



ВІСНИК

Центральної виборчої комісії

№4 (14) • Грудень • 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

*Центральна виборча комісія
завершує створення автоматизованої
інформаційно-телекомунікаційної системи*

ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ

Громадянське суспільство

Олександр НЕЛЬГА

Електоральна громадська думка
на стадії формування

Удосконалення законодавства

Михайло БАЙМУРАТОВ, Ігор СЛІДЕНКО

Парламентська виборча система України:
аналіз та шляхи вирішення проблеми

Альберт КОРНЄЄВ, Тетяна ШАПОВАЛ

Конституційно-правовий інститут виборів і
суб'єктивні виборчі права громадян:
можливості удосконалення

Місьцеве самоврядування

Богдан Калиновський

Шляхи реформування місцевої
публічної влади в Україні

ВІСНИК

Центральної виборчої комісії

№ 4 (14) • Грудень • 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 А.А.
РАЙКОВСЬКИЙ Б.С.
РЯБЕЦЬ М.М.
УСЕНКО-ЧОРНА Ж.І.
ЧУПАХІН О.М.
ШАПОВАЛ В.М.
ШВЕЦЬ Ю.В.
ШЕЛЕСТОВ О.М.
ШЕЛУДЬКО В.Є.

Головний редактор СЕРЕДА В.Я.

Адреса редакції:

01196, м. Київ, пл. Лесі Українки, 1, кімн. 303.
Тел.: 286-86-15; 256-81-77; 256-81-73, 256-81-29

WEB-сторінка: 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.,
Суйарко С.М., Хіверенко К.О., Шарикова З.К.

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

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

Надруковано підприємством з іноземними інвестиціями

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

Тираж 1500 прим.

ОФІЦІЙНО

- 3 Презентація програмного забезпечення АІТС Державного реєстру виборців
- 4 Центральна виборча комісія завершує створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців
- 6 Навчання персоналу регіональних органів адміністрування Державного реєстру виборців
- 8 Організація роботи регіонального органу адміністрування Державного реєстру виборців. Забезпечення взаємодії місцевих ОБВ, ОМС, закладів, установ та організацій стосовно створення і ведення Реєстру
- 12 Функціональні обов'язки та операції, які виконуються персоналом органу ведення Державного реєстру виборців
- 14 Деякі питання фінансування органів ведення адміністрування Державного реєстру виборців
- 15 Забезпечення публічності ведення Реєстру
- 18 Основи інформаційної безпеки. Комплексна система захисту інформації
- 21 Навчання керівників органів ведення Державного реєстру виборців

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО

Олександр НЕЛЬГА

- 24 Електоральна громадська думка на стадії формування

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Михайло БАЙМУРАТОВ, Ігор СЛІДЕНКО

- 29 Парламентська виборча система України: системний аналіз та шляхи вирішення проблеми

Михайло СМОКОВИЧ, Сергій КАЛЬЧЕНКО

- 34 До проблеми розгляду та вирішення виборчих спорів: окремі аспекти судової практики

Альберт КОРНЄЄВ, Тетяна ШАПОВАЛ

- 39 Конституційно-правовий інститут виборів і суб'єктивні виборчі права громадян (Можливості удосконалення)

ЗАСАДИ ДЕМОКРАТІЇ

Олександр СКРИПНЮК

46 Конституційний лад України: ознаки, принципи, гарантії

ПРЯМЕ НАРОДОВЛАДДЯ

Ольга ШУМЛЯК

52 Механізми голосування виборців поза місцем їх постійного або тимчасового перебування

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Ірина ДРОБУШ

57 Проблеми конституційно-правового регулювання інституту місцевого самоврядування в Україні

Наталія БАТАНОВА

61 Конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування

Богдан КАЛИНОВСЬКИЙ

68 Шляхи реформування місцевої публічної влади в Україні

СУСПІЛЬСТВО І ДЕМОКРАТІЯ

Оксана ДОМБРОВСЬКА

73 Влада як правова категорія: поняття, види та функції

ІСТОРІЯ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Володимир СУХОНОС

78 Інститут глави держави в Україні 1917–1921 років

ПРАВА ЛЮДИНИ

Ганна ПОТАПЧУК

85 Протидія морському піратству як нагальна проблема світового співтовариства



ПРЕЗЕНТАЦІЯ програмного забезпечення АІТС Державного реєстру виборців

16 грудня 2008 року у Центральній виборчій комісії відбулась презентація програмного забезпечення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців для представників Європейської Комісії в Україні та Офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні.

З роботою АІТС Державного реєстру виборців ознайомилися Координатор проектів ОБСЄ в Україні Посол Любомир Копай, міжнародний менеджер Проектів з питань демократизації Координатора Проектів ОБСЄ в Україні Тигран Карапетян, Національний радник з питань виборів та управління Координатора Проектів ОБСЄ в Україні Олексій Личковах, експерт з питань оцінки програмного забезпечення АІТС Реєстру Джон Еррен, другий секретар представництва Європейської Комісії в Україні Мартін Шідер,



координатор проектів представництва Європейської Комісії в Україні Хельга Пендер. Крім того, у заході взяли участь співробітники Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та Державного підприємства «Українські спеціальні системи».

Спеціалісти Служби розпорядника Реєстру зазначили, що засоби криптографічного захисту інформації, які забезпечують захист інформації в мережі передачі даних Реєстру, повністю відповідають вимогам, визначеним у Технічному завданні на створення комплексної системи захисту інформації АІТС Реєстру, і належать до апаратно-програмних засобів криптографічного захисту інформації класу «А1». Це означає, що такі засоби відповідають вимогам забезпечення стійкості криптоперетворення в умовах, коли можливості потенційного порушника обмежені лише сучасним станом науки і техніки, а сам потенційний порушник має науково-технічний ресурс, який прирівнюється до науково-технічного ресурсу спецслужби економічно розвинутої держави. Засоби захисту Реєстру є найкоштовнішою складовою в бюджеті проекту. Вартість усіх складових системи захисту становить майже 40 відсотків від загального кошторису витрат (44,9 млн грн), виділених на створення АІТС Реєстру.

Присутні також мали можливість ознайомитися з роботою прикладного програмного забезпечення АІТС

двох рівнів (рівня розпорядника Реєстру і рівня відділу ведення) при здійсненні основних процедур ведення Реєстру, а саме: опрацюванні відомостей періодичного поновлення персональних даних Реєстру, що відповідно до Закону України «Про Державний реєстр виборців» щоквартально надходять до відділу ведення Реєстру від суб'єктів подання таких відомостей; ініціативної актуалізації бази даних Реєстру на підставі звернень виборців за власною ініціативою до органу ведення Реєстру щодо первинного включення до Реєстру або зміни його персональних даних; підготовці проектів, формування та проведення розпоряджень керівника відділу ведення Реєстру як однієї із ключових операцій здійснення дій щодо ведення Реєстру; формуванні іменного повідомлення виборцю, що містить роздрук персональних даних виборця за формою, встановленою розпорядником Реєстру відповідно до порядку первинного уточнення персональних даних Реєстру; механізмі формування списків виборців; обліку органів ведення та користувачів АІТС Реєстру, керуванні правами доступу; веденні загальносистемних класифікаторів; програмним забезпеченням, призначеним для передачі копій баз даних політичним партіям.

Крім того, під час огляду приміщення серверної кімнати АІТС Реєстру присутнім було продемонстровано обладнання центру обробки даних.

Центральна виборча комісія завершує створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців

15 грудня 2008 року Центральною виборчою комісією проведено випробування роботи автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» (АІТС) в реальних умовах функціонування відділу ведення Державного реєстру виборців.

Ці випробування були проведені на базі відділу ведення Державного реєстру виборців Обухівської районної державної адміністрації Київської області. З роботою відділу ведення присутніх ознайомили керівник Служби розпорядника Державного реєстру виборців Артур Вітренко та його заступник Олександр Стельмах. На випробуваннях були присутні заступники Голови Центральної виборчої комісії Андрій Магера, Жанна

Усенко-Чорна, секретар Комісії Тетяна Лукаш, члени Комісії Тамара Астахова, Михайло Охендовський, Анатолій Писаренко, представники засобів масової інформації.

Присутнім було продемонстровано функціонування елементів захищеної телекомунікаційної мережі, а саме ADSL модему, що забезпечує зв'язок по виділених каналах ВАН «Укртелеком»; маршрутизатора, за допомо-



гою якого забезпечується організація локальної мережі відділу ведення підключення до захищеної телекомунікаційної мережі Реєстру, вбудованим в маршрутизатор пристроєм криптографічного захисту, призначеного для обміну інформацією у зашифрованому вигляді.

Також присутні мали можливість переконатися у надійності роботи прикладного програмного забезпечення АІТС при здійсненні основних процедур ведення Реєстру, а саме: опрацюванні відомостей періодичного поновлення персональних даних Реєстру, що відповідно до Закону України «Про Державний реєстр виборців» щоквартально надходять до відділу ведення Реєстру від суб'єктів подання таких відомостей; ініціативної актуалізації бази даних Реєстру на підставі звернень виборців за власною ініціативою до органу ведення Реєстру щодо первинного включення до Реєстру або зміни його персональних даних; підготовці проектів, формуванні та проведенні розпоряджень керівника відділу ведення Реєстру як однієї з ключових операцій здійснення дій щодо ведення Реєстру; формуванні іменного повідомлення виборцю, що містить роздрук персональних даних виборця за формою, встановленою розпорядником Реєстру відповідно до порядку первинного уточнення персональних даних Реєстру, механізму формування списків виборців, тощо.

Відповідно до протокольного рішення Центральної виборчої комісії від 2 жовтня 2008 року розробка прикладного програмного забезпечення АІТС Реєстру здійснюється власними силами Служби розпорядника Реєстру ЦВК. Розробка виконується методом прототипів у дві черги. В першу чергу виконуються роботи з програмування функціональних модулів, що забезпечують мінімально необхідні можливості управління АІТС

Реєстру, здійснити первинне формування бази даних та її первинне уточнення, підготовку та уточнення списків виборців під час проведення виборів та референдумів. У другу чергу виконуються роботи з програмування функціональних модулів, які в повному обсязі відповідають вимогам Технічного завдання на створення АІТС Реєстру.

Розробка прикладного програмного забезпечення силами штатних працівників Служби розпорядника Реєстру дала змогу зменшити вартість створення АІТС, знизити залежність від зовнішніх організацій, у разі необхідності більш гнучко і



оперативно модернізувати програмне забезпечення у випадку внесення змін до законодавства щодо функціонування Реєстру, а також значно полегшила супровід у режимі промислової експлуатації.

12 грудня 2008 року Центральна виборча комісія прийняла постанову щодо первинного формування бази даних Реєстру, відповідно до якої Служба розпорядника Реєстру, починаючи з 15 січня наступного року, здійснить первинне наповнення бази даних Реєстру. Після завершення первинного формування бази даних органи ведення Реєстру зможуть приступити до первинного уточнення персональних даних Реєстру.

Таким чином, є всі підстави констатувати, що незважаючи на відомі, у тому числі і штучно створені труднощі, Центральна виборча комісія виконує всі необхідні заходи щодо створення Державного реєстру виборців у строки, передбачені планом заходів щодо формування АІТС Реєстру затвердженим Кабінетом Міністрів України.

Навчання персоналу регіональних органів адміністрування Державного реєстру виборців

12 листопада у Центральній виборчій комісії відбулось одноденне навчання працівників регіональних органів адміністрування Державного реєстру виборців, яке провела Служба розпорядника Державного реєстру виборців. Воно було організоване на виконання Закону України «Про Державний реєстр виборців» відповідно до плану заходів з формування інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців.



Відкрила навчання заступник Голови Центральної виборчої комісії Жанна Усенко-Чорна. Вона охарактеризувала основні аспекти діяльності щодо забезпечення створення та налагодження функціонування Державного реєстру виборців, визначила пріоритетні напря-

ми роботи органів адміністрування Реєстру. Зокрема, конкретизувала етапи створення Реєстру та строки їх реалізації, поінформувала про стан формування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи (АІТС) Реєстру – ключової ланки у процесі його веден-

ня. Ж. Усенко-Чорна виокремила особливості реалізації положень Закону України «Про Державний реєстр виборців» до завершення формування АІТС Реєстру та введення її в експлуатацію. Також вона детально зупинилась на основних питаннях функцій органів адміністрування (таких, зокрема, як здійснення організаційної підтримки, забезпечення взаємодії місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, закладів, установ та організацій стосовно створення та ведення Державного реєстру виборців, контролю за дотриманням вимог законодавства, рішень розпорядника Реєстру).



Завідуюча відділом з питань виборчих прав громадян Управління регіональної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України Валентина Новик у своєму виступі також привернула увагу присутніх до проблем організації й діяльності органів ведення та адміністрування Державного реєстру виборців і до шляхів їх розв'язання.

Більша частина робочого часу була присвячена професійному обміну думками безпосередньо співробітників Служби розпорядника Державного реєстру виборців та працівників регіональних органів адміністрування Реєстру. Керівник Служби Артур Вітренко та фахівці Служби у своїх виступах висвітлили низку актуальних питань, зокрема щодо організації роботи регіонального органу адміністрування Реєстру, забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування, закладів, установ та організацій щодо створення і ведення Реєстру. Досконало було розкрито функціональні обов'язки та операції, які виконуються персоналом органів Реєстру.

Питанням фінансування органів ведення та адміністрування Реєстру було присвячено виступ завідуючого відділом зведеного планування та фінансування Секретаріату Комісії Олексія Осадчука.

Організатори не оминули й такої актуальної теми, як забезпечення публічності ведення Реєстру. Найбільший інтерес викликало обговорення загальних характеристик автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців», архітектури та призначення основних елементів програмно-технічного комплексу, а також основ інформаційної безпеки з комплексною системою захисту інформації.

Під час практичної частини навчання заступник керівника Служби розпорядника Державного реєстру виборців Олександр Стельмах презентував АІТС «Державний реєстр виборців» і ознайомив слухачів із загальними характеристиками функціональності системи, а також з порядком підготовки та внесення інформації.

Навчання завершилось дискусією з порушених питань.

Учасники цієї ділової зустрічі були одностайні в тому, що проведений захід мав велике практичне значення і став потужним імпульсом для активізації практичної роботи на місцях.

За підсумками заходу його учасники отримали низку методичних матеріалів та документів.



Організація роботи регіонального органу адміністрування Державного реєстру виборців. Забезпечення взаємодії місцевих ОВВ, ОМС, закладів, установ та організацій стосовно створення і ведення Реєстру

Колесник С.О.,
головний консультант відділу правового забезпечення функціонування
Реєстру управління організаційно-правового забезпечення Реєстру
Служби розпорядника Державного реєстру виборців

Створення Державного реєстру виборців – це важливий крок для України як демократичної держави, і нам необхідно докласти максимум зусиль для своєчасного вирішення всіх питань та забезпечення створення Реєстру на високому якісному рівні.

Більшість учасників семінару знайомі з основними положеннями Закону України «Про Державний реєстр виборців», але, оскільки сьогоднішня зустріч має навчальний характер, розгляд теми важливо розпочати із загальної характеристики системи органів Державного реєстру виборців.

Систему органів Державного реєстру виборців складають:

- розпорядник Державного реєстру виборців;
- регіональні органи адміністрування Державного реєстру виборців;
- органи ведення Державного реєстру виборців.

Розпорядником Державного реєстру виборців є Центральна виборча комісія.

Я зупинюсь на характеристиці регіонального органу адміністрування Державного реєстру виборців та організації його роботи.

Регіональними органами адміністрування Реєстру є:

Система органів Державного реєстру виборців



1) в Автономній Республіці Крим – виборча комісія АР Крим;

2) в області – відповідний структурний підрозділ обласної державної адміністрації;

3) у місті Києві та Севастополі – відповідний структурний підрозділ міської державної адміністрації;

4) стосовно виборців, які проживають або перебувають за межами України – функції регіонального органу адміністрування Реєстру та органу ведення Реєстру здійснює відповідний структурний підрозділ Міністерства закордонних справ України.

Висвітлюючи питання «Організації роботи регіонального органу адміністрування Реєстру», варто звернути увагу на те, що вказані органи здійснюють свою роботу на підставі Закону України «Про Державний реєстр виборців» та Положення про відповідний регіональний відділ (орган) адміністрування Реєстру, яке повинно бути розроблене на основі Типового положення (про регіональний орган (відділ) адміністрування Реєстру, затвердженого постановою КМУ від 26 червня 2007 р. № 868) та затверджене в установленому законодавством порядку.

Приємно відзначити, що на сьогодні всі керівники регіональних органів адміністрування Реєстру організували роботу на належному рівні: у регіонах затверджені Положення про регіональний відділ адміністрування Реєстру та відповідні Положення про відділи ведення Реєстру.

Разом з тим, варто звернути увагу на необхідність забезпечення відповідності вказаних Положень Типовим положенням, затвердженим постановою КМУ від 26 червня 2007 р. № 868, та дотриманням їх вимог, у тому числі й стосовно встановлення кваліфікаційних вимог до керівників відповідних відділів, які повинні мати, як правило, юридичну освіту.

Основні функції регіонального органу адміністрування Реєстру

Регіональний орган адміністрування Реєстру (відділ адміністрування Реєстру) відповідно до покладених на нього завдань:

1) забезпечує взаємодію місцевих органів виконавчої влади (ОВВ) та органів місцевого самоврядування (ОМС) у процесі створення і ведення Реєстру;

2) здійснює контроль за виконанням актів розпорядника Реєстру відділами ведення Реєстру;

Регіональні органи адміністрування Реєстру

- в АР Крим – виборча комісія АР Крим;
- в області – відповідний структурний підрозділ ОДА;
- в містах Києві та Севастополі – відповідний підрозділ МДА;
- стосовно виборців, які перебувають за межами України, – відповідний структурний підрозділ МЗС України.

3) розглядає звернення осіб і політичних партій в установленому Законом України «Про Державний реєстр виборців» порядку, зокрема і щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності відділів ведення Реєстру;

4) а також здійснює інші функції відповідно до законодавства України.

Слід звернути увагу на те, що регіональні органи адміністрування Реєстру не мають права доступу до бази даних Реєстру.

Забезпечення взаємодії місцевих ОБВ та ОМС, закладів, установ і організацій у процесі створення Реєстру

Необхідно зазначити, що Законом України «Про місцеві державні адміністрації» до повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян віднесено, зокрема і забезпечення здійснення заходів щодо ведення Державного реєстру виборців відповідно до закону.

Вважаю, що оскільки Державний реєстр виборців знаходиться на стадії створення, то основними нинішніми завданнями є:

- забезпечення вивчення працівниками органів ведення Реєстру положень Законів України «Про Державний реєстр виборців», «Про звернення громадян», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» та інших нормативних актів, надання їм відповідної методичної допомоги, а також організація проведення семінарів, навчань тощо;
- налагодження взаємодії місцевих ОБВ, ОМС, закладів, установ та організацій стосовно створення Реєстру;
- питання матеріально-технічного забезпечення органів ведення Реєстру;
- забезпечення відповідного контролю за виконанням рішень розпорядника Реєстру.

Стосовно організації проведення семінарів та надання методичної допомоги, слід відмітити позитивний досвід організації роботи відділу адміністрування Реєстру Київської ОДА, який наприкінці березня 2008 року організував проведення обласного семінару-наради з керівниками відділів ведення Державного реєстру виборців за участю представників Центральної виборчої комісії.

Також заслуговує на увагу робота інших регіональних органів адміністрування Реєстру, які організували

та провели по декілька семінарів з працівниками органів ведення Реєстру, у тому числі із залученням працівників правоохоронних органів (наприклад, у Львівській області – прокуратури області).

Підсумовуючи викладене, доцільно звернути увагу керівників регіональних органів адміністрування на необхідність вжиття заходів щодо організації та проведення відповідних семінарів з працівниками органів ведення Реєстру та надання їм відповідної методичної допомоги.

Адже від того, як буде організовано роботу відділів ведення Реєстру та забезпечена взаємодія місцевих ОБВ і ОМС, особливо в період створення Реєстру, безпосередньо залежатиме і якість Державного реєстру виборців, а також – чи будуть складнощі в подальшій роботі.

Взаємодія місцевих ОБВ, ОМС, закладів, установ та організацій стосовно ведення Реєстру, насамперед, полягає в координації роботи між органами ведення Реєстру та суб'єктами подання їм відомостей, передбачених статтею 22 Закону України «Про Державний реєстр виборців» під час проведення періодичного поновлення персональних даних Реєстру.

Суб'єкти подання відповідних відомостей органам ведення

Основні функції регіонального органу адміністрування Реєстру

- забезпечує взаємодію місцевих ОБВ та ОМС у процесі створення і ведення Реєстру;
- здійснює контроль за виконанням актів розпорядника Реєстру відділами ведення Реєстру;
- розглядає звернення осіб і політичних партій, у т.ч. щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності відділів ведення Реєстру, в установленому Законом України «Про Державний реєстр виборців» порядку;
- здійснює інші функції відповідно до законодавства, необхідні для виконання покладених на нього завдань.

До органів ведення Реєстру подають відповідні відомості:

- керівник відповідного районного (міського, районного у місті) органу Міністерства внутрішніх справ України;
- керівник відповідного районного (міського, районного у місті) органу Міністерства юстиції України;
- командир військової частини (формування), дислокованої в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- керівник відповідного районного (міського, районного у місті) органу опіки та піклування;
- керівник відповідного місцевого органу Державного департаменту України з питань виконання покарань;

– керівник відповідного спеціалізованого закладу, який відповідно до закону здійснює облік бездомних громадян, розташованого в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

– сільський, селищний, міський голова або інша посадова особа, яка відповідно до закону здійснює його повноваження;

– структурному підрозділу Міністерства закордонних справ України – відповідний керівник консульської установи України.

Необхідно зазначити, що відомості про виборців надаються суб'єктами подання відомостей за формами, встановленими постановою Центральної виборчої комісії від 27 грудня 2007 року № 578 «Про форми подань відомостей про виборців (осіб), на підставі яких здійснюється періодичне поновлення персональних даних Державного реєстру виборців».

Щодо матеріально-технічного забезпечення відділів ведення Реєстру

Центральна виборча комісія своєю постановою від 20 грудня 2007 року № 572 встановила вимоги до приміщень відділів ведення Державного реєстру виборців та норм забезпечення їх засобами зв'язку, обладнанням, інвентарем, оргтехнікою.

Однак досі не завершені ремонти окремих приміщень органів ведення Реєстру в деяких регіонах, не всюди вистачає комп'ютерів, засобів зв'язку, обладнання, інвентарю, оргтехніки тощо.

У зв'язку з цим варто звернути особливу увагу на необхідність забезпечення контролю за дотриманням зазначених вимог і норм та неприпустимість їх порушення, а в разі наявності таких порушень – забезпечити невідкладне вжиття відповідних заходів.

Щодо розгляду регіональними органами адміністрування Реєстру скарг на дії чи бездіяльність органів ведення Реєстру

Законом України «Про Державний реєстр виборців» передбачено адміністративне оскарження рішень, дій чи бездіяльності відділів ведення Реєстру до відповідного регіонального органу ведення.

Суб'єкти оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів ведення Реєстру

Так, рішення, дії чи бездіяльність органів ведення Реєстру стосовно свого звернення до регіонального органу адміністрування Реєстру може оскаржити:

– особа, яка зверталася до органу ведення Реєстру щодо включення себе чи інших осіб до Реєстру, внесення змін до персональних даних Реєстру чи отримання відповіді на свій запит;

– політична партія, яка зверталася до органу ведення Реєстру, в порядку здійснення публічного контролю ведення Реєстру.

У свою чергу, регіональний орган адміністрування Реєстру проводить повторну перевірку відомостей, зазначених у скарзі, із залученням відповідних органів – суб'єктів подання відомостей.

За підсумками перевірки регіональний орган адміністрування Реєстру передає встановлені відомості про виборця (виборців) до належного органу ведення Реєстру для виконання відповідних дій.

Дії або бездіяльність регіонального органу адміністрування Реєстру, які порушують вимоги Закону України «Про Державний реєстр виборців», можуть бути оскаржені до Центральної виборчої комісії як розпорядника Реєстру в установленому законом порядку.

Суб'єкти подання відомостей органам ведення Реєстру



Крім того, передбачено загальний порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів Реєстру в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

Так:

особа, яка зверталася до органу ведення Реєстру або регіонального органу адміністрування Реєстру щодо включення себе чи інших осіб до Реєстру, внесення змін до персональних даних Реєстру чи отримання відповіді на свій запит;

політична партія, яка зверталася до органу ведення Реєстру або регіонального органу адміністрування Реєстру в порядку здійснення публічного контролю ведення Реєстру, –

може оскаржити до суду рішення, дії чи бездіяльність відповідного органу Реєстру в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

Окрім викладеного, вважаю за необхідне звернути увагу на те, що за порушення вимог Закону України «Про Державний реєстр виборців» передбачена відповідальність, у тому числі і кримінальна.

Відповідальність за порушення вимог законів України (за суб'єктами правопорушень)

Адміністративне оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів Реєстру

Суб'єкти оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів ведення Реєстру стосовно свого звернення

Особа, яка звернулася до органу ведення Реєстру – щодо включення себе чи інших осіб до Реєстру, внесення змін до персональних даних Реєстру чи отримання відповіді на свій запит

Політична партія, яка звернулася до органу ведення Реєстру, в порядку здійснення публічного контролю ведення Реєстру

Громадяни несуть відповідальність:

- за умисне подання до органу ведення Реєстру наперед недостовірних відомостей або відомостей з метою кратного включення виборця до Реєстру;
- за несанкціонований доступ до Реєстру;
- за несанкціоноване копіювання, розповсюдження та використання отриманої політичною партією копії бази даних Реєстру чи її частини для цілей, не передбачених Законом.

Посадові та службові особи органів Реєстру несуть відповідальність:

- за порушення правил доступу до Реєстру, порядку використання інформації з Реєстру, порядку копіювання бази даних Реєстру чи її частини;
- за неправомірне або несвоєчасне внесення до бази даних Реєстру персональних даних виборця;
- за умисне внесення до бази даних Реєстру наперед неправдивих відомостей про виборця;
- за обробку даних Реєстру на підставах або у спосіб, не передбачені законами та рішеннями розпорядника Реєстру, прийнятими відповідно до Закону;
- за знищення записів Реєстру або окремих персональних даних Реєстру на підставах та у спосіб, що не передбачені Законом;
- за невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків, пов'язаних із забезпеченням повноти, цілісності, захисту та безпеки персональних даних Реєстру;
- за умисне порушення захисту Реєстру, умисну передачу відомостей, необхідних для доступу до Реєстру, іншим особам на підставах та у спосіб, не передбачені Законом та рішеннями розпорядника Реєстру, прийнятими відповідно до Закону.

Посадові та службові особи інших ОВВ, ОМС, закладів, установ та організацій несуть відповідальність:

- за неподання до органів ведення Реєстру відомостей, передбачених Законом;
- за несвоєчасне подання відповідних відомостей;
- за подання неповних або недостовірних відповідних відомостей.

На завершення хотів би звернутися до керівників регіональних органів адміністрування Реєстру: якщо у вас будуть аргументовані пропозиції щодо вдосконалення норм чинного законодавства з урахуванням вашого практичного досвіду – звертайтеся до Центральної виборчої комісії для розгляду та вжиття відповідних заходів.

Функціональні обов'язки та операції, які виконуються персоналом органу ведення Державного реєстру виборців

Аракєлова О.Ю.,
завідуюча відділом організаційного забезпечення та контролю за функціонуванням Реєстру управління організаційно-правового забезпечення Реєстру Служби розпорядника Державного реєстру виборців

Як відомо, вже створено один із механізмів реалізації Закону України «Про Державний реєстр виборців»: постановою Уряду від 26 червня 2007 року № 868 затверджені типові положення про орган (відділ) ведення Державного реєстру виборців та регіональний орган (відділ) адміністрування Державного реєстру виборців.

Таким чином, визначено статус органів ведення та регіональних органів адміністрування Реєстру, завдання, функції, права і відповідальність цих органів.

В органах місцевого самоврядування згідно із Законом України «Про Державний реєстр виборців» утворено органи ведення як виконавчі органи рад чи їх структурні підрозділи. Виборцями, які проживають або перебувають поза межами України, опікується Міністерство закордонних справ України, де створено відповідний структурний підрозділ, який повинен здійснювати функції органу ведення та регіонального органу адміністрування Державного реєстру виборців.

Працівники органів ведення Реєстру повинні знати та вміти використовувати норми Конституції України, Законів України: «Про Державний реєстр виборців», «Про інформацію», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про державну службу», «Про звернення громадян» та інші нормативно-правові акти.

Вважаю за необхідне систематично проводити на місцях заходи щодо підвищення кваліфікації персоналу відділів ведення та культури спілкування, забезпечувати відділи відповідними методичними матеріалами, проводити роз'яснювальну роботу щодо необхідності популяризації серед виборців Державного реєстру виборців та заходів, які він здійснює.

Відповідно до типового положення про орган (відділ) ведення Державного реєстру виборців на персонал відділів ведення покладаються такі основні завдання:

- 1) ведення персоніфікованого обліку виборців;
- 2) складання та уточнення списків виборців на виборчих дільницях для проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, а також для проведення всеукраїнського та місцевих референдумів.

Відповідно до покладених на орган ведення Реєстру завдань його персонал:

1) забезпечує ведення Реєстру, що передбачає організаційно-правову підготовку та виконання в режимі записування таких дій: внесення запису про виборця до бази даних Реєстру; внесення змін до персональних даних Реєстру; знищення запису в Реєстрі з підстав та в порядку, встановлених Законом України «Про Державний реєстр виборців» та прийнятих відповідно до цього Закону актами розпорядника Реєстру; візуальний та автоматизований контроль повноти і коректності персональних даних Реєстру;

2) веде облік усіх операцій, пов'язаних із змінами бази даних Реєстру, в порядку та за формою, встановленими розпорядником Реєстру;

3) здійснює первинне уточнення, щоквартальне поновлення бази даних Реєстру та щорічне уточнення персональних даних Реєстру;

4) надсилає на виборчу адресу виборця довідку про його включення до Реєстру за формою, встановленою розпорядником Реєстру, та веде облік осіб, яким надіслана така довідка;

5) надає на письмову вимогу виборця інформацію про його персональні дані, внесені до Реєстру;

6) перевіряє у разі потреби зміни персональних даних виборця, зазначених у заяві;

7) встановлює на підставі відомостей про виборчу адресу виборця номер територіального виборчого округу та номер виборчої дільниці, до яких належить виборець;

8) забезпечує у взаємодії з Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України захист Реєстру у процесі його створення та ведення;

9) забезпечує у разі призначення виборів чи референдумів складання, уточнення та виготовлення списків виборців на виборчих дільницях відповідно до законодавства України;

10) надає в установленому порядку статистичну інформацію про кількісні характеристики виборчого корпусу на підставі відомостей Реєстру;

11) розглядає запити та звернення виборців, а також звернення політичних партій у порядку, встановленому Законом України «Про Державний реєстр виборців»;

12) перевіряє некоректні відомості Реєстру, виявлені розпорядником Реєстру;

13) здійснює інші функції відповідно до законодавства України, необхідні для виконання покладених на орган ведення Реєстру завдань.

Для забезпечення державного обліку виборців, як ви всі знаєте, створюється автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система Реєстру (далі – Система), яка є банком даних з єдиною базою даних і містить персональні дані всіх виборців України. Вона призначена для зберігання, обробки даних, які містять передбачені Законом України «Про Державний реєстр виборців» відомості, та користування ними.

Ведення Реєстру можливе лише за умови завершення формування Системи та введення її в експлуатацію органами ведення Реєстру.

У відповідь на чисельні звернення працівників органів ведення Державного реєстру виборців хочу зазначити, що в умовах незавершення формування Системи положення Закону щодо періодичного поновлення та уточнення персональних даних Реєстру не застосовується, оскільки діють норми перехідних положень Закону (статті 36, 37), згідно з якими строк проведення першого періодичного поновлення персональних даних Реєстру встановлюється розпорядником Реєстру після первинного уточнення персональних даних Реєстру, а первинне уточнення Реєстру розпочнеться тільки після отримання доступу до бази даних Реєстру всіма органами ведення Реєстру.

Відповідно до положень статті 37 розпорядником Реєстру до завершення первинного формування бази даних Реєстру затверджується Порядок первинного уточнення персональних даних Реєстру та встановлюються строки проведення первинного уточнення персональних даних Реєстру.

Згідно зі статтею 36 Закону первинне формування бази даних Реєстру здійснюється розпорядником Реєстру на етапі введення Системи в експлуатацію.

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

Інакше кажучи, первинне уточнення персональних даних Реєстру здійснюватиметься після первинного формування бази даних Реєстру та забезпечення доступу органів ведення Реєстру до бази даних.

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

Хочу зупинитися на ще одному проблемному моменті. До Центральної виборчої комісії надходять звернення щодо надання роз'яснень про можливість участі у голосуванні на виборах народних депутатів України окремих громадян у зв'язку з перейменуванням вулиць, на яких вони проживають.

Згідно з Конституцією України та Законом України «Про вибори народних депутатів» право голосу на виборах мають громадяни України, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років. Підставою для реалізації виборцем свого права голосу на виборах є включення громадянина до списку виборців на виборчій дільниці. У списку виборців на виборчій дільниці зазначаються місце проживання та адреса виборця, які визначаються на підставі відомостей реєстрації відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

Громадяни України, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років і які зареєстровані за місцем проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, повинні бути включені до списків виборців для проведення виборів незалежно від того, чи містить адреса житла, внесена до їх паспортного документа, назву вулиці до перейменування чи після перейменування.

Також слід зазначити, що внесення чи невнесення до паспортного документа громадян відповідних відомостей у зв'язку із зміною назви вулиць жодним чином не впливає на подання сільським, селищним, міським головою, іншою відповідною посадовою особою до органів ведення Державного реєстру виборців у порядку, визначеному частиною дванадцятою статті 22 Закону України «Про Державний реєстр виборців», відомостей про найменування нових та перейменування вулиць (проспектів, бульварів тощо).

Ще багато звернень надходить до Центральної виборчої комісії з проханням надати роз'яснення стосовно того, «яка категорія громадян належить до осіб, які постійно не здатні пересуватися самостійно».

Відповідно до пункту 4 частини першої статті 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців» відомості про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно належать до персональних даних, які заносяться до Державного реєстру виборців та зберігаються в його базі даних.

Чинне законодавство України про вибори і референдуми не містить визначення поняття «виборець (громадянин), який не здатний пересуватися самостійно». Разом з тим, зазначене поняття вживається у статтях 39, 40, 41, 84, 102³ Закону України «Про вибори народних депутатів України», а також у статтях 31, 67 «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Постановою Центральної виборчої комісії від 17 квітня 2008 року №19 встановлено форму заяви щодо включення до Реєстру особи, котра проживає на

території України, у якій, зокрема, передбачається зазначення відомостей про постійну нездатність особи пересуватися самостійно.

Внесення до Реєстру відомостей про постійну нездатність особи пересуватися самостійно здійснюється органами ведення Реєстру лише за наявності відповідних підстав. Орган ведення Реєстру зобов'язаний перевірити відомості, зазначені у відповідній заяві та необхідні для внесення запису до Реєстру, шляхом звернення до відповідних органів, закладів, установ та організацій, зазначених у статті 22 Закону України «Про Державний реєстр виборців».

Разом з тим, зазначеною статтею цього Закону не визначено порядок та суб'єктів надання органам ведення Реєстру відомостей про осіб, які постійно не здатні пересуватися самостійно.

Таким чином, Закон України «Про Державний реєстр виборців» встановлює обов'язок за наявності відповідних підстав заносити до Реєстру та в його базі даних зберігати відомості про виборців, які постійно не здатні

пересуватися самостійно, однак не визначає суб'єктів подання таких відомостей.

Тому для врегулювання цього питання до Закону України «Про Державний реєстр виборців» необхідно внести відповідні зміни. Так, зокрема, Законом України «Про вибори народних депутатів України» суб'єктами подання відомостей про виборців, які постійно не здатні пересуватися самостійно, є: керівник відповідного районного (районного у місті) органу охорони здоров'я, установи соціального захисту, сільський, селищний, міський (міста районного значення) голова.

Водночас з метою забезпечення виконання положень Закону «Про Державний реєстр виборців» щодо внесення до бази даних Реєстру за наявності відповідних підстав відомостей про постійну нездатність виборців пересуватися самостійно Центральною виборчою комісією у формі заяви щодо включення до Реєстру особи, яка проживає на території України, було передбачено графу «Постійна нездатність пересуватися самостійно».

Деякі питання фінансування органів ведення адміністрування Державного реєстру виборців

Осадчук О.О.,
завідуючий відділом зведеного планування та фінансування
Секретаріату Центральної виборчої комісії

Шановні учасники цього заходу!

Коротко поінформую з питань фінансування органів адміністрування та органів ведення.

Відомо, що відповідно до статті 25 Закону України «Про Державний реєстр виборців» фінансування діяльності щодо створення та ведення Реєстру здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, а також (у частині фінансування діяльності органів місцевого самоврядування у випадках, передбачених цим Законом) за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів як фінансування делегованих повноважень.

Це означає, що в 2008 році:

– видатки на формування інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру здійснюються Центральною виборчою комісією за бюджетною програмою 6731050 «Первинне формування та первинне уточнення Державного реєстру виборців»;

– видатки на утримання органів ведення та адміністрування Державного реєстру виборців, зважаючи, що відповідно до Закону України «Про Державний реєстр виборців» вони є структурними підрозділами відповідних місцевих державних адміністрацій та виконавчими органами рад міст республіканського (Автономна Республіка Крим) чи обласного значення, враховані в

загальному обсязі видатків на здійснення виконавчої влади у відповідному регіоні (в частині утримання підрозділів адміністрування та ведення Державного реєстру виборців місцевих державних адміністрацій), а також при розрахунку прогнозного показника видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого), в галузі «Державне управління» для міст республіканського (Автономна Республіка Крим) чи обласного значення (в частині утримання підрозділів адміністрування та ведення Державного реєстру виборців міст республіканського (Автономна Республіка Крим) чи обласного значення та районних у містах рад). Обсяг вказаних видатків обраховано за єдиними підходами, виходячи з граничної чисельності працівників місцевих державних адміністрацій та фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, чисельності наявного населення відповідних міст республіканського (Автономна Республіка Крим) та обласного значення для бюджетів цих міст.

Щодо фінансування багато запитань у органів адміністрування виникало в кінці 2007 – на початку 2008 року. Це було пов'язано тим, що в 2007 році Закон України «Про Державний реєстр виборців» набрав

чинності з 1 жовтня 2007 року, тобто після прийняття Закону України «Про Державний бюджет на 2007 рік», тому видатки на створення органів адміністрування та ведення Державного реєстру виборців як структурних підрозділів державних адміністрацій були враховані як збільшення видатків на утримання місцевих

державних адміністрацій (26,6 млн грн), а видатки на створення цих органів у складі міських та районних у містах рад були виділені у вигляді цільової субвенції з Державного бюджету України місцевим бюджетам (25,0 млн грн). Тобто цільова субвенція мала разовий характер.

