаної виборчої системи – «у результаті утворюється ціл-

ком пропорційна система». І це не усвідомлюють навіть німецькі виборці, оскільки вони не розуміють значення другого туру голосування. Таким чином, у Німеччині забезпечується лише персоналізація голосування.

Умовно змішаною можна вважати систему *єдиного непередаваного голосу*, яка передбачає голосування виборців у багатомандатному окрузі. При цьому виборець голосує за конкретного кандидата, а не за список кандидатів від якої-небудь партії. Така система змушує партію орієнтуватися на власний електорат, забезпечувати постійні тісні зв'язки з виборцями. Голосування здійснюється за *методом обмеженого вотуму* – виборець має право віддати свій голос лише за одного кандидата.

*Г. Країни з нестійкими виборчими системами.* Ця група країн характеризується мінливістю виборчих систем, що зумовлено політичним протистоянням і намаганням політичних сил зберегти свій вплив і владні важелі у власних руках. Для України це також характерно, і нестабільність виборчої системи є однією з причин фрагментації вітчизняної політичної системи. Разом з тим, спостерігається обнадійлива тенденція, за якою право висувати кандидатури поступово отримують політичні партії, розвиток яких тяжіє до партій парламентського типу.

На думку Дж. Сарторі, виборчі системи впливають на політичні системи певним чином: зокрема, системи відносної більшості при системному структуруванні і розсіюванні у виборчому окрузі призводять до двопартійного формату; якщо є структурування при відсутності розсіювання системи відносної більшості, то це дає змогу утворити політичні системи більше двох партій настільки, наскільки це дозволять високі, вище відносної більшості, концентрації голосів виборців; при системному структуруванні пропорційне представництво одержує знижувачий ефект. Тобто, чим більша неоднорідність пропорційного представництва, тим вищі затрати для дрібних партій, і, навпаки, чим менша неоднорідність, тим слабший знижувачий ефект [25]. Пропорційна система відкриває дорогу для середніх і дрібних партій, що дає змогу представити ширший політичний спектр у парламенті; за мажоритарної системи виборчий корпус не дробиться і можливо сформувати стабільний уряд [26].

**Кореляція між політичною волею народу та представницькою демократією: проблеми вибору та оптимізації виборчих систем**

Це питання тісно пов'язано з конституційною інженерією, тобто спробами за допомогою правових засобів вплинути на еволюцію партійних систем. Знання позитивних і негативних ознак цих систем дають змогу зробити адекватні висновки. При обранні в певній країні виду виборчої системи необхідно враховувати структурованість її політичної системи, рівень розвитку політичних партій парламентського типу. Приклад парламентських виборів 2002, 2006, 2007 років в Україні свідчить про неоднозначні процеси в ході цих виборів, на результати яких впливають такі критерії, як ефективність і справедливість.

**Ефективність** виборчої системи полягає не лише в тому, яким чином вона забезпечує представництво та відображає громадську думку, а також **на основі чого формується урядова більшість**. Принаймні, ефективність може проявлятися не стільки у вираженні громадської думки представницьким органом, як у **здатності уряду проводити самостійну політику з метою досягнення загального блага**.

**Справедливість** передбачає адекватне представництво політичних сил та забезпечення рівних умов для впливу різних політичних сил на політику уряду. Необхідною умовою справедливості представництва є **невтручання адміністрації у виборчий процес**, відсутність тиску з боку адміністрації на процес висунення кандидатів, **наявність розгалуженої мережі територіальних осередків партій та наявність у них фінансових і людських ресурсів**.

При визначенні в певній країні виборчої системи існує взаємозв'язок із формою правління. Парламентське правління передбачає, зазвичай, мажоритарну виборчу систему або пропорційну виборчу систему із значним виборчим бар'єром [27]. У напівпрезидентській формі правління вибір виборчої системи є фактором конституційної інженерії, оскільки такий вибір суттєво впливає на вирішення основної проблеми політичного режиму – забезпечення функціональної самостійності уряду в умовах співіснування опозиційної до президента парламентської більшості, на яку спирається уряд. При президентській формі правління вибір виборчої

системи зумовлений забезпеченням ефективності парламентського правління, і він не впливає безпосередньо на уряд.

За результатами парламентських виборів 2006 року видно, що в Україні політичні партії йшли на них з одними політичними програмними цілями, які змінювалися в ході політичного процесу. Криза громадської думки щодо оцінки Універсалу національної єдності свого часу яскраво засвідчила, що політичні партії в Україні поки знаходяться на шляху пошуку суспільного консенсусу, який базується насамперед на однакових суспільних цінностях. Загалом, для партій електорального типу постановка питання про компроміс та пошук консенсусу щодо соціальних цінностей викликає подив або цинічне нехтування ними та використання відкритих демократичних процедур. Універсал засвідчив, що політичні партії електорального типу йшли на вибори з радикальними гаслами, які довелося кардинально переглядати з метою формування та діяльності уряду, підконтрольного партіям такого типу.

Представницька демократія заперечує прийняття рішення та формування влади політичними силами, які не несуть відповідальності перед виборцями за свій політичний курс. У цьому відношенні політичним партіям належить пройти хороший вишкіл на предмет відповідального формування та вираження політичної волі народу. Тому головним завданням для політичних партій є становлення їх як партій парламентського типу, тобто шлях забезпечення зворотних зв'язків із виборцями через мережу власних територіальних осередків, здатних підвищувати політичну і правову культуру громадян і сприяти забезпеченню їх основних прав і свобод, законних інтересів. По суті, йдеться про істотну ревізію законодавства про політичні партії, застосування інституту конституційної відповідальності у вигляді визнання певних партій неконституційними та їх розпуску, забезпечення відкритого і прозорого звітування партій про джерела свого фінансування та їх витрат тощо.

### Висновки

Вибори забезпечують легітимність публічної влади та слугують засобом контролю народу над владою. Результати виборів до парламенту значною мірою впливають на майбутній хід формування уряду. Лише в президентських республіках в умовах роз-

Загалом, для партій електорального типу постановка питання про компроміс та пошук консенсусу щодо соціальних цінностей викликає подив або цинічне нехтування ними та використання відкритих демократичних процедур. Універсал національної єдності свого часу засвідчив, що політичні партії електорального типу йшли на вибори з радикальними гаслами, які довелося кардинально переглядати з метою формування та діяльності уряду, підконтрольного партіям такого типу.

*Очевидним є те, що нинішня система політичних партій непарламентського типу потребує радикального реформування. Передовсім, це питання є проблемою самозбереження партій та необхідною передумовою поширення їх впливу в політичній системі. Інакше в Україні може виникнути загроза звернення до засобів плебісцитарної демократії з усіма її ризиками і небезпеками.*

діленого правління, парламентські вибори не мають прямого впливу на формування уряду. Легітимність уряду досягається мистецтвом узгоджувати свої рішення з парламентською більшістю в умовах розділеного правління (тобто в ситуації, коли парламентська більшість є опозиційною до політичного курсу уряду, очолюваного президентом).

Висновки про переваги і недоліки певних виборчих систем мають сенс лише у випадку наповнення цієї дискусії конкретним змістом, а саме: співвідношенням між ступенем розвитку територіальних структур політичних партій та їх реальною здатністю висувати кандидатів; трансформацією популістських партій у політичні партії парламентського типу; структуризацією політичної системи та впливовістю політичних партій парламентського й електорального типу; реальною здатністю політичних партій здійснювати контроль за виборчим процесом та/або заміщувати вакансії посад у виборчих адміністраціях; гарантією вільного і чесного виборчого процесу та відкритого і прозорого характеру діяльності виборчих адміністрацій; формою народного голосування та процедурою підрахунку голосів. У своїй сукупності ці та інші фактори дають синергетичний ефект і сприяють виробленню збалансованих правил впливу виборчої системи на структуризацію та функціонування політичної системи суспільства відповідно до принципу верховенства права.

Для України зазначені висновки мають особливе значення, оскільки в ній відбуваються історичні процеси становлення класичного конституціоналізму і класичної демократії. Очевидно, що перехід України до модернізованої виборчої системи на парламентських виборах – пропорційної виборчої системи з відкритими партійними списками або повернення до одного з варіантів мажоритарних чи змішаних виборчих систем – це питання часу. На думку

автора, найоптимальнішим для умов сучасної політичної системи України є вибори за регіональними відкритими партійними списками, що дасть змогу посилити відповідальність партій перед виборцями та відобразити їх реальний вплив у політичній системі.

Також є очевидним, що нинішня система політичних партій непарламентського типу потребує радикального реформування. Передовсім, це питання є проблемою самозбереження партій та необхідною передумовою поширення їх впливу в політичній системі. Інакше в Україні може виникнути загроза звернення до засобів плебісцитарної демократії з усіма її ризиками і небезпеками.

Крім того, Україні слід визначитися, яку модель демократії буде реалізовано на практиці: ліберальну, соціальну чи технократичну. Також постає питання: якими засобами забезпечуватиметься вільний демократичний лад в Україні – методами войовничої, антикризової, антикорупційної чи іншої демократії? Від цього залежить статус політичних партій, рухів, фракцій у парламенті тощо. Адже діюча модель аморфної, безвідповідальної, корумпованої демократії може задовольняти запити хіба що авторитарних і тоталітарних політичних сил. Вона сприяє формуванню номенклатурно-бюрократичного типу політичних сил, які розглядатимуть владу як своєрідне *ius potestas*. Тому існуватиме реальна загроза використання влади як ресурсу контролю за власністю та її використання виключно в інтересах цих політичних сил олігархічного характеру.

Отже, українське суспільство знаходиться на роздоріжжі: проблем більше, ніж рішень. Тому існує проблема пошуку оптимальних рішень в умовах невизначеності. Їх вирішенню сприятиме вільна демократична дискусія, засвоєння цих уроків та здійснення виважених рішень.

## Література

1. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія. Дослідження структур, мотивів і результатів. – К.: АртЕк, 2001. – С. 51–73.
2. Бенетон Ф. Основи політики. – К., 2003. – С. 312–324.
3. Політико-правові інститути сучасності: Структура, функції, ефективність / За заг. ред. М.І. Панова, Л.М. Герасіної. – К.: Ін Юре, 2005. – С. 262–277.
4. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М.: Прогресс, 1981. – С. 71–98.
5. Фрицький О.Ф. Конституційне право України. – С. 236–252, 240–241.
6. Кресіна І.О., Перегуда Є.В. Парламентські вибори в Україні: правові і політичні проблеми: Монографія. – К.: ІДП НАН, 2003. – С. 74–75.
7. Loewenstein K. Militant Democracy and Fundamental Rights // *American Political Science Review*. 1937. Vol. 31. P. 417, 618.
8. Kommers, Donald P. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. 2nd Ed. – Durham and London: Duke University Press, 1997. – P. 31.
9. Шайо А. Самозащита конституционного государства // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2004. № 3. – С. 4; Sajo A(ed.). *Militant Democracy*. Utrecht: Eleven International, 2004.
10. Шайо А. Самозащита конституционного государства... – С. 5–9.
11. Франкенберг Г. Обучающийся суверен // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2004. № 3. – С. 20–25.
12. Niesen P. Anti-Extremism, Negative Republicanism, Civic Morality: Three Paradigms for Reflecting Past Injustice in Germany and Italy. Ed. by S. Avineri & Z. Sternhell (eds), *Europe's Century of Discontent: The Legacies of Fascism, Nazism and Communism*, Jerusalem: Magnes Press, 2003, pp. 249–268;
13. Meier H. *Parteiverbote und demokratische Republik. Zur Interpretationen und Kritik von Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes*. Baden-Baden, 1993;
14. Guenther K. The Legacies on Injustice and Fear: A European Approach to Human Rights and their Effects on Political Culture // *The EU and Human Rights* / Ed. by P. Alston. Oxford, 1999.
15. Конституційна держава та права людини й основоположні свободи: проблеми формування та розвитку в Україні: Монографія / Автор. кол.: Ващук О.М., Мазурок І.О., Навроцький В.В., Савчин М.В. (керівник автор. кол.), Трачук П.А. – Ужгород: Мистецька лінія, 2008. – 348 с.
16. BVerfGE 5, 85/138.
17. Франкенберг Г. Обучающийся суверен // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2004. № 3. – С. 25.
18. Кампо В.М. Право і політична культура на виборах 2002 року: спроба концептуального аналізу // *Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення*. Зб. матеріалів міжн. наук.-практ. конференції. Київ, 13–15 листопада 2002 року (доповіді, виступи, рекомендації). – К.: Нора-друк, 2003. – С. 397–409.
19. Mueller J.-W. *Constitutional Patriotism*. Princeton and Oxford: Princeton University Press; Mueller J.-W. *On the Origins of the Constitutional Patriotism* // *Contemporary Political Theory*, 2006, # 6, pp. 278–296.
20. Habermas J. *Können komplexe Gesellschaften eine vernünftige Identität ausbilden?* In: *Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus*, Frankfurt aM: Suhrkamp, 1976, pp. 92–126.
21. Sternberger D. *Verfassungspatriotismus* // *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1979, 23th May.
22. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія. Дослідження структур, мотивів і результатів. – К.: АртЕк, 2001. – С. 53.
23. Marshall G. *Constitutional Conversations. The Rules and Forms of political Accountability*. – Oxford: Clarendon Press, 1984.
24. Романюк А., Шведа Ю. Партії та електоральна політика. – Львів, 2005. – С. 154.
25. Романюк А., Шведа Ю. Партії та електоральна політика. – Львів, 2005. – С. 43–44.
26. Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин. – М., 1996. – С. 398.
27. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты / Пер. с франц. – М., 2002. – С. 87–88.

## Конституційно-правові механізми збалансування влади в процесі взаємодії уряду і парламенту

*Висвітлюючи загальну мету парламентського контролю над діяльністю уряду і виконавчої влади в цілому, слід чітко усвідомлювати, що нею є не стільки обмеження передбачених Конституцією виконавчих повноважень та виконавчої компетенції, скільки досягнення конкретних цілей, покликаних сприяти підвищенню ефективності функціонування всієї державної влади.*



**Костянтин  
БАБЕНКО,**  
кандидат юридичних  
наук,  
суддя Київського  
апеляційного  
адміністративного  
суду

Однією з найбільш актуальних і одночасно складних проблем, що постали перед Україною в процесі її конституційного розвитку, є побудова такої системи державної влади, яка б була не лише ефективною, а й збалансованою, що, в свою чергу, є надійною гарантією демократизму держави, її стабільності, мінімізації конфліктів між різними гілками державної влади. Описуючи подібну модель організації державної влади, Н. Нижник свого часу використала таке поняття, як «принцип симетрії» [1]. На нашу думку, воно є надзвичайно слухним, оскільки, розглянуте через призму конституційного права, поняття симетрії означає ніщо інше, як забезпеченість взаємодії між різними гілками державної влади, сукупність конституційно-правових гарантій та механізмів, які дають можливість належним до різних гілок влади органам впливати одне на одного шляхом «узаконеного проникнення в сферу діяльності інших влад» [2]. При цьому гранично важливим є дотримання конституційно визначеної сфери компетенції різних органів державної влади [3]. В результаті цього, як зауважувала Г. Журавльова, ми отримуємо не просто сукупність різноманітних державних органів і функцій, а саме систему державної влади, яка є цілісною і єдиною в своїй основі [4]. На жаль, зазначені зауваження вітчизняних науковців здебільшого так і не були враховані в державотворчому процесі, який спрямовувався не стільки науковими теоріями, скільки принципами

політичної доцільності, що часто ставали над конституційним процесом і зумовлювали не лише його протікання, а й його результати.

З огляду на зазначене, а також на те, що конституційний розвиток України ще не можна вважати завершеним процесом, видається актуальним звернутися до питань, які стосуються аналізу існуючих в сучасній світовій конституційній практиці механізмів збалансування влади. До речі, це питання не можна вважати новим для конституційної теорії, оскільки, починаючи ще з праць, які належать до традиції класичного американського конституціоналізму, чітко ставилось питання конструювання такої конституційної моделі, яка б забезпечувала ефективну співпрацю основних органів державної влади при унеможливленні узурпації влади будь-якою з її гілок [5]. Таким чином, аналіз механізмів збалансування влади в сучасній конституційній теорії і практиці постає актуальним і вельми важливим для сучасної України завданням.