Забезпечення публічності ведення Реєстру

Коршун Г.І.,
головний консультант відділу організаційного забезпечення та контролю за функціонуванням Реєстру управління організаційно-правового забезпечення Реєстру Служби розпорядника Державного реєстру виборців

Однією з основних засад ведення Реєстру є публічний характер його ведення (пункт 7 частина перша статті 3 Закону України «Про Державний реєстр виборців») і має за мету дотримання прав людини, гарантованих Конституцією України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і забезпечується публічним контролем за дотриманням вимог Конституції та законів України при веденні Реєстру.

Для здійснення публічного контролю ведення Реєстру можуть бути використані персональні дані виборців.

Забезпечення публічного характеру Реєстру передбачає загальну доступність персональних даних виборців лише в обсязі та у спосіб, що встановлені Законом та необхідні для досягнення мети, визначеної частиною першою цієї статті.

У порядку здійснення публічного контролю кожен виборець може ознайомитися з персональними даними іншого виборця, що містяться в базі даних Реєстру, в обсязі та порядку, встановлених цим Законом (частина третя статті 12 Закону).

Політичні партії, які мають свої фракції у поточному скликанні Верховної Ради України, а також політичні партії, що входять до складу блоку, який має свою фракцію у поточному скликанні Верховної Ради України, здійснюють публічний контроль ведення Реєстру у межах, встановлених Законом (частина четверта статті 12 Закону).

Статтею десятою Закону врегульовано відносини виборців з Реєстром. Кожен виборець має право:

- 1) подавати свої персональні дані до відповідного органу ведення Реєстру;
- 2) знати про своє включення (невключення) чи включення (невключення) інших осіб Реєстру;
- 3) знати про використання своїх персональних даних для цілей, не передбачених частиною першою-четвертою статті 26 Закону, зокрема знати, кому і з яких підстав була надана інформація про нього;
- 4) одержувати на безоплатній основі у будь-який час

від відповідного органу ведення Реєстру повну інформацію в доступній формі про свої персональні дані, внесені до Реєстру, в порядку, встановленому Законом;

5) звертатися в порядку, встановленому Законом, до відповідного органу ведення Реєстру з мотивованою заявою щодо неправомірного включення (невключення) до Реєстру себе чи інших осіб, запису про себе чи про інших осіб, виправлення недостовірних відомостей Реєстру щодо себе або інших осіб;

6) оскаржувати в порядку, встановленому Законом, рішення, дії чи бездіяльність органів Реєстру;

7) захищати будь-якими, не забороненими Законом, засобами свої права та законні інтереси в разі їх порушення при веденні Реєстру.

Особливо слід зазначити, що виборець надає органу ведення Реєстру достовірну інформацію щодо своїх персональних даних, які вносяться до Реєстру, у випадках, передбачених Законом (частина друга статті 10 Закону).

У разі виникнення можливості внесення до Реєстру двох і більше записів про одного виборця (кратне включення виборця до Реєстру), цей виборець сприяє органам Реєстру в усуненні свого кратного включення (частина третя статті 10 Закону).

Кожна особа, яка набула право голосу, або виявила, що вона не включена до Реєстру, може звернутися за власною ініціативою до органу ведення Реєстру.

Частинами сьомою-десятою статті 19 Закону передбачаються форми реагування органу ведення Реєстру на звернення особи про включення виборця до Реєстру за відповідним зразком. В разі їх невідачі передбачається обов'язкове повідомлення виборця про відправлення відповідної довідки за його виборчою адресою. Ця норма Закону є також свідченням публічності ведення Реєстру.

Такі ж норми містяться і в статті 20 Закону щодо зміни персональних даних виборців.

Формами публічності ведення Реєстру є правомочність виборця звернутися в порядку здійснення публіч-

ного контролю за діяльністю Реєстру до будь-якого органу ведення Реєстру про надання відповідної інформації. Перелік такої інформації є вичерпним і стосується, зокрема, такої інформації:

1) за прізвиськом будь-якого виборця та його можливою виборчою адресою (пункти 1–3 частини першої статті 6 та частина перша статті 7 Закону);

2) за вказаною в запиті виборчою адресою – кількість виборців (без зазначення їх персональних даних), внесених до Реєстру, які мають цю виборчу адресу, або про відсутність записів у Реєстрі з такою виборчою адресою;

3) за його власною виборчою адресою – щодо персональних даних, передбачених частиною першою статті 6 цього Закону, всіх осіб, внесених до Реєстру за цією виборчою адресою;

4) за назвою села, селища, міста, району в місті, іноземної країни – кількість виборців у зазначеному селі, селищі, місті, районі в місті, іноземній країні.

При здійсненні уточнення персональних даних Реєстру також забезпечується принцип публічності ведення Реєстру, що полягає в наданні інформації про право виборця шляхом надсилання іменного повідомлення з пропозицією уточнення своїх даних за відповідною формою з пропозицією уточнення невідповідностей та неточностей в записі про себе, а також роз'яснення порядку звернення до органу ведення Реєстру щодо усунення таких невідповідностей і неточностей з додаванням до іменного повідомлення роздруку персональних даних виборця.

Слід зазначити, що відповідно до частини сьомої статті 23 Закону місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування сприяють інформуванню громадян України про строки проведення уточнення персональних даних Реєстру, про права громадян щодо перевірки своїх персональних даних.

Статтею 37 Закону встановлено Порядок первинного уточнення персональних даних Реєстру та строки його проведення.

Зокрема, після отримання доступу до бази даних Реєстру всіма органами ведення Реєстру розпочинається первинне уточнення Реєстру, а саме:

– формування та облік публікацій-повідомлень про проведення уточнення персональних даних Реєстру в друкованих засобах масової інформації та оприлюднення на загальнонаціональних теле- і радіоканалах (не менше ніж один раз на тиждень протягом періоду уточнення);

– виявлення випадків кратного включення виборця до Реєстру, підготовку та облік рішень розпорядника Реєстру з дорученням щодо усунення органами ведення Реєстру кратного включення виборця до Реєстру з однаковою виборчою адресою; знищення кратних записів; контролю виконання зазначених рішень розпорядника Реєстру;

– підготовка та облік повідомлень виборцю за наявності різних виборчих адрес при однакових ідентифікаційних персональних даних органами ведення Реєстру з відома розпорядника Реєстру за кожною виборчою

адресою в межах відповідного району чи міста (району в місті) з пропозицією в зазначені строки підтвердити його виборчу адресу і роз'ясненням порядку проведення уточнення та порядку звернення до органу ведення Реєстру, облік відповідей на повідомлення, облік рішень органів ведення Реєстру стосовно його виборчої адреси, якщо в установлені строки відповідь виборця не надійшла;

– підготовка та облік запитів органів ведення Реєстру до відповідних органів Міністерства внутрішніх справ України для уточнення особи виборця та реєстрації його місця проживання й адреси житла виборця, якщо на повідомлення отримано підтвердження щодо більш як однієї виборчої адреси виборця;

– виявлення записів, що містять схожі ідентифікаційні персональні дані, які можуть бути варіантами різного написання чи помилками при введенні інформації, підготовка та облік повідомлень виборцю про необхідність уточнення його персональних даних, облік результатів перевірки таких даних;

– після завершення первинного уточнення персональних даних Реєстру в строки, встановлені розпорядником Реєстру, кожному виборцю, включеному до нього, за його виборчою адресою надсилають довідку про включення виборця до Реєстру (частина сьома статті 19 Закону);

– підготовка та облік повідомлень 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;

– контроль за органами ведення Реєстру щодо дотримання термінів та вимог Закону стосовно уточнення персональних даних Реєстру;

– фіксація встановленого строку першого проведення періодичного поновлення персональних даних Реєстру.

Частиною шостою статті 23 Закону визначено, що повідомлення про проведення уточнення персональних даних Реєстру містить роз'яснення порядку проведення уточнення та порядку звернення до органу ведення Реєстру, публікується в друкованих засобах масової інформації та оприлюднюється на загальнонаціональних теле- і радіоканалах не рідше одного разу на тиждень протягом періоду, зазначеного у зверненні.

Міністерство закордонних справ України, дипломатичні представництва та консульські установи України вживають відповідних заходів для інформування громадян України, які проживають чи перебувають за межами України, зокрема шляхом розміщення повідомлення про проведення уточнення персональних даних Реєстру, яке містить роз'яснення порядку проведення уточнення та порядку звернення до органу ведення Реєстру у доступних громадянам України друкованих засобах масової інформації країни перебування із зазначенням адрес і те-

лефонів консульських установ для подання відомостей громадянами України, які проживають чи перебувають на території відповідної держави.

Орган ведення Реєстру перевіряє відповідність імені виборця – суб'єкта звернення із запитом та вказаної ним виборчої адреси. У разі невідповідності цих відомостей персональним даним виборця у Реєстрі орган ведення Реєстру надсилає на вказану в запиті виборчу адресу відмову в задоволенні запиту із зазначенням змісту невідповідності даних як підстави відмови.

Якщо запит, зазначений у частині четвертій статті 21 Закону, надісланий до органу ведення Реєстру, повноваження якого не поширюються на територію, до якої не належить виборча адреса, село, селище, місто, район у місті чи іноземна країна, яких стосується запит, орган ведення Реєстру надсилає суб'єкту звернення на його виборчу адресу відмову в задоволенні запиту із зазначенням підстави цієї відмови.

У разі підтвердження відповідності персональних даних виборця та зазначеної ним виборчої адреси, орган ведення Реєстру не пізніше шостого робочого дня після отримання такого запиту надсилає відповідь на запит з вичерпною інформацією по суті запиту. Відповідь підписується керівником органу ведення Реєстру та скріплюється печаткою органу. Якщо відповідний запис було внесено до Реєстру цим органом ведення Реєстру, проте виборцю не було видано довідку про включення до Реєстру, зазначену в частині сьомій статті 19 Закону, разом із повідомленням виборцю надсилається відповідна довідка на його виборчу адресу.

Публічний контроль ведення Реєстру згідно зі статтею 24 Закону політичні партії, які мають свої фракції в поточному скликанні Верховної Ради України, а також політичні партії, що входять до складу блоку, який має свою фракцію в поточному скликанні Верховної Ради України, здійснюють у межах, встановлених Законом. Розпорядник Реєстру надає представнику цієї партії, уповноваженому відповідним керівним органом партії, засвідчену цифровим підписом електронну копію бази даних Реєстру, яка включає відомості, передбачені Законом, розділену на частини відповідно до органів ведення Реєстру. Розпорядник Реєстру забезпечує захист електронних копій бази даних Реєстру від несанкціонованого копіювання, а також фіксацію технічними засобами спроб порушення такого захисту. За письмовим дозволом розпорядника Реєстру політична партія може самостійно виготовити по одній вторинній електронній копії кожної окремої частини бази даних Реєстру. Не пізніше як через місяць після отримання копії бази даних Реєстру, політична партія зобов'язана повернути розпоряднику Реєстру отриману раніше копію бази даних Реєстру та всі копії окремих частин, виготовлені нею.

Політична партія може використати надану їй копію бази даних Реєстру для здійснення в порядку публічного контролю перевірки повноти та достовірності персональних даних Реєстру з дотриманням вимог законодав-

ства України (частина четверта статті 24 Закону).

Неповернення політичною партією розпоряднику Реєстру копій баз даних Реєстру та копій окремих частин з вищезазначених підстав і у визначені Законом строки, виявлення незаконно виготовлених або розповсюджених вторинних копій бази даних Реєстру чи будь-якої її частини з використанням примірника копії, який був наданий відповідній партії, є підставою для відмови в отриманні партією копії бази даних Реєстру наступного разу, а також для розгляду питання про притягнення до відповідальності у встановленому законом порядку осіб, винних у незаконному копіюванні та розповсюдженні персональних даних Реєстру (частина восьма статті 24 Закону).

Політична партія, яка за підсумками виборів народних депутатів України перестала відповідати вимогам частини першої статті 24, втрачає право отримувати надалі копії бази даних Реєстру та всі копії окремих частин, виготовлених нею самостійно за письмовим дозволом розпорядника Реєстру.

Статтею 31 Закону врегульовано порядок адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності регіональних органів Реєстру щодо скарг виборців, політичних партій на дії чи бездіяльність відповідних органів Реєстру, рішень за результатами розгляду скарг і судових рішень, дій чи бездіяльності відповідного органу Реєстру та контролю виконання відповідних рішень.

Особа, яка зверталася до органу ведення Реєстру або органу адміністрування Реєстру щодо включення себе чи інших осіб до Реєстру, внесення змін до персональних даних Реєстру чи отримання відповіді на свій запит, може оскаржити до суду рішення, дії чи бездіяльність відповідного органу Реєстру в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

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

Особливо необхідно зазначити, що згідно із Законом встановлюється відповідальність за дії або бездіяльність регіонального органу адміністрування Реєстру, який порушує вимоги Закону, можуть бути в установленому Законом порядку оскаржені до розпорядника Реєстру (частина четверта статті 31 Закону).

Зокрема, частиною третьою статті 5 Закону закріплено заборону органам ведення Реєстру збирати, вносити до Реєстру та зберігати в базі даних Реєстру відомості (персональні дані виборців), не передбачені цим Законом. Ця норма є також однією із ознак принципу публічності.

Отже, одна з основних засад ведення Реєстру, а саме – публічний характер ведення Реєстру, проходить червоною стрічкою через всі норми Закону України «Про Державний реєстр виборців», і за його порушення посадовими особами органів ведення Реєстру передбачена юридична відповідальність.

Основи інформаційної безпеки.

Комплексна система захисту інформації:

СТРУКТУРА, ВСТАНОВЛЕННЯ ТА ПІДТРИМКА ФУНКЦІОНУВАННЯ.

ПОРЯДОК ДОСТУПУ ДО АВТОМАТИЗОВАНОЇ ІНФОРМАЦІЙНО-

ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ «ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР ВИБОРЦІВ»

Литвинюк А.А.,

заступник начальника управління технологічного та програмного забезпечення функціонування Реєстру Служби розпорядника Державного реєстру виборців

Основи інформаційної безпеки

Розвиток держави в сучасних умовах пов'язаний передусім із запровадженням інформаційних технологій. Саме розвиток інформаційної сфери, зокрема інформаційних технологій та телекомунікацій, створює сприятливі умови для суспільного прогресу. На сьогодні державна інформаційна політика спрямована на стимулювання поглиблення процесів інформатизації, оновлення і створення нових сучасних телекомунікацій.

Використання автоматизованих систем в управлінні підвищує якість і швидкість обробки та передачі інформації, потік якої постійно зростає. Інформатизація в органах державного управління забезпечує його раціональність і ефективність.

Проте розвиток інформаційної сфери супроводжується і появою принципово нових загроз інтересам особистості, суспільства, держави, її національній безпеці та зростанням рівня небезпеки вже відомих.

Широкі можливості інтеграції даних в автоматизованих системах органів державної влади забезпечують централізоване накопичення інформаційних даних з різних сфер життєдіяльності держави і суспільства. Але реалізація та використання таких можливостей пов'язана значною мірою із суттєвим зростанням ризику ураження, знищення, спотворення інформації та її несанкціонованого розповсюдження.

Серед загроз, що сформувалися у процесі інформаційної революції, варто виокремити розробку та вдосконалення засобів впливу на інформаційну інфраструктуру та пов'язане з цим падіння рівня захищеності державних інформаційних ресурсів. Інформаційно-телекомунікаційні системи вразливі для атак комп'ютерних вірусів, втручання сторонніх суб'єктів з метою підміни, спотворення, знищення інформації та інших видів комп'ютерної злочинності. Нейтралізація зазначених загроз потребує формування потужної системи протидії.

Існують такі джерела загроз:

- ♦ протизаконна діяльність політичних і економічних структур у сфері формування, поширення і використання інформації;
- ♦ неправомірні дії представників державних структур, що призводять до порушення законних прав громадян і організацій в інформаційній сфері;

- ♦ порушення встановлених регламентів збору, обробки і передачі інформації;
- ♦ навмисні дії і ненавмисні помилки персоналу інформаційних систем;
- ♦ відмови технічних засобів і збої програмного забезпечення в інформаційних і телекомунікаційних системах.

Одна з найважливіших проблем безпеки використання інформації пов'язана із забезпеченням управлінської діяльності органів державної влади. Більшість рішень, що приймаються державними структурами, мають інформаційну основу. З цих позицій інформаційно-аналітичне забезпечення органів державного управління доцільно розглядати як один із визначальних чинників ефективності і безпеки управління.

У зв'язку з високим державним статусом операцій з обміну, обробки та накопичення інформації інформаційна безпека та захист інформації в інформаційно-аналітичних системах набувають особливої ваги.

В Україні сформовано доволі потужну нормативно-правову базу щодо забезпечення інформаційної безпеки.

Загальні принципи функціонування інформаційної сфери, зокрема у сфері інформаційної безпеки, закріплені Законом України «Про інформацію». Відносини у сфері інформаційної безпеки регулюються Законами України «Про державну таємницю», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про Національну систему конфіденційного зв'язку» тощо.

Комплексна система захисту інформації

Державний реєстр виборців (далі – Реєстр) – автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система (банк даних), призначена для зберігання, обробки даних, які містять передбачені Законом України «Про Державний реєстр виборців» (далі – Закон) відомості, та користування ними, створена для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України.

Відповідно до статті 3 Закону однією з основних засад ведення Реєстру є його захищеність.

Захищеність Реєстру передбачає забезпечення захисту бази даних Реєстру від несанкціонованого доступу та зловживання доступом, від незаконного використання

персональних даних Реєстру, порушення цілісності бази даних Реєстру та його апаратного чи програмного забезпечення шляхом застосування засобів технічного захисту інформації, відповідних організаційно-правових заходів та встановлення юридичної відповідальності за порушення захищеності Реєстру.

Безпека інформаційної системи забезпечується відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 29 березня 2006 року № 373 «Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах».

Правовою основою створення комплексної системи захисту інформації в автоматизованій інформаційно-телекомунікаційній системі «Державний реєстр виборців» є Закони України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» та «Про Державний реєстр виборців».

Таким чином, держава гарантує захист інформації про виборців шляхом встановлення Законом чітких вимог щодо її захисту.

Комплексна система захисту інформації в автоматизованій інформаційно-телекомунікаційній системі «Державний реєстр виборців» (далі – КСЗІ) призначена для захисту даних (інформаційних ресурсів) автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» (далі – Система) від знищення, підміни, спотворення, спроб несанкціонованого доступу і копіювання та забезпечення доступу користувачів, а саме:

- захисту конфіденційності, цілісності, доступності конфіденційної інформації (в тому числі персональних даних), що циркулює в Системі, розпорядником якої є державний орган;

- захисту конфіденційності, цілісності та доступності технологічної інформації щодо функціонування Системи, яка повинна бути доступна тільки уповноваженому персоналу, що забезпечує управління програмними та технічними засобами Системи;

- захисту цілісності та доступності відкритої інформації, що циркулює в Системі.

Метою створення КСЗІ є забезпечення захисту інформації, що обробляється, передається та зберігається в межах автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців», від несанкціонованого доступу, порушення конфіденційності, несанкціонованої модифікації та знищення, а також забезпечення доступності зазначеної інформації для авторизованих користувачів, а саме:

- забезпечення захисту при веденні загальнодержавного обліку виборців відповідно до Закону;

- забезпечення захищеності бази даних Реєстру від несанкціонованого доступу та від незаконного використання персональних даних Реєстру;

- забезпечення цілісності відомостей Реєстру шляхом захисту бази даних Реєстру з повним обсягом відомостей про виборця, їх коректності;

- забезпечення доступності відомостей Реєстру, що містяться в базі даних Реєстру;

- забезпечення захисту при веденні та зберіганні персональних даних Реєстру;

- забезпечення захисту при поновленні відомостей Реєстру під час періодичної або ініціативної актуалізації бази даних Реєстру;

- забезпечення захисту від порушень цілісності апаратного чи програмного забезпечення Реєстру шляхом застосування засобів технічного захисту інформації, відповідних організаційно-правових заходів.

До складу корпоративної телекомунікаційної мережі системи та системи захисту інформації входять:

- ♦ технічні елементи корпоративної мережі, розміщені у Службі розпорядника Реєстру та органах ведення Реєстру;

- ♦ канали передачі даних відповідного оператора зв'язку;

- ♦ локальні мережі Служби розпорядника Реєстру та органів ведення Реєстру;

- ♦ програмно-технічні засоби захисту інформації, що розміщуються у Службі розпорядника Реєстру та органах ведення Реєстру. Частково засоби захисту інтегровані в телекомунікаційне обладнання, частково являють собою окремі елементи.

Комплексна система захисту інформації Системи має дворівневу архітектуру і об'єднує комплекси засобів захисту рівня розпорядника Реєстру та 755 місцевих органів ведення Реєстру.

Створення КСЗІ АІТС «Державний реєстр виборців» передбачає застосування засобів технічного та криптографічного захисту інформації, що виконують функції:

- 1) захисту інформації при передаванні каналами зв'язку;

- 2) автентифікації;

- 3) керування захистом;

- 4) моніторингу загроз безпеки;

- 5) міжмережних екранів та систем виявлення вторгнень;

- 6) антивірусного програмного забезпечення;

- 7) програмно-апаратних засобів ідентифікації (носіїв ключової інформації) із системою централізованого керування ними.

З метою забезпечення цілісності та достовірності електронних копій баз даних Реєстру, що передаються політичним партіям (стаття 24 Закону України «Про Державний реєстр виборців»), використовується процедура засвідчення їх цифровим підписом.

Система забезпечує збереження інформації або можливість її відновлення (станом на момент створення останньої резервної копії бази даних або на момент створення останнього архівного журналу) у разі:

- ♦ відключення живлення комп'ютера, на якому працює користувач;

- ♦ відключення струму серверної компоненти.

Захист інформації реалізується з використанням апаратних та програмних засобів, а також організаційних

заходів, спрямованих на керування засобами захисту, регламентацію дій користувачів і контроль за цими діями.

Організаційні заходи, що здійснюються відділами ведення Реєстру, повинні включати:

- ♦ обладнання приміщень, якими забезпечуються відділи ведення Реєстру, системою автоматичної пожежної сигналізації та охоронною системою сигналізації;
- ♦ застосування до приміщень, якими забезпечуються відділи ведення Реєстру, правил, встановлених для приміщень з обмеженим доступом. Статус таких приміщень встановлюється органом, що утворив відділ ведення Реєстру;
- ♦ визначення керівником відділу ведення Реєстру переліку осіб, які мають право доступу до цих приміщень;
- ♦ виконання інших вимог до приміщень, встановлених постановою Комісії від 20 грудня 2007 року № 572;
- ♦ визначення керівником відділу ведення Реєстру особи, яка здійснює обов'язки адміністратора безпеки;
- ♦ організацію обліку та збереження інформаційних матеріалів, що містять персональні дані як на паперових, так і на електронних носіях;
- ♦ регламентування надання інформації, яка містить персональні дані, особам, що не є працівниками відділів ведення Реєстру;
- ♦ проведення інструктажу працівників відділів ведення Реєстру з питань захисту інформації;
- ♦ встановлення контролю за програмним і технічним забезпеченням, що використовується працівниками відділів ведення Реєстру, його ліцензійною чистотою.

Технічні заходи забезпечують збереження інформації на зовнішніх носіях, використання джерел безперебійного живлення, можливість резервування інформації, що зберігається на жорстких дисках робочих станцій, організацію та підтримку захищеності телекомунікаційної мережі Реєстру. Технічні засоби використовуються для здійснення доступу до бази даних Реєстру.

Програмними засобами захисту інформації вважаються налаштування політики безпеки операційних систем робочих станцій, встановлення антивірусного захисту, розподіл повноважень користувачів комп'ютерної мережі відділу ведення Реєстру на рівні системного програмного забезпечення.

Доступ до бази даних Державного реєстру виборців

Закон України «Про Державний реєстр виборців» визначає чітке розмежування доступу органів Реєстру до відомостей про виборців у базі даних автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців». Відповідно до статті 14 Закону орган адміністрування Реєстру не має права доступу до бази даних Реєстру. Проте ці органи для виконання своїх повноважень мають доступ до інших елементів системи, таких як електронна пошта та інформаційно-довідкові веб-ресурси.

Стаття 15 Закону встановлює межі доступу органу веден-

ня Реєстру до бази даних Реєстру. Так, орган ведення Реєстру має доступ до всіх записів Реєстру в режимі читання.

Орган ведення Реєстру має доступ в режимі записування до персональних даних Реєстру стосовно виборців, виборча адреса яких знаходиться в межах території, на яку поширюються повноваження цього органу. Орган ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України має доступ у режимі записування до персональних даних Реєстру стосовно виборців, які проживають чи перебувають за межами території України.

Стосовно повноважень і прав доступу до інформації, що зберігається та циркулює на рівні органу ведення Реєстру, визначають такі ролі:

Адміністратор безпеки здійснює адміністрування операційних систем та іншого програмного забезпечення, що функціонує на автоматизованих робочих місцях відділів ведення Реєстру, контролює відповідність настроювань програмних та технічних засобів прийняті політиці безпеки, здійснює загальний контроль за станом безпеки у відділі ведення Реєстру (контролює дотримання користувачами вимог інструкцій та нормативних документів, здійснює аналіз системних журналів).

Оператори – користувачі рівня відділу ведення Реєстру. Права доступу цих користувачів повинні дозволяти читання та модифікацію записів бази даних, які містять персональні дані в межах власного району, та обмежений доступ (читання) до всіх інших записів.

Обслуговуючий персонал. Має фізичний доступ до обладнання Системи у супроводі відповідних осіб.

Для забезпечення процедур ідентифікації/автентифікації користувачів Системи і подальшої авторизації їх у Системі використовуються програмно-апаратні засоби ідентифікації, які повинні зберігати атрибути доступу користувачів у захищеному вигляді.

Програмні та інші засоби доступу надаються персонально працівникам органу ведення Реєстру розпорядником Реєстру.

Для отримання доступу до бази даних Реєстру керівник органу ведення Реєстру невідкладно після призначення працівника цього органу подає розпоряднику Реєстру документи, визначені порядком доступу.

Після первинного формування бази даних Реєстру на етапі введення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру розпорядник Реєстру забезпечує доступ органів ведення Реєстру до бази даних Реєстру.

На підставі поданих органами ведення Реєстру документів розпорядник Реєстру приймає рішення про надання доступу користувачам Реєстру до бази даних Реєстру.

Служба розпорядника Реєстру на підставі рішення розпорядника Реєстру та згідно з відомостями, зазначеними в поданій анкеті, створює обліковий запис користувача Реєстру та проводить його авторизацію в Системі.

При створенні облікового запису користувача Реєстру формуються його системні ідентифікатори: індивідуальні Ім'я користувача в Системі та Пароль – PIN-код. Зміст

Пароля та Ім'я користувача є конфіденційними і не можуть бути передані іншим особам.

Служба розпорядника Реєстру здійснює підготовку програмно-апаратного засобу ідентифікації – USB-ключа працівника органу ведення Реєстру та прив'язує його до відповідного облікового запису користувача Реєстру.

Працівники органів ведення Реєстру особисто отримують індивідуальний пакет доступу до бази даних Реєстру: PIN-код та USB-ключ, і несуть особисту відповідальність за їх використання і схоронність.

Програмно-апаратний засіб ідентифікації здійснює авторизацію користувачів у Системі шляхом під'єднання до комп'ютера через USB-порт та введення PIN-коду. Проте користувач отримує доступ до бази даних Реєстру, а відтак і можливість вчиняти дії щодо внесення до бази даних Реєстру нових записів, змін до персональних даних Реєстру, знищення записів бази даних Реєстру тільки за умови наявності авторизованого в системі іншого користувача цього ж відділу ведення Реєстру.

Навчання керівників органів ведення Державного реєстру виборців

Продовженням попереднього заходу стали навчання керівників органів ведення Державного реєстру виборців, які проводились Центральною виборчою комісією з 18 по 26 грудня на виконання Закону України «Про Державний реєстр виборців» відповідно до Плану формування інформаційно-телекомунікаційної системи Державного реєстру виборців.

Загалом, у навчанні, яке проходило поетапно групами понад сто осіб щодня, взяли участь 755 керівників органів ведення Державного реєстру виборців з усіх областей України.

Робота розпочалась з розкриття правових засад, організації діяльності органу ведення Державного реєстру виборців та функціональних обов'язків працівників органу ведення Реєстру. Були розглянуті, зокрема, такі питання, як здійснення організаційної підтримки, забезпечення взаємодії місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, закладів, установ та організацій стосовно створення та ведення Державного реєстру.

Детальне ознайомлення з характеристикою автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи (АІТС) «Державний реєстр виборців» стало наступним етапом теоретичної частини зустрічі, в ході якої фахівці Служби розпорядника Державного реєстру виборців детально розкрили основні поняття, загальну архітектуру та призначення основних елементів програмно-технічного комплексу.

Значну частину робочого часу було приділено основам інформаційної безпеки. Цей блок передбачав ретельне вивчення порядку доступу до АІТС «Державний реєстр виборців», а також комплексної системи захисту інформації, зокрема структури, встановлення та підтримки її функціонування.

На думку фахівців, найбільшу зацікавленість присутніх викликала практична частина занять, під час якої заступник керівника Служби розпорядника Державного реєстру виборців Олександр Стельмах продемонстрував робочі екрани та характеристики функціональності АІТС «Державний реєстр виборців» і ознайомив з порядком підготовки та внесення інформації до системи.

При цьому присутні, отримавши відповідні інструкції,



мали можливість безпосередньо опрацювати цілу низку завдань, серед яких технологія роботи персоналу органу ведення Реєстру під час проведення періодичного поновлення персональних даних Реєстру, уточнення персональних даних Реєстру, а також технологія роботи оператора АІТС «Державний реєстр виборців» на різних стадіях формування та уточнення списків виборців і учасників референдумів.

Заключна частина була присвячена професійному обміну думками безпосередньо співробітників Служби розпорядника Державного реєстру виборців та керівників регіональних органів адміністрування Реєстру. Керівник Служби Артур Вітренко та працівники Служби в своїх виступах розкрили цілу низку різноманітних питань. Зокрема, йшлося про організацію роботи регіонального органу адміністрування Реєстру, контроль за дотриманням і виконанням вимог законодавства, рішень розпорядника Реєстру.

Організатори не оминули і такі актуальні теми, як фінансування органів ведення та адміністрування Державного реєстру виборців, забезпечення публічності цього процесу, та інші.

За підсумками заходу його учасники отримали низку методичних матеріалів та документів.

Кодекс України

ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

(Витяг)

Стаття 212⁵. Порухення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави

Порухення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, яке призвело до розголошення такої інформації, –

тягне за собою накладення штрафу на громадян від одного до двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від трьох до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Повторне протягом року вчинення порушення, передбаченого частиною першою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, –

тягне за собою накладення штрафу на громадян від двох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від восьми до тринадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Стаття 212⁶. Здійснення незаконного доступу до інформації в інформаційних (автоматизованих) системах, незаконне виготовлення чи розповсюдження копій баз даних інформаційних (автоматизованих) систем

Здійснення незаконного доступу до інформації, яка зберігається, обробляється чи передається в інформаційних (автоматизованих) системах, –

тягне за собою накладення штрафу від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією засобів, що використовувалися для незаконного доступу, або без такої.

Та сама дія, вчинена особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за порушення, передбачене в частині першій цієї статті, –

тягне за собою накладення штрафу від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією засобів, що використовувалися для незаконного доступу.

Дія, передбачена частиною першою цієї статті, вчинена стосовно інформаційних (автоматизованих) систем, призначених для зберігання та обробки інформації з обмеженим доступом, –

тягне за собою накладення штрафу від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією програмних або технічних засобів, що використовувалися для незаконного доступу.

Незаконне копіювання інформації, яка зберігається в інформаційних (автоматизованих) системах, у паперовій чи електронній формі, –

тягне за собою накладення штрафу від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з

конфіскацією незаконно виготовлених копій баз даних.

Безоплатне незаконне розповсюдження інформації, яка зберігається в інформаційних (автоматизованих) системах, у паперовій чи електронній формі, –

тягне за собою накладення штрафу від п'яти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією незаконно розповсюджених чи призначених для розповсюдження копій баз даних.

Незаконний збут інформації, яка зберігається в інформаційних (автоматизованих) системах, у паперовій чи електронній формі, –

тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією незаконно збутих чи призначених для збуту копій баз даних, а також грошей, отриманих від їх продажу.

Глава 15-А. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ЗДІЙСНЕННЯ НАРОДНОГО ВОЛЕВИЯВЛЕННЯ ТА ВСТАНОВЛЕНИЙ ПОРЯДОК ЙОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Стаття 212⁷. Порухення порядку ведення Державного реєстру виборців, порядку подання відомостей про виборців до органів Державного реєстру виборців, виборчих комісій, порядку складання та подання списків виборців, списків громадян України, які мають право брати участь у референдумі, та використання таких списків

Порухення встановлених законом порядку ведення Державного реєстру виборців, порядку та строків подання відомостей про виборців до органу Державного реєстру виборців, виборчої комісії, порушення порядку складання та подання списку виборців, списку громадян України, які мають право брати участь у референдумі, посадовою особою, на яку законом покладено такий обов'язок, –

тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Порухення встановлених законом порядку та строків надання списку виборців, списку громадян, які мають право брати участь у референдумі, відповідним виборчим комісіям, комісіям з референдуму, надання недостовірного списку виборців, списку громадян, які мають право брати участь у референдумі, посадовою особою, на яку законом покладено такий обов'язок, –

тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Порухення вимог закону про виготовлення нового

примірника списку виборців для повторного голосування з урахуванням уточнень, внесених до списку виборців у день голосування, –

тягне за собою накладення штрафу на членів виборчої комісії від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Кримінальний Кодекс України (Витяг)

Розділ XVI

ЗЛОЧИНИ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННО-ОБЧИСЛЮВАЛЬНИХ МАШИН (КОМП'ЮТЕРІВ), СИСТЕМ ТА КОМП'ЮТЕРНИХ МЕРЕЖ І МЕРЕЖ ЕЛЕКТРОЗВ'ЯЗКУ

Стаття 361. Несанкціоноване втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку

1. Несанкціоноване втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку, що призвело до витоку, втрати, підробки, блокування інформації, спотворення процесу обробки інформації або до порушення встановленого порядку її маршрутизації, –

карається штрафом від шестисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк від двох до п'яти років, або позбавленням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до двох років або без такого та з конфіскацією програмних та технічних засобів, за допомогою яких було вчинено несанкціоноване втручання, які є власністю винної особи.

2. Ті самі дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або якщо вони заподіяли значну шкоду, – караються позбавленням волі на строк від трьох до шести років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією програмних та технічних засобів, за допомогою яких було вчинено несанкціоноване втручання, які є власністю винної особи.

Стаття 361². Несанкціоновані збут або розповсюдження інформації з обмеженим доступом, яка зберігається в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або на носіях такої інформації

1. Несанкціоновані збут або розповсюдження інформації з обмеженим доступом, яка зберігається в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або на носіях такої інформації, створеної та захищеної відповідно до чинного законодавства, –

караються штрафом від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк до двох років з конфіскацією програмних або технічних засобів, за допомогою яких було здійснено

несанкціоновані збут або розповсюдження інформації з обмеженим доступом, які є власністю винної особи.

2. Ті самі дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або якщо вони заподіяли значну шкоду, – караються позбавленням волі на строк від двох до п'яти років з конфіскацією програмних або технічних засобів, за допомогою яких було здійснено несанкціоновані збут або розповсюдження інформації з обмеженим доступом, які є власністю винної особи.

Стаття 362. Несанкціоновані дії з інформацією, яка оброблюється в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або зберігається на носіях такої інформації, вчинені особою, яка має право доступу до неї

1. Несанкціоновані зміна, знищення або блокування інформації, яка оброблюється в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах чи комп'ютерних мережах або зберігається на носіях такої інформації, вчинені особою, яка має право доступу до неї, –

караються штрафом від шестисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років з конфіскацією програмних або технічних засобів, за допомогою яких було вчинено несанкціоновані зміна, знищення або блокування інформації, які є власністю винної особи.

2. Несанкціоновані перехоплення або копіювання інформації, яка оброблюється в електронно-обчислювальних машинах (комп'ютерах), автоматизованих системах, комп'ютерних мережах або зберігається на носіях такої інформації, якщо це призвело до її витоку, вчинені особою, яка має право доступу до такої інформації, –

караються позбавленням волі на строк до трьох років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на той самий строк та з конфіскацією програмних чи технічних засобів, за допомогою яких було здійснено несанкціоновані перехоплення або копіювання інформації, які є власністю винної особи.

3. Дії, передбачені частиною першою або другою цієї статті, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або якщо вони заподіяли значну шкоду, –

караються позбавленням волі на строк від трьох до шести років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією програмних або технічних засобів, за допомогою яких було здійснено несанкціоновані дії з інформацією, які є власністю винної особи.

Електоральна громадська думка на стадії формування

В Україні помітного поширення набувають сьогодні процеси етнічного самовизначення і водночас – національної інтеграції, прагнення зміцнення державної незалежності, а відтак – включення в систему євроінтеграції тощо. Слід визнати, що помітну роль у здійсненні всіх цих процесів відіграє такий феномен суспільної свідомості, як громадська думка.



Олександр НЕЛЬГА,
доктор соціологічних наук, професор,
член Центральної виборчої комісії
у 1997–2004 роках

Громадська думка і політичні вибори

У демократичному суспільстві нормою є постійно зростаюча соціально-політична активність громадян, потяг широких мас населення до зміцнення засад місцевого самоврядування, до громадської самоорганізації, до захисту прав і свобод людини. Зокрема, в Україні помітного поширення набувають сьогодні процеси етнічного самовизначення і водночас – національної інтеграції, прагнення зміцнення державної незалежності, а відтак – включення в систему євроінтеграції тощо. Слід визнати, що помітну роль у здійсненні всіх цих процесів відіграє такий феномен суспільної свідомості, як **громадська думка**. Вона перетворюється в сучасному суспільстві на потужну впливову силу, вивчення якої уможливорює її розуміння як не тільки важливого, а й досить складного суспільного феномену.

З іншого боку, у демократичному суспільстві проблема влади, що є найважливішою у політиці, вирішується через процеси взаємодії та протистояння соціальних класів, прошарків, політичних партій і громадських організацій та об'єднань, їх лідерів, елітних груп суспільства тощо. При цьому кульмінацією всіх процесів інтеграції, протистояння, дезінтеграції постають **політичні вибори**, які являють собою лише частку перманентного потоку політичного життя суспільства. До того ж, таку, яка «заявляє про себе» лише час від часу. Однак не можна не бачити й того, що хоча вибори є обмеженим у часі процесом, але таким, якому притаманна майже суцільна політизованість громадян держави і найважливішою ознакою якого є

те, що влада громадян з опосередкованої перетворюється на безпосередню.