Утім, цілком очевидно, що проблема конституційного збалансування влади (коли йдеться насамперед про інститути конституційного права, а не про різноманітні політичні комбінації) є надто широкою для меж однієї статті. Тому наразі ми пропонуємо дещо конкретизувати тему нашого дослідження і обмежити її висвітленням лише одного аспекту, який стосується механізмів взаємодії уряду і парламенту. Вибір цих органів державної влади не випадковий, оскільки вони

*Якщо з вибором напрямів і стратегічних цілей реформування судової влади все є більш-менш ясним і зрозумілим, то питання збалансування повноважень у системі «парламент – уряд» все ще залишаються предметом палких наукових і політичних дискусій. Причому, навіть прийняття наприкінці 2004 року змін до Конституції України не стало остаточним вирішенням цієї проблеми (хоча ці зміни, безумовно, встановили певну нову конституційну модель взаємодії парламенту і уряду).*

є насправді ключовими для будь-якої демократичної держави, яка повинна забезпечувати не лише демократичне представництво інтересів громадян у парламенті, а й ефективно виконувати закони, реалізовувати різноманітні програми державного розвитку. Разом із тим, звернення до законодавчої і виконавчої гілок державної влади актуальне й за тієї причини, що саме в цій площині сьогодні ведеться лєвова частка всіх суперечок. Адже якщо з вибором напрямів і стратегічних цілей реформування судової влади все є більш-менш ясним і зрозумілим, то питання збалансування повноважень у системі «парламент – уряд» все ще залишаються предметом палких наукових і політичних дискусій. Причому, на наше переконання, навіть прийняття наприкінці 2004 року змін до Конституції України не стало остаточним вирішенням цієї проблеми (хоча ці зміни, безумовно, встановили певну нову конституційну модель взаємодії парламенту і уряду). Справа в тому, що Конституція України в нинішній редакції, судячи з усього, зазнаватиме подальших змін. З точки зору нашого дослідження, це означає тільки те, що проблема збалансування влади поставатиме знову і знову, щойно робитимуться спроби зміни конструкції державної влади (не кажучи вже про запровадження нових форм правління чи про корекцію існуючої).

Отже, з огляду на актуальність і значимість дослідження конституційно-правових механізмів збалансування влади в процесі взаємодії уряду і парламенту, сформулюємо основні завдання, які мають бути нами розв'язані. Ними є: а) дослідити основні конституційні механізми впливу парламенту на виконавчу владу, які застосовуються в сучасній світовій конституційній практиці; б) дослідити основні конституційні механізми впливу виконавчої влади на парламент, які застосовуються в сучасній світовій конституційній практиці; в) проаналізувати основні проблеми конституційного збалансування влади в процесі сучасного розвитку України.

Традиційно в аспекті конституційно-правових досліджень проблема взаємодії законодавчої і виконавчої гілок влади пов'язується з типологією форм правління [6]. Зокрема, коли предметом аналізу є республіканська форма правління, перше, на що звертають увагу, це тип республіки – чи є вона парламентською, президентською або змішаною? Причому, кожному з перелічених

конституційних форм характеризують притаманні їй інститути, починаючи від парламентського способу формування уряду і закінчуючи спеціальними конституційними механізмами, які застосовуються в контексті поточного контролю парламенту над урядом. Зважаючи на те, що наразі питання можливостей парламенту впливати на процес формування уряду є ґрунтовно дослідженими (значною мірою до цього безпосередньо спонукала конституційна реформа 2004 року) і не становлять серйозної науково-теоретичної проблеми, доцільно привернути увагу до дещо іншого аспекту цієї теми, яким є проблематика можливостей поточного взаємовпливу парламенту і уряду.

Адже, крім законодавчої діяльності та можливості впливати на формування уряду, законодавча влада в усіх без винятку демократичних країнах має ще й доволі широкі права поточного контролю над діяльністю виконавчої влади. Це, як пише Ю. Шемшученко, пояснюється тим, що в процесі прийняття законів законодавча влада повинна мати реальні повноваження контролю над тим, як вони виконуються. Саме цього, на його думку, тривалий час не вистачало українській законодавчій владі, яка майже не мала можливостей контролювати виконання багатьох з прийнятих нею законів [7]. Зазначені форми контролю, передбачені конституційним законодавством, у сучасній конституціоналістиці окреслюються загальним поняттям «парламентського контролю» [8].

Хоча, висвітлюючи загальну мету парламентського контролю над діяльністю уряду і виконавчої влади в цілому, слід чітко усвідомлювати, що нею є не стільки обмеження передбачених Конституцією виконавчих повноважень та виконавчої компетенції, скільки досягнення конкретних цілей, покликаних сприяти підвищенню ефективності функціонування всієї державної влади [9]. Зокрема, до таких цілей, як відзначає І. Залюбовська, слід віднести наступні: а) встановлення фактичного виконання органами виконавчої влади своїх обов'язків; б) надання правильної й об'єктивної суспільно-політичної і спеціальної юридичної оцінки діям органів виконавчої влади; в) прийняття ефективних рішень щодо вдосконалення діяльності підконтрольного об'єкта, а у випадках виявлення неправомірних дій – застосування відповідних правоохоронних механізмів, вжиття

заходів щодо попередження відхилень у майбутньому; г) забезпечення оперативного, найбільш повного та якісного виконання прийнятих парламентом у рамках проведення контрольних заходів рішень [10].

У сучасній конституційній практиці серед основних механізмів парламентського контролю над діяльністю виконавчої влади виділяють наступні: запити до вищих посадових осіб, дебати, інтерпеляції, вотум недовіри, парламентські слухання, парламентські розслідування, доповіді уряду та міністрів, щорічні урядові звіти, діяльність парламентських комісарів, імпичмент, контроль за делегованим законодавством та ратифікація [11]. Кожен із зазначених механізмів має свою специфіку і відповідно – свою історію конституційно-правового застосування.

Так, парламентські слухання активно використовуються в президентських і змішаних республіках, тоді як за умов парламентської форми правління механізм парламентських слухань має дуже обмежену форму застосування (до речі, в багатьох парламентських республіках подібний механізм взагалі не застосовується). Це зумовлюється насамперед тими цілями, які ставляться в ході їх організації. Справа в тому, що юридичним результатом парламентських слухань не є прийняття будь-яких загальнообов'язкових рішень. Їх справжня ціль полягає передусім у тому, щоб привернути увагу суспільства до окремих питань виняткової значущості (наприклад, проблеми забезпечення свободи слова, подолання демографічної кризи, регулювання міжетнічних відносин, чи будь-яких інших, які відіграють важливу роль як для суспільства, так і для державної влади). Високу ефективність застосування цього інституту демонструють США, де на парламентські слухання запрошуються представники виконавчої влади, відомі громадські діячі, науковці, експерти, представники громадськості тощо. Причому, результати парламентських слухань стають предметом широкої суспільної уваги і мають об'єктивний вплив на реалізовану виконавчою гілкою влади державну політику.

Власний досвід застосування інституту парламентських слухань має й Україна. У нині чинному Регламенті Верховної Ради України проведенню парламентських слухань присвячено главу 38, в якій визначається періодичність проведення парламентських слухань, порядок їх ініціювання, підготовки та

проведення парламентських слухань [12]. Відповідно до норм Регламенту: а) парламентські слухання у Верховній Раді проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання; б) парламентські слухання проводяться в сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводиться для роботи в комітетах, депутатських фракціях; в) пропозиція щодо проведення парламентських слухань може бути внесена на основі рішення, прийнятого комітетом з відповідного питання, у вигляді проекту постанови Верховної Ради, в якому має визначитися тема парламентських слухань і дата їх проведення; г) для участі в парламентських слуханнях у Верховній Раді запрошуються представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, наукових установ, представники громадськості, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніше як за п'ять днів відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань; д) парламентські слухання проводяться гласно і відкрито з прямою радіотрансляцією, а за необхідності і телетрансляцією; е) за результатами парламентських слухань Верховна Рада на пленарному засіданні приймає постанову Верховної Ради, якою ухвалює відповідні рекомендації.

Щоправда, на відміну від США, ефективність застосування механізму парламентських слухань в Україні є доволі низькою. На наше переконання, це зумовлюється насамперед тим, що в Україні фактично відсутні механізми, які б сприяли реалізації рекомендацій парламентських слухань. З одного боку, за причини слабкості інститутів громадянського суспільства громадяни, по суті, не мають жодної можливості апелювати до рекомендацій парламентських слухань, з іншого боку – сам парламент практично не опікується тим, наскільки враховані його рекомендації при розробці відповідних державних програм (і чи враховані вони взагалі).

Проте є й такі інститути контролю, які властиві парламентським республікам і не застосовуються при президентській формі правління. В цьому сенсі можна згадати інститут інтерпеляції, який передбачає подвійну процедуру: а) постановки питань, які мають високе державне і суспільне значення на пленарному засіданні парламенту; б) заслу-

*На відміну від США, ефективність застосування механізму парламентських слухань в Україні є доволі низькою. Це зумовлюється насамперед тим, що в Україні фактично відсутні механізми, які б сприяли реалізації рекомендацій парламентських слухань. З одного боку, за причини слабкості інститутів громадянського суспільства громадяни, по суті, не мають жодної можливості апелювати до рекомендацій парламентських слухань, з іншого – сам парламент практично не опікується тим, наскільки враховані його рекомендації при розробці відповідних державних програм (і чи враховані вони взагалі).*

ховування пояснень представників виконавчої влади з приводу цих питань з подальшою парламентською оцінкою зазначених пояснень. При цьому, в разі надання негативної оцінки, парламент отримує право вимагати відставки того чи іншого міністра, Прем'єр-міністра, чи навіть усього уряду. Зрозуміло, що подібні серйозні наслідки застосування інституту інтерпеляції передбачають досить складну процедуру її подання, яка детально регламентується на законодавчому рівні.

Разом із тим, усі перелічені інститути контролю можна розподілити на універсальні (наприклад, депутатські запити, які С. Ківалов цілком справедливо називає засобом забезпечення належної реалізації законів та режиму законності [13], дебати тощо) і виключні. Як приклад виключного інституту парламентського контролю, що застосовується лише в тих випадках, які потребують особливої уваги законодавчої влади за причини його надзвичайної суспільної і державної значущості, можна навести парламентські розслідування. На конституційному рівні діяльність цього інституту докладно врегульовано в Основному Законі ФРН, стаття 44 якого містить наступну норму: «Бундестаг має право, а за пропозицією однієї чверті його депутатів зобов'язаний утворити слідчий комітет, який збирає необхідні докази у відкритих засіданнях» [14]. При цьому, важливо підкреслити, що утворення парламентських комісій з розслідування не означає втручання законодавчої влади в сферу повноважень судової влади. Адже в щойно згаданій статті 44 Основного Закону ФРН зазначено: «Суди є вільними в обговоренні та оцінці обставин, на яких базується парламентське розслідування». Так само в статті 76 Конституції Іспанії вказується, що «висновки комісій не є обов'язковими для судів, не зачіпають рішення судових органів», хоча результати розслідування і можуть бути переданими до прокуратури для використання у відповідних випадках [15]. Високу ефективність інституту парламентських комісій яскраво видно на прикладі таких держав, як Італія та Японія, де їх дії часто мали своїм наслідком відставку прем'єр-міністрів з їх подальшим притягненням до суду.

Хоча в різних дослідженнях ступінь значущості цих інститутів контролю з боку законодавчої влади над діяльністю виконавчої влади оцінюється по-різному. Так, наприклад, В. Мелашенко, одним з най-

серйозніших важелів впливу на виконавчу владу з боку парламенту вважає право вето на нормативні акти Президента, міністерств і відомств [16]. На відміну від нього, В. Журавський вважає, що найбільш широко застосованою і одночасно найефективнішою формою впливу законодавчої влади на виконавчу є депутатські запити [17]. Наразі в Україні цей механізм застосовується чи не найбільш широко. Так, народні депутати і комітети готують і вносять депутатські запити відповідно до Конституції України, Законів України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України» та Регламенту. Процедурно депутатський запит може бути внесений за умови, якщо попередньо народним депутатом направлялось депутатське звернення з цього ж питання, на яке у встановлений законом строк не надано відповіді, або ж зміст такої відповіді не задовольняє ініціатора звернення. При цьому Регламентом Верховної Ради України передбачено спеціальну процедуру обговорення відповідей на депутатські запити (стаття 221), відповідно до якої народний депутат після оголошення відповіді на його депутатський запит не лише має право виступити з реплікою і дати оцінку відповіді, а й ініціювати обговорення парламентом цієї відповіді (згідно з рішенням Верховної Ради, прийнятим на пропозицію народного депутата, який є ініціатором депутатського запиту, а так само в разі, якщо така пропозиція підтримана не менш однієї п'ятої від конституційного складу Верховної Ради підписів народних депутатів, на пленарному засіданні Верховної Ради проводиться обговорення відповіді на депутатський запит). І. Граф та Д. Жаромських, на перше місце серед механізмів, які дають змогу законодавчій владі впливати на діяльність виконавчої влади, висувають вотум недовіри уряду та затвердження парламентом Державного бюджету України.

Механізм вотуму недовіри може діяти у двох формах: а) шляхом прийняття резолюції осудження (активна форма); б) шляхом відмови в довірі урядові (пасивна форма) [18]. Відмінність між цими двома формами полягає в тому, що резолюція – це завжди результат ініціативи самого парламенту, тоді як постановка питання про довіру ініціюється урядом. Наслідком винесення парламентом вотуму недовіри урядові може бути чи його обов'язкова відставка (як

*Механізм вотуму недовіри може діяти у двох формах: шляхом прийняття резолюції осудження (активна форма) та шляхом відмови в довірі урядові (пасивна форма). Відмінність між цими двома формами полягає в тому, що резолюція – це завжди результат ініціативи самого парламенту, тоді як постановка питання про довіру ініціюється урядом.*



*Механізми впливу уряду на парламенти, що передбачені чинним конституційним законодавством багатьох країн, пов'язані з самою законодавчою діяльністю. Дійсно, повноваження прийняття законів належать виключно парламентам, але самі закони досить часто розробляються, так би мовити, в надрах виконавчої влади (при цьому багатьма конституціями навіть передбачено спрощений варіант проходження урядових законопроектів через парламент). Тому в усіх без винятку сучасних конституціях уряд названо серед основних суб'єктів законодавчої ініціативи (у тому числі й у Конституції України). Водночас, у разі втручання парламенту в сферу адміністративної компетенції, глава виконавчої влади (а в деяких випадках – навіть окремі міністри) може вимагати проведення експертизи законодавчих актів чи застосовувати інститут контролю за конституційністю актів парламенту.*

це передбачено, наприклад, конституціями Франції та Іспанії), чи рішення про відставку уряду передається на розгляд глави держави (Великобританія). Хоча в деяких конституціях ми інколи стикаємося з таким специфічним наслідком винесення вотуму недовіри урядові, як розпуск самого парламенту. Зокрема, подібна норма міститься в статті 106 Конституції Білорусі, де сказано, що у випадку відмови в довірі урядові президент повноважний у десятиденний термін прийняти рішення про відставку уряду чи розпуск Палати представників і призначення нових виборів.

На відміну від цього, С. Пронкін та О. Петруніна розподіляють усі форми парламентського контролю над діяльністю уряду на: а) постійні (основні); б) додаткові; в) спеціальні; г) випадкові [19]. До першої групи (яка є найбільш значущою і універсальною стосовно більшості держав) вони відносять: звичайні депутатські запити, депутатські звернення, термінові запити, спеціальні запити, термінові спеціальні запити, запити щодо надання документів. До другої групи належить парламентський контроль, здійснюваний комітетами (комісіями) парламенту. Ці комітети мають право викликати на засідання парламенту міністрів чи їх заступників (а через них – також різноманітних державних службовців) зі звітами чи інформацією, що входить до кола їх компетенції. Спеціальний парламентський контроль реалізується у двох основних формах: а) діяльність комісій з розслідування (які утворюються з метою розслідування тих чи інших конкретних питань, і результатом своєї діяльності мають надання звіту та висновків розслідування парламенту); б) організація парламентських слухань. І, нарешті, під поняттям «випадкового» парламентського контролю мається на увазі той контроль, який здійснюється в процесі голосування щодо бюджету чи в ході затвердження законопроектів, програм соціального та економічного розвитку.

Але, як було зазначено на самому початку нашої статті, досліджуючи взаємодію уряду і парламенту, було б серйозною помилкою тлумачити його виключно як сукупність конституційно-правових механізмів, які дають змогу парламентам впливати на дії виконавчої влади. Адже насправді «взаємодія» є двостороннім процесом. У цьому плані сучасна конституційна практика свідчить про наявність значної кількості конституційно-

правових механізмів, які дають можливість виконавчій владі взаємодіяти із законодавчою і впливати на неї. Одним із найбільш широко розповсюджених механізмів такого роду є механізм делегування повноважень законодавчої влади. Його суть полягає в тому, що на певний термін і за певних умов органи виконавчої влади отримують можливість приймати нормативно-правові акти, які мають силу законів і врегульовують ті відносини, які повинні бути врегульовані законодавчо [20]. Так, відповідно до статті 76 Конституції Італії «здійснення законодавчої функції може бути делегованим урядові». Таку ж норму знаходимо у статті 38 Конституції Франції, де сказано, що уряд для виконання своєї програми може просити парламент про дозвіл протягом певного визначеного часу здійснювати шляхом ордонансів міри, які зазвичай відносяться до сфери законодавства. Ці ордонанси приймаються Радою Міністрів і набувають чинності після їх опублікування, але втрачають її, в разі якщо законопроект про їх затвердження не вноситься в парламент до закінчення терміну, встановленого законом про делегування повноважень. Хоча останнім часом практика функціонування цього механізму виявила певні питання. Зокрема, у США виникла досить серйозна проблема, пов'язана з таким явищем, як «субделегування», коли президент передавав надані йому законодавчою владою повноваження певному департаменту чи агенції (цей процес було юридично врегульовано законом Мак-Корміка про субделегатію 1950 року, який закріпив норму, що президент має право делегувати владу тим департаментам і агенціям, голови яких призначаються за згодою Сенату) [21].