Сьогодні тією мірою, якою українське суспільне життя поступово демократизується, вдосконалюються й політичні вибори. Альтернативність вибору з явища спочатку неможливого, потім – виняткового перетворюється на явище звичайне. Передвиборний процес стає дійсно змагальним. Разом з тим, парламентські вибори в Україні 1994, 1998, 2002, 2006 та 2007 років показали, що наявності одних лише формальних ознак демократичності недостатньо для того, щоб повною мірою стала можливою реалізація як права вибору, так і права бути обраним. Навіть удосконалення виборчого законодавства в частині процедур виборчого процесу цілкомито може поєднуватись із погіршенням його політичної змістовності. У цілому ж, як відомо, виборчий процес залежить від встановленої законодавством виборчої системи, від політичної ситуації в країні та економічного становища громадян, від соціальної структури суспільства та демографічних процесів у ньому тощо.

Відтак, у сучасній Україні великої актуальності набуває перетворення виборчого процесу на об'єкт політико-правового, соціокультурного, соціологічного, морально-етичного та інших напрямів дослідження. Відповідно, до виборчої проблематики звертаються спеціалісти різного фаху: правознавці, політологи, соціологи, психологи, журналісти та інші. Щодо, зокрема електоральних соціологів, то в їх середовищі до сьогодні панує переконання, що вибіркові періодичні опитування громадян-виборців є єдиним засобом виявлення громадської

думки під час виборів. Але чи дійсно це так? Чи дійсно тільки електоральні соціологи виявляють громадську думку під час політичних виборів? Принагідно зазначимо, що повний цикл розгортання громадської думки можна пов'язувати, принаймні, з чотирма стадіями, а саме: зародження, формування, функціонування та ідентифікація.

Однак повернімося до відповіді на поставлене вище запитання. Отже, придивляючись до діяльності електоральних соціологів і офіційних організаторів виборчого процесу (членів виборчих комісій усіх рівнів), ми, мабуть, зазвичай звертаємо увагу на певні розбіжності, як-от: організатори виборчого процесу працюють не з вибірковою, а з генеральною сукупністю; разом з тим, результати їх роботи не містять у собі похибки, бо є протокольно точними. Ще більші розбіжності лежать у площині мотивів. Адже електоральні соціологи здебільшого перебувають на боці суб'єктів виборчого процесу (кандидатів, політичних партій), для більшості з яких вибори – це «гра» з виборцями, в якій виборець повинен неодмінно програти. Водночас затверджені демократичні засади виборчого процесу передбачають, а точніше – потребують ставлення до громадянина-виборця як до головної фігури виборів, як до дійсного суверена політичної влади. Отже, саме цей мотив передусім і скеровує діяльність організаторів виборчого процесу.

Але при більш уважному порівняльному погляді на діяльність електоральних соціологів і офіційних організаторів виборчого процесу неодмінно помітимо й певну схожість, а саме: і перші і другі працюють з одним і тим самим людським «матеріалом» – з респондентами, які водночас є виборцями; соціологічні анкети-опитувальники десь відповідають виборчим бюлетеням; анонімність заповнення анкет мало чим відрізняється від таємного голосування бюлетенями; в обох випадках неодмінним є обрахування кількісних показників; нарешті, завершальною там і тут є процедура встановлення результатів процесів соціологічних опитувань і виборів відповідно. Найважливішою ж є схожість у діяльності і електоральних соціологів, і офіційних організаторів виборчого процесу, **і перші і другі фактично виявляють зміст громадської думки.** Однак у зв'язку з цим слід зауважити, що сьогодні серед науковців, які з різних

боків вивчають виборчий процес, **підхід до встановлення результатів політичних виборів як до виявлення громадської думки ще не поширений.**

Утім, якщо при з'ясуванні питання про те, як за власне соціологічними канонами має здійснюватися процес формування громадської думки, пристати на теоретичну позицію професора В.Л. Оссовського, який є одним із провідних українських спеціалістів з проблем соціології громадської думки, можна дійти висновку, що саме передвиборна агітація найбільшою мірою відповідає згаданим канонам. Адже **під час її проведення необхідна поінформованість гарантована:** всім виборцям пропонуються для оцінки передвиборні програми, скажімо, політичних партій – суб'єктів виборчого процесу, надається можливість ознайомлюватися зі змістом цих програм, порівнювати їх між собою. Громадянам-виборцям на законодавчому рівні **створюються умови для комунікації** (вони можуть брати участь у безпосередніх зустрічах з представниками партій); **для ведення диспутів** (вони можуть вислуховувати відповідні пояснення і коментарі, ставлячи прямі запитання, обмінюючись думками з іншими учасниками зустрічей); **для вироблення віртуального консенсусу та інтеграції думок** (вони можуть брати пасивну участь – як читачі, слухачі, глядачі – у дебатах, що їх організовують ЗМІ, вибудовуючи власні преференції, готуючись до остаточної оцінки-вибору).

Нарешті, підрахунок голосів, встановлення партій-переможців – об'єктів громадської довіри – чітко демонструє **плюралізм електоральної громадської думки**, притаманний демократичному суспільству. Так, внаслідок передвиборної агітації, що здійснювалася в ході позачергових виборів народних депутатів України, на день 30 вересня 2007 року сформувалась плюралістична електоральна громадська думка, основні преференції якої були віддані Партії регіонів, БЮТ, Блоку «НУНС», КПУ та Блоку Литвина.

Отож, чи може громадська думка стосовно будь-якої важливої проблеми суспільного життя, сформована за допомогою ЗМІ, зафіксована методами соціологічного опитування і встановлена шляхом ідентифікації його результатів, порівнятися за ступенем адекватності з електоральною громадською думкою? Гадаємо, що ні, і передусім тому, що безсумнівні переваги процесу формуван-

У сучасній Україні великої актуальності набуває перетворення виборчого процесу на об'єкт політико-правового, соціокультурного, соціологічного, морально-етичного та інших напрямів дослідження. Відповідно, до виборчої проблематики звертаються спеціалісти різного фаху: правознавці, політологи, соціологи, психологи, журналісти та інші. Щодо, зокрема електоральних соціологів, то в їх середовищі до сьогодні панує переконання, що вибіркові періодичні опитування громадян-виборців є єдиним засобом виявлення громадської думки під час виборів. Але чи дійсно це так?

ня останньої полягають у його законодавчій забезпеченості, рівень якої, до речі, раз у раз зростає. Однак, з іншого боку, практика виборчих кампаній доби української незалежності свідчить про необхідність подальшого підняття цього рівня. Отже, висвітliamo цю проблему конкретніше.

Передвиборна агітація як засіб формування громадської думки: проблеми законодавчого вдосконалення

Деякі кількісні показники

Передвиборна агітація – один із найважливіших етапів виборчого процесу. Вона є активним засобом політичної структуризації суспільства, формування громадської думки та поведінки електорату. Від її ефективності залежать результати голосування зокрема, та виборів у цілому. Чинне виборче законодавство надає широкі можливості всім учасникам виборчого процесу здійснювати передвиборну агітацію у будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України. При цьому процес демократизації в Україні потребує, певна річ, всебічного вдосконалення виборчого законодавства, в тому числі – у частині ведення передвиборної агітації. І це, треба визнати, робиться.

Так, якщо порівняти між собою розділ VIII Закону України «Про вибори народних депутатів України» (далі – Закон) редакції 1993 року, розділ V цього Закону редакції 1997 року, розділ VIII редакції 2001 року та, нарешті, розділ VIII редакції 2007 року, які присвячені веденню передвиборної агітації, можна констатувати наступне. У 1993 році розділ складався з п'яти статей, які містили 17 частин; у 1997 році розділ складався з п'яти статей, які містили 40 частин; і, нарешті, в Законі редакцій 2001 та 2007 років розділи, присвячені передвиборній агітації, склалися вже із семи статей, що містили відповідно 60 та 82 частини.

Тобто, можна бачити, що загальна кількість частин, присвячених врегулюванню процесу ведення передвиборної агітації, збільшилася з 1993 року по 2007 рік майже в 5 разів. Що ж до ведення передвиборної агітації з використанням засобів масової інформації, то, скажімо, її врегулюванню у 1993 році було присвячено 3 частини, у 1997 – 14 частин, у 2001 – 24 частини, у 2007 році – вже 32 частини.

Чи не найважливішою у розділі, присвяченому врегулюванню процесу ведення передвиборної агітації, є стаття щодо відповідних обмежень і заборон. Аналіз показує, що в Законі редакції 1993 року містилося 6 обмежувальних частин, у редакції 1997 року – 13 частин, у редакції 2001 року – 20 частин, у редакції 2007 року – 28 частин.

Ця перманентно поглиблювана конкретизація, безперечно, сприяє подоланню ситуації нечіткості, двозначності, недомовленості тощо, допомагаючи у такий спосіб членам виборчих комісій, працівникам ЗМІ, органів місцевого самоврядування, та й самим партіям (блокам), залученим до виборчого процесу, найадекватніше сформулювати електоральну громадську думку, підготувати її до переходу в стадію функціонування, тобто підняти до рівня свідомого оцінного волевиявлення.

Публічні заходи передвиборної агітації

Однак, разом з тим, деякі проблеми не вирішуються законодавцем, можна сказати, роками. Одна з них – врегулювання процесу здійснення публічних заходів передвиборної агітації.

Так, аналіз перебігу парламентських виборів 2007 року в Україні дає підстави стверджувати, що ведення передвиборної агітації у формі публічних заходів, про які йдеться у статті 66 чинного (редакції 2007 року) Закону України «Про вибори народних депутатів України», залишається майже не врегульованим. Передусім маємо на увазі два види виокремлених в Законі публічних заходів, а саме: публічні заходи, які організовує окружна виборча комісія, і публічні заходи, які організовують самі суб'єкти виборчого процесу. Зупинюся спочатку на першому з них.

У частині восьмій статті 66 Закону зазначено, що «органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування за зверненням відповідної окружної виборчої комісії надають приміщення, придатні для проведення публічних заходів передвиборної агітації, які організовує окружна виборча комісія. При цьому окружна виборча комісія зобов'язана забезпечити рівні можливості для всіх партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу. Оплата використання наданих приміщень здійснюється в порядку, встановленому статтею 54 цього Закону».

Ця норма Закону викликає низку запитань.

Аналіз перебігу парламентських виборів 2007 року в Україні дає підстави стверджувати, що ведення передвиборної агітації у формі публічних заходів, про які йдеться у статті 66 чинного (редакції 2007 року) Закону України «Про вибори народних депутатів України», залишається майже не врегульованим. Передусім маємо на увазі два види виокремлених в Законі публічних заходів, а саме: публічні заходи, які організовує окружна виборча комісія, і публічні заходи, які організовують самі суб'єкти виборчого процесу.

По-перше, практика виборчого процесу вже давно й переконливо довела, що публічні заходи є цілком самостійною формою ведення передвиборної агітації. Отже, для їх врегулювання необхідна окрема частина. Також конче необхідним є чітке визначення поняття «публічні заходи».

По-друге, якщо Закон визначає, що окружна виборча комісія повинна організувати публічні заходи, то мав би передбачатися і відповідний механізм їх здійснення. Тож як саме організує окружна виборча комісія публічні заходи: щодня чи певну кількість разів? За спеціальним планом чи хаотично?

По-третє, в чому полягає роль органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: лише в дозволі на використання того чи іншого приміщення чи в підшукуванні такого приміщення? Тут, до речі, виникають й інші проблеми. Так, на нашу думку, публічні заходи – це, як правило, численні зібрання людей, причому не завжди однакових політичних поглядів. Остання обставина може призводити до суперечок, а то й до порушень громадського порядку. А між тим Закон не розглядає питання про місце і роль правоохоронних органів під час проведення публічних заходів.

По-четверте, досить важливим, вважаємо, є питання про оплату за використання наданих приміщень для проведення публічних заходів, які організує окружна виборча комісія. У зв'язку з цим у частині восьмій статті 66 міститься посилання на статтю 54 Закону, розглянувши яку, пересвідчуємося, що маються на увазі приміщення не для проведення публічних заходів, а для розміщення виборчих комісій. Таким чином, питання про порядок оплати приміщень для проведення публічних заходів передвиборної агітації залишається відкритим. До того ж, не менш важливим є питання про можливість надання приміщень, придатних для проведення публічних заходів, без укладання відповідних угод між окружними виборчими комісіями та власниками приміщень або будівель. Адже відповідно до частини шостої статті 69 та частини першої статті 70 Закону надання послуг електронними та друкованими засобами масової інформації суб'єктам виборчого процесу за державні кошти здійснюється на засадах укладання угоди між відповідною виборчою комісією та певними засобами масової інформації.

Щоб бути послідовним, законодавець мав би передбачити відповідні вимоги також і для випадків надання приміщень для проведення публічних заходів.

По-п'яте, якщо висувається вимога щодо створення рівних можливостей для всіх політичних партій, виборчих блоків політичних партій, то що саме при цьому мається на увазі: рівність в оплаті за однакові приміщення? Рівність у тривалості виступів під час публічних заходів у зазначених приміщеннях? Рівність у черговості виступів (скажімо, чи потрібно тут жеребкування)? тощо. Адже у частині сьомій статті 66 ідеться про рівні умови лише при використанні ЗМІ.

І нарешті, якщо законодавець говорить про «приміщення, придатні для проведення публічних заходів передвиборної агітації», то що він має на увазі під придатністю: технічний стан приміщення чи будівлі? Розмір площі приміщення чи будівлі? Форму власності приміщення чи будівлі? І взагалі, які приміщення та будівлі не можна не надавати, а які не можна надавати? Всі ці проблеми поставали під час виборчого процесу.

Тепер кілька зауважень щодо публічних заходів ведення передвиборної агітації, які організують суб'єкти виборчого процесу – політичні партії, виборчі блоки політичних партій. Відповідні вимоги містяться в частинах дев'ятій та десятій статті 66 Закону. Вважаємо доречним зацітувати їх: «Партія (блок) – суб'єкт виборчого процесу має право на договірній основі за рахунок коштів виборчого фонду партії (блоку) орендувати будинки і приміщення усіх форм власності для проведення зборів, мітингів, дебатів, дискусій та інших публічних заходів передвиборної агітації». «Партія (блок) повідомляє про час і місце проведення запланованих публічних заходів передвиборної агітації відповідну окружну виборчу комісію» (5, с. 88).

До наведених норм Закону маємо такі зауваження:

По-перше. З одного боку, вони не містять вимоги до окружної виборчої комісії, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо їх участі в організації публічних заходів ведення передвиборної агітації за рахунок коштів виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу, тоді як ними передбачено вимогу до зазначених суб'єктів повідомляти відповідну окружну

виборчу комісію про місце і час проведення публічних заходів. Чи не означає це, що окружні виборчі комісії та зазначені державні органи можуть не здійснювати організацію публічних заходів і не брати участі в їх проведенні?

По-друге, виникають запитання: в яких випадках можна надавати суб'єктам виборчого процесу приміщення для проведення публічних заходів передвиборної агітації за рахунок коштів виборчих фондів, а в яких – ні? Яке рішення слід приймати, якщо на одне і те саме приміщення для ведення передвиборної агітації у формі публічних заходів претендують кілька політичних партій, виборчих блоків політичних партій?

Інші зауваження по суті збігаються з тими, які були раніше висловлені нами щодо публічних заходів передвиборної агітації, що їх має організувати окружна виборча комісія.

Насамкінець, пропонуємо наше бачення шляхів удосконалення виборчого законодавства в частині ведення передвиборної агітації у формі публічних заходів.

По-перше, частина четверта статті 68 Закону зобов'язує Центральну виборчу комісію встановлювати порядок надання суб'єктам виборчого процесу ефірний час та друковані площі для ведення передвиборної агітації за рахунок державних коштів. Можливо, за аналогією, слід було б ввести відповідну норму і щодо підготовки та проведення публічних заходів передвиборної агітації.

По-друге, необхідно дати визначення таких основних понять, як «публічні заходи», «збори», «дебати», «мітинги», «дискусії», «придатні для проведення публічних заходів передвиборної агітації приміщення та будівлі» тощо.

По-третє, слід чітко визначити роль і місце органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів у процесі проведення публічних заходів передвиборної агітації.

По-четверте, передбачити чіткий механізм оренди приміщень і будівель для проведення публічних заходів передвиборної агітації та порядок відповідних розрахунків.

По-п'яте, ширше розкрити зміст поняття «створення рівних можливостей для проведення публічних заходів передвиборної агітації суб'єктами виборчого процесу».

І найголовніше, необхідно досить чітко визначити характер і зміст діяльності членів окружних виборчих комісій під час проведення як тих публічних заходів передвиборної агітації, що організують окружні виборчі комісії, так і тих, що самостійно організують суб'єкти виборчого процесу.

Підбиваючи підсумок розмові про можливі напрями вдосконалення законодавчого врегулювання такої форми процесу ведення передвиборної агітації, як публічні заходи, вважаємо за необхідне підкреслити, що ці заходи зазвичай відбуваються без посередництва ЗМІ. Тобто вони постають як живе спілкування виборців із представниками партій (блоків), а відтак являють собою безпосередньо прямий і тому чи не найефективніший засіб формування електоральної громадської думки. Це, гадаємо, повинно робити завдання вдосконалення процесу ведення передвиборної агітації у формі публічних заходів об'єктом набагато пильнішої, ніж досі, уваги українського законодавця.

Про можливості законодавчого вдосконалення інших форм ведення передвиборної агітації йтиметься у наступних дослідженнях.

Література

1. О. Нельга. Виборчі закони України у контексті деяких сучасних суспільно-політичних практик // *Вибори та демократія*. – 2006. – № 3(9). – С. 77–82.
2. Петров О.В. Социологические избирательные технологии. – Днепро-ск, 1998. – 164 с.
3. В.Л. Оссовський. Соціологія громадської думки. – К., 2005. – 186 с.
4. Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 4 (10).
5. Закон України «Про вибори народних депутатів України». – К., 2007. – 192 с.

Така форма процесу ведення передвиборної агітації, як публічні заходи, зазвичай відбуваються без посередництва ЗМІ, тобто вони постають як живе спілкування виборців із представниками партій (блоків), а відтак являють собою безпосередньо прямий і тому чи не найефективніший засіб формування електоральної громадської думки.

Парламентська виборча система України: системний аналіз та шляхи вирішення проблеми



Михайло БАЙМУРАТОВ, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного гуманітарного університету

Форма державного правління в Україні, з огляду на модель розподілу влад та її балансу, фактичні та допустимі повноваження вищих органів державної влади, являє собою гротескну суміш українського компромісу та французької змішаної моделі. Однак французька модель, і це визнає більшість дослідників, є найнебезпечнішою з точки зору ефективності функціонування.

Вибори є обов'язковим, іманентним атрибутом демократичної держави. Вони проходять у більшості держав світу, та в кожній з них у виборів є свої особливості, пов'язані з досвідом і традиціями народу конкретної держави, з системою державної влади і політичним режимом. Учені і політики, журналісти та пересічні громадяни постійно сперечаються про те, чи є ті або інші вибори демократичними, чи відповідають їх результати волі народу. В сучасній Україні проблематика виборів, особливо парламентських, набула великої гостроти, бо фактично стала основною причиною перманентної політичної кризи. Автори вирішили провести системний аналіз існуючої виборчої системи в розрізі парламентських виборів та намітити основні шляхи вирішення кризових питань щодо вибору оптимальної та адекватної парламентської виборчої системи.

Політична криза в Україні 2006–2008 років як наслідок відсутності адекватної виборчої системи

Період від чергових виборів до Верховної Ради 2006 року до кінця 2008 року, коли доля позачергових виборів поки що остаточно не вирішена, абсолютно точно можна характеризувати як довготривалу політичну кризу в Україні. Причини цієї кризи зумовлені комбінаторною дією різного роду факторів, проте сьогодні ніхто не заперечу-

ватиме, що одним із основних – є наслідки реформи Конституції 2004 року. А в самій реформі є два ключових моменти, які в принципі не давали можливості нормально функціонувати державному механізмові. Йдеться про специфічну форму державного правління та виборчу систему до парламенту. Сукупний синергетичний ефект від дії цих двох факторів породив колапс у функціонуванні формально розділеного механізму публічної влади. В чому ж причини такої ситуації?

Форма державного правління в Україні, з огляду на модель розподілу влад та її балансу, фактичні та допустимі повноваження вищих органів державної влади являє собою гротескну суміш українського компромісу та французької змішаної моделі. Врешті-решт, французька модель, і це визнається усіма серйозними дослідниками, є найнебезпечнішою з точки зору ефективності функціонування. Достатньо того, щоб наділений повноваженнями глава держави і парламент були представлені різними партійними кольорами, і така модель припиняє працювати. Власне, це практично постійно відбувається, починаючи з середини 90-х років XX століття. І за таких умов, у кризовому стані, причому як компроміс, приймається рішення про запровадження пропорційної виборчої системи. За умов дійсного стану партійної системи такий крок лише поглибив кризу. Формально існували кілька підстав для запровадження пропорційної



Ігор СЛІДЕНКО, кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного гуманітарного університету

Виборча система не є технічним засобом реалізації безпосередньої демократії. Так, це інструмент, за допомогою якого вона реалізується. В Україні цей інструмент цінується, з одного боку, надто високо через «патологічну» увагу до відповідних законів, а з іншого – надзвичайно неадекватно, зважаючи на позиціонування норм про вибори в загальній системі норм. Проте, фактично, виборча система є одним із наріжних каменів демократії, оскільки саме вона визначає основні правила для функціонування того ж парламенту.

системи. Насамперед, досвід виборів 2002 року показав недієспроможність змішаної системи з точки зору партійного представництва. Незважаючи на те, що виборцями було зроблено ідеологічний вибір, на практиці його було кардинально змінено. Серед інших причин можна виділити: стабілізацію та структуризацію політичної та партійної систем; зростання ролі та значення політичних партій в соціумі тощо. Проте ефект від запровадження цієї системи став зворотно пропорційним, викликавши феномен правової аберації. Мало того, що такого роду модель входила у формальне протиріччя з конституційними правами громадян України (пасивне виборче право), жоден із сформованих парламентів, починаючи з 2006 року, не зміг нормально працювати в трикутнику: президент – парламент – уряд. Не остання причина цього – спосіб формування парламенту.

Виборча система в Україні: динаміка проблеми

Динаміка процесу трансформації парламентської виборчої системи України з усією очевидністю показує основну її особливість – відсутність наукового підходу до інсталяції виборчої системи в парламент, в існуючу в Україні правову модель. Практично було розглянуто більшість існуючих моделей виборчих систем, окрім таких очевидно складних, причому як для українського виборця, так і для влади, напівпропорційних (єдиний голос, що передається, кумулятивний вотум тощо). За період незалежності в Україні фактично функціонувало шість виборчих законів та п'ять виборчих систем (три різновиди мажоритарної системи 1989, 1993 та 1997 (половина парламенту) років, пропорційна та технічна змішана). З початку незалежності в Україні функціонував Закон УРСР від 27.10.1989 року № 8304-XI «Про вибори народних депутатів Української РСР». Потім його було модернізовано Законом України від 18 листопада 1993 року № 3623-XII «Про вибори народних депутатів України». Уперше виборчу систему докорінно змінив Закон України від 24 вересня 1997 року № 541/97-ВР «Про вибори народних депутатів України». Він втратив чинність згідно із Законом України від 18 жовтня 2001 року № 2766-III «Про вибори народних депутатів України». У свою чергу, він втратив

чинність з 1 жовтня 2005 року, крім частини сьомої статті 15 та статті 81 цього Закону, які втратили чинність з дня проведення чергових виборів народних депутатів України 2006 року (згідно із Законом України від 25 березня 2004 року № 1665-IV «Про вибори народних депутатів України»). Проте останній Закон було викладено у новій редакції Законом України від 7 липня 2005 року № 2777-IV «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України», тобто фактично почав діяти новий закон. Але вважається, що вибори народних депутатів 2006 та 2007 років пройшли за Законом України від 25 березня 2004 року № 1665-IV. Зрозуміло, що про жодну стабільність у позитивному сенсі за таких умов йтися не може.

Але от що цікаво. Перший номер журналу «Право України» за 1992 рік, тобто перший номер у незалежній Україні, вийшов, як на наш погляд, з програмною статтею Гі Лардере, де були вказані основні принципи вибору та інсталяції виборчої системи [1]. Таким чином, фактично задавався доктринально-науковий вектор майбутнім виборчим реформам. Слід відмітити, що нічого із зазначеного у цій статті в контексті необхідності здійснення відповідних дій законодавцем не було зреалізовано, проте всі загрози, що там були, підтвердились. Цей приклад зайвий раз показує небезпеку від ігнорування наукового підходу в цьому питанні.

Виборча модель 1989, і особливо 1993 року, та модель 2004 року за своєю сутністю є екстремумами, між якими лежить намагання їх поєднати – змішана виборча система. В цьому полягає одна з основних тенденцій динаміки парламентської виборчої системи – пошук оптимальної, з точки зору законодавця, її моделі. Результатом цього стало те, що з усіх парламентських виборів в Україні – 1990, 1994, 1998, 2002, 2006 років (вибори 2007 року не враховуємо через їх екстраординарність) – лише пара 1998–2002 років формувалася згідно з однією і тією самою виборчою системою, проте з огляду на різні закони. Практично під кожні нові вибори створювалася нова виборча система. Звісно, про жодну стабільність у таких умовах говорити немає сенсу. Однією з основних причин цієї ситуації є те, що в незалежній Україні, як і в колишньому СРСР, виборчі закони завжди належали до

ординарного законодавства, що давало змогу їх змінювати звичайною більшістю. Саме тому правий був французький законодавець, який, незважаючи на запеклу дискусію, включив норми про виборчу систему до Конституції V Республіки. Такий досвід є абсолютно прийнятним і для України. І саме він повинен стати одним із напрямів майбутньої стратегії реформування чинної Конституції з метою убезпечення від такого роду негативних тенденцій. У спадок від СРСР Україні дісталась мажоритарна система, що діяла в період 1991–1997 років. Одна з основних причин домінування мажоритарної виборчої системи в СРСР – відсутність партій та намагання контролювати депутатів представницьких органів через імперативний мандат. Період 1991–1993 років характеризується намаганнями адаптувати радянську систему до потреб незалежної демократичної держави. Причому, як на наш погляд, така адаптація полягала насамперед у тому, що партійний фактор у виборчій системі намагалися звести нанівець. Саме до такого висновку доходиш, аналізуючи закони про вибори до Верховної Ради України зразка 1989 та 1993 років. Типово мажоритарна система 1989 року, хоча і не без «збочень» радянського зразка, яка, між іншим, передбачала 50-відсоткову явку виборців, була трансформована в «екстремальний» варіант французької двотурової системи, з тією ж таки явкою та абсолютною більшістю голосів за кандидата. Результатом цього став парадоксальний факт, коли деякі виборчі округи так і не були представлені під час всієї каденції парламенту.

З огляду на сучасні дискусії, що чи не ідеалізують такий спосіб обрання депутатів, зазначимо наступне. Досвід функціонування мажоритарної виборчої системи показав не менш можливу кількість зловживань та проблем, які є наслідком її застосування. Один із основних висновків щодо функціонування мажоритарної виборчої системи в Україні полягає в тому, що технічні параметри виборчої системи (поріг явки, кількісні параметри голосів за кандидата) є ефективним засобом маніпулювання нею.

Про переваги чи недоліки технічної змішаної системи зразка 1997 року говорити годі. Можна лише зазначити дивний факт, з огляду на раціональні установки виборця, коли в 2002 році за пропорційними спис-

ками перемиг один політичний напрям – ліберально-демократичний, а за мажоритарними – діаметрально протилежний, консервативний. Загалом, досвід зі змішаною системою є наслідком типової для того етапу розвитку української державності, тенденції до копіювання досвіду Російської Федерації, де така проблема вирішувалась аналогічно. Але нівелювати недоліки мажоритарної та пропорційної систем і виділити їх достоїнства не вийшло. Причина цього лежала в площині відсутності в Україні партій в дійсному сенсі цього слова як відповідних ідеологічних груп, а не лише груп захисту корпоративно-бізнесових інтересів. До речі, цей досвід повинен був як мінімум насторожити ідеологів суто пропорційної системи, з огляду на її можливу дієздатність за таких умов. Проте експеримент з пропорційною виборчою системою вирішили реалізувати. В динаміці можна констатувати поступовий рух від кваліфікованої мажоритарної системи до пропорційної, де змішана грає роль перехідного етапу. Те, що цей експеримент фактично вже зазнав фіаско, вказувалося вище. Справді, за умов відсутності політичних партій, на яких заснована така система, нежиттєздатна. Знову-таки, законодавець повинен був враховувати той факт, що подібного роду переходи є етапними для держави, як в Італії та Японії в середині 90-х років, і саме тому мав бути надзвичайно обережним. Фактично ж, така виборча система стала наслідком не зовсім обдуманого компромісу. Мотивації її розробників загалом можна звести до двох: упередження загроз мажоритарної системи (підкуп виборців і т.ін.) та політична структуризованість суспільства стали явно не адекватними викликам. При цьому забувався та був відхилений світовий досвід у цьому питанні, який стверджує, що пропорційні системи найменш ефективні, з точки зору критеріїв управління, та найбільш небезпечні. Саме вони дають змогу потрапляти до парламентів відвертим маргіналам. Отже, ліки виявилися гіршими за хворобу. І саме тому Україна знову стоїть перед вибором парламентської виборчої системи.

Фактори кореляції та впливу щодо інсталяції парламентської виборчої системи в Україні

Насамперед, слід сприйняти той факт, що виборча система не є технічним засобом

Досвід функціонування мажоритарної виборчої системи показав не менш можливу кількість зловживань та проблем, які є наслідком її застосування. Один із основних висновків щодо функціонування мажоритарної виборчої системи в Україні полягає в тому, що технічні параметри виборчої системи (поріг явки, кількісні параметри голосів за кандидата) є ефективним засобом маніпулювання нею.

реалізації безпосередньої демократії. Так, це інструмент, за допомогою якого вона реалізується. В Україні цей інструмент цінується, з одного боку, надто високо через «патологічну» увагу до відповідних законів, а з іншого – надзвичайно неадекватно, зважаючи на позиціонування норм про вибори в загальній системі норм. Проте, фактично, виборча система є одним із наріжних камінів демократії, оскільки саме вона визначає основні правила для функціонування того ж парламенту. При цьому, на жаль, вибір виборчої системи є питанням доцільності. До речі, саме тому норми про вибори повинні бути особливо захищені. А цього немає і ніколи не було в Україні.

Інсталяція виборчої системи – одна із дій з розряду засадничих. Саме тому проблема факторів, що впливають на вибір тієї чи іншої виборчої системи, є чи не одним із визначальних у конституційному праві. Безумовними й обов'язковими тут є два основні критерії, що за будь-яких умов повинні враховуватись при інсталяції виборчої системи.

По-перше, виборча система має приводити до певних, наперед розрахованих і відомих наслідків, цілей. У випадку з Україною однією з цілей запровадження пропорційної виборчої системи було сприяння структуризації політичних партій. Інша справа, чи є ця телеологічна домінанта і засоби її досягнення адекватними. За будь-яких умов метою виборчої системи повинна бути певна структуризація парламенту згідно з потребами та стратегією розвитку держави і соціуму.

Другий основний критерій – зрозумілість та адекватність виборчої системи для соціуму. Саме в цій площині лежить коріння легітимності виборів, зокрема, та влади загалом. І саме тому ефективні, проте й складні, напівпропорційні системи наряд чи можливі в Україні. У зв'язку з цим беззаперечним є той факт, що в трансформаційних суспільствах, до яких належить і Україна, виборча система є ефективним інструментом корекції обраної стратегії державного та соціального розвитку, і саме з цих позицій має розглядатися в ході такої трансформації.

Врешті-решт, будь-яка виборча система повинна вирішувати протиріччя між необхідністю забезпечувати широке представництво та ефективністю управління. З цієї точки зору пропорційність та мажоритар-

ність знаходяться у контраверсійному становищі. Вдала модель виборчої системи або комбінує системи (змішана) або принципи (напівпропорційні).

Що ж до факторів кореляції та впливу на інсталяцію парламентської виборчої системи, то ми виділяємо наступні.

А. Державний режим. Залежно від типу режиму – парламентського, дуалістичного або змішаного – доцільною є та або інша виборча система. Прикладом для дуалістичних моделей є прості мажоритарні системи.

Б. Форма державного правління. Саме форма державного правління разом із принципом розподілу влад є визначальними для інсталяції виборчої системи. Оскільки виборча система онтологічно й епістемологічно впливає на якість парламенту, вона ж має певний вплив і на позиціонування парламенту в системі розподілу влад та у формуванні механізмів стримувань і противаг.

В. Система балансу влад. Як практичне втілення розподілу влад вона, безумовно, повинна враховуватись, зважаючи на статус глави держави чи уряду.

Г. Політичний режим і тип партійної системи. Структурованість та кількісні/якісні показники партійної системи здатні радикально впливати на вибір тієї чи іншої партійної системи. Так, за наявності значної кількості радикальних партій експерименти з пропорційною системою призводять до їх появи у парламенті з усіма відомими й водночас сумнівними та сумними наслідками.

Д. Структура парламенту. В двопалатних парламентах завжди є можливість експериментувати з виборчими системами в різних палатах. В однопалатних – такі експерименти є більш небезпечними (приклад – Україна).

Є. Спосіб формування уряду та парламентської більшості. Він є наслідком форми державного правління та системи балансу влад. Як показав досвід України періоду 2006–2008 років, саме жорстка норма про коаліцію партій разом із пропорційною системою породила безліч конфліктів – від розпуску парламенту до запитів до Конституційного Суду щодо дієздатності коаліції, визначення її дефінітивного поняття та фактичного існування, суті коаліції тощо.

Зважаючи на досвід України та можливі реформи в цьому напрямі в майбутньому, зазначимо наступне. Вказані критерії і фактори у своїй сукупності, а саме так вони

Інсталяція виборчої системи – одна із дій з розряду засадничих. Саме тому проблема факторів, що впливають на вибір тієї чи іншої виборчої системи, є чи не одним із визначальних у конституційному праві.

повинні використовуватись, жодного разу за всю історію незалежної України не використовувались. У будь-якому разі, зворотних підтверджень цій тезі немає. Саме тому майбутня конституційна реформа повинна спочатку вирішити основні з вищевказаних факторів, а потім інсталювати виборчу систему. Причому, паралельно слід також забезпечити вищу юридичну силу нормам про вибори через вищенаведені загрози та тенденції.

Оптимальність та адекватність виборчої системи України

Оптимальність парламентської виборчої системи в даному контексті означає найкращу систему з точки зору функціональної складової цієї категорії. Адекватність же, насамперед, полягає у відповідності існуючої моделі управління та параметрам парламенту. З цієї точки зору нам не уникнути екскурсу в питання особливостей виборчих систем, з огляду на їх переваги та недоліки.

Насамперед, слід зазначити, що без ефективної конституційної реформи зміна парламентарної виборчої системи до принципового поліпшення стану в цій сфері відносин навряд чи приведе. Без вирішення проблем принципового характеру, як-то: форма державного правління, адміністративна реформа, структура парламенту – зміна виборчої системи не матиме принципового характеру. Та й більшість можливих

варіантів уже було випробувано, і жоден з них не виявився оптимальним.

Питання про поліпшення чинної пропорційної виборчої системи значною мірою зміщує акценти, бо проблематикою, на наш погляд, воно просто підмінює проблему. В усьому світі немає прецедентів використання пропорційних систем з будь-якими умовами, з такою територією, населенням та однопалатним парламентом. Саме тому приводом до зміни виборчої системи повинна стати конституційна реформа.

Що ж до оптимального варіанту виборчої системи для України, то, зважаючи на такі фактори, як: особливості форми державного устрою; населення, що суттєво розділено на основі політичних пристрастей; небезпека наявності, функціонування екстремістських партій та реальної можливості їх проходження в парламент; об'єктивна необхідність швидких та ефективних реформ; пошук найбільш адекватної моделі форми державного правління; існуючий стан і перспективи розвитку партійної системи, – найдоцільнішою була б двотурова мажоритарна система на зразок діючої у Франції. Такий варіант дасть змогу структурувати парламент за партійною ознакою та позбавитись хронічної хвороби «коаліціад». З іншого боку, така модель потребує наявності ефективного глави держави та, наскільки це можливо, врівноважуючу верхню палату парламенту.

Література

1. Гі Лардере. Короткий аналіз світового конституційного досвіду демократії// Право України. – 1992. – №1. – С. 11–12.

До проблеми розгляду та вирішення виборчих спорів: окремі аспекти судової практики

Загальновідомо, що найефективнішим способом оцінки якості механізму нормативного регулювання є дослідження практики застосування відповідного законодавства. Не є виключенням з цього правила і шлях перевірки досконалості комплексу норм, які регламентують усю систему відносин щодо оскарження порушень законодавства про вибори та розгляду таких справ.



Михайло СМОКОВИЧ, суддя Вищого адміністративного суду України, секретар Пленуму Вищого адміністративного суду України

Враховуючи реалії нинішнього стану суспільства, коли міжвиборчий період може бути доволі нетривалим, автори вважають за доцільне висловити деякі ідеї. В інших публікаціях нами вже наводились висновки щодо практичного застосування норм Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) з урахуванням рекомендацій, наданих Постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України від 2 квітня 2007 року № 2 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» (далі – Постанова), у справах під час позачергових виборів народних депутатів України [1]. Зокрема, вказувалось, що ця Постанова засвідчила свою ефективність, сприяла досягненню однаковості судової практики та розв'язанню значного масиву протиріч між нормами окремих законів. У представленій статті автори пропонують ідеї, обумовлені дослідженням правових позицій, сформульованих адміністративними судами протягом квітня-травня нинішнього року при вирішенні спорів у зв'язку з кампанією позачергових виборів депутатів Київської міської ради та Київського міського голови.

Передовсім вважаємо за необхідне підкреслити, що загалом у практичній діяльності судів виникало значно менше проблемних моментів, які були би спричинені «дефектністю» процесуальних норм. У свою чергу, це обумовлено тим, що, на відміну від чинного нині Закону України «Про вибори народних

депутатів України», Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (далі – Закон про місцеві вибори) у статтях 302 та 303 чітко передбачає, що форма та зміст позовної заяви до суду, а також порядок і строки розгляду позовної заяви судом визначаються КАС України. Таким чином, відсутній конфлікт положень КАС України та відповідних процесуальних норм матеріального закону, який мав місце під час парламентських виборів 2006 та 2007 років.

Водночас визнаємо: немає нічого досконалого, а ця обставина лишає поле для дослідження, яке здійснимо в розрізі окремих складових елементів процесу.

Сторони

Зокрема, звертаючись до аспекту суб'єктності сторін у справах, важливо вказати на особливості законодавчого регулювання підстав для звернення до адміністративного суду, а також співвідношення правил КАС України загального та особливого характеру. Наприклад, у загальному порядку частина перша статті 104 КАС України встановлює, що до суду має право звернутися з адміністративним позовом особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин. Натомість суб'єкт владних повноважень має право звернутися до адміністративного суду у випадках, встановлених законом. Водночас законодавець передбачив у частинах першій та другій статті 172, частинах першій та другій статті 174, частинах першій та другій статті



Сергій КАЛЬЧЕНКО, член Робочої групи з підготовки проекту Виборчого кодексу України

175 КАС України певні особливості стосовно права на оскарження порушень у зв'язку з виборчим процесом. Окрім цього, порівняно з частинами першими статей 172, 174, 175, у частинах других цих же статей вказується на підстави для звернення з позовом виборця. При цьому вимагається, щоб оскаржуване рішення, дія чи бездіяльність відповідача порушувала виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму особисто позивача. Дослідження в порівняльному аспекті зазначених положень з урахуванням завдання адміністративного судочинства щодо захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин дає змогу дійти висновку про відсутність законодавчої вимоги щодо порушення права особисто позивача при зверненні з позовом у порядку частини першої статті 172, частини першої статті 174 та частини першої статті 175 КАС України. На думку авторів, саме така позиція сформульована в постанові Київського апеляційного адміністративного суду за результатами розгляду апеляційної скарги кандидатів у депутати від Виборчого блоку «В.» К. та Г. на рішення Шевченківського районного суду міста Києва у справі за позовом цих кандидатів до газети «В.». В оскаржуваному рішенні суд першої інстанції дійшов висновку про відсутність підстав для задоволення позову через те, що опубліковані в газеті матеріали взагалі не стосуються прав та охоронюваних інтересів позивачів. Однак, як зазначає апеляційний суд, такий висновок не узгоджується з приписами статті 174 КАС України, відповідно до якої право кандидата у депутати на оскарження дій засобів масової інформації (далі – ЗМІ), які порушують законодавство про вибори, не обмежено порушенням прав або інтересів особисто позивача.

Вважаємо, що законодавець свідомо не обмежує можливість оскарження порушення певним негативним наслідком особисто для заінтересованої особи. За інших підстав повністю нівелюється можливість реалізації тих завдань, що покладаються, наприклад, на офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу, яким також надано право оскаржувати порушення в порядку статті 172 КАС України. Водночас слід наголосити на необхідності додержання інших вимог процесуального закону, на що вказується в абзаці 4 частини третьої Постанови: суб'єкти виборчого процесу мають право на звернен-

ня до суду щодо вирішення зазначених спорів лише в тому виборчому процесі, в якому вони набули свого статусу суб'єкта виборчого процесу. Ця рекомендація була особливо актуальна під час останньої київської кампанії у зв'язку з одночасним проведенням позачергових виборів депутатів та міського голови.

Цікавим для дослідження, з огляду на практичну актуальність, є питання щодо суб'єктності відповідачів у виборчих справах. Зокрема, нагадаємо, що зі змісту частини першої статті 116 КАС України випливає можливість заявлення позову та, відповідно, участі у справі кількох відповідачів. Водночас, на нашу думку, при цьому має бути дотримана вимога частини першої статті 21 КАС України про можливість заявлення кількох вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою і підсудні одному адміністративному суду. Вважаємо, що в аспекті взаємної пов'язаності вимог навряд чи цей момент може викликати на практиці суттєві складності на кшталт тих, які обумовлені приписом щодо єдиної підсудності. З огляду на це, нагадаємо, що статті 18 та 19 КАС України передбачають, відповідно, правила стосовно предметної та територіальної підсудності. І хоча частина п'ята статті 18 та частина четверта статті 19 КАС України надають позивачеві вправо вибору суду, це право може бути реалізовано лише в разі невизначеності цим Кодексом відповідної предметної та територіальної підсудності. Виникає логічне запитання: чи можливим є розгляд в одному провадженні вимог до кількох відповідачів, які за своєю предметною підсудністю належать до компетенції різних судів, наприклад: окружного адміністративного та місцевого загального? До речі, ця проблема є актуальною не лише у зв'язку з виборчими справами, про що вказується в деяких публікаціях [2]. На наше переконання, розв'язанню відповідних складностей має бути приділена увага законодавця. У представленій статті продемонструємо ці нюанси прикладами з практики.

Нагадаємо, що в містах з районним поділом, де обираються депутати районних рад, утворюються районні територіальні виборчі комісії (далі – РТВК), які при проведенні виборів депутатів міської ради та міського голови здійснюють повноваження окружних виборчих комісій, тобто комісій так званої середньої ланки між ДВК та міською територіальною виборчою комісією. Відповідно

Цікавим для дослідження, з огляду на практичну актуальність, є питання щодо суб'єктності відповідачів у виборчих справах. Зокрема, зі змісту частини першої статті 116 КАС України випливає можливість заявлення позову та, відповідно, участі у справі кількох відповідачів. Водночас, на нашу думку, при цьому має бути дотримана вимога частини першої статті 21 КАС України про можливість заявлення кількох вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою і підсудні одному адміністративному суду.

до вимог частини четвертої статті 172 КАС України рішення, дії чи бездіяльність територіальної (окружної) виборчої комісії щодо підготовки та проведення виборів Київського міського голови оскаржуються до Округного адміністративного суду міста Києва. З урахуванням положення частини п'ятої статті 172 КАС України дійдемо висновку, що рішення, дії або бездіяльність цих же комісій, але у зв'язку з виборами депутатів Київської міської ради, а так само – ДВК оскаржуються вже до місцевого загального суду. Слід також підкреслити, що, незважаючи на єдину дату проведення голосування, а також ту обставину, що деякі особи були зареєстровані одночасно кандидатами в депутати та кандидатами на посаду міського голови, паралельно відбувались два різні виборчі процеси, кожному з яких відповідали іноді різні положення законодавства. Ця обставина повинна враховуватись при розгляді відповідних виборчих спорів.

Зокрема, Святошинський районний суд міста Києва відмовив у задоволенні позову міської організації партії «К.» до дільничної виборчої комісії (далі – ДВК) № 63 та Святошинської РТВК про визнання протиправною бездіяльність ДВК, що проявилася, мовляв, у «невстановленні комісією кількості бюлетенів, які були вкинуті невідомою особою». Зрозуміло, що таке порушення в принципі могло стосуватись як одного типу виборів, а так само й другого, або навіть одночасно – обох типів виборів. При цьому в залежності від того, чи оскаржувана позивачем бездіяльність стосувалася (1.) виборів депутатів або (2.) виборів міського голови, згідно з вимогами статті 172 КАС України справа за позовом до РТВК була підсудною, відповідно, (1.) районному суду чи (2.) Округному адміністративному суду міста Києва. Водночас буквальне тлумачення частини першої статті 21 КАС України не надавало можливості одночасного розгляду вимог про порушення, яке стосувалось обох видів виборів, в єдиному провадженні навіть попри такий значний ступінь «пов'язаності» цих вимог. Зазначимо, що згадане рішення місцевого адміністративного суду було в подальшому залишено без змін ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду.

Таким чином, в одному провадженні судами по суті розглянуто вимоги до виборчих комісій різного рівня, хоча з урахуванням припису частини першої статті 21 КАС

України, вимоги до ДВК та РТВК в одному провадженні могли розглядатися лише тоді, коли ці вимоги належали до підсудності одного суду. Вказане стосується аспекту суб'єктності відповідача через призму предметної підсудності. Втім, не менш важливим є дослідження цієї проблематики через особливість територіальної підсудності щодо поєднання в одному провадженні вимог до різних відповідачів, які одночасно належать до компетенції місцевих загальних судів.

Так, Київський апеляційний адміністративний суд скасував рішення Голосіївського районного суду міста Києва та задовольнив позов кандидата К. та Блоку «М.» до телерадіокомпанії «І.» та кандидата у депутати Л. про визнання протиправними спільних дій відповідачів щодо порушення правил ведення передвиборної агітації. Нагадаємо, що згідно з вимогами частини третьої статті 174 та частини третьої статті 175 КАС України позовні заяви до ЗМІ та кандидата у депутати подаються до місцевого загального суду. Зазначена справа в першій інстанції розглянута судом за місцезнаходженням телерадіокомпанії. Ця обставина не викликала заперечень і з боку апеляційного суду.

Варто звернути увагу на ще одну особливість адміністративного процесу, а саме: залучення іншого відповідача. Частина перша статті 52 КАС України передбачає можливість заміни судом первинного відповідача за згодою позивача. Окрім цього, частина третя статті 52 КАС України допускає можливість залучення іншого відповідача за ініціативою суду, але при незгоді позивача на заміну первинного відповідача. Таким чином, закон прямо не передбачає повноваження суду залучити нового (додаткового) відповідача в іншому випадку, ніж коли постає питання про його заміну. Вважаємо ці правила цілком виправданими, оскільки за інших обставин виникне питання: хто ж формулюватиме позовні вимоги до нового відповідача? Втім, судова практика містить приклади відповідних позицій судів. Наприклад, Святошинський районний суд міста Києва за власною ініціативою притягнув РТВК як співвідповідача до участі у справі за позовом міської організації партії «К.» до ДВК № 63 щодо бездіяльності цієї комісії.

Предметна підсудність

Враховуючи «міський» («локальний») характер позачергових київських виборів,

Варто звернути увагу на ще одну особливість адміністративного процесу, а саме: залучення іншого відповідача. Частина перша статті 52 КАС України передбачає можливість заміни судом первинного відповідача за згодою позивача. Окрім цього, частина третя статті 52 КАС України допускає можливість залучення іншого відповідача за ініціативою суду, але при незгоді позивача на заміну первинного відповідача. Таким чином, закон прямо не передбачає повноваження суду залучити нового (додаткового) відповідача в іншому випадку, ніж коли постає питання про його заміну.

практично не виникало питань стосовно належної територіальної підсудності. Водночас, іноді предметом розгляду судів були питання визначення належної територіальної підсудності. Згадана вище особливість одночасного проведення двох різних типів виборчих процесів та відмінності у визначенні належної територіальної підсудності справ за позовами, зокрема до РТВК, залежно від конкретного порушення, варто дослідити також на прикладі інших справ. Так, рішенням Київського апеляційного адміністративного суду скасовано ухвалу Подільського районного суду міста Києва про повернення позовної заяви П. Апеляційний суд установив, що П. зареєстровано офіційним спостерігачем від Блоку «В.». Таким чином, П. є суб'єктом виборчого процесу на виборах депутатів міської ради, оскільки Блок «В.» є суб'єктом цього ж процесу. З огляду на таку обставину, П. правомірно оскаржувала бездіяльність РТВК щодо підготовки та проведення саме виборів депутатів до місцевого загального суду згідно з положенням частини п'ятої статті 172 КАС України. Суд апеляційної інстанції також підкреслив, що місцевий адміністративний суд не дав належної оцінки цій обставині та помилково застосував норму частини четвертої статті 172 КАС України стосовно належності цього спору до компетенції Округного адміністративного суду.

Така ж правова позиція сформульована в рішенні Київського апеляційного адміністративного суду, яким скасовано ухвалу Святошинського районного суду міста Києва про повернення позовної заяви В. до РТВК. Суд апеляційної інстанції підкреслив, що відповідно до положення частини четвертої статті 172 КАС України справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності територіальної (округної) виборчої комісії розглядаються Округним адміністративним судом лише стосовно підготовки та проведення виборів міського голови. Натомість у спорах стосовно уточнення списків виборців такі спори розглядаються та вирішуються місцевими загальними судами.

Списки виборців

Дослідження судової практики дає підстави для висновку, що впродовж процесу позачергових виборів виникало значно менше проблемних моментів при розгляді справ щодо неправильностей у списках виборців, аніж це мало місце в минулому. Вважаємо,

що певний вплив на формування правових позицій судів мали чіткі рекомендації, вказані в частині дванадцятій Постанови. Зокрема, це стосується вимоги щодо можливості звернення до суду не пізніше, ніж за два дні до дня голосування, що передбачено частиною третьою статті 173 КАС України. Втім, все-таки слід вказати на певні складності у практичній діяльності. Так, 23 травня, тобто менш ніж за два дні до дня виборів, рішеннями Дарницького районного суду міста Києва задоволено позови П. та М., відповідно до ДВК № 107 та ДВК № 108 щодо невключення позивачів до списків на цих виборчих дільницях. Також зазначимо, що 23 травня Дарницький районний суд міста Києва задовольнив позови І.Ш., Г., Ж., М.Ш. та Д. до ДВК № 170 з вимогою включити позивачів до списку виборців. Суд обґрунтував свою позицію тим, що позивачі є особами, яких притягнуто до адміністративної відповідальності та щодо яких застосовано стягнення у вигляді адміністративного арешту. Таким чином, позивачі не зможуть взяти участь у голосуванні за місцем свого проживання. Постановами місцевого адміністративного суду зобов'язано ДВК № 170 включити позивачів до списку виборців, а навпроти їхніх прізвищ внести відмітку: «Голосує за місцем перебування».

Підкреслимо, що однією з особливостей чинного Закону про місцеві вибори, яка відрізняє цей нормативно-правовий акт від інших виборчих законів, є правило щодо утворення спеціальних виборчих дільниць лише в стаціонарних лікувальних закладах. Автори не ставлять за мету обговорення в цій статті питань на кшталт того, чи відповідають Конституції України окремі норми Закону про місцеві вибори, зокрема частина шоста статті 3 про те, що не мають права голосу на місцевих виборах ті громадяни, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, а так само положення стосовно дуже обмеженого кола установ, в яких утворюються спеціальні виборчі дільниці. Однак повинні бути неухильно враховані та додержані інші вимоги цього закону. Зокрема, частина дев'ята статті 323 Закону про місцеві вибори забороняє внесення будь-яких змін до списків виборців після виконання головою та секретарем ДВК відповідних процедур за два дні до дня голосування. До речі, ця особливість була взята до уваги Київським апеляційним адміністративним судом при розгляді апеляційної скарги В.

на ухвалу Святошинського районного суду міста Києва у справі за позовом В. до РТБК. Зокрема, апеляційний суд визнав незаконною ухвалу місцевого адміністративного суду про повернення позову В., проте водночас встановив, що на момент вирішення справи судом апеляційної інстанції відсутні правові можливості для розгляду справи з огляду на закінчення відповідного строку на виконання певної процедури. Отже, у зазначених вище постановках місцевого адміністративного суду залишилось невідомим, у який спосіб мають бути виконані судові рішення через неможливість (заборону!) внесення будь-яких змін до списків.

Більше того, положення частини першої статті 67 Закону про місцеві вибори встановлюють коло осіб, які мають право проголосувати за місцем свого перебування. Відзначимо, що ця норма не передбачає такої можливості для тих осіб, щодо яких застосовано адміністративний арешт. Також потрібно підкреслити, що згідно з приписом частини першої статті 177 КАС України суд, установивши порушення законодавства про вибори, визначає в рішенні спосіб захисту порушених прав та інтересів, а також порядок усунення всіх наслідків цих порушень відповідно до закону, або приймає інше передбачене законом рішення. Власне, спосіб захисту, визначений рішеннями Дарницького районного суду міста Києва, не можна вважати передбаченим законом. Окрім цього, підкреслимо, що результатом вирішення судом зазначених справ по суті стало порушення вимоги щодо однократності включення виборця до списку, що передбачено частиною третьою статті 31 Закону про місцеві вибори, оскільки в постановках суду відсутні вказівки щодо виключення виборців зі списків за місцем їх проживання. Отже, як наслідок: виборці були включені до списків на кількох дільницях.

Висновки

1. Можливість звернення заінтересованої особи з позовом у порядку частини пер-

шої статті 172, частини першої статті 174 та частини першої статті 175 КАС України не обумовлена порушенням її права особисто. Водночас при цьому повинна додержуватись вимога процесуального закону, згідно з якою суб'єкти виборчого процесу мають право на звернення до суду лише стосовно порушення в тому виборчому процесі, в якому вони набули свого статусу.

2. Законодавцві варто переглянути окремі правила предметної підсудності розгляду справ, які нині є визначеними статтею 172 КАС України. За інших обставин та у випадку оскарження порушень і звернення до суду з тісно пов'язаними вимогами не виключено виникнення таких крайнощів: повернення позовної заяви в частині вимог, які не є підсудними відповідному адміністративному суду, або розгляд судом по суті вимог, які де-юре не віднесені до компетенції відповідного адміністративного суду. Зазначимо, що ні перша, ні друга ситуація не є такими, що сприяють процесові боротьби з порушеннями виборчого законодавства та утвердженню принципу законності взагалі.

3. В одному провадженні місцевим адміністративним судом можуть розглядатися кілька вимог до кількох відповідачів у разі, коли всі вимоги до всіх цих відповідачів є підсудними відповідному адміністративному судові.

4. Притягнення до участі у справі додаткового відповідача за ініціативою суду можливе лише у випадку, коли позивач не згоден на заміну первинного відповідача іншою особою. В інших випадках відповідні особи притягуються судом до участі у справі в якості третіх осіб без самостійних вимог на боці первинного відповідача.

5. При розгляді та вирішенні виборчих спорів, у тому числі й справ про неправильності в списку виборців, мають неухильно додержуватись вимоги процесуального закону щодо: строків на звернення до суду, способу захисту та відновлення порушеного права, а також положення матеріального закону, які регламентують порядок виконання окремих виборчих процедур.

Література

1. Михайло Смокович, Сергій Кальченко. До проблеми нормативної регламентації процедури розгляду виборчих спорів // «Вісник Вищого адміністративного суду України». – 2008 р. – № 1. – С. 35–57.

2. Ирина Гончар. Подсудность: какой суд административнее? // «Юридическая практика». – 2008. – № 35 (557).

Конституційно-правовий інститут виборів і суб'єктивні виборчі права громадян (Можливості удосконалення)

Ефективне за результатом удосконалення виборчого законодавства потребує ретельного аналізу передусім відповідних конституційних положень, з'ясування їх правового змісту, встановлення дійсного обсягу виборчих прав громадян, зокрема закріплених у Конституції України «права обирати» і «права бути обраним», урахування специфіки реалізації цих прав при застосуванні різних виборчих систем.



Альберт КОРНЕСОВ,
кандидат
філософських наук,
професор
Українського
державного
університету фінансів
та міжнародної торгівлі

Розвиток України як демократичної держави передбачає створення надійних механізмів реалізації принципу народного суверенітету передусім через удосконалення виборчого права як політичного за своїм характером права громадян «вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (частина перша статті 38 Конституції України) та як конституційно-правового інституту, тобто системи норм, що визначають порядок організації і проведення виборів саме як механізму здійснення народовладдя.

Конституційно-правовий інститут виборів, на нашу думку, є головним у межах загального (генерального) конституційного інституту народовладдя і складається з основних принципів і правових норм, якими визначаються: порядок призначення та строки проведення виборів відповідних органів публічної влади; суб'єкти виборчого процесу та їх статус; вимоги до виборців та кандидатів на публічні посади; порядок формування і діяльності органів, які безпосередньо здійснюють проведення виборів; процедура виборчої кампанії і голосування; порядок встановлення результатів голосування, визначення та оприлюднення результатів виборів; способи і форми оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються процесу виборів, тощо.

Ефективне за результатом удосконалення виборчого законодавства потребує ретельного аналізу передусім відповідних

конституційних положень, з'ясування їх правового змісту, встановлення дійсного обсягу виборчих прав громадян, зокрема закріплених у Конституції України «права обирати» і «права бути обраним», урахування специфіки реалізації цих прав при застосуванні різних виборчих систем. У цьому плані розглянемо деякі з питань загально-теоретичного і практично-прикладного характеру.

1. Очевидно, що зазначені виборчі права є похідними від принципу народного суверенітету і важливими у механізмі його дії. Державна влада у конституційно визначених формах безпосереднього народного владарювання здійснюється спільно громадянами України всіх національностей, тобто Українським народом, або територіальною громадою – жителями села чи кількох сіл, селища, міста – шляхом їх участі у виборах і референдумах.

У міжнародних документах і конституціях народовладдя прямо пов'язується з виборами та загальним голосуванням. Так, наприклад, у «Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ» від 29 червня 1990 року зазначено, що для того, щоб воля народу була основою влади, проводяться вільні вибори. У статті 15 Конституції Японії встановлено, що саме «народ має невід'ємне право обирати посадових осіб органів публічної влади». У статті 1 Конституції Андорри визначено, що «суверенітет укорінений в андоррському



Тетяна ШАПОВАЛ,
доцент
Національної академії
Прокуратури України

народі, який здійснює його шляхом голосування». У Швеції відповідно до «Форми правління» (один із чотирьох основних законів шведської держави) визнається, що вся державна влада виходить від народу, а «правління шведського народу ґрунтується на вільному формуванні думок та на загальному і рівному виборчому праві».

Для народу, представленого електоратом (корпусом виборців), «обирати органи публічної влади» не зовсім право, а похідне від його статусу єдиного носія суверенної влади виключне повноваження формувати шляхом виборів відповідні органи державної влади. Народ не може відмовитись від здійснення цього права (повноваження) без втрати статусу суверена і перетворення в сукупність людей, яка визначається географічним поняттям «населення певної території».

Так само територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування має властиве їй природі право (повноваження) шляхом виборів формувати місцеві ради як представницькі органи публічної влади, обирати відповідно сільського, селищного, міського голову, і не може відмовитись від здійснення цього повноваження.

2. Передумовою участі кожного з громадян у здійсненні народовладдя є право голосу – саме загальне суб'єктивне право індивіда, що відкриває йому можливість разом з іншими брати участь у всіх процедурах, через які виявляється і здійснюється воля народу. Таке право, за змістом статті 70 Конституції України, мають громадяни, які на день проведення виборів або референдуму досягли вісімнадцяти років і не визнані судом недієздатними. Цим положенням не відповідає звужене трактування такого права лише як одного з «основних суб'єктивних виборчих прав громадян – права голосу (активного виборчого права), права бути обраним (пасивного виборчого права), права висунення кандидатів у народні депутати України (номінаційного виборчого права)» [1].

Прикметно, що Конституція Російської Федерації не містить поняття «право голосу», внаслідок чого в нормативно-правових актах для позначення права громадян на участь у різних формах безпосереднього здійснення влади народом використовуються особливі словосполучення: «виборчі права» та «право на участь у референдумі».

З правом голосу, крім голосування на виборах (за прийнятою термінологією – *активне виборче право*), відповідними положеннями Конституції України пов'язані такі конкретні суб'єктивні права громадянина, як можливість бути обраним народним депутатом України (частина друга статті 76), Президентом України (частина друга статті 103), якщо виконані інші умови для балотування (*пасивне виборче право*), право підписувати вимогу про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою (частина друга статті 72).

Законом України «Про вибори народних депутатів України» передбачено, що громадяни, які мають право голосу, можуть брати участь у роботі виборчих комісій як їх члени, а також у проведенні передвиборної агітації, здійсненні спостереження за проведенням виборів депутатів та інших заходах (частина сьома статті 2), їм надається право висунення кандидатів у депутати (частина перша статті 10), вони можуть бути представниками партії (блоку) у Центральній виборчій комісії (частина друга статті 72), офіційними спостерігачами від партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу (частина перша статті 75) тощо. І все це – виборчі права громадянина.

У Федеральному законі Росії «Про основні гарантії виборчих прав та права на участь у референдумі громадян Російської Федерації» від 19 вересня 1997 року «виборчі права громадян» визначені як «конституційне право громадян Російської Федерації обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у тому числі брати участь у висуненні кандидатів (списків кандидатів), передвиборній агітації, спостереженні за проведенням виборів, роботою виборчих комісій, включаючи встановлення результатів голосування і визначення результатів виборів, а також в інших виборчих процедурах».

При аналізі зазначених прав з метою визначення їх носія (суб'єкта), виникає запитання, чи мають після призначення відповідних виборів ці виборчі права неповнолітні громадяни України, які тільки досягнуть вісімнадцяти років на день виборів?

Відповідно до положення частини другої статті 2 Закону України «Про вибори народних депутатів України» підставою для реалізації виборцем свого права голосу на виборах

У міжнародних документах і конституціях народовладдя прямо пов'язується з виборами та загальним голосуванням. Для народу, представленого електоратом (корпусом виборців), «обирати органи публічної влади» не зовсім право, а похідне від його статусу єдиного носія суверенної влади виключне повноваження формувати шляхом виборів відповідні органи державної влади. Народ не може відмовитись від здійснення цього права (повноваження) без втрати статусу суверена і перетворення в сукупність людей, яка визначається географічним поняттям «населення певної території».

є його включення до списків виборців на виборчій дільниці, але згідно з частиною десятою статті 39 до загального списку виборців включаються громадяни України, які досягли або на день виборів досягнуть вісімнадцяти років. Отже, певна кількість неповнолітніх включається до списків виборців, і ці особи формально набувають статусу виборця до того, як їм виповниться вісімнадцять років.

Вважаємо, що в таких випадках зазначені особи юридично і практично стають суб'єктами певних виборчих прав не з дня видання акта про призначення виборів до відповідних органів публічної влади, і не автоматично на підставі внесення таких осіб до списку виборців, а з дня досягнення ними вісімнадцяти років, як це визначено в Конституції України. Тобто, така обставина, як включення до списку виборців, набуває значення підстави для реалізації виборчих прав з дня досягнення громадянином віку повноліття.

3. З'ясування справжнього змісту права голосу і супутніх, конкретизуючих його суб'єктивних прав громадян потребує певного дослідження досить суперечливої практики застосування в наукових публікаціях, нормативно-правових актах, судових рішеннях таких словосполучень, як «виборче право» та «виборчі права», що нерідко викликає питання стосовно того, про що йдеться у відповідному тексті – про суб'єктивне право або про конституційний інститут виборів.

Так, В.Ф. Погорілко і В.Л. Федоренко стверджують, що «до загальних принципів виборчого права належать, насамперед, принципи вільного, загального, рівного, прямого виборчого права, а також таємного голосування при здійсненні виборчого права. Ці принципи є фундаментальними як для виборів, так і для більшості інших форм безпосередньої демократії, наприклад, референдумів. Принципи вільного, загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні визнані універсальними у виборчому праві» [2].

М.В. Баглай розглядає поняття виборчого права у широкому і вузькому сенсі: «У широкому сенсі це – ...вся сукупність норм і правил, які регулюють виборчий процес від початку до закінчення, і в цьому сенсі воно становить великий інститут конституційного права, а у вузькому сенсі – норми, які регулюють порядок надавання права брати участь у виборах (активне і пасивне виборче право)» [3].

Не зовсім зрозумілою видається пози-

ція, сформульована у рішенні Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року (справа про вибори народних депутатів України), де визначено, що «відповідно до частини другої статті 70 Конституції України не мають права голосу (тобто права обирати) лише громадяни, яких визнано судом недієздатними». Отже, право голосу, яке відповідно до частини першої статті 70 Конституції України є правом участі не лише у виборах, а й у референдумі, зведено за змістом до права обирати.

На нашу думку, право голосу і суб'єктивні виборчі права особи впливають об'єктивно з факту суспільного буття людини як частки народу, члена громадянського суспільства (нім. – *der Bürger*) і отримують нормативно-правове закріплення як права громадянина (нім. – *der Staatsbürger*) у конституціях, законах, інших нормативно-правових актах, якими також встановлюються обов'язки держави щодо забезпечення реалізації цих прав. Норми таких актів у своїй сукупності становлять конституційно-правовий інститут виборів або виборче право в об'єктивному значенні.

Оскільки індивіди у своєму статусі члена громадянського суспільства, громадянина держави є формально рівними, рівними мають бути і їх виборчі права, тобто всі виборці мають рівну кількість голосів, і подані голоси є рівними за своєю «вагою» при визначенні результатів виборів.

Історично із зростаючим включенням у суспільні відносини (як активних самостійних суб'єктів) жінок, молоді тощо, визнанням їх справжніми членами громадянського суспільства виборчі права стають загальними, такими, які з досягненням повноліття належать усім громадянам.

Зазначені характеристики суб'єктивних виборчих прав громадян – рівність і загальність – разом із положеннями про таємне голосування, періодичність (регулярність), вільність, справедливість виборів, змагальність кандидатів (справжні вибори) закріплюються як принципи виборчого права в об'єктивному значенні.

Застосування зазначених специфічних характеристик виборів під час аналізу суб'єктивних виборчих прав є некоректним і має своїм наслідком суттєві помилки при з'ясуванні їх реального змісту.

Поширеним, наприклад, є визначення суб'єктивного виборчого права як прямо-

Право голосу і суб'єктивні виборчі права особи впливають об'єктивно з факту суспільного буття людини як частки народу, члена громадянського суспільства і отримують нормативно-правове закріплення як права громадянина у конституціях, законах, інших нормативно-правових актах, якими також встановлюються обов'язки держави щодо забезпечення реалізації цих прав. Норми таких актів у своїй сукупності становлять конституційно-правовий інститут виборів або виборче право в об'єктивному значенні.

го. Така ознака міститься у Конституції України (частини перші статей 71, 76, 103, 141), у відповідних положеннях виборчих законів. Прямими або непрямыми (посередніми, багатоступеневими) можуть бути лише вибори, але, незалежно від типу виборів, виборчі права громадянина завжди здійснюються ним самим безпосередньо. Тому не дивно, що при трактуванні змісту цієї ознаки виборчого права автори говорять не про право, а про вибори. Так само і в Законі України «Про вибори народних депутатів України» стаття 4 має назву «Пряме виборче право», а в тексті йдеться про те, що «вибори депутатів є прямими», і розкривається зміст зазначеної характеристики виборів.

Некоректним треба вважати і формулювання «принцип вільного виборчого права», адже «вільність» – це теж принципова характеристика демократичних виборів. «Невільне право» не є правом, це нісенітниця і стосовно права взагалі, і стосовно виборчого права як конституційно-правового інституту та суб'єктивних виборчих прав громадянина.

Таке необґрунтоване перенесення характеристик виборів на виборче право відбувається внаслідок некритичного використання формулювань радянських конституцій, у яких, починаючи з 1936 року, разом із скасуванням обмежень на участь у виборах для «нетрудящих» прошарків було встановлено, що вибори депутатів усіх рад «проводяться виборцями на основі загального, рівного і прямого виборчого права» (стаття 134 Конституції СРСР 1936 року), а в наступних статтях розкривалося визначення загальних, рівних, прямих виборів, а не виборчого права. Так само було сформульоване відповідне положення у Конституції СРСР 1977 року з вилученням слова «виборцями».

Більше того, саме таке формулювання включено в усі переклади російською і, відповідно, українською положень про вибори і виборче право статті 21 Загальної декларації прав людини та статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, хоча там йдеться про періодичні, нефальсифіковані, загальні, прямі вибори при таємному голосуванні, і відсутня згадка безпосередньо про виборче право.

Отже, доцільно вилучити з текстів вітчизняних нормативно-правових актів про вибори некоректні формулювання, при-

вести їх у відповідність із закріпленими в міжнародних документах зразками і використовувати термін «виборче право» для позначення конституційно-правового інституту виборів, а «виборчі права» – для позначення суб'єктивних прав громадянина як виборця.

4. Конституційний Суд України у згаданому вище Рішенні зазначив, що «сутністю виборчого права є право громадян України вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Це твердження, очевидно, треба розуміти так, що сутністю виборчого права в об'єктивному значенні є суб'єктивне право громадян обирати і бути обраними.

На думку О.Г. Кушніренка і Т.М. Слїнько, «це право реалізується тим, що на виборах забезпечується висунення кандидатів самими виборцями; можливість самовисунення, вільне проведення передвиборної агітації; встановлені законом форми участі у формуванні виборчих комісій, у підрахунку голосів» [4].

Але ж це не одне право, а, щонайменше, два різні за змістом і за суб'єктами права, які і позначати прийнято по-різному: активне виборче право (право обирати) та пасивне виборче право (право бути обраним).

Що ж треба розуміти під правом «вільно обирати»? Це не зовсім точне формулювання: обирає не громадянин, а громадяни, корпус виборців. Для окремого громадянина право «вільно обирати» – це не право обрати («я обрав собі цього депутата»), а право брати або не брати участь у виборах, у здійсненні різних процедур, з яких складається виборчий процес, та, зокрема, шляхом голосування за того або іншого кандидата (партійний список) остаточно реалізувати свої політичні симпатії.

Обирає народ, жителі населеного пункту, територіальна громада. Це право не кожного, воно є колективним: обранцями – депутатами стають ті, хто набрав більше голосів. Вони обрані народом і, за визначенням, є представниками всього народу у Верховній Раді України або представниками всієї територіальної громади (громад) у відповідній місцевій раді.

Аналогічно треба розглядати і термін «пасивне виборче право», тобто право громадянина «бути обраним». Воно не є загальним і рівним для корпусу виборців, принаймні, не є таким загальним і рівним, як активне ви-

Для окремого громадянина право «вільно обирати» – це не право обрати («я обрав собі цього депутата»), а право брати або не брати участь у виборах, у здійсненні різних процедур, з яких складається виборчий процес, та, зокрема, шляхом голосування за того або іншого кандидата (партійний список) остаточно реалізувати свої політичні симпатії.

борче право. Стосовно права «бути обраним» встановлені обмеження за віком, строком проживання в Україні і навіть за знанням державної мови (при обранні Президента України). Тут ми маємо справу зовсім з іншою рівністю, ніж при аналізі активного виборчого права. Тому і в Конституції України характеристики, умови набуття і реалізації «права обирати» і «права бути обраними» розмежовані і подані окремими фрагментами. І вже зовсім не можна застосувати до пасивного виборчого права такої характеристики, як «пряме право».

Також незрозуміло, що мав на увазі Конституційний Суд України, коли в Рішенні від 13 травня 1998 року (справа щодо статусу депутатів рад) зазначив: «До конституційних прав громадянина належить і *право вільно бути обраним* до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також вільне право доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування». Аналогічне положення міститься і в рішенні КСУ від 6 липня 1999 року (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови), де зазначено, що «громадянина України надано *право вільно бути обраним* до будь-якого органу державної влади». У тексті статті 38 Конституції України прислівник «вільно» пов'язаний з правом «обирати», і поєднання цієї ознаки з правом «бути обраним» потребує серйозного обґрунтування.

Праву «вільно бути обраним», якщо його тлумачити буквально, не відповідає нічий обов'язок обрати, і жоден виборець не зобов'язаний голосувати саме за цю особу як за майбутнього президента, народного депутата, депутата ради. Тобто реально – це право при дотриманні необхідних умов бути включеним у список кандидатів, право бути кандидатом у депутати. За своєю сутністю пасивне виборче право як суб'єктивне право громадянина України є позитивним дозволом окремим громадянам здійснити певні дії для того, щоб бути в колі осіб, серед яких виборці роблять вибір, право балотуватися на відповідних виборах. І ніхто не зобов'язаний обрати саме цю особу.

5. Останнім часом знову загострилися дискусії навколо питання щодо оптимальної для сучасного стану суспільства в Україні виборчої системи. Діапазон поглядів і думок, що висловлюються політиками, юристами, політологами тощо, досить

обмежений: від обґрунтування доцільності повернення до мажоритарної системи, до пропозицій щодо вдосконалення пропорційної системи із запровадженням відкритих списків кандидатів у депутати.

Україна за роки незалежності накопичила достатній досвід використання практично всіх видів виборчих систем. Народні депутати першого та другого скликань до Верховної Ради України обирались у два тури за так званою французькою моделлю мажоритарної системи. Такі вибори забезпечували міцний і постійний зв'язок депутата з виборцями, зобов'язували депутата активно реагувати на актуальні події в окрузі. Але виявились і очевидні недоліки.

Передвиборна боротьба замикалась на змаганні обіцянок кандидатів працювати для задоволення інтересів (переважно соціально-економічного характеру) в межах виборчого округу, загальні державні проблеми залишались поза увагою кандидатів і виборців. Це призводило до фрагментації політичної свідомості населення і деформацій у системі виконавчої влади, оскільки певні інтереси одного округу задовольнялись шляхом використання посадових, фінансових, інших можливостей депутата за рахунок інтересів інших регіонів. Намітилась небезпечна тенденція до «приватизації» округів. До того ж, партії позбавлялись можливості реально перевіряти ступінь підтримки суспільством їхніх програм.

Вибори народних депутатів третього та четвертого скликань Верховної Ради України проводились уже за змішаною системою: 225 депутатів обирались в одномандатних округах в один тур за правилами так званої британської моделі мажоритарної системи відносної більшості, а інші 225 – за пропорційною системою по багатомандатному загальнодержавному округу за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій. Більшість кандидатів було висунуто політичними партіями, але в одномандатних округах припускалось і самовисування.

Прийнятий варіант змішаної виборчої системи відкривав простір для активізації передвиборної роботи політичних партій, підвищував їх значимість у виборчому процесі. Укрупнення округів звужувало можливості їх «приватизації». Але потреба в цьому вже перестала бути актуальною, оскільки виявилась можливість «привати-

Праву «вільно бути обраним», якщо його тлумачити буквально, не відповідає нічий обов'язок обрати, і жоден виборець не зобов'язаний голосувати саме за цю особу як за майбутнього президента, народного депутата, депутата ради. Тобто реально – це право при дотриманні необхідних умов бути включеним у список кандидатів, право бути кандидатом у депутати. За своєю сутністю пасивне виборче право як суб'єктивне право громадянина України є позитивним дозволом окремим громадянам здійснити певні дії для того, щоб бути в колі осіб, серед яких виборці роблять вибір, право балотуватися на відповідних виборах. І ніхто не зобов'язаний обрати саме цю особу.

зації» партійних списків. Лідери партій, їх впливові «спонсори» встановлювали квоти (до 25 відсотків) в орієнтовно прохідній частині списку, включаючи до нього родичів і особисто відданих, надійних працівників своїх компаній, фірм, офісів тощо. В засобах масової інформації відкрито наводилися розцінки на місця у списках різних партій і блоків, і це не викликало обурення політичного істеблішменту.

В одномандатних виборчих округах балотувалося по кілька десятків кандидатів, внаслідок чого подані голоси розпорошувались, і нерідкими стали випадки, коли народними депутатами ставали особи, за яких голосували 10–15 відсотків виборців. У деяких округах переможець набирав голосів менше, ніж було подано за варіант «проти всіх». Крім того, стало очевидним, що коли громадянин має намір іти на вибори самостійно, він іде з програмою, відмінною від тих, що пропонуються партіями, тобто припускає наявність у плюралістичному суспільстві визначеної вільної ідеологічної ніші. Але цього не може бути, скоріше, в одну нішу намагаються втиснутися декілька партій.