Інші механізми впливу уряду на парламенти, що передбачені чинним конституційним законодавством багатьох країн, пов'язані з самою законодавчою діяльністю. Дійсно, повноваження прийняття законів належать виключно парламентам, але самі закони досить часто розробляються, так би мовити, в надрах виконавчої влади (при цьому багатьма конституціями навіть передбачено спрощений варіант проходження урядових законопроектів через парламент). Тому в усіх без винятку сучасних конституціях уряд названо серед основних суб'єктів законодавчої ініціативи (у тому числі й у Конституції України). Водночас, у разі втручання парламенту в сферу адміністративної

*Наразі перед Україною в процесі її конституційного розвитку стоїть подвійне завдання: а) чітке визначення тієї форми правління, реалізація якої має відбутися в Україні; б) конституційно-правове забезпечення ефективного функціонування тих механізмів взаємодії уряду і парламенту, які найбільше відповідають обраній формі правління (при цьому необхідно враховувати позитивний конституційний досвід інших держав щодо функціонування тих чи інших механізмів взаємодії парламенту та уряду).*

компетенції, глава виконавчої влади (а в деяких випадках – навіть окремі міністри) може вимагати проведення експертизи законодавчих актів чи застосовувати інститут контролю за конституційністю актів парламенту. Так, Конституцією Польщі передбачено, що Голова Ради Міністрів має право звернення до Конституційного Трибуналу (статті 188, 189, 191). Відповідно до статті 61 Конституції Франції закони до їх промудрації передаються у Конституційну раду, одним із завдань якої є стримування законодавчої влади від втручання в сферу «регламентарної влади» (стаття 37). Більше того, на вимогу уряду у випадку невідкладного вирішення справи, Конституційна рада має представити своє рішення не в місячний термін (як це передбачено звичайною процедурою розгляду), а протягом восьми днів.

Однак, описуючи механізми збалансування влади та взаємного контролю парламенту й уряду, не можна не звернути увагу на ті специфічні трансформації, яких ці відносини набувають на пострадянському просторі. Наприклад, А. Медушевський вказував, що доволі часто ми маємо справу не із збалансуванням влади, а з феноменом «удаваного конституціоналізму», коли уряд може підпорядковувати собі парламент через такі неконституційні механізми, як: персональна унія, фінансовий вплив і судовий тиск [22]. Під персональною унією мається на увазі формальна чи неформальна залежність депутатів представницьких органів від виконавчої влади (наприклад, депутати законодавчого органу влади можуть бути колишніми працівниками адміністрації, перебувати в родинних стосунках з керівництвом виконавчої влади, бути особами, залежними в професійному плані від керівників виконавчої влади тощо). Фінансові важелі пов'язані з втратою законодавчою владою реальної можливості контролювати виконавчу владу через затвердження бюджету, оскільки доволі часто розподіл інвестицій та видатків залежить від рішення виконавчої влади (більше того, інколи сама виплата заробітної плати депутатам законодавчого органу влади часто знаходиться в руках виконавчої влади). Нарешті, судовий тиск може реалізуватися через залежну судову владу.

На нашу думку, зазначена проблема «удаваного конституціоналізму» є гранично важливою і в Україні. Причому, конституційна реформа 2004 року не лише вирішила певні

проблеми у сфері взаємодії уряду і парламенту, які існували до цього, а й породила цілу низку нових проблем, пов'язаних зі зрушенням конституційних балансів у взаємовідносинах уряду і Президента України. До того ж, незавершеність судової реформи досі зберігає широкі можливості використання судових органів (у тому числі й єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні) з метою дисбалансування влади та боротьби різних гілок державної влади між собою.

Підбиваючи загальні підсумки проведеного нами дослідження, можемо сформулювати наступні висновки:

1. Конституційний процес збалансування державної влади у світлі забезпечення взаємодії уряду і парламенту розкриває свою сутність через формування передбачених Конституцією і конституційними законами системи механізмів, які дають змогу здійснювати цим органам правомірний взаємовплив. Значною мірою загальна конструкція збалансування повноважень уряду і парламенту залежить від прийнятої в державі форми правління. Але в сучасному конституційному праві існують певні універсальні механізми, які застосовуються в ході забезпечення взаємодії урядів та парламентів. Таким чином, наразі перед Україною в процесі її конституційного розвитку стоїть подвійне завдання: а) чітке визначення тієї форми правління, реалізація якої має відбутися в Україні; б) конституційно-правове забезпечення ефективного функціонування тих механізмів взаємодії уряду і парламенту, які найбільше відповідають обраній формі правління (при цьому необхідно враховувати позитивний конституційний досвід інших держав щодо функціонування тих чи інших механізмів взаємодії парламенту та уряду).

2. Ефективність дії досліджених механізмів взаємодії виконавчої і законодавчої влади, які визначають повноваження виконавчої влади стосовно законодавчої і навпаки в контексті розв'язання проблеми збалансування влади, безпосередньо зумовлена якістю їх правового оформлення. В цьому плані слід відзначити, що для багатьох європейських країн характерна наявність спеціальних законів, в яких регламентується не лише структура, порядок формування та основні принципи діяльності уряду, а й його повноваження щодо інших гілок державної влади. Те саме стосується і парламентів, які реалізують усі належні їм контрольні пов-

*Серйозною проблемою для сучасної України є явище «удаваного конституціоналізму», коли попри визначені Конституцією механізми взаємовпливу, формуються паралельні і тінюві структури впливу одних органів державної влади на інші. Більше того, у взаємовідносинах парламенту й уряду саме ці паралельні механізми впливу часто виявляються вирішальними.*

новаження на підставі чітких та якісних нормативно-правових актів. Тому наразі питання збалансування влади в Україні є пов'язаними з процесом розвитку системи законодавства, а також з чітким розумінням того, яку саме модель державної влади реалізовано в державі.

3. Успішність вирішення проблеми збалансування влади залежить не лише від якості конституційно-правового регулювання функціонування механізмів взаємодії уряду і парламенту, а й від того, яким чином ці механізми реалізуються на практиці. Отже, серйозною проблемою для сучасної України є явище «удаваного конституціоналізму»,

коли попри визначені Конституцією механізми взаємовпливу, формуються паралельні і тінюві структури впливу одних органів державної влади на інші. Більше того, у взаємовідносинах парламенту й уряду саме ці паралельні механізми впливу часто виявляються вирішальними. Тому в процесі продовження конституційної реформи (усвідомлення чого притаманне сьогодні переважній більшості науковців і політиків) важливо забезпечити чітку інституціоналізацію всіх способів взаємодії уряду і парламенту, що дасть змогу не лише формально, а й реально збалансувати державну владу в Україні.

### Література

1. Нижник Н.Р. Верховна Рада і Кабінет Міністрів: правила симетрії // Віче. – 2002. – № 4 (121). – С. 6.
2. Федоренко Г.О. Проблеми вдосконалення механізму співпраці законодавчої влади з іншими видами влади в системі розподілу державної влади в Україні // Держава і право. – К., 2000. – Вип. 8. – С. 155.
3. Кривенко Л. Делеговане законодавство. Дзеркало і задзеркалля // Віче. – 2002. – № 6 (123). – С. 13–14.
4. Журавльова Г. Поділ влади в сучасній Україні (проблеми теорії та практики) // Право України. – 1998. – № 11. – С. 25.
5. Див. Бабенко К.А. Проблеми взаємодії гілок державної влади в політико-правовій традиції класичного американського конституціоналізму // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – Вип. 18. – С. 133–139.
6. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. – М., 2005. – С. 250–251.
7. Шемшученко Ю.С. Український парламентаризм: проблеми становлення і розвитку. // Правова держава: Збірник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 1998. – С. 66.
8. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / Под общ. ред. О.Н. Булакова. – М., 2005. – С. 81.
9. Залюбовская И.К. Организационно-правовые основы парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти в Украине // Материалы международной научной конференции «Европа, Япония, Украина: пути демократизации государственно-правовых систем». – К., 2000. – С. 128–129.
10. Залюбовська І.К. Парламентський контр- роль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Одеська національна юридична академія. – О., 2002. – С. 10.
11. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – М., 2001. – С. 283–286.
12. «Про Регламент Верховної Ради України»: Постанова Верховної Ради України від 16.03.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 23, № 24–25. – С. 202.
13. Ківалов С.В. Контроль в системі парламентаризму // Правова держава: Збірник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 1999. – Вип. 10. – С. 116.
14. Конституции государств Европы: В 3-х т. – М., 2001. – Т. 1. – С. 594.
15. Конституции государств Европы: В 3-х т. – М., 2001. – Т. 2. – С. 67.
16. Мелашенко В.Ф. Основы конституційного права України. – К., 1995. – С. 91.
17. Журавський В.С. Парламент України: шляхи розвитку і вдосконалення функцій. – К., 2001. – С. 39–40.
18. Граф И.В., Жаромских Д.Г. Конституционное право зарубежных стран. – Томск, 2000. – С. 94.
19. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. – М., 2001. – С. 380–382.
20. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М., 1995. – Т.1–2. – С. 412–413.
21. Баренбойм П. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. – М., 1996. – С. 92.
22. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты. – М., 2002. – С. 317–319.

## Блокування політичних партій: механізм реалізації у виборчому процесі

*Проблематика реформування виборчого законодавства залишається актуальною на різних часових етапах розвитку України.*

*Важливим завданням сьогодні є подолання проблем щодо блокування політичних партій і участі блоків політичних партій у виборах. Особливо ці питання актуалізуються під час проведення місцевих виборів.*



**Олексій ЛЯЛЮК,**  
кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри державного будівництва Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого

Проблематика реформування виборчого законодавства залишається актуальною на різних часових етапах розвитку України. Здавалося б, прийняття нового законодавства та проведення виборів за його правилами вирішить ті проблеми організації виборчого процесу, що існували раніше, до виборів 2004 та 2006 років. Однак виявилось, що інструктивне законодавство створило ґрунт для нових проблем, які слід вирішувати.

Такими проблемами залишилися питання визначення суб'єктів виборчого процесу, формування списків виборців та внесення до них змін, організації роботи виборчих комісій тощо. Поряд із цим, важливим завданням є подолання проблем щодо блокування політичних партій і участі блоків політичних партій у виборах. Особливо ці питання актуалізуються під час проведення місцевих виборів.

У науці зазначені проблеми порушуються не вперше. Дослідники намагаються віднайти найкращу модель проведення виборів, тому до наукових розробок потрапляють і проблеми виборчого процесу. Питання ж організації партійної системи, її розвитку та вдосконалення набули більшої актуальності з моменту запровадження пропорційної системи виборів. До кола науковців, що зробили значний внесок у розвиток виборчого законодавства, слід віднести Ю.М. Тодику, В.Д. Яворського [1], С.Г. Сergyгину [2], Т.В. Стешенко [3] та інших.

Чинне виборче законодавство, як і попереднє, передбачає серед суб'єктів виборчого процесу блоки політичних партій. Проте окремі положення щодо їх порядку формування та статусу були змінені. Зокрема, створення блоку політичних партій вже не прив'язується до початку виборчого процесу, а може проводитись і в період виборчого процесу, однак не пізніше моменту висунення кандидатів у депутати. Це стосується як виборів народних депутатів, так і депутатів місцевих рад. Варто враховувати, що реєстрація депутатів починається за 119 днів до проведення голосування і закінчується за 90 днів. Отже, проведення з'їзду щодо створення виборчого блоку по виборах народних депутатів може бути не пізніше ніж за 90 днів до дня голосування. Водночас, Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [4] (далі – Закон) закріплює інші строки висунення кандидатів, які починаються за 70 днів і закінчуються за 40 днів до дня виборів.

Слід зазначити, що такий суб'єкт є достатньо новою формою участі у виборах політичних сил. Це пов'язано з існуючою за радянських часів монопартійністю, коли сама політична основа не давала можливості запроваджувати такі форми самоорганізації, як блокування. При цьому треба назвати як позитивні, так і негативні риси, притаманні блокуванню. Як правильно вказують автори

посібника «Законодавство про вибори народних депутатів України», велика кількість політичних партій в Україні веде до того, що лише окремі з них можуть сподіватися самостійно набрати не менше трьох відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, а тому існує нагальна потреба в блокуванні [5]. Отже, сучасна політична система, навпаки, перевантажена політичними партіями.

Так, блокування сприяє досить незначним за авторитетом політичним силам з відносно невеликою кількістю членів та прихильників досягти представництва у відповідному органі публічної влади. Блокуючись із більш крупними партіями та укладаючи при цьому відповідну угоду, такі політичні сили мають можливість провести до парламенту своїх представників. Водночас виникають питання з приводу правової природи зазначеної угоди.

Як відзначає М.Ф. Казанцев, така угода є різновидом політичного договору, який являє собою договір, спрямований на врегулювання відносин (поведінки) у політичній сфері, тобто у сфері громадського життя, пов'язаного з діяльністю органів державної влади, політичних партій, рухів, суспільно-політичних організацій та груп [6]. Причому в межах наведеної автором класифікації політичних договорів угода про створення блоку політичних партій належить до політичного неправового договору, що означає її спрямованість на врегулювання неправових відносин у політичній сфері та незабезпеченість можливістю державного примусу.

Угода про створення блоку політичних партій має велике теоретичне значення. Так, аналіз угод показав, що під час блокування партій напередодні виборів 2006 року їх градація на ліві і праві є несуттєвою, тому що близькі за своєю політичною орієнтацією партії виявилися в протилежних блоках.

Крім того, невеликі політичні сили не відзначаються досконалою організаційною основою, тому саме блокування сприяє гуртуванню та організаційному єднанню при вирішенні питань виборчого процесу. Такі політичні партії одержують можливість разом розробляти програму спільних дій, перетягти на свій бік більше виборців. Законодавство надає можливості утворювати виборчі блоки політичних партій на будь-якому рівні – всеукраїнському та місцевому. Однак встановлює обмеження щодо утворення виборчого блоку лише осередками

політичних партій одного рівня, а також заборону політичним партіям входити більше ніж до одного блоку.

Досить важливим пріоритетом блокування є спільне фінансування виборів. Воно дає змогу перерозподілити механізми фінансування таким чином, щоб полегшити матеріальне навантаження на відповідні політичні сили.

Окремою перевагою блокування для певних політичних партій слід вважати перехід до них частини авторитету інших, більш популярних політичних сил. Зазвичай у такому випадку блокування є шляхом до набуття «визнаності» політичної сили суспільством. Важливо лише, щоб у назві самого блоку звучала назва цієї політичної партії. Проте, в даному випадку існує й інший бік, коли при блокуванні кількох політичних сил є загроза певних сил розчинитися в авторитеті сильних, уже визнаних суспільством партій. І може бути крайній випадок, коли блокування призводить до зменшення авторитету «брендових» партій, причиною чого є неприйнятні для громадян дії партнерів.

Чинне законодавство України передбачає окремі умови створення блоків політичних партій як суб'єктів виборчого процесу. Так, частина друга статті 10 Закону України «Про вибори народних депутатів України» передбачає, що суб'єктом виборчого процесу може бути політична партія, що зареєстрована не пізніше ніж за 365 днів до дня виборів, виборчий блок політичних партій, за умови, якщо всі партії, що його складають, зареєстровані не пізніше ніж за 365 днів до дня виборів.

Законодавець закріпив порядок проведення блокування політичних партій з урахуванням різноманітних ланок, на яких створюються місцеві осередки політичних партій.

Серед варіантів можливого блокування є окремі, що становлять проблеми. Так, можливі проблеми в разі утворення блоку політичних партій на рівні області. Для його утворення партійні організації політичних партій проводять партійні конференції, на яких приймають рішення щодо блокування. На рівні районів області та міст Закон надає право осередкам політичних партій проводити власні конференції (з'їзди), на яких вирішувати питання відносин блокування. При цьому може виникнути ситуація, за якої одні райони приймають рішення увійти до блоку політичних партій, а інші – вирішать іти у виборчу боротьбу самостійно.

*Угода про створення блоку політичних партій має велике теоретичне значення. Аналіз таких угод показав, що під час блокування партій напередодні виборів 2006 року їх градація на ліві і праві є несуттєвою, тому що близькі за своєю політичною орієнтацією партії виявилися в протилежних блоках. Крім того, невеликі політичні сили не відзначаються досконалою організаційною основою, тому саме блокування сприяє гуртуванню та організаційному єднанню при вирішенні питань виборчого процесу.*

Звідси виникає проблема суб'єкта подання кандидатів у депутати до відповідної ради – партія чи блок.