Отже, отримавши мандат, політично ізольований депутат позбавлений можливості реалізувати свою програму і повинен приєднуватися до фракцій партій, що призводить до суттєвого викривлення реального співвідношення політичних сил. Так, на парламентських виборах 2002 року в багатомандатному загальнодержавному окрузі за пропорційною системою виборчий блок партій «За єдину Україну!» отримав удвічі менше мандатів, ніж «Наша Україна»: відповідно 35 і 70. А після приєднання безпартійних депутатів від одномандатних округів фракція «За єдину Україну!» стала найчисленнішою у Верховній Раді України.

Зазначені та інші недоліки і «зручності» обумовили відмову від змішаної системи, і вибори народних депутатів України 2006 року, як і позачергові вибори до Верховної Ради України 2007 року, проводились виключно за пропорційною системою по багатомандатному загальнодержавному округу за виборчими списками кандидатів у депутати політичних партій, виборчих блоків політичних партій. Причому, явища, які ми позначили як «приватизацію» виборчих списків, та різного роду перекручення набули більшого масштабу, що мало своїм наслідком значне послаблення реального впливу громадян на

формування персонального складу парламенту. І це визнано практично всіма.

Пропонують запровадження відкритих списків кандидатів у депутати, але за умови збереження балотування по єдиному багатомандатному загальнодержавному виборчому округу очікуваного результату не буде. Подібне ефективне у невеликих країнах, де у виборах беруть участь до десятка партій і блоків, і кожний список містить 50–70 кандидатів. В умовах України інформативність 15–20 виборчих списків по 400–450 кандидатів у депутати для виборця буде дуже незначною.

Завдання полягає в тому, щоб шляхом виборів було забезпечене представництво народу в парламенті через представництво політичних сил усього суспільства в поєднанні з представництвом специфічних інтересів і волі населення окремих регіонів, населених пунктів.

В аспекті такого завдання передумови для забезпечення узгодження загальнонаціональних інтересів з потребами регіонів і територіальних громад у процесі роботи законодавчого органу можна утворити за рахунок формування Верховної Ради України за пропорційною системою у багатомандатних округах з окремими списками кандидатів у депутати, затвердженими партійними з'їздами за пропозиціями місцевих осередків партій, що функціонують у межах округу. Таких округів може бути 45 або 90 відповідно зі списками у 10 або 5 вакантних мандатів. Доцільно обговорити можливість загальнодержавного балотування 1–3 кандидатур лідерів партій у всіх окремих списках відповідної партії. Число мандатів для кожної партії визначатиметься сумарною кількістю отриманих нею голосів, а обраними будуть визнані кандидати відповідно до розподілу голосів між регіональними списками цієї партії.

Побоювання, що висловлюються деякими авторами щодо можливої регіоналізації партій, політичної діяльності, на нашу думку, є надто перебільшеними.

6. Поширення пропорційної виборчої системи на процес формування місцевих рад виявилось помилковим. Наслідком голосування за обласні і районні партійні списки кандидатів у депутати відповідних рад стало неадекватне представництво територіальних громад: 70–80 відсотків депутатів були мешканцями відповідних

В умовах України інформативність 15–20 виборчих списків по 400–450 кандидатів у депутати для виборця є дуже незначною. Завдання полягає в тому, щоб шляхом виборів було забезпечене представництво народу в парламенті через представництво політичних сил усього суспільства в поєднанні з представництвом специфічних інтересів і волі населення окремих регіонів, населених пунктів.

обласних або районних центрів, а значна кількість територіальних громад виявились не представленими ні в обласних, ні в районних радах. Обґрунтовано вважаємо думку, що існуючим порядком формування районних і обласних рад порушене конституційне право громад на представництво їх спільних з іншими громадами інтересів.

У Законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» запроваджено практично єдиний порядок формування всіх рад, без урахування того, що за своїм конституційно-правовим статусом районні і обласні ради відрізняються від сільських, селищних, місцевих рад. Відповідно до частини третьої статті 140 Конституції України сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, через які здійснюється місцеве самоврядування територіальних громад, а районні та обласні ради визначені лише як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (частина четверта статті 140 Конституції України).

Зазначені положення Основного Закону держави конкретизовані в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», де у статті 1, зокрема, визначено, що представницький орган місцевого самоврядування – це «виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення». Там же районні та обласні ради визначаються як «органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст».

З цього випливає, що мажоритарна система виборів сільських, селищних рад та пропорційна система виборів депутатів міських рад з виборчими списками кандидатів у депутати від організацій політичних партій (блоків) у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами від-

повідного міста, дійсно забезпечує представництво інтересів жителів населених пунктів, що становлять територіальні громади.

Навпаки, застосування аналогічної пропорційної системи для виборів депутатів районних, обласних рад суперечить їх конституційно визначеній функції – представництва спільних інтересів територіальних громад. Обрані за таким порядком депутати районних і обласних рад фактично виявляються уповноваженими представляти інтереси населення району, області, але мандата на представництво інтересів відповідних громад чи об'єднань громад вони не набули. Тому сформовані за таким порядком районні, обласні ради не є уповноваженими та не є здатними представляти саме спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Фактично вони набувають значення органів регіонального самоврядування, що не передбачено Конституцією України.

Отже, якщо до виборів депутатів районних, обласних рад має застосовуватись пропорційна система виборів, то відповідати конституційно визначеному функціональному призначенню цих рад може пропорційна система виборів за списками кандидатів у депутати від організацій політичних партій (блоків) у багатомандатних виборчих округах, межі яких збігаються з межами відповідної територіальної громади або об'єднання громад. Обрані в такий спосіб депутати дійсно отримують мандат на представництво інтересів територіальної громади (об'єднання громад) у районній, обласній раді, де за наслідками обговорення будуть сформульовані їх спільні інтереси.

Викладене дає змогу дійти висновку, що положення частин п'ятої, шостої статті 2 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» суперечить нормам статті 140 Конституції України, і ця суперечливість має бути усунена невідкладним внесенням у зазначений закон відповідних змін.

Література

1. Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / За ред. Ю.Б. Ключковського. К.: Парламентське вид-во, 2006, с. 11.

2. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підручник / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 2006, с. 155–156.

3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2006, с. 391.

4. О.Г. Кушніренко, Т.М. Слінько. Права і свободи людини та громадянина. – Харків, «Факт», 2001, с. 68.

Конституційний лад України: ознаки, принципи, гарантії

Головним політико-правовим наслідком проголошення незалежності України у 1991 році стала саме докорінна зміна конституційного ладу проголошеної держави.

Разом з тим, сьогодні у вітчизняній юридичній науці по-різному визначається поняття конституційного ладу в Україні.



Олександр СКРИПНЮК,
доктор юридичних наук, професор, академік АПРН України

В умовах сьогодення одним із найважливіших питань суспільного та державного життя будь-якої держави світу залишається питання про сутність і зміст її конституційного ладу. Адже саме конституційний лад є тим інститутом конституційного права, який знаходить своє продовження та розвиток не тільки в системі конституційного права, а й у національній правовій системі в цілому.

Для України питання основ конституційного ладу в усі часи зберігало доленосне значення. Нагадаємо, що головним політико-правовим наслідком проголошення незалежності України у 1991 році стала саме докорінна зміна конституційного ладу проголошеної держави. Спочатку Декларація про Державний суверенітет України від 16 липня 1990 року закріпила основні принципи організації та діяльності нової суверенної республіки, а урочисто прийнятий 24 серпня 1991 року Верховною Радою України Акт проголошення незалежності України визначив загальні засади як суспільного, так і державного ладу незалежної України. У цьому розумінні слушною є думка про те, що конституційний лад України втілює в собі насамперед і головним чином суспільний і державний лад [1].

Пізніше, в 1996 році, Конституція України в Розділі I «Загальні засади» та інших своїх положеннях визначила основи конституційного ладу України. Відповідні конституційні положення знайшли своє відображення в подальшій правотворчій і правозастосовній діяльності учасників конституційного процесу. Власне, й події 2004 року, відомі як «помаранчева революція» і котрі сприяли оновленню Основного Закону України, були пов'язані зі зміна-

ми основ конституційного ладу, зокрема із запровадженням в Україні парламентсько-президентської форми республіканського державного правління та подальшою політичною структуризацією громадянського суспільства через запровадження пропорційної виборчої системи при формуванні парламенту та при проведенні певних видів місцевих виборів.

Разом з тим, сьогодні у вітчизняній юридичній науці по-різному визначається поняття конституційного ладу в Україні, про що, зокрема, стверджується в мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України № 6-рп від 5 жовтня 2005 року (справа про здійснення влади народом). Але різниця в поглядах на розуміння відповідної категорії не заважає вітчизняним ученим здійснювати дослідження відповідного питання. Так, у 90-х роках ХХ – на початку ХХІ століття ґрунтовні дослідження проблем теорії та практики конституційного ладу здійснювались В. Погорілкою, Ю. Тодикою, В. Шаповалом та іншими вітчизняними правознавцями. Зокрема, оригінальна концепція основ конституційного ладу України обґрунтовувалася в однойменній монографії Ю. Тодики [2].

Змістовні дослідження основ конституційного ладу знаходимо у роботах і В. Погорілка, який вважав, що юридично і фактично конституційним ладом є порядок, встановлений і гарантований Конституцією України. Проте конституційний лад є значно ширшим поняттям, ніж конституційний порядок. Відповідно, поняття конституційного ладу України слід визначати як систему суспільних відносин, передбачених і гарантованих Конституцією і законами, прийнятими на її основі і відповідно до неї.

Його відповідність Конституції є головним показником її реалізації [3].

У зв'язку з цим можна погодитися з тими вітчизняними правознавцями, які вважають, що сутність конституційного ладу будь-якої країни впливає зі змісту її Основного Закону [4]. Але основи конституційного ладу України не можуть бути тотожними змісту того чи іншого розділу Конституції України, оскільки ця категорія передбачає наявність як нормативно-правових, так і теоретико-методологічних складових.

Узагальнюючи положення про конституційний лад і його основи, можна стверджувати, що основи конституційного ладу України є системою визначених у Конституції України фундаментальних конституційних принципів (народного суверенітету, верховенства права, поділу влади, економічного та ідеологічного плюралізму, розвитку громадянського суспільства та ін.), реалізація та гарантування яких забезпечує розвиток України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, а також сприяє розбудові в Україні гармонійно розвиненого, політично структурованого громадянського суспільства. Інакше кажучи, основи конституційного ладу є стрижневими конституційними ідеями, ідеалами та цінностями, які лежать в основі розвитку суспільства та держави і породжують та змінюють відповідні правовідносини.

Основи конституційного ладу України є похідною, але не тотожною конституційному ладу категорією. Під конституційним ладом України слід розуміти передусім систему відповідних правовідносин, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з визначенням сутності, змісту та юридичних ознак суспільного та державного ладу України. Система правовідносин, пов'язаних із забезпеченням і гарантуванням конституційного ладу України, також може вважатися різновидом конституційного режиму.

Конституційний лад України, як і інші важливі явища конституційно-правового буття, має свої юридичні ознаки, які дають найповніше уявлення про сутність і зміст відповідного інституту.

На думку вчених, за своєю суттю конституційний лад становить певний тип конституційно-правових відносин, зумовлених рівнем розвитку суспільства, держави і пра-

ва. Нинішній конституційний лад України є перехідним, змішаним, що зумовлено, насамперед, відповідним характером суспільства, держави і права, які поєднують у собі риси різних соціально-економічних формацій і різних типів держави і права, перебуваючи на стадії становлення. Перехідний характер конституційного ладу зумовлює й конституційна реформа в Україні.

За своїм змістом конституційний лад опосередковує собою, насамперед, передбачені та гарантовані Конституцією державний і суспільний лад, конституційний статус людини і громадянина, систему безпосереднього народовладдя, організацію державної влади і місцевого самоврядування, територіальний устрій, основні засади зовнішньополітичної та іншої міжнародної діяльності держави, основи національної безпеки та інші існуючі найважливіші види конституційно-правових відносин.

За формою конституційний лад України є системою основних організаційних і правових форм суспільних відносин, передбачених Конституцією, тобто основних видів організації та діяльності держави, суспільства та інших учасників конституційно-правових відносин. Насамперед, конституційний лад України уособлює передбачену Конституцією форму (форми) держави – за характером державного устрою і державного правління – і форми безпосереднього народовладдя.

До того ж, конституційний лад України характеризується низкою істотних ознак, зокрема: суверенністю, демократизмом, гуманізмом, реальністю, системністю, науковою обґрунтованістю, історизмом, наступністю, програмним характером, гарантованістю конституційного ладу [5].

Ці якісні характеристики конституційного ладу України зберігають свою актуальність і в умовах сьогодення. Але при цьому слід відзначити, що перехідний характер конституційного ладу України продовжує зберігатись і сьогодні. Це, зокрема, обумовлюється потребою вдосконалення чинного Основного Закону.

Кожна з ознак конституційного ладу України знаходить свій розвиток у положеннях Конституції та законів України. Але можна зробити припущення, що основні принципи та ознаки конституційного ладу мають не лише свій нормативний аналог у вигляді відповідного конституційного при-

На думку вчених, за своєю суттю конституційний лад становить певний тип конституційно-правових відносин, зумовлених рівнем розвитку суспільства, держави і права. Нинішній конституційний лад України є перехідним, змішаним, що зумовлено, насамперед, відповідним характером суспільства, держави і права, які поєднують у собі риси різних соціально-економічних формацій різних типів держави і права, перебуваючи на стадії становлення.

пису, а й утілюються в певних теоретичних положеннях. На це, зокрема, вказує така ознака конституційного ладу України, як його наукова обґрунтованість.

У зв'язку з цим важливим вбачаються концептуальні положення сучасної конституційно-правової науки щодо гарантій конституційного ладу України. Відповідні положення вже стали традиційними для вітчизняної конституційно-правової науки й освіти.

Як відомо, під гарантіями в юридичній науці прийнято розуміти систему загальних і спеціальних, або ж власне юридичних, способів і засобів забезпечення існування того чи іншого конституційно-правового явища чи дієвості відповідного конституційного режиму. Дієвість конституційного ладу України також визначається станом його гарантованості та захищеності. На важливість захисту державними та недержавними інституціями конституційного ладу свого часу вказував ще Ю. Тодика [6].

Що ж до поняття гарантій конституційного ладу, то серед учених існує певна єдність у тому, що відповідні гарантії мають комплексний і системний характер. Так, В. Погорілко та В. Федоренко переконані, що під гарантіями конституційного ладу України слід розуміти систему загальних і спеціальних (нормативно- та організаційно-правових) умов і засобів забезпечення існування та дієвості основних інститутів суспільства і держави [7]. Саме це визначення гарантій конституційного ладу нині залишається найпоширенішим у вітчизняній юридичній науці. Але існують і дещо інші підходи щодо детермінації відповідної категорії.

Їх суть полягає в тому, що гарантії конституційного ладу мають системний характер і під ними слід розуміти єдність правових, інституційних та процедурних засобів забезпечення конституційних норм і принципів. Правові гарантії охоплюють дію принципів верховенства права та справедливості, а також механізм реалізації установчої влади; інституційні гарантії мають організаційно-правову форму і втілюються в демократичних засадах функціонування суспільства, свободі політичної діяльності та належному функціонуванні публічної влади; процесуальні гарантії становлять комплекс процесуальних процедур забезпечення конституційного ладу України [8]. У цьому сенсі вдалим

є акцентування уваги правознавців на важливості процедурних гарантій конституційного ладу України, хоча точніше було б стверджувати про ефективність процесуально-правових умов і засобів забезпечення дієвості конституційного ладу України.

Отже, під гарантіями конституційного ладу України слід розуміти систему загально-соціальних і спеціальних юридичних (нормативно-правових і організаційно-правових) умов і засобів матеріального та процесуального характеру, які забезпечують дієвість основних принципів та інститутів суспільного і державного ладу України.

Як правило, більшість учених-правознавців зосереджують свою увагу на спеціальних або юридичних гарантіях конституційного ладу України, хоча його гарантованість значною мірою залежить від стану загального розвитку всіх сфер суспільного і державного життя – політичної, економічної, соціальної, культурної, екологічної, інформаційної тощо. При цьому слід врахувати, що поряд з об'єктивними чинниками, а саме – належним рівнем розвитку всіх сфер суспільного та державного ладу та їх взаємної кореляції, на гарантованість конституційного ладу впливають і численні суб'єктивні фактори. Таким суб'єктивним чинником можуть бути, наприклад, стосунки між національними політичними лідерами. Зазначене не заперечує важливість спеціальних (юридичних) гарантій конституційного ладу України. Прийнято вважати, що вони поділяються на нормативно-правові та організаційно-правові гарантії конституційного ладу України. Відповідно, нормативно-правові гарантії конституційного ладу України визначаються досконалістю системи чинного конституційного законодавства України, що закріплює в Конституції та законах України основні інститути суспільства і держави. Організаційно-правові гарантії конституційного ладу України представлені системою учасників відповідних галузевих правовідносин, наділених правосуб'єктивністю щодо забезпечення режиму гарантованості суспільного та державного ладу України. Коло таких учасників конституційних правовідносин фактично співпадає з системою суб'єктів конституційного права України. Це – український народ, національні меншини, політичні партії та громадські організації, профспілки, Українська держава в цілому та її уповноважені органи (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет

Нормативно-правові гарантії конституційного ладу України визначаються досконалістю системи чинного конституційного законодавства України, що закріплює в Конституції та законах України основні інститути суспільства і держави. Організаційно-правові гарантії конституційного ладу України представлені системою учасників відповідних галузевих правовідносин, наділених правосуб'єктивністю щодо забезпечення режиму гарантованості суспільного та державного ладу України.

Міністрів України, інші органи виконавчої влади, Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції, прокуратура та інші), територіальні громади та органи і посадові особи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, міжнародні органи, ЗМІ тощо. Важливим елементом організаційно-правових гарантій конституційного ладу України сьогодні виступають і парламентська коаліція та парламентська опозиція.

Через усталений поділ права та правовідносин на матеріальне і процесуальне, слід також розрізнити матеріальні та процесуальні гарантії конституційного ладу України. У першому випадку йдеться про принципи конституційного ладу, конституційно-правовий статус, насамперед, права та обов'язки учасників правовідносин, уповноважених забезпечувати гарантованість конституційного ладу; норми, які встановлюють юридичну відповідальність за порушення основ конституційного ладу України. У другому – про систему норм конституційного та інших галузей права, які визначають гарантування конституційного ладу України як самостійний вид юридичного процесу.

Вказані гарантії конституційного ладу України та їх різновиди не є вичерпними. Наприклад, В. Кравченко виділяє екстраординарні засоби захисту конституційного ладу України, до яких він відносить режим надзвичайного стану та правовий режим воєнного стану [9]. Існують і інші погляди на цю проблему. Але за будь-яких обставин гарантування конституційного ладу України є важливою умовою збереження національної державності та конструктивного розвитку громадянського суспільства в нашій країні.

Усталеним є твердження про те, що конституційний лад України представлений двома дихотомічно пов'язаними складовими – державним і суспільним ладом України. Конституційні основи державного та суспільного ладу України врешті й деталізують сутність та зміст конституційного ладу України.

Важливою складовою конституційного ладу є державний лад, який являє собою організацію і діяльність держави. Оскільки держава сама є організацією, зокрема політичною організацією суспільства, то основи державного ладу можуть визначатись як загальні принципи державного будівництва, або її організації та діяльності.

Що ж до самої категорії «конституційні основи державного ладу України», то у віт-

чизняній юридичній науці вчені не виправдано уникають її визначення. Видається, що конституційні основи державного ладу України – це визначені в Конституції України загальні засади організації та діяльності Української держави, які знаходять свій розвиток у конституційних правовідносинах і визначають сутність і соціальне призначення держави. Можна висловити припущення, що основи конституційного ладу України визначають правовий режим існування та діяльності Української держави.

Конституційні основи державного ладу України обумовлюються змістом основних кваліфікуючих складових сучасної держави, закріплених у Основному Законі. Окрім форми політичного (державно-політичного) режиму, форми державного правління та форми державного устрою, конституційні основи державного ладу України визначаються й загальними засадами правового режиму національної безпеки і оборони України, Державного кордону України, а також державними символами тощо.

Можна погодитися з вітчизняними правознавцями, що за своєю суттю, змістом і формами державний лад є багатограним явищем. Зокрема, державний лад України охоплює структурні (організаційні) та функціональні основи держави: політичні, економічні, соціальні і культурні (духовні) основи. Політичні основи державного ладу України являють собою насамперед політичний механізм і відповідну політичну функцію (функції) держави; економічні основи – економічний механізм і відповідні функції держави тощо.

Основний Закон визначає основні засади, принципи державного ладу України, що є керівними засадами організації та діяльності держави та її основних інститутів; органів державної влади, основних функцій держави, інших елементів (атрибутів) держави. Основними принципами державного ладу України є принцип суверенності та незалежності держави; принцип демократизму держави; принцип соціальної і правової держави; принцип унітарності (єдності, соборності) держави; принцип республіканської форми державного правління тощо. Ці принципи втілені в основних рисах нашої держави, якими наділяє її чинна Конституція України [10]. Кожен із цих принципів не лише закріплюється в Розділі I «Загальні засади» Конституції України, а й знаходить

Важливою складовою конституційного ладу є державний лад, який являє собою організацію і діяльність держави. Оскільки держава сама є організацією, зокрема політичною організацією суспільства, то основи державного ладу можуть визначатись як загальні принципи державного будівництва, або її організації та діяльності.

свій розвиток в інститутах держави, закріплених у Конституції та законах України.

Зокрема, особливої ваги в умовах сьогодення набуває конституційний принцип демократизму держави, який характеризує зміст взаємовідносин держави і суспільства, держави і особи. Механізми реалізації цього принципу виписані в статті 5 Конституції України, яка визначає народовладдя основою державної влади в Україні. Подальші розділи Основного Закону встановлюють легітимні шляхи і способи реалізації цього принципу через вибори і представницькі органи державної влади, а також інші органи держави, чий владні повноваження є похідними від влади народу.

Демократизм держави виявляється і в основних засадах здійснення державної влади в цілому. Як відомо, реалізація державної влади в Україні передбачає гласність і відкритість роботи парламенту та інших органів держави, що передбачає, зокрема, громадський контроль за діяльністю відповідних органів, а також участь громадськості в розробці, обговоренні чи експертизі соціально значущих рішень і нормативно-правових актів органів держави.

Реалізація принципу демократизму інколи передбачає і публічну критику рішень органів держави громадськістю в передбачених Конституцією та законами формах. Так, останніми роками мешканці Києва та інших міст дедалі частіше консолідуються довкола акцій, спрямованих на захист історичних місць від забудови, навіть за наявності відповідних дозволів з боку органів держави на проведення такої забудови.

Важливим є й принцип соціальної держави, закріплений у статті 1 Конституції України, та розвинений у 3, 21, 22, 23 та інших статтях Основного Закону. Його зміст полягає в тому, що держава повинна бути представником і захисником інтересів як усього суспільства, так і конституційних прав і законних інтересів кожної особи, кожної людини і громадянина.

Основні ідеї принципу соціальної держави втілюються в конституційних положеннях про достатній життєвий рівень для кожного громадянина, соціальну рівність можливостей, надання соціальної допомоги, гарантування соціальних прав тощо. Зокрема, Основний Закон закріплює і гарантує комплекс соціальних прав і свобод людини і громадянина, що властиві всім

або більшості розвинених держав світу, які прийнято вважати соціальними державами. На жаль, сьогодні соціальна сфера державного ладу України залишається найменш гарантованою і переживає період свого становлення.

Правовий характер держави виявляється у визначеному статтею 8 Основного Закону принципі верховенства права. Принцип верховенства права, який традиційно пов'язують з ідеями панування права у життєдіяльності громадянського суспільства, нині залишається одним із найпрогресивніших здобутків цивілізаційної історії людства у сфері регулювання соціальних відносин. У цьому сенсі цілком можна погодитись з Браяном Тамангою, автором роботи «On the Rule of Law: History, Politics, Theory», який констатує, що «... одностайність у підтримці верховенства права – явище в історії безпрецедентне. Жоден інший політичний ідеал ніколи не здобував такої підтримки в усьому світі» [11].

Згідно з визначеним у Основному Законі принципом верховенства права основою законотворення мають бути загально визнані принципи справедливості, гуманізму, пріоритету особи, громадянина і громадянського суспільства перед державою, забезпечення вільного користування властивими людині від природи правами і свободами, їх захист від усіяких посягань з боку інших громадян, юридичних осіб, державних органів та посадових осіб [12]. Тобто, верховенство права визначається пріоритетністю права щодо держави, політики, економіки, культури та інших інститутів держави, а також щодо інших регуляторів суспільних відносин – моралі, звичаїв, традицій тощо.

Безперечно, конституційні принципи державного ладу України не вичерпуються названими, їх система набагато ширша. Так, Основний Закон лише у Розділі I закріплює такі принципи державного ладу України, як верховенство Конституції, республіканізм, поділ влади, непорушність державних кордонів, гарантованість національної безпеки і оборони України тощо.

Свій системний і завершений вигляд принципи конституційного ладу України знаходять у механізмі держави, під якою вітчизняні теоретики права розуміють, передусім, систему органів і організацій державної влади та інших її основних елементів (інститутів), створених для реалізації функ-

Верховенство права визначається пріоритетністю права щодо держави, політики, економіки, культури та інших інститутів держави, а також щодо інших регуляторів суспільних відносин – моралі, звичаїв, традицій тощо.

Конституція України, визначаючи державний лад, закріплює порядок із механізмом держави також її функції, під якими слід розуміти основні вектори впливу держави на суспільні відносини, пов'язані з організацією та дієвістю Української держави.

цій і завдань держави. Хоча сучасні вчені-конституціоналісти схильні ставити й питання про багатовимірність такої категорії, як «механізм держави», котру слід розглядати в політичному, економічному, соціальному та культурному вимірах. А нині слід враховувати й екологічний та інформаційний аспекти відповідного механізму.

Також слід пам'ятати, що механізм Української держави є не лише номенклатурою чи спільнотою певних суб'єктів, наділених повноваженнями у сфері здійснення державного владарювання. Передусім, механізм держави становить собою певний вид унормованих Конституцією та законами України суспільних відносин політичного, економічного, соціокультурного та іншого характеру, які визначають мету та ціль Української держави, її сутність і зміст, а також соціальне призначення, та передбачають упорядковану взаємодію легітимних органів держави.

Конституційні принципи державного ладу виявляють свої динамічні характеристики у функціях Української держави. Тому Конституція України, визначаючи державний лад, закріплює порядок із механізмом держави також її функції, під якими слід розуміти основні вектори впливу держави

на суспільні відносини, пов'язані з організацією та дієвістю Української держави.

Як відзначають українські вчені-конституціоналісти, ці функції держави закріплюються як безпосередньо, так і опосередковано, маючи, до того ж, далеко не однакову назву: зміст і спрямованість держави, її обов'язок (стаття 3 Конституції), здійснення державної влади (стаття 6 Конституції), державне забезпечення, піклування (статті 11, 12, 13 Конституції), найважливіші функції (стаття 17) тощо. Основні функції держави не закріплюються повною мірою в якомусь одному розділі Конституції, вони є змістом практично всіх її розділів, але, насамперед, закріплені в розділі I, присвяченому загальним засадам Конституції і конституційного ладу [13].

Конституційні основи державного ладу в Україні взаємопов'язані з принципами організації та дієвості громадянського суспільства, або ж суспільного ладу нашої країни. Зазначені принципи не лише кореспондують між собою в Конституції та законах України, а й є змістовно спорідненими. Суспільний лад як юридична категорія позначає правові основи устрою взаємовідносин у суспільстві, що історично сформувався у тій чи іншій державі.

Література

1. Погорілко В.Ф. Загальні засади конституційного ладу України та його гарантії // Конституційне право України: / За ред. В.Ф. Погорілка. – 2-е вид. – К., 2000. – С. 122.
2. Тодька Ю.Н. Основы конституционного строя Украины. – Х., 1999. – 319 с.
3. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: / За ред. В. Ф. Погорілка. – К., 2006. – С. 100.
4. Чушенко В.І., Заєць І.Я. Конституційне право України: – К., 2007. – С. 91.
5. Конституція України. Текст Основного Закону з офіційними тлумаченнями Конституційного Суду. Огляд і коментарі В. Ф. Погорілка та В.Л. Федоренка. – К., 2006. – С. 101.
6. Тодька Ю.Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина. – Х., 1998. – С. 195.
7. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: / За ред. В.Ф. Погорілка. – К., 2006. – С. 103.
8. Совгиря О.В., Шукліна Н.Г. Конституційне право України: – К., 2007. – С. 85.
9. Кравченко В.В. Конституційне право України: Вид. 4-те, виправл. та доповн. – К., 2006. – С. 104.
10. Конституція України. Текст Основного Закону з офіційними тлумаченнями Конституційного Суду. Огляд і коментарі В.Ф. Погорілка і В.Л. Федоренка. – К., 2006. – С. 105.
11. Таманага Бран. Верховенство права: історія, політика, теорія / Переклад з англ. А. Іщенка. – К., 2007. – С. 10.
12. Скрипнюк О.В. Соціальна правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-річчя незалежності України. Монографія. – К., 2000. – С. 130.
13. Теорія держави і права. / За заг. ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К., 2006. – С. 146.

Механізми голосування виборців поза місцем їх постійного або тимчасового перебування

Перебування громадянина поза місцем свого постійного або переважного проживання під час проведення голосування не повинно бути підставою для позбавлення чи обмеження його права на участь у виборах до органів державної влади.



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

Конституційно обґрунтованим може бути визнаний тільки такий механізм організації проведення виборів, який гарантує дотримання принципів загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні та забезпечує свободу волевиявлення виборців. Регламентуючи основні форми реалізації безпосередньої демократії, законодавець обов'язково повинен врахувати і забезпечити однакові гарантії реалізації виборчих прав для всіх категорій громадян України.

Особливої уваги вимагає забезпечення належного правового регулювання процедури голосування виборців, які в день голосування не можуть з'явитися на виборчі дільниці. Перебування громадянина поза місцем свого постійного або переважного проживання під час проведення голосування не повинно бути підставою для позбавлення чи обмеження його права на участь у виборах до органів державної влади. Навпаки, законодавець мусить надати максимальні гарантії реалізації вільного волевиявлення всім дієздатним громадянам України, знайти адекватні форми і способи унеможливлення зловживань у цій сфері.

Світова практика знає кілька способів забезпечення здійснення активного виборчого права виборцями поза місцем їх постійного або тимчасового перебування. Це:

- використання відкріпних посвідчень (Росія);
- дострокове голосування (Великобри-

танія, США, ФРН, Швеція, Росія, Білорусь);

- голосування за місцем перебування (Угорщина, США, Росія, Білорусь);

- голосування поштою (Великобританія, Угорщина, США, Франція);

- інтернет-голосування (США).

Українському виборчому праву відомі лише два з названих способів: відкріпні посвідчення та голосування виборців за місцем їх перебування, хоча спеціалісти неодноразово висловлювались про необхідність їх доповнення та вдосконалення¹.

Найбільш гострі дискусії відбувалися довкола правового регулювання процедури використання відкріпних посвідчень. Приводом для цього стали безпрецедентні в історії України зловживання та маніпуляції, застосовані під час проведення президентських виборів 2004 року, такі як:

- організований виїзд працівників відповідного органу, закладу, установи для голосування в інший регіон і проведення голосування під контролем їх керівників, що призводило до порушення принципів вільних і чесних виборів, а також таємності голосування;

- примусове вилучення відкріпних посвідчень у працівників відповідного органу, закладу, установи з наступним їх передаванням іншим особам, що мали здійснювати «правильне» голосування (такі дії зводилися практично до позбавлення громадян права голосу);

¹ Ковтунець В. Забезпечити право голосу для українців за кордоном неможливо за старими технологіями. // Вибори та демократія. – 2005. – №1(3). – С. 83.

Онишко О. Шляхи вдосконалення технології виборчого процесу. // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – №4(6). – С. 67–70.

– виготовлення великої кількості зайвих відкріпних посвідчень, які використовувалися при організованому багаторазовому голосуванні на різних виборчих дільницях.

Ці порушення викривались фахівцями виборчого права², на них звертав увагу Комітет виборців України³, і врешті-решт, вони були офіційно підтверджені рішенням Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року⁴, що стало однією з підстав визнання повторного голосування на виборах Президента України 21 листопада 2004 року недійсним.

Наведені факти не могли не стати предметом висловлювань про необхідність ліквідації в Україні інституту відкріпних посвідчень (як зазначала М.І. Ставнійчук, «вони повинні відійти у минуле»⁵). Першим кроком у цьому напрямку, вочевидь, стало прийняття Верховною Радою України 1 червня 2007 року 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)», який не передбачав застосування відкріпних посвідчень при проведенні дострокових виборів народних депутатів України.

Ми не можемо погодитись із такою позицією законодавця з кількох підстав. По-перше, не слід забувати, що відповідно до нової редакції Закону України «Про вибори народних депутатів України» 7 липня 2005 року⁶ можливість фальсифікацій у процесі використання відкріпних посвідчень практично зведена нанівець:

– запроваджено суворий, практично такий же, як для виборчих бюлетенів, режим звітності щодо отримання та використання відкріпних посвідчень;

– визначено виготовлення мізерної кількості «відкріпних»: два відсотки від кількості виборців, внесених до списків виборців;

– обмежено строк звернення виборця із заявою про видачу відкріпного посвідчення: до 20 години останньої п'ятниці перед днем голосування;

– запроваджено фіксацію факту отримання виборцем відкріпного посвідчення в документі, який підтверджує особу та громадянство, що є реальним запобіжником неконтрольованого багаторазового використання таких посвідчень;

– зведено до мінімуму кількість виборчих дільниць (одна у межах виборчого округу), на яких може проводитися голосування за відкріпними посвідченнями, що забезпечує здійснення ефективного контролю за процедурою використання відкріпних посвідчень і запобігає зловживанням у цій сфері.

По-друге, Верховна Рада України ліквідувала інститут відкріпних посвідчень тільки на дострокових парламентських виборах, не виключаючи відповідних положень нормативних актів, які регулюють порядок проведення інших видів виборів. Тобто новий закон запровадив кардинально відмінні правила регулювання одних і тих самих виборчих процедур, що прямо суперечить принципу системності законодавства, та неодмінно призведе до ускладнення всього виборчого процесу.

По-третє, забороняючи використання одного з механізмів забезпечення реалізації виборчого права тих громадян України, які на день голосування будуть відсутніми в місці свого постійного або переважного перебування, законодавець неодмінно повинен передбачити інші гарантії вільного волевиявлення таких громадян. А цього Верховна Рада України, як відомо, не зробила, порушивши норми Конституції України (частина друга статті 4, частина четверта статті 13, стаття 71) та позбавивши таким чином значну кількість громадян України можливості реалізації свого виборчого права.

Серед методів здійснення активного виборчого права «відсутніми» виборцями в

Верховна Рада України ліквідувала інститут відкріпних посвідчень тільки на дострокових парламентських виборах, не виключаючи відповідних положень нормативних актів, які регулюють порядок проведення інших видів виборів. Тобто новий закон запровадив кардинально відмінні правила регулювання одних і тих самих виборчих процедур, що прямо суперечить принципу системності законодавства, та неодмінно призведе до ускладнення всього виборчого процесу.

² Ключковський Ю. Про деякі проблеми застосування Закону України «Про вибори Президента України». // Вибори та демократія. – 2004. – №2. – С. 8.

³ Звіт Комітету виборців України за підсумками спостереження за голосуванням та підрахунком голосів на виборах Президента України 21 листопада 2004 року. // <http://www.cvu.org.ua>.

⁴ Щодо справи за скаргою на рішення, дії та бездіяльність Центральної виборчої комісії зі встановлення результатів повторного голосування з виборів Президента України 21 листопада 2004 року. Рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року. // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

⁵ Марина Ставнійчук закликає політиків не ускладнювати життя виборцям. // Центр медіареформ. – <http://www.mediareform.com.ua/old/article.php?articleID=1011>

⁶ Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України». Закон України від 7 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №38–39. – Ст. 449.

Забороняючи використання одного з механізмів забезпечення реалізації виборчого права тих громадян України, які на день голосування будуть відсутніми в місці свого постійного або переважного перебування, законодавець неодмінно повинен передбачити інші гарантії вільного волевиявлення таких громадян. А цього Верховна Рада України, як відомо, не зробила, порушивши норми Конституції України (частина друга статті 4, частина четверта статті 13, стаття 71) та позбавивши таким чином значну кількість громадян України можливості реалізації свого виборчого права.

зарубіжних країнах активно використовуються дострокове голосування. До його переваг науковці та практики відносять певну у застосуванні (до виборчої дільниці особі треба з'явитися лише один раз замість, як мінімум, двох при використанні відкріпних посвідчень – аби отримати таке посвідчення і безпосередньо для голосування) таємність волевиявлення виборців (голосування проводиться у спеціально облаштованих приміщеннях) та забезпечення ефективного контролю за однократністю реалізації виборчого права кожним громадянином⁷.

Негативну думку з цього приводу висловлює Б.О. Макаров, який вважає дострокове голосування «ідеальним засобом для різного роду фальсифікацій» і наводить на обґрунтування свого твердження низку підстав:

– дострокове голосування проводиться, як правило, за кілька тижнів до виборів, а це створює можливість для голосування тих осіб, які не мають на це права (за цей час громадянин може бути визнаний рішенням суду недієздатним, припинити громадянство, померти). Тобто для забезпечення реалізації основоположних принципів виборчого права «дострокові бюлетені» вимагають додаткової перевірки;

– всі результати дострокового голосування автоматично стають юридично нікчемними у випадку зняття кандидатури з виборчих перегонів (у день виборів громадяни користуватимуться іншими списками кандидатів, ніж ті, що проголосували достроково, тобто фактично візьмуть участь в інших виборах);

– забезпечити належне зберігання «дострокових бюлетенів» до моменту проведення виборів – надзвичайно складне, а часто і неможливе завдання – воно потребує постійного чергування спеціально уповноважених працівників органів внутрішніх справ, що тягне за собою невиправдано великі фізичні та матеріальні затрати, а на практиці є незастосовним. У протилежному випадку відкриваються максимальні

можливості до підміни виборчих бюлетенів та інших порушень виборчого права⁸;

– бюлетені, заповнені під час дострокового голосування, повинні мати особливий статус, а їх підрахунок здійснюватись окремо від тих, що подані в день виборів. Адже якщо підсумки дострокового голосування суттєво відрізнятимуться від результатів голосування на виборчий день, то це свідчитиме про явні порушення вільного волевиявлення громадян і неодмінно потребуватиме додаткової перевірки волевиявлення «дострокових» виборців, а, можливо і кримінального розслідування⁹.

Ми цілком погоджуємось із думками Б.О. Макарова і на цій підставі вважаємо за недоцільне введення в українське законодавство процедури дострокового голосування виборців як такого, що може призвести до порушення основоположних принципів виборчого права.