Проблема виникає й у разі, якщо партія, яка є суб'єктом подання, вирішила створити виборчий блок на рівні міста обласного значення. Тоді суб'єктом подання кандидатів у депутати до міської ради буде виборчий блок міських організацій політичних партій. У такому випадку виникає проблема щодо утворення виборчого блоку обласних осередків політичних партій після створення міського. Згідно зі статтею 35 Закону виборчий блок місцевих організацій партій, утворений на рівні відповідно області, району чи міста обласного значення, поширюється на всі місцеві вибори в межах цієї адміністративно-територіальної одиниці. Ці приписи говорять про наскрізне поширення блокування в разі створення виборчого блоку на рівні області, що відбувається автоматично. Водночас стаття 34 Закону прямо вказує, що обласний блок є суб'єктом подання кандидатів у депутати лише до обласної ради. Таким чином, з цієї статті випливає, що у випадку створення обласного блоку повинен створюватися і міський блок, оскільки саме він є суб'єктом подання кандидатів у депутати міської ради. З огляду на статтю 35 Закону, компетенція обласного виборчого блоку політичних партій поширюється на всі місцеві вибори в межах цієї адміністративно-територіальної одиниці. Тому якщо в районі немає місцевої організації партії, що входить до складу блоку, то від імені блоку виступають місцеві організації партій, що входять до нього.

Отже, суперечливими виявляються положення статей 34 і 35 Закону, що потребує зміни однієї із статей, зокрема доповнення статті 34 положенням, що суб'єктом подання може бути обласна, районна або міська організація партії, яка входить до виборчого блоку політичних партій.

Існують зауваження і стосовно виходу політичних партій зі складу блоку. Доречно, коли такі питання одержують регламентацію у відповідній угоді. А от якщо такого регулювання не закріплено, незрозуміло, як бути, коли, наприклад, блок налічує дві партії і одна з них має намір вийти зі складу блоку. За таких обставин блок як суб'єкт виборчого процесу втрачає свій статус. Зазначена ситуація помірковано вирішується, якщо додержується встанов-

лений законодавством строк для виходу з блоку політичних партій – 40 днів до дня виборів (частина восьма статті 35 Закону). Однак виникають проблеми в разі сплину такого строку. Характер угоди про створення блоку є диспозитивним і цілком залежить від волі сторін, тому заборонити одній стороні вихід із блоку неможливо. Хоча законодавець і передбачив у частині десятій статті 35 Закону, що «у разі виходу місцевої організації партії зі складу виборчого блоку, до якого входило дві місцеві організації партії, суб'єктом виборчого процесу залишається місцева організація партії, яка не прийняла рішення про вихід з блоку. При цьому у виборчих бюлетенях та в іншій виборчій документації замість назви блоку зазначається назва місцевої організації партії, яка не прийняла рішення про вихід із блоку», однак механізм реалізації цих положень за названих обставин не регламентовано.

Важливого значення набувають питання якісної характеристики суб'єктів блокування. Зокрема, вирішення потребує проблема блокування політичних партій з об'єднаннями громадян для участі у виборах. Як доречно зауважує Г.Г. Ханов, у цій ситуації громадські об'єднання виступають як додатковий структуроутворюючий та електоральний ресурс для підтримки політичних партій на виборах. Крім того, виборче законодавство має розглядати громадські об'єднання як допоміжного суб'єкта виборчого процесу, надавши право блокування політичним партіям із громадськими об'єднаннями для участі у виборах [7]. Окремі країни Європи і Російська Федерація практикують створення таких блоків, де поєднують зусилля для участі у виборчому процесі не лише політичні партії, а й окремі об'єднання громадян. У цьому полягає співробітництво політичних партій з громадськими об'єднаннями. В Україні ж відповідно до виборчого закону така практика неможлива. Це пов'язано з легальною характеристикою блоку як об'єднання виключно політичних партій.

*Окремі країни Європи і Російська Федерація практикують створення таких блоків, де поєднують зусилля для участі у виборчому процесі не лише політичні партії, а й окремі об'єднання громадян. У цьому полягає співробітництво політичних партій з громадськими об'єднаннями. В Україні ж відповідно до виборчого закону така практика неможлива. Це пов'язано з легальною характеристикою блоку як об'єднання виключно політичних партій.*

*В Україні блокування вже відбувається не лише задля виживання політичних партій, як це, наприклад, простежується в окремих країнах, зокрема Казахстані, Вірменії та ін. Механізм блокування вже вийшов на інший рівень свого призначення – забезпечення електоральної перемоги.*

му виробити стратегію поведінки відносно «третього сектора» і приймати зважені рішення про доцільність установлення з тими чи іншими об'єднаннями громадян партнерських стосунків.

Потребує аналізу також ситуація, коли забороняється блокування політичних партій. Так, Російська Федерація на перших етапах запровадження пропорційної системи виборів змінила традиційні особливості цієї системи. Як відзначає І.Б. Борисов, заборона на блокування й участь членів однієї партії в списках кандидатів компенсувала інший класичний недолік пропорційної системи, надавши можливість виборцям чітко орієнтуватися в пропонуваній програмі політичних партій і виключивши утворення тимчасових політичних союзів з розмитими ідеологічними орієнтирами і невиразними перспективами подальшої діяльності. Останній яскравий приклад – блок «Родина», допущений до розподілу депутатських мандатів у Думі 4-го скликання, розпався в перший же рік роботи вищого законодавчого органу держави [8]. Таким чином, блокування слід розглядати як важливий механізм, за допомогою якого є можливість впливати на результати виборів.

Привертає увагу той момент, що в Україні блокування вже відбувається не лише задля виживання політичних партій, як це, наприклад, простежується в окремих країнах, зокрема Казахстані [9], Вірменії [10] та ін. Механізм блокування вже вийшов на інший рівень свого призначення – забезпечення електоральної перемоги. Слід погодитись з Н. Анохіною, що передусім мажоритарна система створює можливість для блокування політичних партій, які представляють дисперсно проживаючі меншості, з метою виставлення спільних кандидатів [11]. Особливості ж пропорційної системи не потребують таких заходів для привернення уваги виборців. Це є підтвердженням тому, що правове регулювання питань блокування політичних партій потребує постійного вдосконалення, внесення змін до Закону України «Про політичні партії», конкретизувавши його положення щодо організації і функціонування блоків політичних партій.

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що процес блокування потребує більш детальної та чіткої правової регламентації, мають бути унормовані всі сторони цього важливого процесу та забезпечена можливість ефективної реалізації таких правовідносин.

## Література

1. Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д. Выборы органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект. – Х.: Факт, 1998. – 158 с.
2. Законодавство про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: науково-практичний посібник / Кол. авт.: Панов М.І., Серьогіна С.Г. та ін. – Х.: Харків юридичний, 2006. – 446 с.
3. Стещенко Т.В. Правовий статус, система і організація роботи виборчих комісій: Монографія. – Х.: Видавець – СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2006. – 208 с.
4. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».
5. Законодавство про вибори народних депутатів України: Науково-практичний посібник / Панов М.І., Серьогіна С.Г. та ін. – Х.: Одиссей, 2006. – 352 с.
6. Казанцев М.Ф. Политический договор: определение понятия // <http://www.espi.ru/Content/Conferences/Papers2005/razd4/Kazantsev.pdf>
7. Ханов Г.Г. Новые направления консалтинга политических партий в связи с изменением партийного и избирательного законодательства // <http://www.publicity.ru/upravlenie/articles/847.html>
8. Борисов И.Б. У России собственная гордость (Новая система выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ) // Представительная власть XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2007. – № 5(78); <http://pvlast.ru/archive/index.406.php>
9. Сидоров О. Блоки партий как возможность выжить // <http://www.gazeta.kz>
10. Григорян М. Отражение президентских выборов 1996 года в Армении в средствах массовой информации // Право, Политика, Экономика, Социология, Современная история, Международные отношения. – 1997. – Том 2. – Вып. 1; <http://poli.vub.ac.be/publi/crs/rus/R02-002.html>.
11. Анохина Н. Пропорциональные правила и опасности президентализма: эффекты реформирования российского избирательного законодательства // Полис. – 2007. – № 5; [http://www.protektgroup.ru/articles/I\\_6/I\\_6.htm](http://www.protektgroup.ru/articles/I_6/I_6.htm)

## Участь парламентської опозиції у виборчому процесі: характеристика чинного законодавства та пропозиції щодо його розвитку

*Процес законодавчої регламентації статусу парламентської опозиції в Україні на сучасному етапі характеризується пошуком оптимальної моделі закріплення її статусу, що значно ускладнюється необхідністю знаходження політичного компромісу.*

*Розроблені проекти законів, спрямовані на врегулювання статусу парламентської опозиції, так і не були прийняті Верховною Радою України.*



**Ольга СОВГИРЯ,**  
кандидат  
юридичних наук,  
доцент кафедри  
конституційного  
та адміністративного  
права Київського  
національного  
університету  
імені Тараса  
Шевченка

Парламентську опозицію в Україні можна визначити як добровільне об'єднання народних депутатів України – членів депутатських фракцій, які не входять до складу парламентської коаліції та не підтримують офіційний політичний курс Кабінету Міністрів України та/або Президента України та, як правило, не представлені у складі Кабінету Міністрів України (якщо Президент не перебуває в опозиції до парламентської більшості) і здійснюють діяльність, спрямовану: на критику Програми діяльності Кабінету Міністрів України та/або офіційного політичного курсу Президента України, та/або на легальне усунення з посади окремих членів Кабінету Міністрів України або його відставку в цілому та / або на відставку Президента України, та на контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України та/або Президента України і пропонування альтернативних шляхів здійснення державної політики.

Визначаючи сутність поняття «парламентська опозиція», слід наголошувати на тому, що її суб'єкти можуть не погоджуватися з політичним курсом глави держави та/або уряду, однак, зважаючи на зміну в Україні форми правління, акцент необхідно робити саме на те, що протистояння відбувається між парламентською опозицією та Кабінетом Міністрів України, оскільки останній відіграє визначальну роль у реалізації державної політики.

Якщо фракцій, що знаходяться в опозиції, декілька, вони можуть здійснювати опозиційну діяльність об'єднавшись, або ж розрізнено.

Конституція України [1] не містить положень стосовно статусу парламентської опозиції (на відміну від парламентської більшості (коаліції)).

Розроблені проекти законів, спрямовані на врегулювання статусу парламентської опозиції (їх було більше 10), так і не були прийняті Верховною Радою України [2].

Положення Регламенту Верховної Ради України [3], що стосуються прав парламентської меншості (наприклад, однієї третини від конституційного складу Верховної Ради або іншої меншості), не можна вважати безпосередньо регламентацією статусу парламентської опозиції, оскільки зазначені права можуть бути використані і будь-якою іншою меншістю від складу парламенту, в тому числі і частиною парламентської коаліції (більшості).

Натомість певним зрушенням у врегулюванні статусу парламентської опозиції можна вважати положення Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» та деяких інших законодавчих актів України (щодо порядку проведення позачергових виборів до Верховної Ради України та заміщення народних депутатів України, повноваження яких були достроково припинені)» від 01. 06. 2007 р. [4].



Так, стаття 102<sup>2</sup> вказаного Закону, визначаючи особливості утворення виборчих комісій на позачергових виборах депутатів, встановлює, що кількість кандидатур, котрі включаються до складу окружної виборчої комісії за поданням кожної фракції, які були утворені в поточному скликанні Верховної Ради України, визначається Центральною виборчою комісією, виходячи в тому числі з принципу дотримання рівного представництва коаліції депутатських фракцій та опозиції (сукупності депутатських фракцій, які не входять до коаліції), сформованих у Верховній Раді України поточного скликання, і рівної кількості кандидатур від кожної фракції окремо в межах представництва коаліції та опозиції. Також зазначено, що голова і секретар однієї окружної або дільничної виборчої комісії не можуть бути представниками лише коаліції чи опозиції.

Отже, ця норма вперше закріпила законодавче визначення парламентської опозиції в Україні як сукупності депутатських фракцій, які не входять до коаліції. Хоча, звісно, вважати це визначення таким, що відображає «природу» парламентської опозиції, не можна, оскільки саме по собі невходження фракції до складу парламентської коаліції не перетворює її на парламентську опозицію, сутністю якої прийнято вважати так звану тріаду дій опозиції, що полягають у здійсненні нею контролю діяльності, передусім уряду, критику цієї діяльності та пропонування власної конструктивної альтернативи цієї діяльності. Невідповідність депутатської фракції, яка не входить до складу парламентської коаліції, названим ознакам дає підстави вважати її фракцією парламентської меншості, яка або займає пасивну позицію, або згодом має намір увійти до складу коаліції.

З нашої точки зору, наділення фракцій парламентської опозиції визначеними вище правами у виборчому процесі (хоча поки що і на позачергових виборах, але цілком імовірно, що згодом це стосуватиметься і чергових парламентських виборів) передбачає необхідність включення до чинного законодавства норм, які б визначали порядок формалізації фракцій, що знаходяться у парламентській опозиції. Інакше вказані норми Закону України «Про вибори народних депутатів України» [5] мо-

жуть залишитися декларацією, оскільки у випадку їх порушення невідомо хто і яким чином виступатиме з оскарженням зазначених порушень. Вважаємо, що для уникнення такої ситуації варто визнати на рівні Кодексу адміністративного судочинства України право парламентської опозиції звертатися до суду для захисту своїх прав у випадку виникнення спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, через фізичну особу, яка від імені парламентської опозиції наділятиметься відповідними повноваженнями та представлятиме її інтереси.

Проблемним є і те, що на сьогоднішній день незрозуміло, в статусі кого виступає парламентська опозиція у виборчому процесі. Вона не є його суб'єктом, оскільки не передбачена як така у вичерпному переліку суб'єктів виборчого процесу, визначеному статтею 12 Закону України «Про вибори народних депутатів України», і не є учасником виборчого процесу, під яким у літературі розуміють особу, яка сприяє реалізації виборчих прав суб'єктів виборчого процесу, виконуючи функції і обов'язки, передбачені законодавством [6, с. 14].

Отже, чинне законодавство України, задекларувавши певне врахування інтересів парламентської опозиції у виборчому процесі, не встановило механізмів реалізації та контролю парламентської опозиції за забезпеченням цих інтересів.

Під час позачергових парламентських виборів 2007 року за поданням опозиційних на момент їх проведення депутатських фракцій – «Наша Україна» та «Блок Юлії Тимошенко» – до складу окружних виборчих комісій були включені відповідно 24,96 та 25,01% членів від загального складу окружних виборчих комісій [7]. Тобто представництво опозиційних фракцій у складі окружних виборчих комісій становило 49,97% від їх загального складу, а отже, встановлений Законом принцип дотримання рівного представництва коаліції депутатських фракцій та опозиції при формуванні окружних виборчих комісій, хоч і з невеликою погрішністю, був дотриманий.

Одним із найважливіших прав парламентської опозиції у зарубіжних країнах є її право на утворення тіньового (опозиційного) Кабінету Міністрів. Тіньовий (опозиційний) Кабінет Міністрів можна визначити як консультативно-дорадчий орган,

*На сьогоднішній день незрозуміло, в статусі кого виступає парламентська опозиція у виборчому процесі. Вона не є його суб'єктом, оскільки не передбачена як така у вичерпному переліку суб'єктів виборчого процесу, визначеному статтею 12 Закону України «Про вибори народних депутатів України», і не є учасником виборчого процесу, під яким у літературі розуміють особу, яка сприяє реалізації виборчих прав суб'єктів виборчого процесу, виконуючи функції і обов'язки, передбачені законодавством.*

*Очевидним є те, що регулювання статусу парламентської більшості (коаліції) на рівні Конституції України та Регламенту Верховної Ради вимагає врегулювання статусу тієї частини українського парламенту, що не входить до складу коаліції й утворює парламентську опозицію. І чинне виборче законодавство України, здійснивши «прорив» і будучи першим у регулюванні статусу парламентської опозиції, демонструє загальну тенденцію: необхідність законодавчого закріплення статусу парламентської опозиції, зокрема у виборчому процесі.*

сформований опозиційною депутатською фракцією (при цьому, якщо в опозиції знаходиться кілька депутатських фракцій, вони можуть формувати тіньовий уряд спільно або окремо), що має на меті здійснення постійного моніторингу діяльності чинного Кабінету Міністрів з метою найефективнішого здійснення державного управління у майбутньому в разі приходу до влади. Після формування парламентської коаліції у Верховній Раді України VI скликання найбільша опозиційна фракція у Верховній Раді України заявила про утворення такого уряду з метою «моніторингу ситуації та висловлення своєї позиції» [8].

Вважаємо, що в чинному законодавстві мають передбачатися певні права опозиційного уряду у виборчому процесі, наприклад, його право направляти свого спостерігача до Центральної виборчої комісії для здійснення моніторингу її діяльності під час виборчого процесу.

У цілому ж, щодо регулювання статусу парламентської опозиції в Україні можна відмітити цікаву тенденцію, яка полягає в тому, що всі укладені коаліційні угоди містили положення про необхідність законодавчого регулювання статусу парламентської опозиції.