Окремого обговорення вимагають механізми «дистанційного голосування» з використанням пошти та всевітньої мережі Інтернет. На необхідності їх застосування в Україні, а особливо в межах закордонного виборчого округу, наголошував В. Ковтунець, який відзначає безсумнівну зручність «дистанційного голосування»¹⁰:

– воно зводить до мінімуму часові та матеріальні затрати виборців (їм уже не потрібно з'являтися до приміщень дільничних виборчих комісій), що дуже актуально для наших співвітчизників за кордоном, яким на даний момент для реалізації свого виборчого права доводиться долати сотні, а то й тисячі кілометрів;

– застосування пошти й мережі Інтернет усуває проблему черг біля приміщень дільничних комісій у день виборів, підвищує явку громадян на вибори.

Проте детальніший аналіз цих технологій голосування, незважаючи на використання найсучасніших програмно-апаратних засобів і високих технологій, свідчить про наявність у них багатьох проблем і складностей.

⁷ Шамгунов А.И. О некоторых вопросах организации голосования на муниципальных выборах. // Вестник ТИСБИ. – 2006. – №1. – <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1232543>.

Макаров Б.А. Досрочно против всех. // http://www.igpi.ru/bibl/other_articl/1153999616.html.

⁸ Макаров Б.А. Досрочно против всех. // http://www.igpi.ru/bibl/other_articl/1153999616.html.

⁹ Покровская Л.О., Рыбаков Н.И. Нарушения избирательного законодательства при проведении досрочного голосования. // <http://vibory.ru/Publikat/RVKMIS/pokrovskaya.htm>.

¹⁰ Ковтунець В. Забезпечити право голосу для українців за кордоном неможливо за старими технологіями. // Вибори та демократія. – 2005. – №1(3). – С. 83.

Так, американські вчені наголошують на тому, що легітимізація процедури голосування поштою призводить до суттєвого збільшення вартості виборчого процесу: організатори повинні забезпечити виготовлення більшої кількості бюлетенів, агітаційних матеріалів, конвертів, оплатити їх пряму і зворотню доставку.

Виборець, отримавши бюлетень для голосування поштою, може піддаватися будь-якому з видів впливу, зокрема й адміністративному, правомірність використання ним бюлетеня не може бути ніким і нічим перевірена, зрештою, сам бюлетень може бути втраченим, пошкодженим, не дійти до адресата або навіть викраденим зловмисниками¹¹. А відтак при голосуванні поштою неможливо забезпечити ні таємницю голосування, ні вільне волевиявлення громадян, ні ефективний контроль за однократністю голосування.

Ще складнішою є ситуація з інтернет-голосуванням. С.Г. Білобородов визначає цілу низку вимог, яким повинна відповідати державна система голосування з використанням всесвітньої мережі:

- виборець має бути впевненим у тому, що його волевиявлення прийняла і зафіксувала виборча комісія;
- процедура інтернет-голосування повинна передбачати операції з контролю за цілісністю даних, які надходять загальнодоступними каналами мережі у вигляді заповнених виборчих бюлетенів;
- з метою перевірки їх повноти та незмінності матеріали голосування повинні зберігатися і після його завершення;
- результати голосування мають бути захищеними від несанкціонованого доступу як з боку організаторів виборів, так і з боку електорату¹².

На жаль, сьогодні більшість наведених вимог забезпечити неможливо – цьо-

му не сприяє ні стан українського законодавства, ні технічні характеристики існуючих інформаційно-комунікаційних мереж зв'язку. Окрім того, умови інтернет-голосування передбачають визначення авторства і достовірності електронних документів за допомогою цифрових підписів, а це виключає анонімність голосування і призводить до нівелювання принципу таємності реалізації активного виборчого права.

Б.О. Макаров наголошує на тому, що наявність у виборців персональних ключів доступу до серверу для голосування прив'язує зафіксований результат волевиявлення до конкретної особи і до того ж створює нову проблему: можливість передання таких ключів іншим особам та їх викрадення з бази даних спеціально уповноважених органів¹³.

Запровадженню системи інтернет-голосування перешкоджає і низка інших невирішених питань:

- відсутність надійного механізму захисту від неоднократного доступу на сервер одного і того самого виборця;
- небезпека існування віртуального серверу, який акумулюватиме варіанти голосування реальних виборців, змінюватиме їх у потрібному напрямі та передаватиме на сайт комісії вищого рівня. Детальні розробки проектів таких серверів і зараз можна знайти в Інтернеті¹⁴. При цьому витрати на здійснення фальсифікацій виявляються значно меншими, ніж витрати на зміну результатів голосування за класичною технологією з використанням паперових бюлетенів¹⁵;
- висока вартість реалізації проектів технологій інтернет-голосування¹⁶.

Усі наведені аргументи дають нам можливість зробити висновок про те, що ні голосування поштою, ні інтернет-голосування сьогодні не здатні забезпечити дотриман-

¹¹ Gentry Lange What's Wrong With Voting By Mail? // <http://novbm.wordpress.com/why-not-vbm>.
John C. Fortier Absentee and Early Voting. Trends, Promises, and Perils. // <http://www.aei.org/books>.
Chuck Corry Vote-By Mail and Electronic Poll Books. // <http://novbm.wordpress.com/2008/01/27/vote-by-mail-and-electronic-poll-books>.

Sam Reed. «Poll Votes much faster to count than Absentee Ballots» // <http://novbm.wordpress.com>

¹² Білобородов С.Г. Инструмент интернет-голосований как катализатор сетевой политической коммуникации // www.ims2002.nw.ru.

¹³ Макаров Б.А. Обзор существующих технологий тайного голосования. // Политический маркетинг. – 2003. – №1. – С. 27.

¹⁴ Выборы через Интернет: время еще не пришло // www.membrana.ru.

¹⁵ Вешняков А.А. Проблемы использования Интернета на выборах в Российской Федерации. // Информационное право. – 2006. – №3. – С. 17–18.

¹⁶ Гертнер Д.А. Электронная совесть – феномен информационных технологий. // Защита информации. Конфидент. – СПб. – 2004. – №6. – С. 14.

Виборець, отримавши бюлетень для голосування поштою, може піддаватися будь-якому з видів впливу, зокрема й адміністративному, правомірність використання ним бюлетеня не може бути ніким і нічим перевірена, зрештою, сам бюлетень може бути втраченим, пошкодженим, не дійти до адресата або навіть викраденим зловмисниками.

ня основоположних принципів виборчого права. Їх запровадження на даному етапі розвитку Української держави означатиме відкриття нових можливостей для зловживань і маніпуляцій з голосами виборців, а в підсумку поставить під сумнів легітимність усього виборчого процесу. Водночас означені нами механізми є технологіями майбутнього, які, без сумніву, повинні бути використані за умови їх належного правового регулювання і технічного забезпечення. Саме на цьому повинні зосередити свої зусилля як науковці, так і практики.

Найдоступнішим та водночас ефективним механізмом забезпечення виборчих прав громадян, які в день голосування відсутні у місці свого постійного або тимчасового перебування, поки що залишається використання відкріпних посвідчень. Проте викладені вище судження обґрунтовують необхідність удосконалення та уніфікації нормативно-правової регламентації цієї

процедури. Ми вважаємо за необхідне:

– уточнити положення статті 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України», замінивши посилання на загальні списки виборців, яких зараз уже не існує, на попередні списки виборців, які виготовляються органами ведення Державного реєстру виборців;

– статтю Закону України «Про вибори Президента України» викласти у новій редакції, яка б відповідає процедурі, запровадженій статтею 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України»;

– частиною сьомою статті 102 Закону України «Про вибори народних депутатів України» передбачити використання відкріпних посвідчень при проведенні позачергових виборів народних депутатів України з посиланням на ту ж статтю 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України».

Література

1. Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України». Закон України від 7 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №38–39. – Ст. 449.

2. Щодо справи за скаргою на рішення, дії та бездіяльність Центральної виборчої комісії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України 21 листопада 2004 року. Рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року. // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

3. Белобородов С.Г. Инструмент интернет-голосований как катализатор сетевой политической коммуникации // www.ims2002.nw.ru.

4. Вешняков А.А. Проблемы использования Интернета на выборах в Российской Федерации. // Информационное право. – 2006. – № 3.

5. Выборы через Интернет: время еще не пришло // www.tembrana.ru.

6. Гертнер Д.А. Электронная совесть – феномен информационных технологий. // Защита информации. Конфидент. – СПб. – 2004. – № 6.

7. Звіт Комітету виборців України за підсумками спостереження за голосуванням та підрахунком голосів на виборах Президента України 21 листопада 2004 року. // www.cvu.org.ua.

8. Ключковський Ю. Про деякі проблеми застосування Закону України «Про вибори Президента України». // Вибори та демократія. – 2004. – № 2.

9. Ковтунець В. Забезпечити право голосу для українців за кордоном неможливо за ста-

рими технологіями. // Вибори та демократія. – 2005. – №1(3).

10. Макаров Б.А. Досрочно против всех. // www.igpi.ru/bibl/other_articl.

11. Макаров Б.А. Обзор существующих технологий тайного голосования. // Политический маркетинг. – 2003. – №1.

12. Онипко О. Шляхи вдосконалення технології виборчого процесу. // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 4(6).

13. Покровская Л.О., Рыбаков Н.И. Нарушения избирательного законодательства при проведении досрочного голосования. // <http://vibory.ru>.

14. Ставнійчук М. закликає політиків не ускладнювати життя виборцям. // Центр медіа-реформ. – <http://www.mediareform.com.ua>.

15. Шамгунов А.И. О некоторых вопросах организации голосования на муниципальных выборах. // Вестник ТИСБИ. – 2006. – № 1. – www.law.edu.ru.

16. Chuck Corry «Vote-By Mail and Electronic Poll Books.» // <http://novbm.wordpress.com>.

17. Gentry Lange «What's Wrong With Voting By Mail?» // <http://novbm.wordpress.com/why-not-vbm>.

18. John C. «Fortier Absentee and Early Voting. Trends, Promises, and Perils.» // <http://www.aei.org/books>.

19. Sam Reed. «Poll Votes much faster to count than Absentee Ballots» // <http://novbm.wordpress.com>

Проблеми конституційно-правового регулювання інституту місцевого самоврядування в Україні

Конституційна реформа має на меті не лише перерозподіл владних повноважень Президента та Верховної Ради України, а й спрямована на децентралізацію влади та зміцнення місцевого самоврядування, інших засад громадянського суспільства. В процесі розв'язання окремих питань конституційної реформи вважаємо за необхідне врахування досвіду реформування відповідних інститутів західноєвропейськими державами.



Ірина ДРОБУШ,
кандидат юридичних наук, доцент,
заступник директора
Рівненського
інституту Київського
університету права
НАН України

Відновлення та розбудова на демократичних засадах української державності привели до пошуку такої організації публічної влади, яка б, з одного боку, відповідала національним традиціям, а з іншого – сучасним світовим вимогам, була б спрямована на забезпечення прав і свобод людини, задоволення її потреб, підвищення ефективності надання послуг населенню, зростання його добробуту, піднесення загального рівня життя громадян України.

Результатом такого пошуку є трансформація структури місцевої влади, встановлення принципово нової децентралізованої системи управління, закріплення сучасних основ взаємовідносин органів державної виконавчої влади та представницьких органів місцевого самоврядування, які мають будуватись не на принципах субординації (властивій урядовій вертикалі), а на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності органів місцевого самоврядування різних рівнів.

Актуальність проблеми зумовлена, з одного боку, тим, що місцеве самоврядування є новим, малодослідженим явищем у політичному житті держави, а з іншого – необхідністю його розвитку і вдосконалення у процесі утвердження України як європейської демократичної держави. Саме через інститути місцевого самоврядування реалізується право територіальної громади безпосередньо володіти, користуватись та розпоряджатись муніципальною власністю. Іншими словами,

така господарська автономія дає змогу громадянам самим будувати своє життя заради власного добробуту і за власний рахунок. У політичному аспекті місцеве самоврядування відкриває можливість територіальній громаді безпосередньо керувати своїми спільними справами, або через представницькі органи, які обираються відповідними територіальними громадами та підконтрольні їм. Сьогодні не просто знайти іншу, таку всебічно та послідовно демократичну, доступну і зрозумілу населенню форму максимального наближення народу до влади, яка визнана і широко застосовується сучасною світовою цивілізацією.

Однак становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні стримується сьогодні низкою існуючих об'єктивних і суб'єктивних факторів економічного, політичного, правового та психологічного характеру. Насамперед, це недостатня сформованість дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування – самодостатньої територіальної громади, яка б володіла необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами, мала належні внутрішні джерела формування доходної частини місцевого бюджету. Дається взнаки також відсутність достатнього правового забезпечення значного масиву питань організації і функціонування місцевого самоврядування, неготовність значної частини депутатів усіх рівнів, державних службовців та громадян до сприйняття таких основних положень місцевого самовря-

дування, як його автономія і самостійність у вирішенні всіх питань місцевого значення за наявності належного самозабезпечення матеріально-фінансовими ресурсами.

Конституційна реформа має на меті не лише перерозподіл владних повноважень Президента та Верховної Ради України, а й спрямована на децентралізацію влади та зміцнення місцевого самоврядування, інших засад громадянського суспільства. В процесі розв'язання окремих питань конституційної реформи вважаємо за необхідне врахування досвіду реформування відповідних інститутів західноєвропейськими державами.

Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, яка передбачає забезпечення безпосередньої участі самоврядування на місцевому рівні у вирішенні питань місцевого значення та його тісної співпраці з органами державної влади на регіональному рівні з наданням йому певного ступеня самостійності у розв'язанні регіональних/місцевих питань. Так, зокрема, у Франції цей принцип регулюється статтею 372 Конституції. Основним Законом Німеччини (стаття 28-2) визначено: «Громади повинні мати гарантію права самостійно вирішувати всі питання, що стосуються місцевої громади, в рамках законодавства». Стосовно інших європейських держав – наприклад у Данії, в статті 82 Конституції Королівства, в статті 140 Конституції Іспанії, в статті 51 Конституції Фінляндії, статті 102 Конституції Греції, статті 128 Конституції Італії містяться посилання на демократичний та децентралізований підхід до існування місцевого самоврядування.

Сучасна правова теорія розглядає місцеве управління за допомогою понять «деконцентрація» та «децентралізація».

Як зазначав свого часу Р. Драго, деконцентрація передбачає наявність місцевих органів, що залежать від уряду функціонально і в порядку підзвітності їх посадових осіб. Залежність посадових осіб означає, що керівництво місцевих органів призначається центральним урядом і може бути ним усунено. Функціональна залежність означає, що центральна влада може визнавати за місцевими органами досить широку компетенцію, але вона може в будь-який момент переглянути їх повноваження, змінити чи скасувати прийняті ними рішення як з причини порушення законності, так і виходячи з їх доцільності [1]. Децентралізація полягає

в передачі прав на прийняття рішень не просто представникам центральної влади, а органам, які не перебувають в ієрархічній підпорядкованості центральним органам влади і найчастіше обираються заінтересованими громадянами. Спільним для деконцентрації і децентралізації є той факт, що повноваження на прийняття важливих рішень вилучаються у центральної влади і здійснюються на місцях. Однак їх політичне і практичне значення досить різне. Деконцентрація – це лише техніка управління, яка сама по собі не рівнозначна розвитку демократії, оскільки вона зберігає всю адміністрацію в розпорядженні центральної влади чи її представників. Децентралізація має певні демократичні переваги, оскільки вона передбачає передачу управління максимальної кількості справ до рук безпосередньо заінтересованих осіб або їх представників [2]. Тому діяльність органів самоврядування, на відміну від діяльності державних органів, має децентралізований характер, відбувається перенесення частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Разом з тим, постає питання щодо можливої ліквідації державних адміністрацій та спрощення управління на регіональному рівні, залишаючи на рівні району та області лише органи регіонального самоврядування. Ми не підтримуємо таких занадто кардинальних змін щодо реформування регіонального управління.

Вивчивши досвід розвинених країн, ми переконані в тому, що на місцевому рівні повинні бути органи державної влади, які здійснюватимуть наглядову функцію за діяльністю суб'єктів, в тому числі й за діяльністю органів місцевого самоврядування.

У Німеччині, залежно від виду повноважень громад, державний нагляд поділяється на правовий та галузевий. Правовий нагляд поширюється на власні повноваження органів місцевого самоврядування, полягає в перевірці правомірної управлінської діяльності громади при виконанні повноважень, а не її доцільності. Тобто – дотримання нею вимог чинного законодавства. Галузевий нагляд здійснюється за діяльністю громади в сфері делегованих повноважень, а саме – перевірка не лише правомірності, а й доцільності дій органів місцевого самоврядування.

В Італії контроль за законністю адміністративних актів області здійснює уряд,

Вивчивши досвід розвинених країн, ми переконані в тому, що на місцевому рівні повинні бути органи державної влади, які здійснюватимуть наглядову функцію за діяльністю суб'єктів, в тому числі й за діяльністю органів місцевого самоврядування.

комісар, який призначається декретом президента Республіки; в Польщі органами нагляду за діяльністю гмін є голова Ради Міністрів, воєвода, регіональна Рахункова палата (з питань бюджету) тощо.

Однак адміністративний контроль за місцевим самоврядуванням у демократичних державах має чітко визначені межі. Так, згідно зі статтею 8 Європейської хартії про місцеве самоврядування:

1) будь-який адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування може здійснюватися лише в формах та у випадках, передбачених Конституцією і законом;

2) адміністративний контроль повинен здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу відповідав інтересам, які цим втручанням передбачається захистити.

Таким чином, органи місцевого самоврядування не можуть бути абсолютно самостійними та незалежними, оскільки вони інтегровані в систему організації політичної влади, та вважаємо за доцільне розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади, залишивши за останніми контрольно-наглядові функції. Інші функції, спрямовані на вирішення питань місцевого значення, мають належати виключно органам місцевого самоврядування. На вирішенні цієї проблеми наголошує й Президент України, констатує той факт, що «нині територіальні громади не мають ані важелів, ані стимулів для розвитку регіональної економіки. Вихід один – децентралізація влади. Необхідно перерозподілити і розмежувати права і обов'язки органів державної влади і місцевого самоврядування. Надання державних та громадських послуг найбільшою мірою має бути передано до громад. Водночас громада має отримати можливість здійснювати державне управління на своїй території» [3]. Відповідно до Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, здійснення яких держава фінансує в повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади під-

контрольні відповідним органам виконавчої влади. Однак при цьому в першому випадку встановлено обов'язок держави забезпечувати фінансово в повному обсязі здійснення повноважень органів виконавчої влади органами місцевого самоврядування. Щодо фінансового забезпечення делегування повноважень органами місцевого самоврядування органам виконавчої влади, у Конституції України відповідна норма відсутня.

Норма про передачу місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів, яка супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, передбачена частиною третьою статті 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Це означає, що відповідне ресурсне забезпечення, в тому числі й органами місцевого самоврядування, має бути передбачене в межах бюджетного фінансування або за наявності підстав, які не суперечать чинному законодавству.

Порівняння норми частини третьої статті 14, частини другої статті 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та частини третьої статті 143 Конституції України дає змогу зробити висновок про те, що таке ресурсне забезпечення органами місцевого самоврядування може бути здійснене не в повному обсязі, а в обсязі, необхідному для задоволення мінімальних потреб. Однак наявність ресурсного забезпечення делегованих повноважень органами місцевого самоврядування лише на рівні мінімальних потреб ще не означає, що відповідні місцеві адміністрації мають право на цій підставі не виконувати делеговані їм повноваження органами місцевого самоврядування (стаття 118 Конституції України).

Разом з тим, існує проблема законодавчої регламентації повноважень, які можуть бути надані органам місцевого самоврядування місцевими державними адміністраціями. В Законі України «Про місцеві державні адміністрації» така норма відсутня.

Окремої уваги потребують питання щодо контролю за здійсненням делегованих повноважень.

Процедура контролю передбачена лише щодо здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади. Так, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку контролю за здійсненням ор-

Наявність ресурсного забезпечення делегованих повноважень органами місцевого самоврядування лише на рівні мінімальних потреб ще не означає, що відповідні місцеві адміністрації мають право на цій підставі не виконувати делеговані їм повноваження органами місцевого самоврядування.

ганами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» передбачено, що контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади відбувається шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Достатньо докладно передбачені підстави, порядок, строки, періодичність проведення таких перевірок. Однак, що стосується дій районних та обласних рад, які здійснюються в процесі контролю делегованих повноважень (надання інформації, її форми та періодичність), ці питання залишилися поза увагою законодавця. Тому стаття 72 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» потребує уточнення щодо механізму підзвітності та підконтрольності місцевих державних адміністрацій районним та обласним радам.

Необхідно внести відповідні зміни й до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», якими було б врегульовано процедуру контролю здійснення делегованих повноважень відповідно органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями.

Нині відсутні також види та обсяги відповідальності за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень органами виконавчої влади, що сприяє уникненню зайвих проблем, пов'язаних із виконанням рішень органів регіонального самоврядування.

Проаналізувавши проекти законів про внесення змін до Конституції України, зокрема щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування, ми переконані в необхідності внесення низки змін до розділу XI Конституції, а саме – до статті 140, та викласти в наступній редакції: «Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад, є районні та обласні ради, їх виконавчі органи, повноваження яких визначені законом», а також до статті 141: «Голова районної та голова обласної ради обирається відповідною радою і очолюють виконавчий орган ради».

Створення власних виконавчих органів на рівні регіонального самоврядування дасть змогу розв'язати низку проблем, які заважають розвитку місцевого самоврядування в Україні, та привести законодавство України у відповідність до міжнародних стандартів.

Література

1. Драго Р. Административная наука / Под ред. Б.М. Лазарева. – М.: Прогресс, 1982. – С. 132–133.
2. Ведель Ж. Административное право Франции / Под ред. М.А. Крутоголова. – М.: Прогресс, 1973. – С. 392–393.

3. Віддати владу громадам // «Голос України» від 28 квітня 2006 року.

Конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування

Відповідно до статті 7 Конституції України в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, яке є важливим елементом конституційного ладу, формою здійснення народовладдя та фундаментальним правом людини і громадянина на самостійне вирішення питань місцевого значення. Важливою гарантією місцевого самоврядування є інститут конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні. Адже ідея локальної демократії неможлива без ідеї відповідальної муніципальної влади.



Наталія БАТАНОВА,
кандидат
юридичних наук,
молодший науковий
співробітник Інституту
держави і права
ім. В.М. Корецького
НАН України

Так, у законодавчому визначенні місцевого самоврядування однією з ключових є вказівка на «самостійне або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» вирішення питань місцевого значення (стаття 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Аналогічна формула міститься й у загальноновизнаних міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування – Всесвітній декларації місцевого самоврядування (1985 рік) та Європейській хартії місцевого самоврядування (1985 рік). Наприклад, стаття 2 Всесвітньої декларації встановлює, що місцеве самоврядування – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою особисту відповідальність та в інтересах місцевого населення. Згідно зі статтею 3 Європейської хартії під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Конституційно-правова відповідальність – це передусім відповідальність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед народом за неналежну реалізацію тих владних повноважень, які народ як єдине джерело влади їм передав, реальна гарантія проти надмірної концентрації влади та зловживання нею.

Найбільш чітко це виражається у сфері місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не лише закріпив у статті 4 серед основних принципів місцевого самоврядування принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, а й передбачив у частині другій статті 75 можливість територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень у будь-який час достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Так, відповідно до частини третьої статті 78 Закону не менш як одна десята частина громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу, можуть порушити питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму. Також на вимогу не менш як однієї десятої частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу, сільська, селищна, міська рада повинна прийняти рішення про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови (частина четверта статті 79

Закону). Відповідно до частини другої статті 80 Закону загальні збори громадян, що утворили відповідний орган самоорганізації населення, можуть прийняти рішення про дострокове припинення його повноважень. Також виборці можуть відкликати депутата місцевої ради в передбачених законом випадках.

Відрядно, що проблеми конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні дедалі більше стають об'єктом дослідження як вітчизняних (О.В. Батанов, В.В. Кравченко, М.В. Пітцик, О.В. Краснікова, П.А. Трачук та ін.), так і зарубіжних вчених (А.Р. Єрьомін, Г.А. Іванцова, Л.О. Нудненко, А.А. Сергєєв, В.В. Яковлев, А.А. Ярошенко та ін.).

Окремі автори навіть ставлять питання про виділення муніципально-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності, що має власні джерела, суб'єкти, підстави, санкції. Так, С.Г. Соловійов визначає муніципально-правову відповідальність представницького органу як негативну оцінку діяльності даного суб'єкта, в результаті чого на нього накладаються несприятливі правові наслідки у вигляді позбавлення політичних, юридичних та інших інтересів. На думку К.С. Шугріної, яка розглядає муніципально-правову відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності, відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування може належати до двох видів: конституційної і муніципально-правової. При цьому під конституційно-правовою відповідальністю органів місцевого самоврядування, на її думку, розуміється їх відповідальність перед державою, а під муніципально-правовою – відповідальність перед населенням. Вважаємо цю позицію дещо спірною, оскільки примусовий характер конституційно-правової відповідальності проявляється не тільки в державному, а й у приватному до нього суспільному примусі. Прикладом цього може бути відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради (Розділ V Закону України «Про статус депутатів місцевих рад») або ж дострокове припинення за рішенням місцевого референдуму повноважень сільського, селищного, міського голови (частина друга статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Звичайно, суспільний примус, так само як і держав-

ний, здійснюється на основі конституційно-правових норм (або при їх санкціонуванні) і, як правило, під державним контролем. Мета примусової діяльності досягається шляхом впливу на політичну, моральну, організаційну і майнову сферу конкретного суб'єкта конституційно-правових відносин.

Спірною є також позиція іншого російського вченого В.С. Кашо, що муніципально-правова відповідальність є комплексним видом юридичної відповідальності, яка регулюється нормами муніципального права та реалізується державою, населенням, фізичними та юридичними особами, а також самими органами і посадовими особами місцевого самоврядування щодо суб'єктів місцевого самоврядування, яка включає заходи контролю, нагляду, а за наявності муніципального правопорушення – заходи державного і суспільного примусу. Адже в цьому випадку ототожнюється відповідальність та засоби контролю або нагляду, що є неприпустимим.

Уперше на дисертаційному рівні обґрунтував концепцію муніципально-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності та інституту муніципального права І.О. Алексєєв. На його думку, муніципально-правова відповідальність не є складовою конституційно-правової відповідальності. Про це свідчить: 1) муніципально-правова відповідальність є різновидом публічно-владного примусу, а не державного примусу в «чистому» вигляді як конституційно-правова відповідальність; 2) використання норм різних галузей права при визначенні мір відповідальності, які застосовуються до органів і посадових осіб місцевого самоврядування; 3) особливе коло суб'єктів муніципально-правової відповідальності (до них не включаються органи державної влади, тоді як до суб'єктів конституційної відповідальності слід також включати органи державної влади); 4) інші підстави відповідальності (зокрема, відкликання виборної посадової особи місцевого самоврядування здійснюється за ініціативою населення в порядку і на підставах, передбачених законом і статутами муніципальних утворень); 5) притягнення до муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які можуть здійснювати спеціально на це уповноважені органи або посадові особи як місцевого самоврядування, так і вищі

Окремі автори навіть ставлять питання про виділення муніципально-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності, що має власні джерела, суб'єкти, підстави, санкції.

органи і посадові особи державної влади; 6) муніципально-правова відповідальність застосовується в разі порушення відповідними суб'єктами нормативних правових актів про місцеве самоврядування; 7) самостійна система нормативних правових актів, які передбачають дані види відповідальності.

На нашу думку, говорити про муніципально-правову відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності поки що передчасно з огляду на сучасний стан муніципально-правової теорії та практики. Тому її слід розглядати як вид конституційно-правової відповідальності.

На жаль, дуже мало уваги приділяється проблемі законодавчої регламентації конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні, вирішення якої є дуже нагальним для ефективної реалізації цього виду відповідальності на практиці. І це не випадково. Адже інститут місцевого самоврядування в Україні перебуває в стадії свого формування, в стадії становлення перебуває профільне законодавство, в тому числі законодавство, що регламентує відносини конституційно-правової відповідальності у цій сфері.

Правовою основою конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування України є Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим», «Про органи самоорганізації населення», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», інші закони України та нормативно-правові акти (статути територіальних громад, регламенти місцевих рад тощо).

Конституція України закріплює загальні засади всіх видів юридичної відповідальності, які підлягають подальшій конкретизації в галузевому, в тому числі муніципальному, законодавстві. Так, відповідно до статті 56 Конституції України кожен має право на відшкодування за рахунок органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень; а стаття 144 закріплює, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невід-

повідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Серед інших норм Конституції України, які встановлюють засади відповідальності у місцевому самоврядуванні, слід звернути увагу на частину третьої статті 141, згідно з якою статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їх повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом. На наш погляд, ця конституційна норма є абсолютною фікцією: реалізувати на практиці її положення неможливо. Адже уявити механізм «утворення», «реорганізації» та особливо «ліквідації» таких суб'єктів, як сільські, селищні, міські голови, голови районних у місті, районних та обласних рад, депутати місцевих рад, досить складно.

У Конституції України містяться й окремі підстави конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування. Так, відповідно до п. 28 частини першої статті 85 Конституції в разі порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України за наявності відповідного висновку Конституційного Суду України Верховна Рада України може достроково припинити повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим та призначити позачергові вибори до неї.

Оскільки відповідно до частини другої статті 102 Конституції України Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, він може зупинити дію нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з мотивів невідповідності їх Конституції України та законам України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (частина друга статті 137 Конституції України). Прийняття Конституційним Судом України рішення щодо невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України може стати підставою для дострокового припинення її повноважень Верховною Радою України.

Також у статті 146 Конституції України встановлюється, що інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються за-

Серед інших норм Конституції України, які встановлюють засади відповідальності у місцевому самоврядуванні, слід звернути увагу на частину третьої статті 141, згідно з якою статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їх повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом. На наш погляд, ця конституційна норма є абсолютною фікцією: реалізувати на практиці її положення неможливо.

коном. Адже природно, що Конституція не може бути єдиним нормативним джерелом відповідальності в місцевому самоврядуванні, враховуючи те, що вона регламентує лише основні засади всіх видів юридичної відповідальності, які підлягають подальшій конкретизації в галузевому законодавстві.

Пріоритетне місце в системі законодавчих актів – джерел конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування займає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон), який містить окремий IV розділ, присвячений відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до частини другої статті 74 Закону підстави, види і порядок відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, цим та іншими законами. У частині першій статті 74 Закону зазначається, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними та фізичними особами, тобто закріплюються інстанції відповідальності, проте в Законі не зазначається, до якого виду відповідальності притягатимуться відповідні суб'єкти.

Окремі підстави конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування та конституційно-правові санкції містяться і в інших законах України, зокрема «Про статус депутатів місцевих рад», «Про органи самоорганізації населення», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» тощо.

Незважаючи на те, що чинним муніципальним законодавством України регламентуються окремі підстави конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування та передбачаються специфічні конституційно-правові санкції, існує дуже багато прогалин і неузгодженостей у законодавчій регламентації підстав конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що може призвести до серйозних зловживань у цій сфері, до застосування мір юридичної відповідальності «на власний розсуд», що є неприпустимим.

На жаль, конституційно-правова відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності не визнана на законодавчому

рівні, що негативно впливає на її реалізацію на практиці. Через відсутність достатньої нормативно-правової основи та дієвого механізму реалізації конституційно-правової відповідальності велика кількість порушень Конституції та законів України органами державної влади й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами залишаються без відповідного реагування.

Відсутність чітких підстав і порядку притягнення до конституційно-правової відповідальності залишають надто велике поле для власного розсуду суб'єкта, який застосовує міри відповідальності, створює ґрунт для зловживань, нівелює найважливіший принцип невідворотності настання юридичної відповідальності. Процесуальний порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності теж відрізняється фрагментарністю та розрізненістю нормативного оформлення, великою кількістю прогалин. Так, наприклад, відсутній строк давності притягнення до конституційно-правової відповідальності, відсутня процедура оскарження застосування мір конституційно-правової відповідальності та відміни неправомірних рішень.

Це – суттєві прогалини чинного конституційного законодавства, які необхідно ліквідувати шляхом прийняття закону про конституційно-правову відповідальність, а в перспективі, можливо, – і Конституційно-деліктного кодексу України. Адже для ефективного реалізації конституційно-правової відповідальності норми, які її регламентують, мають бути викладені в нормативному акті, що містить поняття, ознаки того чи іншого конституційного делікту, передбачає конкретні конституційно-правові санкції за їх вчинення, механізм реалізації конституційно-правової відповідальності тощо.

Реалізації конституційно-правової відповідальності заважає і той факт, що вона до цього часу не легалізована на конституційному рівні. Вважаємо, що в Україні слід використати позитивний досвід зарубіжних країн, зокрема Польщі, та закріпити конституційно-правову відповідальність у Конституції України. У зв'язку з цим пропонується шляхом внесення доповнень до п. 22 частини першої статті 92 Конституції України викласти його у такій редакції: «Виключно законами України визначаються: ... засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними

Конституційно-правова відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності не визнана на законодавчому рівні, що негативно впливає на її реалізацію на практиці. Через відсутність достатньої нормативно-правової основи та дієвого механізму реалізації конституційно-правової відповідальності велика кількість порушень Конституції та законів України органами державної влади й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами залишаються без відповідного реагування.

або дисциплінарними правопорушеннями, конституційними деліктами та відповідальність за них». Наступним етапом буде прийняття закону про конституційно-правову відповідальність.

У системі вітчизняного конституційного та муніципального законодавства також відсутня певна інтеграційна одиниця, яка б упорядковувала та приводила до єдиного знаменника всі складові конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування.

Вважаємо, що для ліквідації цього правового вакууму було б доцільним розробити та прийняти Закон «Про конституційно-правову відповідальність у сфері місцевого самоврядування», або ж – «Про муніципально-правову відповідальність», у якому були б чітко визначені підстави, суб'єкти, конституційно-правові санкції, механізм реалізації такої відповідальності тощо. Прийняття подібного закону мало б велике значення для вдосконалення системи локальної демократії, а також справило б психологічний вплив на зміну стереотипів поведінки жителів – членів територіальних громад. Адже без формування цілісного механізму муніципально-правової відповідальності народ не може стати реальним сувереном у своїй державі, а незадоволення політикою, яка проводиться владою, може призводити до нецивілізованих, насильницьких форм вирішення політичних та інших проблем.

Звісно, ми усвідомлюємо, що в сучасних політико-правових реаліях прийняття такого закону є малоімовірним, адже конституційно-правова відповідальність донині залишається не легалізованою на конституційному рівні. Виходом з цієї ситуації є внесення необхідних змін і доповнень до чинного муніципального законодавства України в напрямі вдосконалення підстав конституційно-правової відповідальності та механізму її реалізації. Зокрема, у Розділі IV Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» необхідно закріпити загальні засади відповідальності в системі місцевого самоврядування, її принципи, вдосконалити підстави та механізм реалізації відповідальності органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів та інших посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами, державою, а також перед юридичними та фізичними особами. Значну увагу

слід приділити удосконаленню підстав для дострокового припинення повноважень місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради, органів самоорганізації населення та розробці механізму реалізації конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що в 2007 році експертами Асоціації міст України та громад (В.В. Кравченко, О.В. Батанов, Н.М. Батанова та ін.) підготовлено проект Закону України «Про внесення змін до законодавства про місцеве самоврядування у частині щодо відповідальності у системі місцевого самоврядування», головною метою якого є вдосконалення законодавчої регламентації підстав конституційно-правової відповідальності у системі місцевого самоврядування, механізму її реалізації тощо.

Основними завданнями законопроекту є:

- формування законодавчих умов для становлення механізму конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування шляхом врегулювання суспільних відносин, які пов'язані з наявністю специфічних та не передбачених іншими законодавчими актами конституційних деліктів у сфері місцевого самоврядування, наявністю особливостей їх виявлення, закріплення механізму притягнення до конституційно-правової відповідальності в системі місцевого самоврядування з урахуванням специфіки реалізації права на місцеве самоврядування різними суб'єктами, в різних сферах суспільного життя (політичній, економічній, соціальній), залежно від інших умов;

- визначення основних принципів конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування;

- з'ясування особливостей індивідуальної та колективної відповідальності окремих депутатів місцевих рад і представницьких органів територіальної громади в цілому, відповідальності сільських, селищних, міських голів, службовців органів місцевого самоврядування, відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування, які виникають у ході організації та проведення місцевих референдумів, місцевих виборів, загальних зборів жителів тощо;

- встановлення вичерпного переліку підстав для застосування мір конституційно-

Без формування цілісного механізму муніципально-правової відповідальності народ не може стати реальним сувереном у своїй державі, а незадоволення політикою, яка проводиться владою, може призводити до нецивілізованих, насильницьких форм вирішення політичних та інших проблем.

правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування, детальне регулювання всіх елементів складу відповідних конституційних деліктів (суб'єкти, об'єкти, суб'єктивна сторона, об'єктивна сторона);

– закріплення чіткої системи конституційно-правових санкцій за вчинення конституційних деліктів у сфері місцевого самоврядування, при цьому необхідно розширити існуюче сьогодні коло конституційно-правових санкцій із врахуванням позитивного зарубіжного досвіду;

– встановлення переліку суб'єктів, які можуть бути інстанцією конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування;

– детальна регламентація процесуального порядку застосування мір конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування тощо.

На наш погляд, прийняття такого закону Верховною Радою України сприяло б процесу становлення та розвитку конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування в Україні, а також здійснило вплив на зміну стереотипів поведінки

жителів – членів територіальних громад. Без формування цілісного механізму юридичної відповідальності у місцевому самоврядуванні не може сформуватися як первинний суб'єкт місцевого самоврядування окрема територіальна громада, народ у цілому не може стати реальним сувереном у своїй державі, а незадоволення політикою, що проводиться владою, може призводити до поза- або неправових, нецивілізованих, насильницьких форм вирішення політичних та інших проблем. Якщо система місцевого самоврядування не включатиме в себе ефективні механізми відповідальності, ця система, навіть за умов реалізації всіх демократичних принципів, зведеться лише до децентралізації влади. Більше того, неодмінно буде виключена сама можливість визначення такого способу владарювання. Бюрократія просто зійде на місцевий рівень та продовжуватиме залишатися безконтрольною на тлі відчуженості жителів від управління місцевими справами, ускладненості або взагалі неможливості самоорганізації жителів, усвідомлення ними спільної справи та відповідальності за неї.