Зокрема, в Угоді про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України V скликання [9] передбачалося положення щодо необхідності вдосконалення Регламенту Верховної Ради України, передбачивши в ньому окремий розділ про порядок формування, права та обов'язки парламентської опозиції. Взаємовідносинам Коаліції з політичною опозицією (одним із суб'єктів якої є опозиція парламентська) присвячувався розділ IX цієї Угоди. У ньому, зокрема, відзначалося, що Коаліція визнає право депутатських фракцій у Верховній Раді України, які не ввійшли до Коаліції, на опозиційну діяльність. Коаліція визнавала, що парламентська опозиція може бути сформована за ініціативою депутатських фракцій, народних депутатів України, що не ввійшли до складу Коаліції, за умови, що до неї входить не менш як одна п'ята від конституційного складу Верховної Ради України та про формування якої має оголосити головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради України. Коаліція за парламентською опозицією у Верховній

Раді України визнавала право вираження публічної незгоди з політичним курсом Кабінету Міністрів України, спрямованою на зміну цього курсу або усунення з посад окремих членів Кабінету Міністрів України, або його відставки в цілому. У будь-якому випадку Коаліція не визнавала опозиційною політичну діяльність, спрямовану на: ліквідацію незалежності України, зміну існуючого конституційного ладу насильницьким способом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив національної безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової та релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини і громадянина та на здоров'я населення.

У разі формалізації статусу парламентської опозиції, учасники Коаліції визнавали право такого об'єднання у Верховній Раді України на:

- надання власних оцінок діям та заходам органів виконавчої влади України;
- поширення інформації у засобах масової інформації державної та комунальної власності від імені організованої опозиції;
- отримання інформації про діяльність Кабінету Міністрів України, будь-яких інших органів державної влади, а також місцевого самоврядування в порядку, передбаченому чинним законодавством України;
- представлення в усіх комітетах, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісіях Верховної Ради України.

Коаліція визнавала і гарантувала право парламентської опозиції на посади заступника Голови Верховної Ради України, Голови Рахункової палати, Голови Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації, посад перших заступників голів комітетів Верховної Ради України.

Право опозиції на зайняття посад у Верховній Раді України мало реалізовуватися в разі, якщо рішення про утворення парламентської опозиції буде оголошено головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради України до моменту початку розгляду Верховною Радою України питання про обрання керівництва Верховної Ради України та її комітетів.

Коаліція визнавала право політичної опозиції на заяву на пленарному засіданні Верховної Ради України з будь-якого пи-

тання, пов'язаного з їх діяльністю, відповідно до Регламенту Верховної Ради України.

Положення щодо необхідності закріплення статусу парламентської опозиції як на рівні закону, так і на рівні Регламенту, містить і Угода про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання [10]. Також вказана Угода містить положення про необхідність наділення парламентської опозиції контрольними функціями за дохідною та витратною частинами бюджетів. Розділ XI цієї Угоди присвячений взаємодії Коаліції з парламентською опозицією. Зокрема, в ньому відзначається, що Коаліція визнає право депутатських фракцій у Верховній Раді України, які не увійшли до Коаліції, на опозиційну діяльність.

Коаліція гарантує підтримку законопроекту «Про парламентську опозицію», який передбачає широкі права парламентської опозиції, а саме:

- право на представництво в керівництві Верховної Ради України та її органів;
- участь у здійсненні парламентського контролю;

- участь парламентської опозиції в бюджетному процесі;

- право на утворення опозиційного уряду;
- право на виступ з питань порядку денного;

- право на заяву;
- право на формування порядку денного Верховної Ради України;
- право на співдоповідь у Верховній Раді України;
- право на участь у формуванні персонального складу органів державної влади;
- право на доступ до ЗМІ.

Коаліція визнає і гарантує права парламентської опозиції відповідно до закону та Регламенту Верховної Ради України.

У багатьох демократичних державах, наприклад західноєвропейських, діяльність опозиції практично не врегульована на рівні законодавства. Так само і вимоги обов'язкового структурування політичних сил у парламенті є унікальним явищем в історії писаних конституцій: подібних вимог не передбачає жодна країна Європи, крім України [11].

## Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 08. 12. 2004 р. № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141; 2005, № 2, ст. 44.
2. Див. аналіз вказаних законопроектів у роботі: Совгіря О.В. Правовий статус парламентської опозиції. Навчальний посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 264 с.
3. Регламент Верховної Ради України, затверджений Постановою Верховної Ради України від 16. 03. 2006 р. № 3547-IV, зі змінами і доповненнями // Голос України. – 15. 04. 2006. – № 70.
4. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» та деяких інших законодавчих актів України (щодо порядку проведення позачергових виборів до Верховної Ради України та заміщення народних депутатів України, повноваження яких були достроково припинені)» від 01. 06. 2007 р. // Голос України від 06.06.2007 – № 97.
5. Закон України «Про вибори народних депутатів України» в редакції від 07. 07. 2005 р., зі змінами і доповненнями // Урядовий кур'єр. – 19. 08. 2005 р. – № 156–157.
6. Афанасьєва М.В. Конституційно-правове забезпечення виборчих технологій в Україні: Автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2004. – С. 14.
7. Представництво у складі ОБК // WWW ІАС «Вибори народних депутатів України» // www.cvk.gov.ua
8. Див. «Теневое правительство» Януковича уже создано // <http://www.rosbalt.ru/2007/20/44214>; Все уволенные из Кабинета Януковича министры образовали теневое правительство Украины // <http://www.newsru.com>
9. Угода про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України V скликання // Голос України. – 24. 06. 2006. – № 115.
10. Угода про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання // Голос України. – № 223 – 224. – 01. 12. 2007 р.
11. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи (Аналітична доповідь) // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 25.

# Гендерна політика у зарубіжній та вітчизняній виборчій практиці

*За сучасних умов розвитку більшості держав і світового суспільства на демократичних засадах дедалі актуальнішою і такою, що потребує уваги та якнайскорішого вирішення, є проблема гендерної рівності.*

У вітчизняній правовій науці цим питанням займалися О.Р. Дашковська, К.Б. Левченко, М.І. Ставнійчук та інші науковці. Однак поза їх увагою залишалося питання гендерної політики та гендерної рівності чоловіків і жінок у реалізації ними права бути обраними до представницьких органів влади. Тому завданням нашого дослідження є усунення цього пробілу, аналіз історії та сучасного зарубіжного і вітчизняного стану гендерної політики у виборчій практиці.

Сама ідея рівності має природно-правове походження і ґрунтується на вироблених у різні часи розвитку людства ідеях свободи та рівності індивідів, які вперше знайшли своє правове вираження в Декларації незалежності Сполучених Штатів Америки 1776 року та французькій Декларації прав людини і громадянина 1789 року. Хоча відповідна фіксація зазначених ідей як у цих країнах, так і в інших, не означала їх автоматичного впровадження в усі сфери практики державотворення. Доволі часто цей принцип порушувався, а у виборчій практиці, де діяв статевий ценз, сутність якого полягала в наданні виборчих прав тільки особам чоловічої статі і невизнання їх за особами жіночої статі, він взагалі тривалий час ігнорувався.

У XIX столітті відсторонення жінок від участі у виборах мало місце майже в усіх країнах світу. Відомий французький учений-державознавець Леон Дюгі писав з цього приводу: «Усунення жінок від усякого роду прямої участі в публічній владі можна пояснити тільки як результат історичної еволюції; логічних обґрунтувань на користь такого відсторонення не існує; ми не бачимо причин, з яких жінки не можуть бути так само компетентними, як і чо-

ловіки у вираженні національної волі. Це усунення є результатом затулятого забобону, який, ми віримо, щезне у скорому майбутньому» [1, с. 125]. І справді, на рубежі XIX і XX століть на законодавчому рівні почали визнавати виборче право за особами жіночої статі. Хоча при цьому для них, як правило, встановлювалися завищені майнові, вікові та освітні цензи. До того ж, жінки отримували право голосу тільки на місцевих або регіональних виборах. Першою країною, яка зробила прорив у цьому напрямі, наділивши у 1893 році жінок активним виборчим правом на виборах вищого законодавчого органу держави, стала Нова Зеландія. За нею пішли Австралія та деякі штати США (першими такими штатами були Вайомінг (1888 р.)<sup>1</sup> та Колорадо і Айдахо). Пасивне виборче право особи жіночої статі вперше отримали 1906 року у Фінляндії та в Норвегії – у 1907 році.

На початку XX століття жінки користувалися активним виборчим правом тільки в шести країнах світу: Австралії, Данії, Ісландії, Новій Зеландії, Норвегії, Фінляндії (до грудня 1917 року була автономією у складі Росії). У 1917 році до цих країн приєдналася Росія і трохи пізніше – інші республіки, що входили до складу Радянського Союзу (в тому числі й Україна, в якій статевий ценз було відмінено статтями 11 і 12 Конституції УНР 1918 року, які закріплювали, що ніякої різниці в правах і обов'язках між чоловіком і жінкою право УНР не знає і що громадяни в УНР рівні в своїх громадянських і політичних правах. Конституція УСРР 1919 року також закріпила за жінками право обирати та бути обраними). У 1918 році виборче право законодавчо надається жінкам Великої Британії<sup>2</sup>, щоправда, при досягненні ними 30 років, і якщо вони



**Олег МАРЦЕЛЯК,**  
доктор  
юридичних наук,  
професор,  
начальник  
навчально-наукового  
інституту підготовки  
фахівців міліції  
громадської безпеки

<sup>1</sup> В деяких джерелах називається більш рання дата – 1869 рік [2, с. 342; 3, с. 67].

*І дотепер, як це не дивно, в деяких країнах існують обмеження в реалізації особою жіночої статі свого виборчого права, навіть невизнання за ними такого. Статевий виборчий ценз має сьогодні місце переважно в державах, де офіційною ідеологією визнається іслам, це, наприклад, Йорданія, Кувейт та інші країни.*

(чи їх чоловіки) володіли нерухомістю з річним прибутком не менше 5 фунтів стерлінгів (тоді як для чоловіків віковий ценз становив 21 рік). І тільки у 1928 році, напередодні парламентських виборів 1929 року, уряд консерваторів здійснив чергову реформу виборчого права, надавши жінкам Великобританії рівні з чоловіками виборчі права.

4 червня 1919 року 66-й Конгрес Сполучених Штатів Америки запропонував XIX поправку до Конституції США, відповідно до якої жінки отримували право голосу на виборах. 18 серпня 1920 року, коли 36 із 48 існуючих на той час штатів ухвалили поправку, її ратифікацію було завершено і на федеральному конституційному рівні проголошувалося: «Право громадян Сполучених Штатів на участь у виборах не повинно оскаржуватися або обмежуватися за ознакою статі як Сполученими Штатами, так і окремими штатами. Конгрес має право проводити в життя зазначену статтю шляхом прийняття відповідного законодавства» [4, с. 38].

Усього за період з 1917 до 1920 року виборче право було закріплене за жінками 15 країн: РРФСР, УСРР, БСРР, Австрії, Канади, Чехословаччини, Німеччини, Угорщини<sup>3</sup>, Ірландії, Люксембургу, Нідерландів, Польщі, Швеції та в уже згаданих нами Великій Британії і США. У подальшому за період з 1921 по 1944 рік виборче право розповсюдилося на жінок ще 14 країн (в тому числі в 1934 році – Бразилії, в 1944 р. – Франції<sup>4</sup>). Натомість в інших країнах жінки отримали це право значно пізніше: всього з 1945 до 1950 року таких країн було 21 (з них у 1945 році – Італія та Японія, у 1948 році – Ізраїль), а з 1951 до 1967 року –

57 держав світу (серед них Індія, Індонезія, Пакистан (тимчасово), Чад, Малі, Сенегал). У Швейцарії це відбулося тільки в 1971 році<sup>5</sup>, в Ліхтенштейні – в 1976, в Андоррі – в 1978 і т. ін. [5, с. 45; 6, с. 112–113].

І дотепер, як це не дивно, в деяких країнах існують обмеження в реалізації особами жіночої статі свого виборчого права, навіть невизнання за ними такого. Статевий виборчий ценз має сьогодні місце переважно в державах, де офіційною ідеологією визнається іслам, це, наприклад, Йорданія, Кувейт та інші країни [7, с. 31]. Обмеження виборчих прав жінок на сучасному етапі пояснюється, по-перше, тим, що зазвичай вони не служать в армії, а тому в них відмінне від чоловіків ставлення до батьківщини; по-друге, надання права голосу жінкам має певні політичні наслідки: за своїми політичними поглядами вони більш консервативні, ніж чоловіки, тому більше зацікавлені в збереженні статус-кво, їх участь у політичному житті країни певною мірою сприяє персоніфікації влади, оскільки вони більше підвладні особистісному впливу політичних діячів [2, с. 343].

Водночас слід констатувати, що в деяких країнах значно зросла частка жінок у їх парламентах. Наприклад, у середині 90-х років ХХ століття жінки становили в Швеції 41% від загальної чисельності членів законодавчого органу, в Норвегії та Фінляндії – 39%, у Данії – 33%, Голландії – 30%, в Австрії – 27%, у ФРН – 26%. Натомість у Великій Британії – 17%, в Іспанії – 16, у Франції – тільки 10, у США – 11% в Палаті Представників та 9% – у Сенаті [6, с. 177], що свідчить про певні проблеми в реалізації в цих державах гендерної

<sup>2</sup> Слід відзначити, що жінкам Британії виборче право було надано в результаті тривалої боротьби. Так, ще 16 березня 1904 року палата громад 182 голосами проти 68 вівувала резолюцію депутата Мак-Ларна на користь відміни тих обмежень, що розповсюджувалися на жінок у сфері парламентських привілеїв. Проте 28 червня 1904 року палата лордів не підтримала 58 голосами (проти 38) у другому читанні законопроект, внесений лордом Бючемп, яким пропонувалося надати жінкам право обиратися до місцевих адміністративних рад (хоча на той час вони мали виборче право на муніципальних виборах у міських і сільських парафіях і на виборах до рад графств). Однак 31 березня 1905 року палата громад вівувала за пропозицією парламентарія Шинмана біль, аналогічний відхиленому у 1904 році палатою лордів, а 2 березня 1906 року вона (палата лордів) навіть обговорювала пропозицію Чарльза Ділка щодо наділення жінок Англії рівними з чоловіками виборчими правами. Правда, це обговорення привело до позитивних результатів тільки у 1918 році (а в деяких джерелах стверджується, що у Великій Британії жінки отримали виборче право у 1919 році [3, с. 67]).

<sup>3</sup> Хоча при цьому яскраво виявлявся принцип нерівності умов участі жінок і чоловіків у виборах, який полягав, по-перше, в тому, що віковий ценз для жінок становив 30 років, для чоловіків – 24; по-друге, жінка допускалася до участі у виборах лише за умов, що в неї не менше трьох законнароджених дітей (причому всі живі) і вона має не менше шести класів освіти. Також виборче право отримували жінки, які жили на дохід від майна чи підприємства і мали при цьому вищу освіту.

<sup>4</sup> Варто зазначити той позитив, що у Франції є декілька рішень Конституційної ради, які забороняють будь-яку дискримінацію щодо чоловіків і жінок при реалізації ними свого виборчого права (зокрема, рішення від 18 листопада 1982 року № 82-146 щодо квот за статевою ознакою та рішення від 15 січня 1999 року стосовно регіональних виборів).

<sup>5</sup> У цій країні жінкам було надано право голосу на федеральних виборах тільки після референдуму 7 лютого 1971 року. Однак довелося ще тривалий час чекати рішення Федерального суду (1990 р.), для того щоб напівкanton Аппенцель-Іннерроден надав таке право жінкам [3, с. 68].

*У XIX столітті відсторонення жінок від участі у виборах мало місце майже в усіх країнах світу. Відомий французький учений-державознавець Леон Дюгі писав з цього приводу: «Усунення жінок від усякого роду прямої участі в публічній владі можна пояснити тільки як результат історичної еволюції; логічних обґрунтувань на користь такого відсторонення не існує; ми не бачимо причин, з яких жінки не можуть бути так само компетентними, як і чоловіки у вираженні національної волі». На рубежі XIX і XX століть на законодавчому рівні почали визнавати виборче право за особами жіночої статі. Хоча при цьому для них, як правило, встановлювалися завищені майнові, вікові та освітні цензи. До того ж, жінки отримували право голосу тільки на місцевих або регіональних виборах.*

політики. Для її подолання у виборчому праві ряду країн запроваджена система гендерного квотування – регулювання представництва жінок і чоловіків у списках кандидатів у депутати чи на державну службу. При цьому варіанти квот у цифровому вираженні різноманітні – тут не існує єдиного підходу, крім спрямованості до ідеалу паритетності: 50/50, який на сьогодні, за деякими джерелами, реалізований тільки в Італії, де кандидатури жінок повинні становити до 50% усіх кандидатів у бюлетенях за пропорційною системою [8, с. 106]. Найпоширенішою формою для скандинавських країн є співвідношення 40/60, що означає представництво в кожному інституті на кожному рівні влади не менше сорока, але не більше шістдесят відсотків представників обох статей. В Аргентині співвідношення у списках кандидатів у депутати становить 30/70 (30% – квоти для жінок), у Бразилії – 20/80 (20% – квоти для жінок).

Такі квоти, зазвичай, застосовуються як перехідний механізм з метою підготовки громадської думки до усвідомлення необхідності ширшого представництва жінок у законодавчих органах. Інколи виборче законодавство передбачає певну кількість місць для жінок у представницькому органі влади. Наприклад, у Бангладеш із 330 місць у парламенті 30 зарезервовано для осіб жіночої статі: на ці місця відбувається кооптація самим законодавчим органом. Також гарантується представництво жінок у законодавчому органі влади Пакистану (із 217 членів нижньої палати парламенту 20 місць надані жінкам, які призначаються членами парламенту, а не обираються). Квоти для жінок запроваджено у парламенті Танзанії, де передбачено, що 15 членів парламенту призначаються, а не обираються, і цими призначеними є якраз жінки.

Часто виборче законодавство може вимагати від партій висувати кандидатами певну кількість жінок. Так робиться в системах пропорційного представництва у Бельгії та Намібії. А от в Аргентині існує додаткове положення, згідно з яким жінок повинні висувати на «прохідні» місця у списках. У Непалі 5% кандидатів у одномандатних округах повинні бути жінками. Часто політичні партії встановлюють власні неофіційні квоти для жінок – кандидатів на парламентських виборах. Це найпоширеніший механізм забезпечення активної участі жінок у політичному житті країни, який з різним успіхом використовується партіями в багатьох країнах світу:

ANC у Південно-Африканській Республіці, PJ і UCR в Аргентині, CONDEPA в Болівії, PRD у Мексиці, лейбористськими партіями в Австралії і Великобританії, а також у Скандинавії. Так, лейбористська партія на виборах у Великобританії в 1997 році сформувала спеціальні виключно жіночі списки відібраних кандидатів, завдяки чому кількість жінок у парламенті збільшилася майже вдвічі – з 60 до 119 [8, с. 106–107].

Варто сказати, що першу систему квот для жінок апробувала у 1972 році Швеція, внаслідок чого представництво жінок у керівництві Ліберальної партії досягло 40%. З 1987 року політичні партії Швеції застосовують таку систему, за якою 50% кандидатів у списку партії повинні бути жінки. У списку шведської Соціал-Демократичної партії по черзі розташовуються чоловіки і жінки. Квота для жінок у парламенті Норвегії запроваджена з 1976 року. Завдяки цьому Норвезька робоча партія має для жінок сорокавідсоткову квоту в усіх структурах партійного апарату. Аналогічну систему використовують політичні партії Данії й Ірландії: у Данії квоти представництва закріплені з 1977 року: Соціалістична народна партія і Соціалістична демократична партія закріплюють 40-відсоткове представництво обох статей; в Ірландії квоти на участь жінок у списках політичних партій запроваджуються з 1991 року: Робітничая партія і Партія Зелених на 40% складаються з жінок. У Німеччині жінкам відводиться 50% у списках Партії демократичних соціалістів і Зелених, Соціал-демократична партія Німеччини «резервує» для жінок місця в управлінських партійних структурах у розмірі 45% від загальної чисельності, а СДПН – кожне п'яте місце. В Австрії окремі політичні партії резервують місця для жінок у своїх списках: з 1985 року Соціал-демократична партія Австрії 40% місць зберігає за жінками, з 1993 року списки «Зеленої альтернативи» на 50% формуються з жінок, з 1995 року Австрійська народна партія резервує для них 33,3% місць [9, с. 84–89], Партія Зелених настоює також на п'ятдесятивідсотковому представництві жінок у національному парламенті й органах місцевого самоврядування. Такі країни, як Пакистан, Афганістан і Південна Африка, мають свої системи квотування. У Пакистані 1/3 законодавчих місць на національному рівні закріплена за жінками. Законодавство Афганістану перед-

Сьогодні ставиться питання щодо запровадження гендерних квот (хоча б на перехідний період) і у вітчизняну виборчу практику<sup>6</sup>. Це обґрунтовується тим, що законодавче забезпечення рівного представництва обох статей, передусім, потрібне для створення належних умов щодо подолання фактичної нерівності впливу жінок і чоловіків на політику; по-друге, дасть змогу жінкам набрати необхідну критичну масу голосів для прийняття ефективної участі в політичних процесах; по-третє, сприятиме усуненню недостатнього рівня представництва жінок у виборних органах.

бачає збереження 25% місць для жінок, а Південноафриканський Муніципальний Акт 1988 року пропонує партіям гарантувати жінкам 50% місць у списку кандидатів на виборах до місцевих органів влади, хоча ніяких санкцій за недотримання цієї квоти не передбачено. Індійський національний конгрес також успішно проводить політику висування 20% жінок-кандидатів на виборах до законодавчих органів штатів [10, с. 183].

У деяких країнах передбачено санкції за недотримання гендерного балансу при формуванні представницьких органів. Наприклад, у Греції рівне відсоткове представництво обох статей у списках партій є обов'язковим на місцевих і регіональних виборах, а списки кандидатів, у яких жінок менше, ніж третина, взагалі не реєструються (однак це положення не поширюється на вибори до національного парламенту). Конституційність відповідного положення була неодноразово підтверджена Державною Радою Греції (вищим адміністративним судом), яка у своїх рішеннях №№ 1933 та 1917–1929/88 вирішила, що «впровадження механізмів, спрямованих на забезпечення представництва жінок,.. не суперечить Конституції Греції, якщо такі заходи мають на меті запровадження реальної рівності чоловіків та жінок» [9, с. 83].

У Фінляндії відповідно до Закону «Про рівність жінок і чоловіків» 1987 року квота представництва кожної статі в органах державної влади і місцевого самоврядування повинна становити не менше 40%, крім випадків, коли ця квота може бути знижена на обґрунтованих підставах. В Італії партіям, які сприяють включенню жінок до своїх списків, держава надає фінансову компенсацію в розмірі 5%. А в Бельгії з 1994 року законодавчо закріплене положення щодо максимально можливого представництва обох статей у виборчих списках, з 1999 року представники однієї статі не можуть становити більше ніж 2/3 списку, а з 2002 року перші три позиції списку не можуть займати особи однієї статі. Якщо ж партія не дотримується вимог щодо квот, частина місць у списках залишаються вакантними. У Франції після 2000 року, коли було вве-

дено паритетне законодавство, яке вимагало від партій рівного представництва чоловіків і жінок для того, щоб закріпити рівну участь чоловіків і жінок у політичній системі країни, для партій, які недотримувалися гендерних балансів, були встановлені фінансові санкції у вигляді зменшення їх державного фінансування, якщо відхилення від паритету становить 2% [11].

Ставиться питання щодо запровадження гендерних квот (хоча б на перехідний період) і у вітчизняну виборчу практику<sup>6</sup>. Це обґрунтовується тим, що законодавче забезпечення рівного представництва обох статей, передусім, потрібне для створення належних умов щодо подолання фактичної нерівності впливу жінок і чоловіків на політику; по-друге, дасть змогу жінкам набрати необхідну критичну масу голосів для прийняття ефективної участі в політичних процесах; по-третє, сприятиме усуненню недостатнього рівня представництва жінок у виборних органах.

Так, М.І. Ставнійчук зазначає з цього приводу: «Зараз державі конче необхідно законодавчо забезпечити рівність можливостей чоловіків і жінок, і тимчасова 30% квота була б тою умовою, яка змогла залучити жінок до активної політики». Т. Мельник теж наголошує, що нині неможливо гарантувати конституційний принцип рівності чоловіків і жінок, а закон про гендерне квотування став би певною гарантією цього, бо це є формою забезпечення гендерної демократії, без якої неможливо досягти соціальної демократії. Інший український науковець, Г. Сенік, вказує на три важливі фактори, які вимагають перегляду існуючої ситуації з представленням жінок у процесі прийняття суспільно-політичних рішень. По-перше, необхідність дотримання принципу демократичної справедливості, бо несправедливо залишати жінок «недопредставленими» у законодавчому органі України, оскільки вони становлять більшу частину населення держави. По-друге, неприпустимим є марнування людських ресурсів, а брак кваліфікованих жінок у органах влади є проявом їх марнування. По-третє, чоловіки і жінки

<sup>6</sup> Причому, вітчизняними науковцями дедалі більшої популярності отримує нова концепція рівності – концепція «рівність за отриманим результатом». Основним аргументом цієї концепції є те, що відсутність формальних перепон для реалізації права не гарантує наявності рівних можливостей. Пряма дискримінація, а також цілий комплекс прихованих перепон перешкоджають жінкам отримати свою частку у формуванні політичних впливів. Тому квоти та інші «позитивні» заходи сприяють встановленню рівності за результатом. Якщо існують перешкоди для рівності, необхідно вживати компенсаційних заходів, які й будуть вважатися засобами рівності за результатом [12, с. 14].

мають відмінне бачення і розуміння соціальних, економічних і політичних проблем, а тому представлення 52% виборців – жінок 5 відсотками народних депутатів-жінок є порушенням забезпечення представницьких інтересів. Отже, запровадження гендерних квот є одним із способів розв'язання проблеми представництва жінок у законодавчому органі [13].

Незважаючи на загальносвітову тенденцію запровадження гендерних квот при формуванні представницьких органів та її підтримку низкою вітчизняних науковців і політиків, ми не цілком поділяємо цей підхід. Оскільки, по-перше, введення гендерної квоти порушуватиме принцип вільного вибору, і така квота обмежуватиме вибір виборців, нівелює їх право обирати кого вони хочуть.

По-друге, введення гендерних квот, на наш погляд, прямо суперечитиме статті 24 Конституції України, яка гарантує рівність між жінками і чоловіками і забороняє запровадження привілеїв та обмежень за ознакою статеві приналежності. Вважаємо, що Конституція України і Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» створили належні умови для гарантування рівних можливостей щодо реалізації пасивного виборчого права як чоловіків, так і жінок. За таких умов результа-

ти виборів залежать виключно від особистих кваліфікацій та поглядів кандидатів, а не від їх належності до певної статі.

Хоча заради справедливості слід зазначити, що пропорційна виборча система із закритими списками надає можливість виборцям голосувати лише за кандидатів, яких їм запропонували політичні партії, а формування списків кандидатів політичними партіями часто обмежується політичними чинниками, економічними підходами чи іншими суб'єктивними міркуваннями лідерів політичних партій, коли потенційні кандидати у народні депутати жіночої статі просто не можуть взяти участь у виборчій кампанії. Фактично домінуюча роль чоловіків у вітчизняній політиці зумовлена й існуючими в українській практиці державотворення традиціями. Також можливості жінок дуже рідко адекватні можливостям чоловіків. І постійний брак жіночого представництва на виборних посадах лише посилює домінуючу роль чоловіків. Тому вихід із цієї ситуації вбачається нами в якнайскорішій відміні закритих списків або ж, як крайній і не досить ефективний засіб, у запровадженні квот для жінок, що матиме наслідком більш сприятливі умови для досягнення бажаного рівня представництва жінок у парламенті, хоча це і не вирішить всієї проблеми їх представництва.

## Література

1. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства (Репринтное воспроизведение издания 1908 года). Одесса, 2005.
2. Конституционное право: Словарь /Отв. ред. В.В. Маклаков. М., 2001.
3. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб. пособие /Пер. с франц. М., 2002.
4. Конституция Соединенных Штатов Америки //Конституции буржуазных государств: Учеб. пособие /Сост. В.В. Маклаков. М., 1982.
5. Игнатов В.Г., Кутырев Н.П., Кислицын С.А. Технологии избирательных кампаний. Москва–Ростов-на-Дону, 2004.
6. Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. М., 2006.
7. Герасименко Т.В. Принципы выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституционное и муниципальное право. Тюмень, 2003.
8. Посібник з розробки виборчих систем: Науково-практичне видання. К., 2003.
9. Вибори в Європейському Союзі / За ред. Ковриженко Д.С.; Лабораторія законодавчих ініціатив. К., 2006.
10. Аніщук Н.В. Історичний розвиток виборчого права жінок у світі //Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць. Випуск 18. Одеса, 2003.
11. Voting Counts: Electoral Reform for Canada //Law Commission of Canada, Commission DU DROIT DU Canada. – Ottawa ON, Minister of Public Works and Government Services, 2004.
12. Дашковська О.Р. Правове становище жінки в аспекті тендерної рівності: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Х., 2008.
13. Матеріали «круглого столу»: «Гендерні квоти у виборчому процесі» 15 квітня 2004 р., м. Київ, Фондація відкритого суспільства, проект АМР США «Сприяння організації виборів в Україні»: <http://www.vybory.com>

*Звісно, система квотування є не досить ефективним засобом досягнення паритету між чоловіками та жінками у формуванні єдиного законодавчого органу України. Введення таких квот без застосування заходів, які сприятимуть підвищенню політичної активності жінок, їх політичної «професіоналізації», буде простою профанацією ідеї гендерної рівності. Тому разом із тимчасовим запровадженням квот дуже важливим напрямом є робота щодо політичної активізації українських жінок, що можливо досягти передусім шляхом запровадження гендерно-орієнтованої рекрутної політики вітчизняних політичних партій.*



## Обмеження предмета всеукраїнського референдуму: проблеми правового регулювання

*Проблема обмеження предмету всеукраїнського референдуму має принципове значення для розуміння природи цього правового інституту, механізму реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, здійснення народного волевиявлення.*



**Сергій ДЕРЕВ'ЯНКО,**  
кандидат  
історичних наук,  
доцент, докторант  
Прикарпатського  
національного  
університету імені  
Василя Стефаника

Чинна Конституція України не вживає терміну «предмет всеукраїнського референдуму», однак сутність його розкривається конституційними нормами, котрими визначаються питання, з яких референдум може проводитись, та перелік законопроектів, з яких його проведення не допускається. Статтею 74 Конституції України встановлено, що «референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії». Закріплюючи такий вичерпний перелік обмежень, Конституція України передбачає проведення референдумів із питань про зміну території України (стаття 73) та про внесення змін до розділів I, III та XIII Конституції України (частина перша статті 156) [1]. Таке формулювання предмета всеукраїнського референдуму часто є підставою довольного трактування політикумом конституційних норм, особливо останніми роками, у зв'язку з реалізацією відомої конституційної, радше політичної реформи, широким ініціюванням владними інституціями та окремими політичними силами оновлення Основного Закону держави. Додаткову аргументацію додає використання норм Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (чинного у частині, що не суперечить Конституції України) [2], які більш широко трактують предмет всеукраїнського референдуму, містять значно ширший перелік питань, котрі можуть вноситись на референдум, і тих, з яких він не може проводитись.

Значною мірою подоланню правового

нігілізму щодо означених проблем сприяти-ме Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі [3], яке містить широке тлумачення норм конституційного регулювання референдумів, вагому, на наш погляд, аргументацію можливості проведення конституційного та законодавчого всеукраїнських референдумів.

У вітчизняній і зарубіжній правовій думці розуміння предмета загальнодержавного/загальнонаціонального, зокрема й всеукраїнського референдуму, є неоднозначним. До предмета як сутнісної характеристики референдуму більш чи менш широко обов'язково звертаються практично всі дослідники, які розробляють референдну проблематику.

Предмет всеукраїнського референдуму, його теоретичні засади аналізуються у працях відомих українських учених-правників О.В. Батанова, К.Г. Книгіна, Л.Т. Кривенко, О.Д. Крупчана, О.М. Мироненка, О.Г. Мурашина, М.В. Оніщука, В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук, Ю.М. Тодики, В.Л. Федоренка, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, О.О. Ющенко, О.І. Ющика та інших. До нього звертаються автори науково-практичних коментарів Конституції України, підручників та навчальних посібників із конституційного права України та зарубіжних країн, виборчого і референдного права. Конкретні пропозиції щодо вдосконалення референдного законодавства нерідко висловлювались у виступах і публікаціях керівників і членів

Центральної виборчої комісії, окремих статтях на сторінках «Вісника Центральної виборчої комісії».

Отже, суперечливість правового регулювання та дискусійність наукового осмислення проблем, пов'язаних із визначенням предмета всеукраїнського референдуму та його обмеженням, зростаюча суспільна потреба ширшого застосування цього конституційного інституту зумовлюють доцільність, наукову і практичну значимість дослідження означеної проблеми.

Метою пропонованої статті є з'ясування суті правового регулювання обмеження предмета всеукраїнського референдуму законодавством України, перспектив його вдосконалення з використанням окремих норм конституцій та відповідних законів зарубіжних держав.

Поза певною дискусійністю використаємо як вихідне, сформульоване В.Ф. Погорілкою та В.Л. Федоренком визначення, за яким «предметом всеукраїнського референдуму є комплекс важливих проблем державного і суспільного життя, стосовно яких громадяни України висловлюють свою думку у визначеній процесуальній формі» [4].

Предметом всеукраїнського референдуму, відповідно до статті 3 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», може бути: «затвердження Конституції України, її окремих положень та внесення до Конституції України змін і доповнень; прийняття, зміна або скасування законів України або їх окремих положень; прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції України, законів України та інших правових актів». Доповнюють цей перелік виписані у частині першій та другій статті 5 «питання, що виносяться на всеукраїнський референдум». Частиною третьою цієї ж статті встановлено, що «на всеукраїнський референдум не виносяться питання, віднесені законодавством України до відання органів суду і прокуратури; питання амністії та помилування; питання про життя державними органами України надзвичайних і невідкладних заходів щодо охорони громадського порядку, захисту здоров'я та безпеки громадян; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України» [2].