Література

1. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – С. 348–394; Батанов О.В. Відповідальність в місцевому самоврядуванні: деякі питання теорії // Правова держава: Щорічник наук. праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Вип. 13. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – С. 135–146; Батанов О.В. Муніципальне право України: Підручник. – Х.: «Одісей», 2008. – С. 425–452.
2. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Відповідальність у муніципальному праві // Муніципальне право України: Навч. пос. – К.: Атіка, 2003. – С. 334–341; Кравченко В.В., Кравченко Н.В., Лисюченко В.П., Негода В.А., Пітцик М.В. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку: Навч. пос. – К.: Арарат–Центр, 2000. – С. 110–112.
3. Краснікова О.В. Конституційна відповідальність в системі правового захисту суб'єктів місцевого самоврядування: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. – О., 2004. – 19 с.
4. Трачук П.А. Юридична відповідальність у системі місцевого самоврядування // Участь громадян України у місцевому самоврядуванні: Монографія. – Ужгород: Госпрозрахунковий редакційно-видавничий відділ управління у справах преси та інформації, 2003. – С. 183–201.
5. Еремін А.Р. Проблемы определения конституционно-правовой ответственности в сфере местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 2001. – С. 374–378.
6. Иванцова Г.А. Теоретико-правовые проблемы развития местного самоуправления: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Уфа, 2000. – 25 с.
7. Нудненко Л.А. Досрочный отзыв депутата, выборного должностного лица местного самоуправления – конституционный деликт // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 2001. – С. 391–395.
8. Сергеев А.А. Проблемы конституционно-правовой ответственности выборных лиц государственной власти и местного самоуправления // Правоведение. – 2003. – №3. – С. 55–65; Сергеев А.А. Проблемы конституционно-правовой ответственности в системе местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 2001. – С. 359–365.

9. Яковлев В.В. К вопросу о природе ответственности органов местного самоуправления // Сибирский юридический вестник. – 1999. – №2. – С. 29–31.
10. Ярошенко А.А. Конституционная ответственность в системе местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 2001. – С. 385–388.
11. Иванцова Г.А. Теоретико-правовые проблемы развития местного самоуправления: Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. – Уфа, 2000. – 25 с.; Яковлев В.В. К вопросу о природе ответственности органов местного самоуправления // Сибирский юридический вестник. – 1999. – №2. – С.29–31; Черногор Н.Н. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих («круглый стол» журнала «Государство и право») // Государство и право. – 2000. – №3. – С. 34.
12. Соловьев С.Г. Муниципально-правовая ответственность местного представительного органа: содержание и актуальные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. – №2. – С. 5.
13. Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. – М.: ТК Велби; Проспект, 2004. – С. 296.
14. Батанова Н.М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики: Дис... канд. юрид. наук. – К., 2007. – С. 22–23.
15. Виноградов В.А. Проблемы охраны (защиты) Конституции Российской Федерации и конституционно-правовая ответственность // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – №1. – С. 2–4.
16. Кашо В.С. Ответственность в системе местного самоуправления: Учеб. пос. – Красноярск, 2005. – С. 22.
17. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук, Ростов-на-Дону, 2007. – 59 с.
18. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук, Ростов-на-Дону, 2007. – С. 10.
19. Батанова Н.М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – К., 2007. – С. 1, 8–9.

Шляхи реформування місцевої публічної влади в Україні

Кожна територіальна громада повинна мати ідею, яка б об'єднала навколо себе всіх її членів, та традиції, дотримання яких є обов'язком кожного її жителя. Центральна і місцева влада при здійсненні реформ мають сприймати і враховувати інтереси членів громади.



Богдан КАЛИНОВСЬКИЙ,
кандидат
юридичних наук,
доцент, заступник
начальника кафедри
конституційного
та міжнародного
права Київського
національного
університету
внутрішніх справ

Розвиток сучасного суспільства вимагає нового розуміння і трактування ролі та значення місцевої публічної влади як базової демократичної інституції. Ще більшої актуальності набуло це питання після визначеного стратегічного курсу України на вступ до Європейського Союзу.

Під публічною владою розуміють народовладдя, при цьому виділяють основні його види: 1) влада народу як безпосередня демократія (вибори, референдум тощо); 2) державна влада – законодавча, виконавча, судова; 3) місцева публічна влада, тобто влада місцевого самоврядування, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування (радами), виконавчими органами рад, сільськими, селищними і міськими головами тощо [1, с. 196].

Саме через місцеве самоврядування найповніше можна реалізувати ідею здійснення влади народом безпосередньо, розв'язати важливі питання взаємодії держави, територіальних громад, особи. Вважаю, що кожна територіальна громада повинна мати ідею, яка б об'єднала навколо себе всіх її членів, та традиції, дотримання яких є обов'язком кожного її жителя. Центральна і місцева влада при здійсненні реформ мають сприймати і враховувати інтереси членів громади.

Україна за роки незалежності зробила прогресивні та переконливі кроки на шляху становлення і розбудови правової бази статусу місцевої публічної влади, зокрема місцевого самоврядування. Проте їх практичне застосування засвідчило наявність великих невикористаних можливостей, тому на законодавчому рівні продовжується активний пошук нових варіантів розвитку і реалізації положень Конституції та шляхів реального

забезпечення дії конституційних принципів місцевого самоврядування в Україні відповідно до історичних традицій та вироблених і впроваджених європейських стандартів.

Беручи до уваги сучасний конституційний процес в Україні, необхідно зосередитися на необхідності реформування організації місцевої публічної влади. При цьому основою даного процесу є демократизація і чітке визначення повноважень органів місцевого самоврядування при одночасному забезпеченні їх матеріально-фінансовими ресурсами, а також чіткого закріплення гарантій їх реалізації. Комплексне розв'язання цих питань сприятиме розвитку громадянського суспільства і правової держави, а відтак і поступальній ході демократичних процесів в Україні.

Питання становлення та розвитку місцевої публічної влади порушують у своїх працях такі українські вчені-правники, як: В.І. Борденюк, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, М.В. Пітцик, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика та багато інших.

Новітній етап розвитку місцевого самоврядування в Європі розпочався в 60-ті роки ХХ століття і характеризується проведенням важливих структурних, функціональних і організаційних реформ систем організації влади на місцях. Ці реформи стосуються різних територіальних рівнів управління, відносин між місцевими та центральними органами влади, між різними рівнями місцевого і регіонального управління та самоврядування. Європейський досвід свідчить, що зміна територіальних меж муніципалітетів, укрупнення громад, їх злиття, інші питання реформування повинні вирішуватись законодавчим шляхом з урахуванням думки членів відповідних громад.

Враховуючи загальноєвропейський вибір України, концептуальні основи місцевої публічної влади доцільно запроваджувати на принципах, апробованих у країнах Євросоюзу, а саме: субсидіарності, децентралізації, повсюдності, поєднання унітаризму та регіоналізму, стратегічного планування, партнерства. Безумовно, застосовувати їх потрібно на українському національному ґрунті, одночасно адаптуючи законодавство і практику до апробованих моделей європейських країн.

Саме місцеве самоврядування зосереджує в собі політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства в будь-якій галузі суспільного розвитку. Також на цьому рівні організації публічної влади відбувається діалектичне поєднання волі законодавця з конкретними інтересами жителів територіальних громад [2, с. 675]. Так, органи і посадові особи місцевої публічної влади вирішують багато питань, таких як освіта, соціальне забезпечення, житло, транспорт, які є головними для життєвого рівня їх громадян. Тож захист і закріплення місцевої автономії в Європі за допомогою документа, що проголошує принципи, яких дотримуються всі демократичні держави Європи, було давньою метою місцевих органів управління.

І таким документом є Європейська хартія місцевого самоврядування, яка зобов'язує своїх учасників застосовувати основні правові норми, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність місцевої влади. Отже, вона демонструє на європейському рівні політичну волю зробити життєздатними на всіх рівнях територіального управління принципи, які Рада Європи захищає з моменту свого утворення, вважаючи своїм завданням підтримання демократичної свідомості в Європі та захисту прав людини в найширшому обсязі [3, с. 4–9].

Логічний аналіз положень Хартії дає підстави вважати, що, вступивши до Ради Європи в листопаді 1995 року, Україна вже з цього моменту мала визнати й імплементувати положення Хартії як міжнародно-правові стандарти для розвитку системи місцевої публічної влади на своїй території. Так само можна стверджувати, що, готуючись стати членом Ради Європи, Україна мала усвідомити важливість цього й інших документів, і вже до свого вступу в цю організацію діяти відповідно, гармонізуючи своє законодав-

ство в зазначеному напрямі.

Конституція України зафіксувала базові принципи місцевого самоврядування. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Визначення місцевого самоврядування як принципу організації публічної влади на місцях знайшло своє втілення, як того вимагає стаття друга Хартії, в Конституції України, зокрема в статті 5, відповідно до якої «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Згідно з цим принципом взаємовідносини центру і місць, центральних і місцевих органів влади мають будуватися вже не на основі жорсткої централізації чи так званого демократичного централізму, властивого колишній радянській системі, а на конституційних принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) місцевого самоврядування.

Правова автономія органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони мають свої власні повноваження, визначені Конституцією або Законом. Організаційна автономія полягає в тому, що основні суб'єкти місцевого самоврядування – територіальні громади та їх органи – не є елементами державного апарату, не належать до його системи. Тому вони, як зазначається в Хартії, повинні мати можливість, не порушуючи загальних законодавчих положень, самостійно визначати свою власну структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Матеріально-фінансова автономія місцевого самоврядування полягає в праві територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування на володіння, користування і розпорядження майном, яке перебуває в комунальній власності, а також власними фінансовими коштами, достатніми, як про це наголошується в статті 9 Хартії, для здійснення власних повноважень місцевого самоврядування та його органів.

Особливої уваги потребує термін «компетенція місцевого самоврядування», який вживається в Європейській хартії. Це новий для українського законодавства термін, він ще не отримав ні нормативного, ні док-

Європейський досвід свідчить, що зміна територіальних меж муніципалітетів, укрупнення громад, їх злиття, інші питання реформування повинні вирішуватись законодавчим шляхом з урахуванням думки членів відповідних громад.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначає об'єктів, форм і підстав адміністративного контролю, стаття 20 цього закону містить лише загальні положення стосовно того, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

тринального визначення. Під компетенцією місцевого самоврядування розуміють встановлену нормами конституції, законів, підзаконних актів сукупність прав, обов'язків та предметів відання територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування.

Компетенцію місцевого самоврядування в Україні не можна розглядати як механічну суму компетенції територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки до компетенції останніх законом віднесені як самоврядні, так і делеговані повноваження, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій та завдань виконавчої влади. Водночас, компетенцію місцевого самоврядування мають становити виключно самоврядні повноваження, саме вони виступають юридичним вираженням призначення та функцій місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади.

При цьому розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади різного територіального рівня має відбуватися через впровадження принципу субсидіарності, який означає, що зі сфери компетенції органів виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування повноваження, які можуть бути ефективно реалізовані на рівні територіальної громади. В подібний спосіб мають бути переглянуті повноваження між сільськими, селищними, міськими, районними в місті органами місцевого самоврядування та районними, обласними інституціями місцевого самоврядування.

Децентралізація у здійсненні публічної влади – один із ключових принципів розвитку демократії в державах – учасницях Європейського Союзу і, зокрема Ради Європи. Право громадян брати участь в управлінні державою через самоорганізацію місцевого населення, наприклад, шляхом самоврядування, належить у цих країнах до основ, що визначають форму організації й управління державою [4, с. 23].

Європейська хартія місцевого самоврядування чітко визначає один із аспектів принципу субсидіарності, а саме: органи вищого рівня зобов'язані допомагати органам нижчого рівня у здійсненні своїх завдань.

Важливим питанням для сучасної Украї-

ни є визначення контрольних повноважень державних органів за діяльністю місцевої публічної влади. Міжнародні норми про адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування закріплені у статті 8 Хартії, де встановлено, що такий контроль: а) може здійснюватися тільки у формах і випадках, передбачених конституцією або законом; б) може призначатися тільки для забезпечення дотримання законності і конституційності, включаючи також контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень; в) має здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу відповідав значимості інтересів, які це втручання має захистити.

Водночас слід зазначити, що Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначає об'єктів, форм і підстав адміністративного контролю, стаття 20 цього закону містить лише загальні положення стосовно того, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. Пропонуємо в законодавчому порядку закріпити можливість органам державного контролю, зокрема Рахунковій палаті та її територіальним представництвам, здійснювати контроль за надходженням коштів до місцевого бюджету та їх використанням.

Слід наголосити, що необхідність управлінських реформувань у муніципальних утвореннях викликана існуючими диспропорціями між залишками минулої тоталітарної та сучасної демократичної управлінських систем, неузгодженістю їх з новим соціально-політичним курсом національного державотворення та неконструктивністю щодо переходу на шлях ринкової економіки. Принципова, виважена і цілеспрямована державна кадрова політика є одним із найважливіших шляхів удосконалення управління. Головним її завданням є подолання непрофесіоналізму та безвідповідальності державних і муніципальних службовців, а також викорінення їх бюрократично-корумпованого ставлення до задоволення законних прав і потреб людей, докорінне поліпшення діяль-

ності органів державної влади і місцевого самоврядування. Підтримую позицію, що процес реформування повинен досягти формування сучасної державної та самоврядної кадрової політики – українською за своєю суттю, прогресивно-реформаторською за своїм характером, демократично-правовою за своєю професійно-функціональною орієнтацією та високодуховною з точки зору морально-етичних принципів [5].

Одним із найважливіших аспектів сучасної державної кадрової політики є виховання і підготовка нової генерації кадрів для органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування, вихованих на патріотичних національних традиціях, історичному національному та сучасному світовому досвіді державного і муніципального управління. Політика виховання кадрів націлена на поліпшення ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом активізації співпраці з населенням і розширенням видів, форм і обсягів державних і муніципальних послуг, поліпшення їх якості в різних галузях і сферах життєдіяльності територіальних громад і держави загалом.

Для територіальної громади було б найкраще, коли б такими людьми стали депутати місцевої ради, покликані відображати інтереси громади. Місцева рада в цьому випадку сама повинна мати високий інноваційний потенціал, бути готовою до змін і нововведень, працювати в напрямі вироблення чіткого стратегічного плану розвитку громади, бачення його майбутнього; вивчати й усвідомлювати її сильні та слабкі особливості, сприяти розвитку духу громади, почуття «ми – спільність» і корпоративної культури.

В різних державах світу застосовуються різні системи управління на місцевому рівні (в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць), на вибір яких впливають такі фактори, як: державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності та природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» та «штучні», національні та історичні особливості і традиції тощо.

В основу цих систем покладено різні принципи формування і підпорядкованості місцевих органів влади, їх взаємовідносини між собою та з центральними органами влади. Переконаний, що саме місцеві вибо-

ри дають змогу визначити шлях розвитку громади, з'ясувати, яких саме змін чекають її жителі. Слід зауважити, що громадяни довіряють тій владі, яка обрана чесно, без фальсифікацій результатів виборів. Інакше виборці втрачають довіру як до місцевої, так і до центральної влади, що породжує хаос у країні. Саме тому головне питання розвитку держави – як досягти чесних і прозорих виборів з метою формування легітимної і визнаної влади.

Світовий досвід свідчить, що виборче законодавство є надзвичайно динамічною частиною національного конституційного законодавства. Зміна виборчих правил притаманна перехідним суспільствам, яким є, зокрема, й українське. Виборче законодавство за своєю соціальною значимістю прирівнюється до конституцій держав, і саме навколо фактів проведення виборів та основних питань формування і реалізації виборчого законодавства розгортається та діє весь спектр суспільно-політичних сил.

Вважаю, що для формування органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні повинна застосовуватись виключно мажоритарна виборча система. Також доцільно підвищити вимоги до кандидатів на посади в системі органів місцевої публічної влади. Видається правильним розмежувати в часі місцеві та загальнодержавні вибори, що, в свою чергу, сприятиме збільшенню уваги жителів громади до процесу формування місцевої влади, крім того, значно ширше ці питання висвітлюватимуть державні та місцеві засоби масової інформації.

Запроваджена пропорційна виборча система при формуванні широкого кола органів місцевого самоврядування мала за мету впровадження власне політичної відповідальності місцевих органів влади перед територіальною громадою, перед виборцями. Україна сприйняла досвід сталих демократичних країн щодо впровадження широкого спектру політичних партій, які й повинні взяти на себе відповідальність за розвиток громади. Однак життя доводить неспроможність партій реалізовувати проекти місцевого та регіонального розвитку. Місцеві органи влади стають заручниками політико-правових конфліктів і непорозумінь на загальнодержавному рівні, що негативно впливає на їх авторитет і результативність роботи.

Світовий досвід свідчить, що виборче законодавство є надзвичайно динамічною частиною національного конституційного законодавства. Зміна виборчих правил притаманна перехідним суспільствам, яким є, зокрема, й українське. Виборче законодавство за своєю соціальною значимістю прирівнюється до конституцій держав, і саме навколо фактів проведення виборів та основних питань формування і реалізації виборчого законодавства розгортається та діє весь спектр суспільно-політичних сил.

Підсумовуючи, слід зазначити, що позитивний досвід перетворень країн Європейського Союзу свідчить про необхідність саме комплексного підходу до вирішення питань розвитку місцевого і регіонального самоврядування. Вважаю, реформування має відбуватися зі створенням самодостатньої територіальної громади; паралельно і послідовно слід йти шляхом трансформації адміністративно-територіального устрою, зокрема запровадження принципу «повсюдності» місцевого самоврядування, реалізація якого вимагає зміни територіальної основи місцевого самоврядування, що має здійснюватися не лише в межах адміністративних кордонів населених пунктів, а й на прилеглих до них територіях (наприклад, сільські, міські округи тощо).

Для ефективного функціонування демократичного інституту – місцевого само-

врядування – необхідно здійснити комплексне конституційно-правове забезпечення та розвиток державної місцевої та регіональної політики, державної програми підтримки місцевого самоврядування, місцевого та регіонального розвитку на основі принципів унітаризму та регіоналізму. Розвиток місцевої та регіональної демократії в Україні має розглядатися у контексті її європейського вибору, активізації зусиль на шляху європейської та євроатлантичної інтеграції. Це диктує необхідність прискорити проведення системних реформ, зокрема адміністративної та муніципальної, здійснення нової регіональної політики, трансформації адміністративно-територіального устрою на основі реалізації принципів Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування.

Література

1. Юридична енциклопедія / Редкол.: Ю.С. Шемшученко, Ф.Г. Бурчак та ін. – Том 5. (П-С). – К.: Вид. «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 2002. – 196 с.

2. Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. – Т 2. / За загальною редакцією Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 800 с.

3. Пояснювальний коментар до Європейської хартії місцевого самоврядування. (Російська версія) Страсбург – 1994.

4. Мартиненко П.Ф. Децентралізація у здійсненні державної влади як конституційний принцип в Україні. / Українсько-європейський журнал міжнародного та порівняльного права. Том. 1. – Вип. 2. – Зима-2001. – С. 23.

5. Колпаков В.М., Дмитренко Г.А. Стратегический кадровый менеджмент. Ч. 1: Учеб. пособие. – К: МАУП, 2002. – 280 с.

Влада як правова категорія: поняття, види та функції

Немає людської душі, яка вистоїть спокусу владою

Платон

Життя – це воля до влади

Ф. Ніцше

Увага до влади як правової категорії пов'язана з тим, що вона спроможна консолідувати суспільні і державні інститути в єдине політичне ціле, а також несе в собі можливість переборювати девіантні прояви, регулювати міжетнічні та міжконфесійні відносини, створювати передумови для вирішення істотних протиріч як у суспільстві, так і в сфері відносин: суспільство і природа, особистість і суспільство.



Оксана ДОМБРОВСЬКА,
кандидат
юридичних наук,
доцент кафедри
конституційного та
міжнародного права
Київського
національного
університету
внутрішніх справ

У результаті природного розвитку трансформаційних процесів в Україні відбулась актуалізація низки проблем, серед яких особливе місце зайняло питання влади.

Увага до влади як правової категорії пов'язана з тим, що вона спроможна консолідувати суспільні і державні інститути в єдине політичне ціле, а також несе в собі можливість переборювати девіантні прояви, регулювати міжетнічні та міжконфесійні відносини, створювати передумови для вирішення істотних протиріч як у суспільстві, так і в сфері відносин: суспільство і природа, особистість і суспільство.

Актуальність проблеми влади зростає через внутрішні суперечності, які відбуваються в Україні, у зв'язку з радикальними змінами суспільних і державних інститутів.

Перші дослідження влади розпочинаються ще в працях античних мислителів: Платона, Аристотеля, Марка Аврелія. Однак питання про специфіку влади було вперше сформульовано тільки в трактатах Аврелія Августина, Фоми Аквінського і Данте Аліґ'єрі.

Певні проблеми влади розглядаються в роботах українських науковців. Зокрема, у працях О. Бабкіної, В. Баркова, В. Бебика, В. Беха, В. Богданова, М. Головатого, В. Горбатенка, М. Кармазіної, І. Кресіної, А. Кудряченка, І. Кураса, Ю. Левенця, Т. Лященко, М. Михальченка тощо.

Однак дискусійними залишаються питання класифікації влади та її функції.

Метою цього дослідження є аналіз влади як правової категорії, з'ясування різновидів влади, а також виявлення її основних напрямів.

Заявлена мета забезпечує необхідність вирішити завдання, у формулюванні яких відобразилося авторське бачення проблеми:

- 1) узагальнюючи розвиток поглядів на владу, запропонувати власне розуміння влади;
- 2) дослідити історію розвитку основних ідей і концепцій влади;
- 3) здійснити авторське визначення різновидів влади;
- 4) визначити основні функції влади.

Влада як унікальний соціальний феномен історично передую державі й політиці. Вона йде коріннями в первісний устрій життя людей, закладається в самий фундамент елементарної організації їхнього життя й побуту, сходиться до первісної родини, роду, племені, до матріархату й патріархату.

Не випадково ще в IV столітті до н.е. Аристотель говорив про владу господаря й науку про владу господаря. У тому ж столітті в Китаї в «Книзі правителя області Шан» особливо підкреслювалася роль влади, а в Індії в «Артхашастрі» роз'яснювалося значення спеціалізованої науки – «вчення про державне керування» [4, с. 65]. Слід під-

креслити і той факт, що якщо в IV столітті до н.е. в існуючих тоді державах усвідомлювалася особлива роль державної влади, то про «політичну владу» взагалі не йшлося. І саме до цих часів сходять джерела необхідності переосмислення місця й ролі влади та політики.

Сьогодні потрібно сконцентрувати, упорядкувати, привести в наукову систему знання про владу і зробити їх надбанням наших сучасників в ім'я більш організованого, культурного, цивілізованого, забезпеченого та вільного життя.

В Енциклопедичному соціологічному словнику в статті «Влада» Л. Мамут обґрунтовано відзначає, що пильне вивчення різноманітних проблем влади незмінно супроводжує всю історію світової соціально-філософської й юридичної думки. В ході дослідження цієї проблематики висунуті всілякі, нерідко конкуруючі трактування генезису і природи влади, методики її аналізу, характеристики взаємозв'язків з іншими суспільними явищами. Розробка цільної розгорнутої наукової теорії влади, що адекватно описує і пояснює владу в усіх її частинах і аспектах, продовжує залишатися важливим актуальним завданням державознавців [13, с. 100].

Понад сто років тому В. Даль писав, що влада – це право, сила і воля над чимось, свобода дій і розпоряджень; начальствування; керування; начальство, начальник або начальники [3, с. 522].

Звертаючись до проблематики влади й згадуючи багатьох відомих її дослідників, В. Виноградов і Н. Головін пишуть, що феномен влади є, мабуть, найсуперечливішим і непередбаченим у суспільному житті. Її сутнісні характеристики охоплюють великий спектр фізичних, кольорових та інших гам: деспотична, авторитарна, демократична, «кривава», «коричнева», «тупа» влада, елітарна, бюрократична і т.ін. У самих цих визначеннях влади міститься та основна якість, що була визначальною в різні періоди розвитку конкретної держави. Англієць лорд Ектон пустив по світу крилату фразу: «Влада – це зло, абсолютна влада – зло абсолютне». М. Бакунін у категоричній формі проголосив, що влада завжди аморальна. Англійський соціолог Р. Мартін писав, що влада, як і любов, – це слово, що постійно використовується в повсякденній мові, інтуїтивно розуміється і рідко визначається.

Водночас влада – це порядок, збереження цілісності держави, її культури, традицій, забезпечення її життєдіяльності. Безвладдя загрожує будь-якому суспільству анархією, розвалом, занепадом. Правильно зазначив Р. Арон, що будь-яка влада здається крапкою під час відсутності влади [3, с. 52].

Більшість сучасних учених у найзагальнішому вигляді уявляють владу як здатність одних індивідів контролювати дії інших. Однак у вчених немає згоди в тому, як здійснюються відносини влади і який характер має цей контроль [6; 8; 9; 11; 12].

Правда, йдеться переважно про державну владу. Сама ж по собі система влади дуже широка. Крім влади закону (або диктатора), є влада духу, влада слова, влада моральної норми, влада людської потреби й інтересу, влада грошей і влада банків тощо. Саме все це і слугує потужним регулятором дій і поведінки людей, налаштування їх спокійного та благополучного життя в цивілізованому людському співіснуванні, або, навпаки, джерелом їхнього безладу і різноманітних перешкод. Разом з тим, суттєво, що всі ці влади належать до тієї сфери, де реальна регуляція людських взаємин відбувається повсякденно, і крім могутнього володаря – держави, за межами її потреб і можливостей.

Одне з найвідоміших визначень влади запропонував Макс Вебер. Він зазначав, що влада – це можливість для однієї людини або групи людей реалізувати свою власну волю в спільній дії навіть всупереч опору інших людей, що беруть участь у зазначеній дії [1, с. 150]. Таке визначення можна застосувати до відносин між двома партіями. Мається на увазі, що одна з них здійснює владу над іншою. Влада може бути заснована на застосуванні сили, пов'язана із займаною політичною посадою, успадкованим авторитетом або авторитетом статусу, як, скажімо, влада батьків над неповнолітніми дітьми, і з багатьма іншими факторами.

Що являє собою влада, коли йдеться про більші групи, наприклад, спільноти і суспільства? Талкотт Парсонс характеризує її як здатність суспільства мобілізувати свої ресурси заради досягнення поставлених цілей [7, с. 482]. Парсонс порівнює владу з грішми, оскільки вона також є одним із видів ресурсів. Крім того, влада – це дієвість системи, здатність приймати закони, під-

Можна класифікувати інтерпретації влади на дві великі групи: атрибутивні концепції, що трактують владу як атрибут, форму силового впливу, здатність суб'єкта нав'язувати свою волю, та реляційні, що пояснюють владу як соціальні відносини чи спілкування на різних комунікаційних рівнях.

тримувати порядок, захищати суспільство від ворогів [7, с. 479].

Як зазначав Н. Смелзер, незалежно від визначення влади, необхідно бачити різницю між владою і силою. Сила – це застосування фізичного впливу, щоб нав'язати свою волю іншим. Це більш вузьке поняття, ніж влада, оскільки влада може здійснюватися без застосування сили. Проте люди часто схильні ототожнювати силу і владу [10, с. 526].

Таким чином, можна класифікувати інтерпретації влади на дві великі групи: атрибутивні концепції, що трактують владу як атрибут, форму силового впливу, здатність суб'єкта нав'язувати свою волю, та реляційні, що пояснюють владу як соціальні відносини чи спілкування на різних комунікаційних рівнях.

Різноманітність визначень влади відображає складність та багатоаспектність цього явища. Кожна з дефініцій зазвичай акцентує увагу на тому чи іншому прояві влади.

Що стосується різновидів влади, то, враховуючи те, що це багатогранне явище, не існує єдиного критерію поділу влади. На нашу думку, можна виділити такі різновиди влади:

1. За суб'єктом владного впливу – влада батька (батьків), суспільства, держави, церкви; влада патріарха, Папи Римського, прима, імама; влада президента, парламенту, сенату, конгресу, уряду; влада партій тощо.

2. За формою державного правління – монархічна або республіканська.

3. За формою територіального устрою – унітарна, федеративна, конфедеративна.

4. За формою політичного режиму – демократична, авторитарна, тоталітарна.

5. За структурою правлячого суб'єкта – одноособова та поліархічна.

6. За способом отримання влади – виборна, спадкова, традиційна, узурпована, змішана.

7. За об'єктом владного впливу – влада над народом, над населенням, над націями, над громадянами.

8. За рівнем влади («поверхом») – влада в родині, фірмі, державі, міжнародна, планетарна тощо.

9. За соціальним типом – влада первісна, рабовласницька, феодальна, буржуазна, соціалістична, капіталістична.

10. За функціонуванням – політич-

на влада, що, переважно, так чи інакше пов'язана з політикою, і неполітична – економічна, правова, ідеологічна, влада в родинних та інших відносинах, у кланах, корпораціях тощо.

11. За формами прояву: примусова, комунікаційна, компетентна.

12. За поділом функцій влади – законодавча, виконавча, судова, президентська, контрольно-наглядова.

13. За правовими підставами здійснення – конституційна (офіційна, законна, легальна) та неконституційна (незаконна, нелегітимна, «тіньова», «телефонна», «кишенькова», корумпована).

14. За формами здійснення: панування, керівництво, керування, організація, контроль.

15. За рівнями влади – макровлада, мезовлада, мікровлада.

16. За дією в часі – постійна та тимчасова.

17. За наслідками – прогресивна, реакційна, гальмуюча, ефективна, неефективна, реальна, формальна тощо.

18. За ступенем обмеженості – абсолютно необмежена, відносно обмежена, обмежена.

19. За походженням – божественна, людська, природна.

20. За правовим статусом – суверенна та несuverенна (залежна, несамостійна).

21. За видами ресурсів, на яких заснована влада, – економічна, соціальна, культурно-інформаційна.

Цей перелік можна продовжувати нескінченно.

Наприклад, Локк виділяв такі види влади: абсолютна (необмежена), деспотична, божественна (бога), вища (більш висока), цивільна (людська), природна (природна), монархічна, обмежена, батьківська (батька), патріархальна, політична, справедлива й несправедлива, суверенна (верховна влада, панування), тиранічна, пана над рабом, посадової особи, чоловіка над дружиною (Адама над Євою, подружжя), правителя (урядова, державна), у державі (законодавча, виконавча), хазяїна над слугами, над життям і смертю іншого, над власним життям [5, с. 657].

Звертаючись до аналізу величезного теоретичного світу влади і ще більш всеохоплюючого світу самої практики влади в усіх її типах, видах і різновидах, ми бачимо неосяжні прояви влади в людському житті та незлічимі ідеї, уявлення, поняття, кон-

Звертаючись до аналізу величезного теоретичного світу влади і ще більш всеохоплюючого світу самої практики влади в усіх її типах, видах і різновидах, ми бачимо неосяжні прояви влади в людському житті та незлічимі ідеї, уявлення, поняття, концепції, доктрини, вчення, які відображають і характеризують владу.

цепції, доктрини, вчення, які відображають і характеризують владу.

Звернімося, нарешті, від рівня людини через рівень конкретної країни (минаючи стани, нації і класи) на рівень міжнародний, міждержавний.

Влада однієї держави над іншою – явище нерідке з давніх часів. Гнітючі маси одних людей панують над іншими масами, причому таке панування здійснюється від імені народу. Однак якщо навіть вийти на вершину піраміди владарювання, на рівень наддержави, то й це аж ніяк не влада десятків мільйонів її жителів, а влада досить вузького кола осіб – власників незліченних багатств і необмежених можливостей впливу і панування.

Звідси правомірний перехід до питання про те, яка ж саме ця влада.

Можна вказати низку вихідних підстав для характеристики влади:

а) кому належить, від кого виходить влада – цивільна вона або військова, федеральна або місцева, республіканська або міська, президентська або урядова, царська або князівська тощо;

б) з якої сфери життя вичленована влада (законодавча, виконавча, судова, економічна, ідеологічна, духовна, релігійна, народна, спадкова, традиційна тощо);

в) на кого спрямована влада – на населення всієї країни (на народ), на певні прошарки, групи людей, на які-небудь категорії населення (молодь, жінки, пенсіонери) тощо;

г) яка за якістю влада (сильна, розумна, міцна; слабка, формальна, безпринципна, тіньова, безконтрольна; реальна, уявна).

Функції влади – це коло діяльності влади та її напрямів; основні обов'язки, роль влади: організація, керування, контроль, прогнозування, виховання тощо. Якщо вдуматися в розуміння функцій влади, то правомірно скористатися близьким (але не тотожним) поняттям «владні функції». Це вироблені теорією і практикою та покладені на певних осіб і органи (організації) обов'язки, пов'язані з їх приналежністю до сфери влади, обслуговуванням і розвитком цієї сфери, її гуманізацією.

Таким чином, на нашу думку, до найважливіших, суспільно значущих функцій влади можна віднести наступні:

- панівна – забезпечення панування певних соціальних груп (класів) у суспільстві;

- охоронна – управління громадським життям людей, включаючи підтримку громадського порядку з позицій інтересів тих або інших соціальних груп;
- інституалізаційна – підтримка цілісності і єдності суспільства (інституалізація влади в спеціальні установи);
- захисна – виявлення обмежень і розв'язання конфліктів;
- координаційна – підтримка суспільного порядку та стабільності;
- регулююча – досягнення суспільної злагоди;
- функція примусу – примушення в ім'я соціально значущих цілей і збереження стабільності;
- управлінська – управління справами суспільства;
- комунікативна – забезпечення взаємозв'язку окремих людей, груп, класів, установ і організацій;
- контрольна – забезпечення дотримання соціальних норм, правил діяльності людей і соціальних груп у суспільстві. Контроль виконує також роль зворотного зв'язку, за допомогою якого влада стежить за тим, які наслідки має її управлінський вплив;
- інтеграційна – забезпечення об'єднання різних верств населення задля досягнення певних цілей;
- інформаційна – передача набутого досвіду владарювання.

Відповідно до завдань дослідження можна зробити наступні висновки.

1. Значимість концептуального аналізу влади зростає у зв'язку з необхідністю розмежування понять «влада», «вплив», «примус», «управління», «контроль», «панування», «авторитет», «контроль» тощо. Перераховані поняття покликані відображати різні форми соціальних зв'язків та види залежності людини від тих чи інших суспільних факторів – інших людей, правових та моральних норм, обставин, ідеологічного середовища тощо.

2. Влада (англ.: право керування – power, authority; панування – rule; грец. – kratos; лат. – auctoritas, imperium; нім. – macht; ісп. – poder; італ. – domino, potere; франц. – pouvoir; португ. – poderio; есперанто – potenco) у своїх головних значеннях – це:

а) здатність, право і можливість тих або інших осіб, органів, установ, систем розпоряджатися ким-небудь, чим-небудь; впливати на долі, поведінку та діяльність кон-

Значимість концептуального аналізу влади зростає у зв'язку з необхідністю розмежування понять, які покликані відображати різні форми соціальних зв'язків та види залежності людини від тих чи інших суспільних факторів – інших людей, правових та моральних норм, обставин, ідеологічного середовища тощо.

кретних людей, їх спільностей і інститутів за допомогою різного роду засобів – права, авторитету, волі, примусу;

б) державне, політичне, економічне, духовне та інше панування над людьми;

в) система відповідних державних або інших управлінських органів;

г) особи, органи, установи, наділені відповідними державними, адміністративними та іншими повноваженнями;

д) монарх, диктатор, полководець тощо, який одноосібно розпоряджається долями і життями багатьох людей.

3. У дослідженні лише в загальних рисах окреслено зміст багатозначного поняття влади, сформульовані тільки найбільш істотні, відправні, ключові визначення. Вони можуть уточнюватися й урізноманітнюватися. Це підтверджує і вітчизняна, і світова практика.

Література

1. Вебер М. Основные понятия стратификации // Социс. – 1994. – № 5. – С. 147–156.
2. Виноградов В.Д., Головин Н.А. Политическая социология. Учеб. пособ. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 1997. – 415 с.
3. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. – Т. I. – М.: Терра – Книжный клуб, 1998. – 1052 с.
4. История политических и правовых учений / Под ред. Нерсесянца В.С. – М., 2001. – 736 с.
5. Локк Дж. Соч.: В 3 т. / Пер. с англ. и лат. – М.: Мысль, 1988. – Т. 3. – 721 с.
6. Капустіна Н.Б. Реалізація сучасних уявлень про владу: суперечності та шляхи їх подолання // Актуальні проблеми держави і права. – Випуск 18. – Одеса: Юр. літ., 2003. – С. 687–690.
7. Парсонс Т. О понятии «политическая власть». // Антология мировой политической мысли: В 4 т. – М., 1997. – Т. 2. – С. 479–486.
8. Саверенчук О.В. Феномен власти. Особенности его трансформации к социальным условиям // Вісник Луганської академії внутрішніх справ. – Луганськ, 2003. – Вип. 3. – С. 18–26.
9. Сиренко В.Ф. Интересы и власть: Монография. – К.: Оріяни, 2006. – 534 с.
10. Смелзер Н. Социология / Пер. с англ. – М.: Феникс, 1994. – 688 с.
11. Фролов С.С. Социология. – М.: Наука, 1994. – 360 с.
12. Чиркин В.Е. О публичной власти (Постановка проблемы) // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 8–15.
13. Энциклопедический социологический словарь / Под общ. ред. Г.В. Осипова. – М.: ИСПИ РАН, 1995. – 857 с.

Інститут глави держави в Україні 1917–1921 років

Володимир СУХОНОС,

кандидат юридичних наук, доцент,

*професор кафедри державно-правових дисциплін ВНЗ «Українська академія
банківської справи Національного банку України» (м. Суми)*

Одним із головних напрямів становлення та розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави є визначення ролі і місця глави держави у механізмі здійснення державної влади. Інститут глави держави в Україні має бути не лише гарантом конституційних засад і державного ладу, а й стати інтеграційним інститутом у системі органів державної влади.

Сформований у відповідності до Конституції України та чинного законодавства, інститут глави держави не лише став відображенням суспільних відносин, що склалися в 1992–1996 роках, а й врахував міжнародний досвід функціонування подібних інститутів державної влади. Різні точки зору, що існують у науковій літературі та політичному житті навколо інституту глави держави, свідчать про певну дискусійність. Однак кількість наукових праць, які, тією чи іншою мірою, стосуються цього інституту, поки що досить обмежена, і далеко не завжди вони мають фундаментальний характер. Так, зокрема, ще до Жовтневої революції 1917 року вчені здебільшого досліджували окремі елементи функціонування та формування інституту монарха¹ або розглядали главу держави виключно як главу виконавчої влади². За радянських же часів інститут глави держави або взагалі розглядався як елемент, притаманний виключно бур-

жуазним державам³, або ж досліджувався крізь призму особливостей окремого регіону⁴. Проте вже наприкінці існування СРСР з'явилися праці, що інакше аналізували інститут глави держави. Зокрема, з появою в СРСР інституту президента країни, з'явилися праці, що аналізували означену категорію. Як приклад, можна назвати дослідження Е. Георгіяна, Б. Лазарева, В. Чернеги, З. Черніловського⁵ та ін.