Отже, існує певна суперечність норм Закону конституційним. Не приведені вони у відповідність до Конституції України наступними внесеними до чинного Закону змінами згідно із Законами № 2481-ХІІ від 19 червня 1992 р. та № 2628-ІІІ від 11 липня 2001 р. Це спонукало Конституційний Суд України «звернути увагу Верховної Ради України, народних депутатів України, Президента України на необхідність ініціювання та приведення існуючого законодавства України з питань референдумів у відповідність до норм чинної Конституції України» (пункт 5 резолютивної частини названого Рішення від 16 квітня 2008 р.) [3].

Прагнення законодавчо унормувати ці питання простежуються у текстах численних зареєстрованих у Верховній Раді України законопроектів про внесення змін до чинного Закону про референдуми, проектів Законів України «Про всеукраїнський референдум», «Про референдуми в Україні» та інших [5]. Їх автори – суб'єкти законодавчої ініціативи: Президент України, народні депутати України, як самостійно, так і фракціями, Кабінет Міністрів України – порізно визначають перелік обмежень предмета всеукраїнського референдуму. Свої проекти пропонували Центральна виборча комісія, різноманітні наукові і громадські організації. Проекти законів обговорювались Комітетами Верховної Ради України, питання про їх прийняття впродовж останніх десяти років періодично вносились до порядку денного пленарних засідань сесій парламенту, однак безрезультатно. Останній приклад – розгляд 19 березня 2008 року Верховною Радою України двох проектів Законів України «Про всеукраїнський референдум», внесених народними депутатами України О.В. Лавриновичем та Ю.Б. Ключковським. Попри спірність ряду положень цих проектів, їх відхилення – результат радше небажання компромісу політичних сил. Багато кому, на наш погляд, сьогодні вигідніша сама ідея референдуму, що стала засобом тиску, подекуди й погрозу органам влади окремими політичними силами чи виразом прагнення використати референдум як альтернативну форму парламентської демократії, ніж її реалізація. Натомість, недосконалість чинного законодавства про референдуми робить не менш складним їх реальне проведення, ще проблематичнішою – реалізацію прийнятих рішень. Нагальним тому є прийняття нових

*Чинна Конституція України не вживає терміну «предмет всеукраїнського референдуму», однак сутність його розкривається конституційними нормами, котрими визначаються питання, з яких референдум може проводитись, та перелік законопроектів, з яких його проведення не допускається. Формулювання предмета всеукраїнського референдуму часто є підставою довільного трактування політикумом конституційних норм, особливо останніми роками, у зв'язку з реалізацією відомої конституційної, радше політичної реформи, широким ініціюванням владними інституціями та окремими політичними силами оновлення Основного Закону держави.*

*Потреба обмеження предмета всеукраїнського референдуму знайшла відображення у проекті Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (нова редакція), схваленому Центральною виборчою комісією 24 березня 1999 року. Створювались робочі групи з підготовки пропозицій щодо вдосконалення законодавства України про вибори і референдуми, обговорювались напрацьовані проекти на засіданнях Комісії і в наступні роки, про що свідчать окремі постанови ЦВК, піврічні орієнтовні плани роботи.*

законів про референдуми, розширення норм конституційного регулювання референдумів в оновленому Основному Законі держави.

Із сукупності зареєстрованих законопроектів виокремимо лише ті, які містять положення щодо обмеження предмета всеукраїнського референдуму:

1. Проекти Закону України «Про всеукраїнський референдум», внесені народними депутатами України О.Ю. Кучеренком, Ю.Я. Іоффе, О.Р. Абдулліним 22 лютого 1999 р., реєстр. № 3068; Р.П. Безсмертним 5 січня 2000 р., реєстр. № 4179-1; С.П. Головатим 3 березня 2000 р., реєстр. № 4179-3; Є.П. Кушнар'євим, Ю.В. Каракаєм 27 липня 2006 р., реєстр. № 1200; О.В. Лавриновичем 18 січня 2008 р., реєстр. № 1374; Ю.Б. Ключковським 1 лютого 2008 р., реєстр. № 1374-1.

2. Проекти Закону України «Про референдуми в Україні», внесені народними депутатами України: членами депутатської фракції у Верховній Раді України «Батьківщина» Ю.В. Тимошенко, О.В. Турчиновим, І.Г. Кириленком, В.Г. Алексєєвим, В.І. Альохінім, В.Г. Бабичем, А.Г. Біликом, О.Г. Білорусом, О.В. Блохінім, В.П. Борзовим, Д.М. Гнатьюком, М.О. Габером, М.В. Гуцолом, В.В. Давидовим, І.З. Кірімовим, С.М. Кондратєвським, І.П. Куньовим, В.І. Мартиновським, О.Б. Мельниковим, М.І. Мичком, О.А. Настенком, С.М. Правденком, О.Г. Пухкалом, О.І. Ременюком, С.О. Сафроновим, В.М. Сушкевичем, П.П. Толочком, О.І. Юхновським 23 вересня 1999 р., реєстр. № 4073; В.І. Коновалоком 24 січня 2000 р., реєстр. № 4073-1.

Потреба обмеження предмета всеукраїнського референдуму знайшла відображення і у проекті Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (нова редакція), схваленому Центральною виборчою комісією 24 березня 1999 р. [6]. Створювались робочі групи з підготовки пропозицій щодо вдосконалення законодавства України про вибори і референдуми, обговорювались напрацьовані проекти на засіданнях Комісії і в наступні роки, про що свідчать окремі постанови ЦВК, піврічні орієнтовні плани роботи. «Підготовка пропозицій про вдосконалення законів щодо проведення виборів та референдумів в Україні, про необхідність імплементації у виборче законодавство України міжнародних виборчих стандартів у сфері захисту та забезпечення конституційних виборчих прав громадян України» визначена

Протокольним рішенням ЦВК від 25 квітня 2008 р. [7] як один із основних напрямів її діяльності щодо реалізації Концепції підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні на 2008 рік.

Досить широко до цих питань звертаються автори проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум», оприлюдненого для внесення зауважень і пропозицій Центром нормопроєктного забезпечення діяльності Президента України Національного інституту стратегічних досліджень [8].

Обмеження предмета референдуму у текстах законопроектів їх автори структурно вміщують здебільшого серед обмежень на проведення всеукраїнського референдуму, які загалом включають у себе широке коло проблем. Обмеження ж предмета референдуму виступають у формі переліку питань, з яких референдум не проводиться. До прикладу, О.Ю. Кучеренко, Ю.Я. Іоффе, О.Р. Абдуллін, назвавши статтю 5 «Питання, що не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму», надто умовно, на наш погляд, поділяють їх на питання, з яких «всеукраїнський референдум не допускається», та питання, що «на референдум не виносяться». Такий же поділ використовує Р.П. Безсмертний (стаття 5 його проекту). Більш вдалу формулу, вважаємо, пропонує Ю.Б. Ключковський: «не може бути ініційовано призначення всеукраїнського референдуму щодо питань: <...>» (частина четверта статті 4).

Отже, для означення обмежень предмета всеукраїнського референдуму всі названі законопроекти вживають як ключовий термін «питання всеукраїнського референдуму», не наводячи при цьому його пояснення, що є загалом типовим і проблемним для вітчизняного законодавства. Винятком є законопроект Є.П. Кушнар'єва та Ю.В. Каракаєва, до якого введено окрему статтю 4 «Основні терміни і поняття».

Узагальнивши вживані у законопроектах та науковій літературі визначення, пропонуємо під «питанням (питаннями) референдуму розуміти питання, проект закону чи іншого нормативного акта, діючий закон чи інший нормативний правовий акт, які мають суспільну значимість, за якими ініціюється чи проводиться всеукраїнський референдум».

Вміщені у законопроектах норми мають дозволяючий чи заборонний характер.

*Новизною відзначаються положення проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум» Є.П. Кушнарєва та Ю.В. Каракаєва про те, що на всеукраїнський референдум не можуть вноситися питання «про продовження строку повноважень діючого Президента України, Верховної Ради України поточного скликання або про перенесення строків проведення виборів Президента України чи Верховної Ради України, що може призвести до узурпації влади», а також «про персональний склад центральних і місцевих органів виконавчої влади, Збройних Сил України, правоохоронних органів, органів прокуратури, суддів та інших органів державної влади».*

Перші пов'язані зі встановленням переліку питань, з яких референдум є обов'язковим чи може проводитись, і здебільшого мають узагальнюючий характер. До прикладу, «На всеукраїнський референдум можуть вноситися питання, рішення яких шляхом референдуму не суперечить Конституції України» (частина перша статті 5 проекту ЦВК). Натомість, Є.П. Кушнарєв і Ю.В. Каракаєв вважають, що «предметом всеукраїнського референдуму можуть бути будь-які питання, за винятком тих, з яких референдум не допускається згідно з Конституцією України» (частина перша статті 1). Таке ж розуміння предмета референдуму характерне для проекту О.В. Лавриновича (статті 2 та 3).

Загалом, автори всіх названих законопроектів при визначенні переліку питань, з яких проведення всеукраїнського референдуму не допускається, як правило, називають насамперед ті, які передбачені статтею 74 Конституції України та статтями 3 і 5 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Тому звернемо увагу на інші пропозиції, що містяться у законопроектах і виходять за межі чинного правового поля відповідно до хронології їх ініціювання. Так, у внесеному 22 лютого 1999 р. проекті Закону України «Про всеукраїнський референдум» О.Ю. Кучеренко, Ю.Я. Іоффе, О.Р. Абдулін уперше широко виписали «питання, що не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму» (стаття 5). Серед новел цього проекту пункт 1 частини першої цієї статті, за яким всеукраїнський референдум не допускається «з питань, які прямо чи опосередковано скасовують чи обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина та конституційні гарантії їх реалізації або звужують зміст та обсяг існуючих прав і свобод людини і громадянина». Таку ж норму пропонує у своєму проекті С.П. Головатий (пункт 1 частини третьої статті 3). Названий проект ЦВК 1999 р. це положення трактує наступним чином: «Питання, що вносяться на всеукраїнський референдум, не повинні обмежувати або скасовувати загальноновизнані права і свободи людини і громадянина та конституційні гарантії їх реалізації» (частина третя статті 5).

Заслужують на увагу, на наш погляд, пропозиції проекту О.Ю. Кучеренка, Ю.Я. Іоффе, О.Р. Абдуліна про те, що всеукраїнський референдум не допускається «щодо

змін Конституції України, які спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України» (пункт 2 частини першої статті 5), а також про те, що на референдум не виносяться «питання щодо затвердження законопроекту про внесення змін до Конституції України, щодо якого не було додержано процедури його прийняття, визначеної статтею 156 Конституції України» (пункт 1 частини другої статті 5), «питання помилування» (пункт 2 частини другої цієї ж статті).

Цей же перелік використано Р.П. Безсмертним, а також В.І. Коновалюком (за винятком обмежень у випадку порушення процедури затвердження порядку про внесення змін до Конституції України та з питань помилування).

Автори проекту Закону України «Про референдуми в Україні» члени депутатської фракції у Верховній Раді України «Батьківщина» у розумінні обмежень предмета всеукраїнського референдуму не виходять за межі конституційних норм. Змістовним, вважаємо, є запропоноване ними застереження, за яким «підготовка і проведення таких референдумів заборонена, а їх результати не мають юридичної сили» (абзац другий частини першої статті 7).

Не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму, на думку С.П. Головатого, питання, «які відповідно до статті 92 Конституції України належать до таких, що визначаються чи встановлюються виключно законами України» (пункт 2 частини третьої статті 3).

Новизною відзначаються положення проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум» Є.П. Кушнарєва та Ю.В. Каракаєва про те, що на всеукраїнський референдум не можуть вноситися питання «про продовження строку повноважень діючого Президента України, Верховної Ради України поточного скликання або про перенесення строків проведення виборів Президента України чи Верховної Ради України, що може призвести до узурпації влади» (пункт 1 частини третьої статті 6), а також «про персональний склад центральних і місцевих органів виконавчої влади, Збройних Сил України, правоохоронних органів, органів прокуратури, суддів та інших органів державної влади» (пункт 3). Доцільним, вважаємо, є застереження частини п'ятої цієї ж статті про те, що «зазна-

чений у цій статті перелік обставин, що виключають або обмежують призначення та проведення референдуму чи винесення на всеукраїнський референдум окремих питань, є вичерпним і не може бути змінений інакше як шляхом внесення змін до цього Закону». Змістовністю відзначається стаття 7 «Особливості формування питань всеукраїнського референдуму» цього проекту.

Очевидно, слід погодитись із пропозиціями Ю.Б. Ключковського про те, що не може бути ініційовано призначення всеукраїнського референдуму щодо питань «прийняття, зміни чи скасування підзаконних актів» (пункт 4 частини четвертої статті 14), «кадрових питань» (пункт 6), а також, що «не може бути здійснена народна ініціатива щодо ратифікаційного референдуму» (частина шоста статті 14). Проте, вважаю, неправомірно було б позбавляти громадян права на проведення всенародного голосування щодо «довіри Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України» (пункт 5 частини четвертої цієї ж статті). Неприйнятними, очевидно, є і пропозиції С.П. Головатого про те, що не можуть бути предметом проведення всеукраїнських референдумів питання «дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України», «проведення дострокових виборів народних депутатів України або Президента України» (пункти 3-4 частини третьої статті 3). Всеукраїнські референдуми з цих питань неодноразово ініціювалися в Україні в 2001–2007 рр., достатньо широко практикуються в зарубіжних державах.

Обмежуючою ознакою є також кількість питань. «На всеукраїнський референдум може виноситись лише одне питання» – вважають С.П. Головатий (пункт 4 частини третьої статті 3), О.В. Лавринович (частина третьої статті 6). Ю.Б. Ключковський уточнює, що «питання законодавчого референдуму може допускати не більше двох альтернативних варіантів пропозиції референдуму» (частина третя статті 14).

«В межах одного всеукраїнського референдуму виноситись не більше трьох питань» – пропонують записати у статті 24 автори проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум» Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України. Цікавими є й інші пропозиції цього проекту з огляду на предмет дослідження. Так, обмежувальний характер ма-

ють пропонувані норми, за якими «питання ратифікаційного та законодавчого референдумів не можуть суперечити Конституції України» (частина перша статті 23); «всеукраїнський референдум не може бути призначений (проголошений) протягом одного року після проведення всеукраїнського референдуму з будь-якого питання» (стаття 27); «предметом законодавчого референдуму є прийняття громадянами рішень щодо законів України (внесення до них змін), крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України» (стаття 46) та інші [8].

Обмежувальний характер щодо конкретного предмета референдуму мають також норми чинної Конституції України, якими чітко закріплено повноваження щодо призначення/проголошення всеукраїнських референдумів Президента України (частина перша статті 72, пункт 6 частини першої статті 106, частина перша статті 156) та Верховної Ради України (частина перша статті 72, стаття 73, пункт 2 частини першої статті 85) [1]. Прагнення уточнити їх повноваження щодо референдумів простежується й у відомих нині проектах конституційних змін – проекті нової Конституції України, створеному групою науковців під керівництвом В.М. Шаповала, офіційно внесеному до Національної конституційної ради фракцією Комуністичної партії у Верховній Раді України проекті нової редакції Конституції України, у проекті стосовно змін до Конституції України, підготовленому Ю.В. Тимошенко, а також у зареєстрованому фракцією Партії регіонів до розгляду у парламенті проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України» та низці інших.

Стосовно обмежень предмета референдуму вирізняється перший названий проект, автори якого пропонують сформулювати їх таким чином: «всеукраїнський референдум за народною ініціативою не допускається щодо законів з питань податків, бюджету, амністії, надання згоди на обов'язковість або денонсацію міжнародних договорів» (частина третя статті 76) [9]. Виходячи зі стану політизації українського суспільства, потреб подальшої розбудови державності, досвіду світового і, зокрема європейського конституціоналізму, вважаємо, не слід встановлювати повної конституційної заборони проведення всеукраїнського ре-

*Очевидно, слід погодитись із пропозиціями Ю.Б. Ключковського про те, що не може бути ініційовано призначення всеукраїнського референдуму щодо питань «прийняття, зміни чи скасування підзаконних актів», «кадрових питань», а також, що «не може бути здійснена народна ініціатива щодо ратифікаційного референдуму». Проте, вважаю, неправомірно було б позбавляти громадян права на проведення всенародного голосування щодо «довіри Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України».*

*Історичні особливості державотворення зумовили своєрідність правового регулювання обмеження предмета референдуму в різних національних правових системах. До прикладу, у франкомовних державах Африки, конституції яких створювались під впливом конституційного права їх колишньої метрополії – Франції, заборонено проведення референдумів щодо національної єдності та територіальної цілісності, республіканської форми та демократичних принципів правління. В ісламських державах не підлягають перегляду принципи священної релігії та характер політичної системи.*

ферендуму щодо міжнародних договорів України. Ретельний аналіз норм конституцій зарубіжних держав, які здебільшого забороняють чи обмежують проведення таких референдумів, дає підстави пропонувати внести до оновленої Конституції України припис, яким надати Президенту України право (краще – зобов'язати його) призначити всеукраїнський референдум за народною ініціативою з питань входження України чи приєднання її до політичних і економічних союзів з іншими державами, військово-політичних блоків.

Отже, названими законопроектами передбачено суттєве розширення обмеження предмета всеукраїнського референдуму, а тому їх прийняття могло б призвести певною мірою до звуження змісту та обсягу конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, що суперечить нормам Конституції та законам України.

Тому доцільним є широке вивчення і застосування досвіду правового регулювання означених проблем у зарубіжних державах. Проведений нами аналіз конституцій та актів конституційного значення всіх країн світу дає підстави твердити, що закріплюючи референдум як форму народного волевиявлення, ці акти здебільшого визначають перелік питань, з яких може бути проведено всенародне голосування, хоча при цьому сам термін «предмет референдуму» не вживається (здебільшого – «питання», «об'єкт» референдуму тощо). Чимало конституцій передбачають подвійне закріплення предмета загальнодержавного/загальнонаціонального референдуму конституцією і відповідним конституційним (органічним) законом.

На відміну від предмета референдуму, межі якого не завжди чіткі (може бути практично будь-яке питання, закон), конституції чітко встановлюють обмеження щодо цього предмета.

Окремі приклади законодавчого регулювання обмеження предметного поля референдуму у державах-членах Європейського Союзу відображені схематично у змістовному виданні Лабораторії законодавчих ініціатив [10]. Цікавим є загальне окреслення сфер, які не підлягають регулюванню рішеннями референдуму і є альтернативним шляхом нормативного визначення питань, що не можуть бути предметом референдуму. Аналізуючи ці формалізовані ознаки,

зауважимо, що єдиної конституційної моделі референдуму у державах Євросоюзу не створено, а тому необхідно розрізняти конституційні моделі окремих європейських держав.

Не слід ігнорувати і досвід інших держав. Зокрема, доцільним, вважаємо, є використання положень модельних законодавчих актів Міжпарламентської Асамблеї Співдружності Незалежних Держав. Проектом модельного Закону «Про загальнонаціональний референдум», розробка якого ведеться кілька років, прийняття очікується у 2008 році, передбачається, що питаннями референдуму можуть бути, зокрема «питання, безпосередньо не заборонені чи такі, що не суперечать Конституції та національному законодавству, не обмежують, відмінюють чи принижують загально визнані права і свободи людини і громадянина, конституційні гарантії реалізації таких прав і свобод, не віднесені до виключної юрисдикції вищого законодавчого органу держави» (пункт 6 частини другої статті 6).

Історичні особливості державотворення зумовили своєрідність правового регулювання обмеження предмета референдуму в різних національних правових системах. До прикладу, у франкомовних державах Африки, конституції яких створювались під впливом конституційного права їх колишньої метрополії – Франції, заборонено проведення референдумів щодо національної єдності та територіальної цілісності, республіканської форми та демократичних принципів правління. В ісламських державах не підлягають перегляду принципи священної релігії та характер політичної системи.

Аналіз конституційних норм зарубіжних держав може бути предметом окремого дослідження, тут же узагальнимо їх наступним чином – конституції забороняють чи обмежують проведення референдумів з питань податків і бюджету; фінансових зобов'язань держави; амністії та помилування, кримінальної відповідальності загалом; внесення змін до окремих розділів, глав чи статей Основного Закону держави; територіальної цілісності; засад конституційного ладу; конституційних прав і свобод людини і громадянина; ратифікації і денонсації міжнародних договорів і угод; обрання посадових осіб; з питань, що відносяться до виключної компетенції законодавчих, адміністративних та судових органів; інші.

*При оновленні Конституції України, вважаємо, доцільно було б, з урахуванням теорії і практики світового конституціоналізму, статтю 74 викласти наступним чином: «Референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету, амністії та помилування, таких, які обмежують конституційні права і свободи людини та гарантії їх реалізації».*

Таким чином, правове регулювання обмеження предмета всеукраїнського референдуму вимагає вдосконалення через існуючу невідповідність конституційних та законодавчих норм. Для її усунення, до прийняття нового референдного законодавства, слід привести норми Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» в частині обмежень предмета всеукраїнського референдуму у відповідність до статті 74 Конституції України. При підготовці та прийнятті нового Закону України «Про всеукраїнський референдум» чи, що було б доцільніше – Виборчого кодексу України, недопустимим є пропонуване розширення обмеження предмета всеукраїнського референдуму без внесення відповідних змін до Основного Закону держави.

У запропонованому проекті концепції нової Конституції України, розробленому

робочою групою Національної конституційної ради під керівництвом М.І. Ставнійчук, зокрема передбачається, що «має бути уточнено коло питань, стосовно яких проведення референдуму є обов'язковим, а також питання, з яких проведення референдуму не допускається» [11]. При оновленні ж Конституції України, вважаємо, доцільно було б, з урахуванням теорії і практики світового конституціоналізму, статтю 74 викласти наступним чином: «Референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету, амністії та помилування, таких, які обмежують конституційні права і свободи людини та гарантії їх реалізації». Внесення такого доповнення змін відповідало б загалом конституційним моделям референдуму, що склалась у державах Європейського Союзу, повноправним членом якого Україна прагне стати.

## Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; остання редакція від 25.06.2008 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
2. Закон Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»: Прийнятий 03.07.1991 р., № 1286–ХІІ // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 33. – Ст. 443; остання редакція від 01.10.2007 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1286-12&p=1212993627169861>.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16 квітня 2008 р., № 6-рп/2008. Справа № 1-2/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 32. – Ст. 1056.
4. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність: Монографія. – К.: Ін-т держави і права НАН України, 2000. – С. 102.
5. Тексти проектів законів, подання і пояснювальні записки, порівняльні таблиці, висновки Головного науково-експертного управління Верховної Ради України та інші матеріали до них, розміщені у розділі «Зареєстровані законопроекти» на офіційному web-сайті Верховної Ради України // [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc2](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2).
6. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (нова редакція). Проект: Схвалений постановою Центральної виборчої комісії № 20 від 24 березня 1999 р. // [http://www.cvk.gov.ua/postanovy/1999/p0020\\_1999.htm](http://www.cvk.gov.ua/postanovy/1999/p0020_1999.htm).
7. Про Основні напрями діяльності Центральної виборчої комісії щодо реалізації Концепції підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні на 2008 рік: Протокольне рішення Центральної виборчої комісії від 25 квітня 2008 р. № 2 // [http://www.cvk.gov.ua/protocol\\_rishen/2008/pr0002\\_2008\\_d.htm](http://www.cvk.gov.ua/protocol_rishen/2008/pr0002_2008_d.htm).
8. Закон України «Про всеукраїнський референдум»: Проект [19 червня 2008 р.] // [http://www.niss.gov.ua/Table/zak\\_ref/zak\\_refer.htm](http://www.niss.gov.ua/Table/zak_ref/zak_refer.htm).
9. Конституція України: Проект // Главред. – 2008. – 28 лютого; <http://www.glavred.info/print.php?article=/archive/2008/02/28/163946-5.html>.
10. Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чебаненко, О.Ю. Гришук, Н.В. Колодяжна, А.М. Євгенєва; За ред. Д.С. Ковриженка. – К.: ФАДА, ЛТД, 2007. – С. 70–73.
11. Концепція системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні: Проект // Главред. – 2008. – 24 квітня; <http://www.glavred.info/print.php?article=/archive/2008/04/23/190045-9.html>.

# Виборчі новини з-за кордону

## події, що відбулися

**20 червня першим президентом** світської, федеральної Республіки Непал обраний 61-річний Рамбаран Ядав.

За його кандидатуру було віддано 308 голосів членів Установчих зборів. Його суперник – 74-річний Рамраджа Прасад Сингх, висунутий Компартією Непалу (маоїстської), – одержав 282 голоси. Усього у виборах взяли участь 590 законодавців, що лише на 4 менше загального складу.

**29 червня на парламентських виборах у Монголії** перемогу одержала правляча Монгольська народна революційна партія (МНРП).

У результаті ця партія отримала 39 місць із 76 у Великому Хуралі (парламенті) країни. 25 місць відійшло опозиційній Демократичній партії, а інші місця – дрібнішим політичним рухам.

**2 серпня у Латвії** завершився референдум стосовно змін до Конституції, що дають громадянам країни право ініціювати розпуск парламенту. Після підбиття підсумків його було визнано таким, що не відбувся. Адже, за даними ЦВК, усього проголосувало 560 тисяч осіб, тобто лише 43% виборців. Із них «за» проголосувало 40%, а «проти» – 3%.

Щоб правки до Конституції, котрі дають виборцям право розпустити парламент, набули силу Закону, їх повинні були підтримати не менше половини громадян, що мають право голосу. На 1 серпня в країні було зареєстровано 1515,2 тисячі виборців. Таким чином, для прийняття правок потрібні були голоси, принаймні, 757,6 тисяч громадян.

Референдум щодо змін у пенсійному законодавстві, який пройшов **23 серпня у Латвії**, визнаний таким, що не відбувся, через недостатню явку виборців. За даними Центральної виборчої комісії Латвії, на 998 виборчих дільницях у голосуванні взяло участь трохи більше 350 тисяч осіб.

**7 вересня** правляча партія **Анголи** здобула перемогу на парламентських виборах, набравши 82% голосів виборців.

Заснована в 1956 році, організація «Народний рух за звільнення Анголи», що керує країною з часу незалежності від Португалії, випередила опозиційну партію в усіх 18 провінціях держави.

Це були перші вибори, що проводилися з 1992 року. Супротивниками правлячої партії на цих виборах були колишні бойовики UNITA.

**9 вересня у Пакистані** заступив на посаду Асіф Алі Зардари, обраний президентом країни. На церемонії інаугурації був присутній президент сусіднього Афганістану Хамід Карзай.

Попередній президент Пакистану Первез Мушараф

пішов у відставку під погрозою імпичменту. Новий глава держави – чоловік убитого лідера опозиції Біназір Бхутто – обіцяє боротися з талібами й співробітничати з силами міжнародної коаліції в Афганістані.

**14 вересня** відбулися парламентські вибори в **Словенії**. Згідно з їх результатами перемогла опозиційна ліва Соціал-демократична партія Словенії, набравши при цьому 30,5 % голосів. На другому місці з результатом 29,32 % – правляча правоцентристська Словенська демократична партія.

Явка на виборах становила 62,12 відсотка.

**25 вересня** на парламентській сесії було обрано нового президента **Південно-Африканської Республіки (ПАР)**. Новим президентом ПАР став Кгалема Мотланте, який виконує обов'язки лідера правлячої партії Африканський національний конгрес (АНК). Мотланте очоловатиме виконавчу владу в період до виборів, що мають відбутися через сім місяців.

**28 вересня в Білорусі** відбулися парламентські вибори. Як повідомила глава Центральної виборчої комісії країни Лідія Єрмошина, явка виборців становила понад 50% в цілому по країні.

На 110 місць у Палаті представників Національного зібрання претендувало близько 260 кандидатів, у тому числі 60 представників опозиції.

У реєстрації з тих чи інших причин було відмовлено приблизно кожному четвертому претендентові.

Відповідно до білоруського законодавства кожен кандидат одержав з бюджету близько 800 доларів на виготовлення передвиборних листівок. Використовувати власні кошти на виборчу кампанію заборонено.

На вибори було акредитовано близько 700 міжнародних спостерігачів. Україну представляла секретар Центральної виборчої комісії Тетяна Лукаш та працівник Секретаріату Комісії Володимир Сом.

## МАЙБУТНІ ВИБОРИ І РЕФЕРЕНДУМИ

На **4 жовтня** призначені **вибори депутатів сенату парламенту Казахстану**. Про це на брифінгу заявив голова Центральної виборчої комісії Куандик Турганкулов.

Виборчком **Чукотського автономного округу** зареєстрував колишнього губернатора регіону Р. Абрамовича кандидатом на виборах в окружний парламент, які відбудуться **12 жовтня**, повідомив голова виборчкому Чукотського АО І. Маркін.

Абрамович добровільно пішов у відставку з поста глави регіону 3 липня цього року. Відразу після відстав-



ки депутати думи Чукотського АО попросили його стати депутатом і очолити окружну думу.

**У Канаді датою дострокових виборів до парламенту стало 14 жовтня.** Прем'єр-міністр країни С. Харпер виступив з цього приводу зі спеціальною заявою, а перед тим виконав необхідні формальності й попросив генерал-губернатора Канади Мішеля Жана про розпуск законодавчих зборів. Генерал-губернатор є представником королеви Єлизавети II – формальної глави Канади.

Президент Грузії Михайло Саакашвілі своїм указом переніс на **3 листопада довибори до парламенту Грузії та вибори до Верховної Ради Аджарії**, які раніше було призначено на 4 жовтня.

Як повідомили в Держканцелярії Грузії, рішення президента зумовлене тим, що запроваджений у серпні та скасований згодом воєнний стан унеможливив передвиборну боротьбу політичних сил.

За прогнозами фахівців, під час **президентських виборів у США 4 листопада** досить імовірно виникнення плутанини на виборчих дільницях, зазначає The Washington Post.

Такий прогноз ґрунтується на тому, що під час цих виборів буде збільшено кількість голосуючих, а також впроваджена нова система голосування, що ще недостатньо випробувана на досвіді. З цих причин можуть виникнути черги і відмови обладнання.

**У Німеччині оголошена дата виборів до Бундестагу.** Наступні **вибори до законодавчого органу** цієї країни відбудуться **27 вересня 2009 року**, заявив міністр внутрішніх справ Німеччини Вольфганг Шойбле.

Відповідно до законодавства ця дата повинна бути ще затверджена урядом і президентом країни.

У цей час у Німеччині існує правляча коаліція християнських демократів на чолі з канцлером Ангелою Меркель і соціальних демократів.

**Президент Афганістану Хамід Карзай** заявив, що візьме участь у президентських виборах наступного року.

Карзай заявив, що в нього ще залишилася робота, яку потрібно завершити на цьому посту, і «в цьому контексті, так, я буду обиратися».

Карзай – переконаний союзник США, однак останніми місяцями він почав критикувати міжнародні військові сили у зв'язку з їх діями, що призводять до загибелі мирних жителів.

**Ірландія може провести повторний референдум з питання ратифікації Лісабонської угоди.** Про це заявив міністр у європейських справах Ірландії Д. Рош.

«Не виключаю можливості, що на певній стадії може знову з'явитися необхідність проконсультуватися з населенням», – додав міністр. Д. Рош також відзначив, що

уряд Ірландії надасть звіт про свою позицію з ратифікації Лісабонської угоди на саміті Європейського Союзу (ЄС) у жовтні 2008 року.

На референдумі, що відбувся 13 червня, 53,4% ірландців, які голосували, висловилися проти ратифікації Лісабонської угоди.

## НОВИНИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ВИБОРЧИХ ОРГАНІВ

**16 липня Центральна виборча комісія Молдови розпочала процес підготовки співробітників виборчків до майбутніх парламентських виборів.**

У Кишиневі відбувся чотириденний семінар, організований на засоби гранта, наданого урядом Угорщини через Європейську асоціацію співробітників виборчих комісій.

Семінар провели міжнародні експерти в галузі електоральних процедур з Угорщини, Латвії та Румунії. Вони ознайомили молдавських електоральних службовців з міжнародними стандартами проведення виборів.

Згодом 56 фахівців, що брали участь у семінарі, виступили як інструктори на семінарах з навчання співробітників виборчих комісій населених пунктів республіки.

ЦВК підрахувала, що всього в організації виборів візьмуть участь близько 20 тисяч осіб. Навчання виборчих комісій здійснювалося на позабюджетні кошти.

**Центрвиборчком Росії** напередодні єдиного дня голосування (12 жовтня відбудуться вибори в законодавчі збори п'яти російських регіонів) **почав навчання журналістів** висвітленню виборів. Як повідомив Голова ЦВК РФ Володимир Чуров, заняття, що почалися 4 вересня, проводили члени ЦВК раз на тиждень до 2 жовтня.

Журналістам прочитали лекції про роботу виборчих комісій, передвиборній агітації, фінансування виборів та з інших тем. Лекції проводяться в Москві і транслюються в регіони.

За словами Чурова, основна мета нової програми полягає в «налагодженні діалогу для взаємної користі». Першу лекцію прослухало близько тисячі журналістів у 77 регіонах.

**12 жовтня** – в одному з муніципалітетів РФ **буде проведений експеримент щодо голосування** за допомогою Інтернету.

«Експеримент передбачається на муніципальних виборах за згодою влади муніципалітету і регіону», – повідомив Голова Центрвиборчкому Володимир Чуров.

При цьому він підкреслив, що це буде «окремо взятий муніципалітет з кількістю користувачів Інтернету, що перевищує середній по Росії».

Разом з тим, В. Чуров поки не вважає можливим розповідати подробиці того, як саме проходитиме голосування.

*Підготував  
Костянтин ХІВРЕНКО,  
головний консультант відділу взаємодії із ЗМІ  
Секретаріату Центральної виборчої комісії*