У пострадянську добу деякі концептуальні засади, напрями і тенденції розвитку окремих інститутів механізму держави також стали об'єктом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних учених, про що свідчить низка монографічних досліджень, конференцій, наукових семінарів та «круглих столів» останніх років. Різні аспекти інституту глави держави досліджували українські та російські правознавці – Ю. Коломієць, В. Погорілко, Н. Сахаров, С. Сergyоїна, В. Чиркін, В. Шаповал⁶ та ін. Серед українських науковців помітні різні підходи до характеристики цього інституту і, насамперед, його місця у конституційно визначеному механізмі здійснення державної влади. Все це зумовило необхідність комплексного теоретичного дослідження цього інституту та порівняння правових засад з практикою їх реалізації, враховуючи досвід зарубіжних країн та численні спроби

¹ Тихомиров Л.А. Монархическая государственность / Л.А. Тихомиров – М.: Айрис-Пресс, 2006. – 672 с.; Алексеев А.С. Безответственность монарха и ответственность правительства / А.С. Алексеев. – М.: Типография Товарищества И.Д. Сытина, 1907. – С. 71 с.; Його ж. К вопросу о юридической природе власти монарха в конституционном государстве / А.С. Алексеев. – Ярославль: Типография губернского правления, 1910. – 121 с.

² Мижув П.Г. Глава государства. Организация высшей исполнительной власти в главных странах современного мира. / П.Г. Мижув – СПб.: Типография Альтшулера, 1906. – 92 с.

³ Мишин А.А. Центральные органы власти буржуазных государств / А.А. Мишин; Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. – М.: МГУ, 1972. – С. 9–51.

⁴ Каминский С.А. Институт монархии в странах Арабского Востока / С.А. Каминский. – М.: Главная редакция восточной литературы издательства «Наука», 1981. – 152 с.

⁵ Георгиян Э. Институт президентской власти в современном мире / Э. Георгиян // Социалистическая законность. – 1991. – № 11. – С. 68–72. Його ж. Статусы президентов / Э. Георгиян // Социалистическая законность. – 1991. – № 12. – С. 55–57. Лазарев Б.М. Президент СССР / Б.М. Лазарев // Государство и право. – 1990. – № 7. – С. 3–14. Його ж. Об изменениях в правовом статусе Президента СССР / Б.М. Лазарев // Государство и право. – 1991. – № 8. – С. 32–44. Чернега В.Н. Политический кризис и усиление президентской власти во Франции: размышления над опытом / В.Н. Чернега // Конституционный вестник РСФСР. – 1991. – № 5. – С. 67–76. Черниловский З.М. Институт президентуры в свете исторического опыта / З.М. Черниловский // Государство и право. – 1991. – № 6. – С. 110–117.

⁶ Коломієць Ю.М. Інститут глави держави в системі вищих органів влади і управління зарубіжних країн / Ю.М. Коломієць. – Х.: Основа, Університет внутрішніх справ, 1998. – 245 с.; Погорілко В.Ф. Інститут президентства в Україні / В.Ф. Погорілко // Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи: Монографія / ред. Ю.С. Шемшученко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – С. 113–134; Сахаров Н.Л. Інститут президентства в сучасному світі. – М., 1994. – 176 с.; Сergyоїна С. Сутність інституту глави держави та його еволюція у світовій державно-правовій практиці / С. Сergyоїна // Вісник академії правових наук України. – 2000. – № 4. – С. 54–65; Чиркін В.Е. Президентская власть / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 15–23; Шаповал В.М. Президент у механізмі здійснення державної влади / В.М. Шаповал. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 1995. – 30 с.

вдосконалення відповідних правових норм у ході реформування політичної системи самої України. Тому мета нашого дослідження полягатиме у дослідженні історії розвитку інституту глави держави в період існування першої Української держави 1917–1921 років.

Для реалізації цієї мети слід вирішити наступні взаємопов'язані дослідницькі завдання: по-перше, загально охарактеризувати державну ситуацію на території сучасної України, що склалася у 1917–1921 роках; по-друге, проаналізувати особливості статусу глави держави доби Центральної Ради – гетьманату – Директорії; по-третє, дослідити особливості статусу глав держав, що існували на території сучасної України в часи громадянської війни 1918–1921 років.

Лютнева буржуазно-демократична та Велика Жовтнева соціалістична революції, по суті, дали змогу вперше утворити незалежну Українську державу, лідерами якої в різні часи були М. Грушевський, П. Скоропадський, С. Петлюра.

Фактично ж саме це дає можливість нам вказати, що в своєму розвитку Українська держава початку ХХ століття пройшла чотири основні етапи: період правління Центральної Ради; період гетьманату; період Директорії; радянський період.

Щоб дослідити інститут глави держави в період УНР, який передував гетьманату, слід з'ясувати три основні питання: по-перше, що таке Українська Народна Республіка; по-друге, що таке Центральна Рада і, по-третє, яку посаду займав М. Грушевський.

Так, історія України наголошує на тому, що спочатку Центральна Рада була громадсько-політичним центром, що була створена українськими самостійниками (прихильниками негайного проголошення української незалежності) на чолі з адвокатом М. Міхновським. Практично водночас з цим створюється Товариство Українських Поступовців. У результаті їх об'єднання утворилася Українська Центральна Рада, головою якої було обрано професора М. Грушевського. На цілком слушну думку доктора філософських наук О. Мироненка, Українська Центральна Рада була таким собі «передпарламентом» або «перехідною представницькою демократичною інституцією»⁷. 10 червня 1917 року вона ухвалила свій

Перший Універсал, який проголосив ідею територіальної автономії в Україні: «Хай Україна буде вільною. Не одділяючись від усієї Росії, не розриваючи з державою російською, хай народ український на своїй землі має право сам порядкувати своїм життям»⁸. Фактично те ж саме було проголошено Другим Універсалом: «Ми, Центральна Українська Рада, стоячи як все, за тим, щоб не відривати України від Росії та щоб разом з усіма її народами змагати до піднесення й розвитку цілої Росії та до єдності її демократичних сил»⁹. Уже після більшовицького перевороту (Великої Жовтневої соціалістичної революції) Центральна Рада, яка згідно з Другим Універсалом стала «...єдиним найвищим органом революційної демократії України»¹⁰, видала Третій Універсал, яким також підкреслювався автономний характер УНР: «Не відділяючись від Російської Республіки й зберігаючи єдність її»¹¹.

І лише в січні 1918 року було видано Четвертий Універсал, яким проголошувалось: «Віднині Українська Народна Республіка стає самостійною, від нікого незалежною, вільною, суверенною Державою Українського Народу»¹². Цей документ з'явився внаслідок агресії більшовицької Росії проти України. З цього приводу М. Грушевський писав: «Раніше український народ мав діло з бюрократією й правительством, від котрого в якійсь мірі ще могло відмахуватись великоруське громадянство. Тепер ми самим очевидним способом маємо боротьбу самих народів – великоруського й українського. Один наступає, другий борониться. Історія сих двох «братніх народів» вступила в стадію, про котру оповідає біблійна історія перших братів: «І спитав Бог: Каїне, де твій брат Авель?»¹³.

Фактично саме з часів Четвертого Універсалу Україна перетворюється на державу. До цього ж вона, наголошуючи на своєму автономному статусі, формально знаходилася у складі Росії. Саме тому не можна говорити про главу держави, адже як такої держави в УНР не було. З часів же Четвертого Універсалу з'являється держава, представницьким органом якої стає Українська Центральна Рада¹⁴. Її очолив М. Грушевський.

Сьогодні в Україні серед істориків та правників існує дві точки зору на статус останнього. Так, український правознавець І. Музика¹⁵ та академік НАН України М. Жулинський¹⁶ наголошують на тому, що

⁷ Український парламентаризм: минуле і сучасне / [Шемшученко Ю.С., Мироненко О.М., Погорілко В.Ф. та ін.]; за ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Парламентське видавництво, 1999. – С. 91.

⁸ Перший Універсал Української Центральної Ради // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / ред. Ю.С. Шемшученко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – С. 31.

⁹ Другий Універсал Української Центральної Ради // Там само. – С. 35.

¹⁰ Там само. – С. 35–36.

¹¹ Третій Універсал Української Центральної Ради // Там само. – С. 38.

¹² Четвертий Універсал Української Центральної Ради // Там само. – С. 44.

¹³ Грушевський М. На порозі нової України // Вивід прав України / М. Грушевський, І. Франко, М. Костомаров та ін.; ред. М.П. Парцей – Львів: МП «Слово», 1991. – С. 108.

¹⁴ Четвертий Універсал Української Центральної Ради // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / ред. Ю.С. Шемшученко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – С. 44.

¹⁵ Музика І.В. Грушевський / І.В. Музика // Юридична енциклопедія: у 6 т. Т. 1: А-Г / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К.: Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. – С. 654.

¹⁶ Жулинський М. Україна для мене найдорожча за все / М. Жулинський // Президент – The President – 1999. – № 2. – С. 8.

М. Грушевський був Президентом УНР. Водночас академік НАН України Ю. Шемшученко вважає, що за своїм статусом до поста президента більш близьким є пост гетьмана України¹⁷. На нашу думку, більш правим є саме Ю. Шемшученко, адже ані Четвертий Універсал, ані «Статут про державний устрій, права і вольности Української Народної Республіки» – своєрідна Конституція УНР, не передбачали посади Президента. На думку ж М. Жулинського, саме «...наявність посади Президента Української Народної Республіки відкрила б шлях до зміцнення порядку і дисципліни через сильну виконавчу владу»¹⁸. М. Грушевський же з суто формальних причин не був Президентом УНР, хоча й здійснював повноваження глави держави. Ці повноваження, згідно з Конституцією УНР, належали Голові Всенародних Зборів, який відповідно до п. 35 «...сповняє всі чинності, зв'язані з представництвом Республіки»¹⁹. Пунктом 23 Конституції УНР передбачалося: «Верховним органом УНР являються Всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу владу в УНР і формують вищі органи виконавчої і судової влади УНР»²⁰. Фактично Всенародні Збори повинні були стати українським парламентом, а їх Голова – спікером, який, окрім іншого, представляє УНР за межами країни. Саме тому можна сказати, що главою Української держави за часів правління Центральної Ради був спікер парламенту.

Проте, як відомо, Конституція УНР так і не набрала чинності внаслідок перевороту гетьмана П. Скоропадського.

28 квітня 1918 року німецьким військовим командуванням були заарештовані обвинувачені у викраденні банкіра Доброго заступник міністра закордонних справ В. Любинський та директор департаменту внутрішніх справ В. Гаєвський²¹. Арешт відбувся прямо під час засідання Центральної Ради. Як згадують очевидці, Михайло Грушевський, відчувши, що розгарячений бундівець М. Рафес перевищив регламент, звернувся до останнього: «Ваш час вичерпано». Саме цієї миті до залу увійшов невеличкий загін німецьких солдат на чолі з офіцером. Почулася ламана російська мова: «За наказом німецького командування оголошую всіх присутніх заарештованими. Руки вгору!» Солдати наставили гвинтівки на членів Центральної Ради, на головуючого...

М. Рафес на трибуні замовк, повільно піднімаючи руки, встали з місць усі присутні. Михайло Грушевський не піднявся і руки вгору не підніс. Мовчки дивився, як німецькі солдати робили обшук, як заарештовували й виводили із зали директора департаменту внутрішніх справ В. Гаєвського і заступника міністра закордонних справ В. Любинського²².

Скориставшись арештом зазначених урядовців і тим фактом, що сама Центральна Рада була неспроможною вчиняти опір, П. Скоропадський в ніч з 28 на 29 квітня 1918 року наказав сконцентрувати наявні сили і захопити урядову дільницю на Липках: військове міністерство, МВС, державний банк. Незважаючи на брак сил, переворот відбувся. 29 квітня 1918 року П. Скоропадського було проголошено гетьманом України. З цього приводу уряд гетьманату видав грамоту «До всього українського народу», де було сказано: «Бувше Українське Правительство не здійснило державного будування України, позаяк було зовсім не здатне до цього. Бешкети та анархія продовжуються на Україні, економічна розруха і безробіття збільшуються і розповсюджуються з кожним днем і врешті до багатішої колись-то України встає грізна мара голоду. При такому становищі, яке загрожує новою катастрофою Україні, глибоко сколихнуло всі трудові маси населення, які виступили з категоричним домаганням негайно збудувати таку Державну Владу, яка здібна була б забезпечити населенню спокій, закон і можливість творчої праці. Як вірний син України я вирішив відкликнутись на цей поклик і взяти на себе тимчасово всю повноту влади. Цією грамотою я оголошую себе Гетьманом всієї України»²³.

Можна сказати, що саме з цього періоду в Україні розпочинається формування інституту глави держави.

Услід за «Грамотою...» були прийняті «Законопроєкти про тимчасовий державний устрій України», один з яких – про гетьманську владу. Так, зокрема, «Законами...» передбачалося, що: «Влада управління належить виключно до Гетьмана України в межах всієї Української Держави». При цьому, «Гетьман стверджує закони і без його санкцій ніякий закон не може мати сили». Крім того, проголошувалось, що гетьман є «...вищий керівничий всіх зносин Української Держави з закордонними» та «...Верховний Воєвода Української Армії і Фльоти»²⁴. Надавалося геть-

¹⁷ Шемшученко Ю.С. Президент України / Ю.С. Шемшученко // Юридична енциклопедія: у 6 т. Т. 5: П-С / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К.: Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2003. – С. 65.

¹⁸ Жулинський М. Україна для мене найдорожча за все / М. Жулинський // Президент – The President – 1999. – № 2. – С. 8.

¹⁹ Статут про державний устрій, права та вольности Української Народної Республіки (Конституція УНР) // Конституційні і конституційні акти України. Історія і сучасність / ред. Ю.С. Шемшученко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – С. 53.

²⁰ Там само. – С. 52.

²¹ Волга В.О. Державний переворот. Міф-можливість-реальність / В.О. Волга. – К.: Нора-Друк, 2003. – С. 105.

²² Жулинський М. Україна для мене найдорожча за все / М. Жулинський // Президент – The President – 1999. – № 2. – С. 8–9.

²³ Грамота до всього українського народу (29 квітня 1918 р.) // Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб. / ред. В.Д. Гончаренко; Мін-во освіти і науки України, Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – С. 304.

²⁴ Закони про тимчасовий державний устрій України // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / ред. Ю.С. Шемшученко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – С. 62.

манові і право помилювання засуджених.

Фактично цими «Законами...» було закріплено режим особистої влади гетьмана Павла Скоропадського, на думку якого країна «...може бути врятована лише диктаторською владою, лише волею однієї людини можна повернути до нас порядок, вирішити аграрне питання та провести ті демократичні реформи, які є так необхідними для країни», і ще: «...для формування нових, більш здорових засад у нашому житті це може бути зроблене шляхом одноосібної влади, що опирається хоча б на малу силу, але все ж таки силу. Іншого шляху у нас немає й не буде ще досить довго. Усі ці наради різних суспільних об'єднань, усі ці розрізнені дії окремих військових начальників, що змовляються між собою, ніякого позитивного результату не можуть мати»²⁵.

Проте, незважаючи на явно диктаторський характер влади Скоропадського, досить цікавими були два повноваження гетьмана, які згодом могли б йому дозволити створити в Україні якийсь із варіантів парламентарної форми правління (як монархії, так і республіки): призначення «Отамана Ради Міністрів», затвердження та скасування персонального складу уряду (п. 3 Законів...) ²⁶ та «скріплення своїм підписом Отаманом чи Міністром наказів чи розпоряджень Гетьмана» (п. 8 Законів...) ²⁷.

Сам Скоропадський вважав, що лідери Української Центральної Ради, які недооцінювали роль тяжкої поточної праці державного апарату, «...дійсно вважали, що з оголошенням у Центральній Раді самостійної України Українська держава стане беззаперечним фактом. Для них українська вивіска була вже чимось, що вони вважали непорушним. Уся діяльність Центральної Ради, якщо можна так сказати, була спрямована до зовнішнього, до посилення українства для ока, мало піклуючись про його внутрішній, серйозний культурний розвиток»²⁸.

Як відомо, після перевороту було здійснено три спроби сформувати уряд П. Скоропадського. Першою спробою була діяльність протягом одного дня отамана Ради Міністрів М. Устимовича. Спроба виявилася невдалою і 30 квітня 1918 року отаманом став відомий юрист М. Василенко. Проте його спроба залучити до уряду провідних національних чи лівих лідерів не знайшла підтримки серед партійних лідерів України²⁹. Саме тому втретє уряд формувався не на партійній, а на професійній основі. Його отаманом став Ф. Лизогуб. Уряд не користувався популярністю серед сучасників. Більше того, аналізуючи прізвища міністрів, їх дореволюційні звання і посади чи

партійну приналежність, супротивники Скоропадського наголошували: українців там не було³⁰. Але, на нашу думку, правим є біограф гетьмана Г. Папакін, який вказав, що «...насправді там не було українських соціалістів, котрі, замість переговорів з прем'єрами гетьмана, бігали до німецького штабу, сподіваючись на його вплив на Скоропадського»³¹. Таким чином, до гетьманського уряду Ф. Лизогуба увійшли талановиті адміністратори, і за кілька місяців в Україні було відновлено діяльність адміністративного апарату, проголошено принцип недоторканності приватної власності та відкинута ідея про культурну автономію. Вправна ж зовнішня діяльність Скоропадського привела до того, що Україну як незалежну державу визнали 12 країн (за часів Центральної Ради таке визнання вона отримала лише від 3 держав). В середині країни було засновано 150 нових гімназій, відкрито три нових університети: у Києві, Катеринославі та у Кам'янець-Подільському. Було засновано національний архів і бібліотека в 1 млн томів. 14 листопада 1918 року було створено Академію наук України на чолі з основоположником теорії ноосфери В. Вернадським. І, нарешті, саме Скоропадському вдалося створити першу регулярну українську армію й довести її до 60 тисяч вояків³². Але проголошення Скоропадським 15 листопада 1918 року Акта федерації про об'єднання України з не-більшовицькою Російською державою стало поштовхом до повстання селянської опозиції на чолі з С. Петлюрою, який створив колегіального главу держави в Україні – Директорію, повернувши з небуття назву воїнів – «гайдамаки» та військове звання «отаман», присвоївши собі звання Головного отамана³³. І хоча повстання вдалося, його наслідки були здебільшого негативними через вторгнення більшовиків.

Проте за час свого існування Директорія встигла прийняти чергову «Конституцію» – «Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці», що був затверджений Радою Народних Міністрів УНР 12 листопада 1920 року. Вказаним «Законом...» проголошувався поділ влади між органом законодавчої влади (очевидно, Державною Народною Радою), вищим органом виконавчої влади (Рада Народних Міністрів) та колективним главою держави УНР (Директорія). Останньому була присвячена глава II «Закону...». Так, зокрема, проголошувалось, що Директорія в особі її Голови затверджує закони та міжнародні договори, ухвалені Державною

²⁵ Скоропадський П. Воспоминания. Конец 1917 года по декабрь 1918 года / П. Скоропадский. – Киев – Филадельфия, 1995. – С. 174.

²⁶ Закони про тимчасовий державний устрій України // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / ред. Ю.С. Шемшученко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – С. 62.

²⁷ Там само. – С. 63.

²⁸ Скоропадський П. Цит. праця. – С. 134.

²⁹ Папакін Г.В. Павло Скоропадський: патріот, державотворець, людина. Історико-архівні нариси / Г.В. Папакін. – К., 2003. – С. 64.

³⁰ Лотоцький А.Л. Історія України для дітей / А.Л. Лотоцький; Книгозбірня «Просвіти». – Львів: Фенікс, 1990. – С. 226.

³¹ Папакін Г.В. Цит. праця. – С. 64.

³² Удовик С.Л. Глобалізація: семиотическіе підходи / С.Л. Удовик. – М.: Рефл-бук, К.: Ваклер, 2002. – С. 146.

³³ Аблицов В. Гетманат / В. Аблицов // Голос України. – 2002. – 26 октября. – С. 7.

Народною Радою; рішення Ради Народних Міністрів про призначення та звільнення. Крім того, вона в особі Голови видає акти «амністії та помилування», представляє УНР за кордоном і формує уряд³⁴.

Однак уперше колегіальну форму глави держави в Україні на конституційному рівні закріпили українські більшовики в Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки, що була прийнята 14 березня 1919 року III Всеукраїнським з'їздом Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. Цей орган, так само, як і в Радянській Росії, отримав назву: «Центральний Виконавчий Комітет Рад», хоча в Україні він звався Всеукраїнським. ВЦВКР і був вищим органом влади в радянській Україні в період між з'їздами Рад³⁵. Проте 22 грудня 1919 року дія Конституції була фактично призупинена після утворення тимчасового Всеукраїнського революційного комітету, на який була покладена вся повнота «...політико-адміністративної влади в Україні»³⁶.

Крім Української Народної Республіки та Української Соціалістичної Радянської Республіки, на території сучасної України існувало, принаймні, ще три державних утворення: Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР) з центром у Львові та Івано-Франківську, врангелівська Південна Росія з центром у Севастополі та «Селянська Радянська Республіка» з центром у Гуляй-Полі.

Аналізуючи державно-правове становище ЗУНР, слід мати на увазі, що так само, як і УНР, вона не мала у своєму державному апараті посади глави держави. Як відомо, спочатку на території Австро-Угорщини було утворено своєрідний аналог Центральної Ради УНР, що отримав назву «Українська Національна Рада». 9 листопада 1918 року вона сформувала уряд – Державний секретаріат на чолі з К. Левицьким. У складі уряду було 14 секретарств (свого роду міністерств), які очолювалися державними секретарями. Проте, не маючи офіційного глави держави, ЗУНР фактично надала такі повноваження колегіальній структурі – Президії Української Національної Ради, яка представляла Раду в період між її сесіями. Тобто можна вказати на те, що в ЗУНР так само, як і в УРСР, існу-

вав колегіальний глава держави. Очолював же вказану Президію Є. Петрушевич³⁷. Інститут глави держави також не проголошувався і «Тимчасовим Основним Законом», що був прийнятий 13 листопада 1918 року. 4 січня 1919 року було створено Виділ (комітет) Національної Ради, якому згідно з §2 відповідного закону надавалося право: «а) іменувати членів правительства; б) приймати й уділяти їм демісії; в) виконувати право амністії й аболіції, а то на внесення Державного Секретаріату судівництва. В справах військового судівництва може Виділ Української Національної Ради перенести право виконання амністії на Раду Державних секретарів; г) іменувати начальників верховних державних урядів цивільних та військових; д) удостоювати й сповіщувати закони»³⁸. На цілком слушну думку професора Б. Тищика, Виділ Української Національної Ради «...виконував функції колегіального глави держави»³⁹. Щодо Президента Української Національної Ради ЗУНР, то, на нашу думку, він виконував виключно функції головування на засіданнях Виділу, а тому на той момент не мав самостійного статусу, а отже, не був главою держави в ЗУНР. Лише 9 червня 1919 року, в критичний момент існування ЗУНР, Українська Національна Рада створила одноосібного главу держави, призначивши Є. Петрушевича диктатором ЗУНР⁴⁰.

Свою специфіку мала й «Селянська Радянська республіка», лідером якої був Нестор Махно. Ця суперечлива фігура оцінювалася по-різному ще з часів громадянської війни. Так, відомий більшовик С. Аралов називав феномен системою «...отаманства та батьковщини»⁴¹. Сучасні ж українські мислителі, навіть визнаючи таланти та здібності Н. Махна, проте відносять його на периферію боротьби, відмовляючи йому в праві вважатися однією із сторін громадянської війни: «Периферія дала цілий ряд низових провідників – свого роду феноменальних людей. Нестор Махно, наприклад, був надзвичайно здібний керівник, але при досить низькому інтелекті й повній відсутності будь-якого конструктивного суспільного ідеалу»⁴². Проте, сам Н. Махно у своїх спогадах чітко висловлюється щодо свого ідеалу радянської влади: «Влада Рад на місцях – це, за селян-

³⁴ Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / ред. Ю.С. Шемшученко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – С. 79.

³⁵ Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки // Там само. – С. 71–72.

³⁶ Тимчасове положення Всеукраїнського революційного комітету про організацію радянської влади в Україні (22 грудня 1919 р.) // Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб. / ред. В.Д. Гончаренко; Мін-во освіти і науки України, Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – С. 367.

³⁷ Історія держави і права України: Підручник: у 2 т. Т. 2 [Гончаренко В.Д., Рогожин А.Й., Святоцький О.Д. та ін.]; за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина; Мін-во освіти і науки України, Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого; Академія правових наук України. – К.: Ін Юре, 2000. – С. 114.

³⁸ Закон про Виділ Української Ради (4 січня 1919 р.) // Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб. / ред. В.Д. Гончаренко; Мін-во освіти і науки України, Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – С. 343.

³⁹ Історія держави і права України: Підручник: у 2 т. Т. 2 [Гончаренко В.Д., Рогожин А.Й., Святоцький О.Д. та ін.]; за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина; Мін-во освіти і науки України, Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого; Академія правових наук України. – К.: Ін Юре, 2000. – С. 121.

⁴⁰ Україна 1917–1992: довідник / упоряд. М. Читальник. – К.: Т-во «Знання» України, 1993. – С. 15.

⁴¹ Аралов С.І. Ленин вёл нас к победе: Воспоминания / С.И. Аралов. – М.: Политиздат, 1989. – С. 138.

⁴² Кремень В.Г. Україна: альтернативи поступу (критика історичного досвіду) / Кремень В.Г., Табачник Д.В., Ткаченко В.М. – К.: ARC-UKRAINE, 1996. – С. 211.

ським світоглядом, означає, що уся влада і в усьому повинна ототожнюватись безпосередньо із свідомістю та волею трудящих; що сільські, волосні або районні Ради робочо-селянських депутатів є не більше й не менше, як одиниці революційного поєднання та господарського самоврядування»⁴³. Отже, у Н. Махна був свій суспільний ідеал. Інша річ, що, як цілком слушно стверджує російський дослідник В. Голованов: «Махновщина... не могла реалізувати... свою, хоча й невеличку, конструктивну програму, не маючи на це ані матеріальних засобів, ані людей, ані (як би це зверхньо не звучало) духовної сили»⁴⁴.

Н. Махно розпочинав як голова місцевого селянського союзу у Гуляй-Полі. Потім він став першим головою Гуляй-Польської Ради робочих та селянських депутатів, а в червні, після початку заколоту генерала Л. Корнилова – головою комітету врятування революції. Саме тоді в нього виникла ідея заміни донських козаків своїми гуляйпольцями. На думку М. Сацкова, такий крок міг привести до створення своєрідної військової громади, яка, «...маючи певні вольності та пільги, могла б захистити кордони нової революційної держави»⁴⁵. 25 вересня 1917 року Н. Махно підписав декрет Ради про націоналізацію всієї землі в повіті та поділі її між селянами. Тобто фактично Махно реалізував ідею Жовтневої революції достроково⁴⁶. У 1918 році Махно розпочинає боротьбу як із білими, так і з націоналістичними силами України. Тоді махновці формально входили до складу Задніпрянської радянської дивізії Українського фронту, хоча й зберігали права повної автономії (вибірність командирів, анархістська ідеологія та боротьба під чорними знаменами анархії). А найголовніше – на території махновців накази більшовиків не виконувались, і створення адміністративно-карних структур (НК, ревкомів, продзагонів) Махно на своїй території не дозволяв. «Махновія» була державою у державі. Тут відбувався експеримент побудови анархістського суспільства⁴⁷. У липні 1919 року Махно, оголошений більшовиками «ворогом революції», об'єднався з Н. Григор'євим. Між ними були розподілені обов'язки: Махно став головою Повстанської ради (свого роду диктатором), а Григор'єв – командуючим військами⁴⁸. Наприкінці 1919 року бригада «імені батьки Махна» розрослася до армії. Сам Махно та всі його організації формально підкорялися революційній військовій раді армії, яку очолював анархіст В. Волін. І хоча насправді всім керував Махно, який у раді лише затверджував свої

рішення, однак і вона мала самостійний статус. Армія імені батьки Махна була ліквідована протягом 1920–1921 років, коли виступила проти заходів більшовицької влади щодо продрозверстки.

Аналіз вищевикладеного дає змогу стверджувати, що хоча Махно і контролював велику територію та мав у підлеглих колосальну кількість осіб, проте формально він ніколи не був главою держави. Це, на нашу думку, можна пояснити тим, що сам Махно був анархістом, а отже, відкидав ідею держави як такої.

Зовсім інша річ – Петро Врангель. 20 березня 1920 року генерал А. Денікін звернувся до голови військової ради А. Драгомирова з листом: «Вельмишановний Абрам Михайлович! Три роки російської смуги я вів боротьбу, віддаючи їй усі свої сили та несучи владу, немов тяжкий хрест, що був наданий мені долею. Бог не благословив успіхом військ, якими я керував. І хоча віра у життєздатність армії та у її історичний покликомно ще не втрачена, проте внутрішній зв'язок між вождем та армією було перервано. І я не в змозі вже більше вести її. Пропоную військовій раді обрати більш достойного, якому я передам владу та командування»⁴⁹. Члени військової ради запропонували кандидатуру барона П. Врангеля, і 4 квітня Денікін видав свій останній наказ: «Генерал-лейтенант барон Врангель призначається головнокомандувачем збройними силами Півдня Росії»⁵⁰. Призначення Врангеля головнокомандувачем усіма збройними силами на Півдні Росії було затверджено указом сенату від 4 квітня 1920 року з визнанням за ним всієї повноти влади без обмежень.

Своїм першим кроком Врангель створив генеральний штаб, до якого увійшли генерали П. Кутепов, Я. Слащов та ін. 9 квітня Врангель прийняв рішення про створення при головнокомандуючому цивільного управління в складі таких відомств: внутрішніх справ, землеробства, торгівлі і шляхів, фінансів, закордонних справ, юстиції. На чолі уряду був поставлений колишній царський міністр О. Кривошеїн. 11 квітня того ж року Врангель опублікував наказ, у якому зазначалося, що він – правитель Півдня Росії і головнокомандуючий його збройними силами, який уособлює необмежену воєнну та цивільну владу⁵¹. На своїй території П. Врангель намагався як проводити деякі реформи, зокрема аграрну, так і боротися з більшовицьким підпіллям.

⁴³ Махно Н. Под ударами контрреволюции (апрель – июнь 1918 года) // Н. Махно // Московский комсомолец. – 1990. – № 56. – С. 3.

⁴⁴ Голованов В. Батя Махно или оборотень гражданской войны // В. Голованов // Литературная газета. – 1989. – 8 февраля. – С. 13.

⁴⁵ Сацков Н.Я. Разрушающая и созидаящая роль идеи к Третьему Тысячелетию Христовой Эры // Н.Я. Сацков. – К.: Институт праксеологии, 1995. – С. 96.

⁴⁶ Мороз И. Предводитель неизвестной войны // И. Мороз // Аргументы и факты. – 1990. – № 37. – С. 6.

⁴⁷ Савченко В.А. Авантюристы гражданской войны: Историческое расследование // В.А. Савченко. – Харьков: Фолио, М.: АСТ, 2000. – С. 82.

⁴⁸ Там само. – С. 123.

⁴⁹ Деникин А. Поход на Москву (Очерки русской смуты) // А. Деникин // Белое движение: начало и конец; Р. Гуль. Ледяной поход (с Корниловым); А. Деникин. Поход на Москву (Очерки русской смуты); Р. Гуль. Жизнь на фукса. – М.: Московский рабочий, 1990. – С. 344–345.

⁵⁰ Там само. – С. 346.

⁵¹ Українська РСР в період громадянської війни 1917–1920 рр.: в 3 т. Т. 3. [Колісник М.К., Компанієць І.І., Куліченко М.І. та ін.]; за ред. М.І. Супруненка, В.І. Петрова, Л.Д. Хміля – К.: Видавництво політичної літератури України, 1970. – С. 193.

У розмові з відомим ідеологом білого руху В. Шульгиним Врангель зазначав: «Я прагну, щоб у Криму, щоб хоча б на цьому клаптику, зробити життя можливим... Ну, словом, щоб довести усій іншій Росії... ось у вас там комунізм, тобто голод та надзвичайка, а тут: відбувається земельна реформа, вводиться волосне земство, створюється порядок та є можливою свобода... Ніхто тебе не душить, ніхто тебе не мучить – живи, як жилося... Ну, словом, дослідне поле... Певною мірою це вдається... Звісно, людей не вистачає... я усіх кличу... я не здебільшого не дивлюся, чи то хтось на пів градуси є лівішим, чи то на пів градуси правішим, – це мені все одно... Можеш робити – роби. І так мені потрібно виграти час... щоб, так би мовити, слава пішла: що ось у Криму можна жити. Тоді можна буде рухатися уперед»⁵². Однак, незважаючи на гарні проекти, вони практично всі залишилися лише на папері. Йшла громадянська війна, і на перший план виступили ідеї фізичного виживання білого руху. Саме тому «...реальними правителями на місцях виявилися білогвардійська розвідка, воєнно-судові комісії та каральні експедиції»⁵³. У зовнішніх же відносинах Врангель орієнтувався на країни Антанти, зокрема на Францію. Так, за свідченням газети «Дейлі геральд», в обмін на військову та дипломатичну допомогу у боротьбі з більшовиками Врангель зобов'язувався визнати всі царські борги. Сплата ж боргів та їх щорічне погашення гарантувалися фактом передачі Франції в експлуатацію всіх залізниць європейської Росії на відповідну кількість років та передачею Франції права отримання митних та портових платежів в усіх портах Чорного й Азовського морів⁵⁴.

На нашу думку, на відміну від Махна, П. Врангель був главою держави, яка утворилася на території Криму з центром у Севастополі. Цю думку можна пояснити, якщо звернутися до історичних фактів та паралелей. 18 листопада 1918 року в результаті державного перевороту (так само, як і гетьман П. Скоропадський) до влади в Сибіру прийшов адмірал О. Колчак. У змові, що привела його до влади, брали участь Ставка, генштаб та більшість міністрів Омської директорії. Колчака було проголошено Верховним правителем Росії з наданням йому усієї повноти влади⁵⁵. 6 січня 1920 року внаслідок численних поразок у боях з Червоною Армією Колчак був змушений зняти з себе звання Верховного правителя і передати його генералу А. Денікіну⁵⁶. Останній же, як зазначалося вище, передав

владу барону П. Врангелю. Таким чином, якщо вважати П. Скоропадського, який отримав владу в результаті перевороту, главою держави в Україні (УНР часу гетьманату), то і О. Колчака слід вважати главою держави в Росії. Якщо ж погодитись з останнім судженням, то передача влади від Колчака до Денікіна, а потім – до Врангеля є актом передачі поста глави держави. Саме тому, на нашу думку, барон П. Врангель був главою Російської держави. Враховуючи територіальні особливості, слід вважати, що держава Півдня Росії знаходилася на території сучасної України, а отже, може вважатися однією з українських держав, що існували під час громадянської війни 1918–1921 років.

З розгромом С. Петлюри, Є. Петрушевича, П. Врангеля, Н. Махна та інших, на території України утворилася лише одна держава – Українська Соціалістична Радянська республіка, главою якої був Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад, який, згідно з п. 12 Конституції УСРР «...відповідає перед Всеукраїнським З'їздом Рад і обирається останнім в кількості по призначенню з'їзду на реченець до слідуючого з'їзду»⁵⁷. 1 березня 1921 року П'ятий Всеукраїнський з'їзд Рад видав постанову «Про радянське будівництво», якою, на думку доктора юридичних наук Б. Бабія, уточнив «...конституційні взаємодії між ВУЦВК та Раднаркомом республіки»⁵⁸. За цією постановою ВУЦВК мав перетворитися на «...орган верховного контролю й нагляду за усіма радянськими установами»⁵⁹.

Згідно з розділом І цієї постанови ВУЦВК розглядав усі декрети, що встановлювали загальні норми політичного й економічного життя, або вносили істотні зміни у діяльність державних органів⁶⁰. Розділ II Постанови розширював повноваження Президії ВУЦВК. Так, п. 7 Президії надавалося право відмінити постанови Ради народних комісарів УСРР, п. 8 – право вирішувати суперечки між місцевими виконкомом і наркоматами (або їх підрозділами), п. 9 – вирішувати питання адміністративного господарського поділу тощо⁶¹.

Дослідивши історичний розвиток інституту глави держави в Україні 1917–1921 років, ми зробили лише перші, але теоретично й методологічно необхідні кроки в напрямі розкриття досліджуваної теми. Для того ж, щоб повністю пізнати природу означеного інституту, потрібно неухильно слідувати шляхом наповнення його конкретним змістом.

⁵² Шульгин В.В. 1920 год / В.В. Шульгин // В огненном кольце / Сост. Ю.А. Щетинов. – М.: Молодая гвардия, 1988. – С. 613.

⁵³ Мироненко О.М. Врангелівщина / О.М. Мироненко // Юридична енциклопедія: у 6 т. Т. 1: А-Г / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К.: Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. – С. 520.

⁵⁴ Мордвинов Р.Н. В грозные годы гражданской войны / Р.Н. Мордвинов. – М.: Просвещение, 1977. – С. 277.

⁵⁵ Рыжов К. 100 великих россиян / К. Рыжов. – М.: Вече, 2000. – С. 566.

⁵⁶ Лубченков Ю.Н. Самые знаменитые полководцы России / Ю.Н. Лубченков. – М.: Вече, 1999. – С. 548.

⁵⁷ Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність / ред. Ю.С. Шемшученко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – С. 72.

⁵⁸ История советского государства и права. В 3-х кн. Кн. 2: Советское государство и право в период строительства социализма (1921–1935 гг.) / ред. Е.А. Скрипильев, С.С. Иванов, В.М. Курицын [и др.]; Академия наук СССР, Ин-т государства и права. – М.: Наука, 1968. – С. 50.

⁵⁹ Там само.

⁶⁰ Про радянське будівництво. Постанова V Всеукраїнського з'їзду Рад від 1 березня 1921 року // Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб. / ред. В.Д. Гончаренко; Мін-во освіти і науки України, Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – С. 380.

⁶¹ Там само. – С. 381.

Протидія морському піратству як нагальна проблема світового співтовариства

*Ганна ПОТАПЧУК,
аспірантка кафедри міжнародного права
Одеської національної державної академії*

Серед актуальних проблем, що стоять перед світовим співтовариством держав і потребують свого негайного вирішення, важливе місце належить морському піратству. Ця проблема вже встигла привернути увагу як всієї світової громадськості, так і навіть такої миролюбної причорноморської держави, як Україна.

За останні десять років морське піратство стрімко переросло в проблему світового масштабу, яку сьогодні багато держав оцінюють як один із різновидів міжнародного тероризму, бо вона явно та безперечно загрожує неймовірними негативними наслідками, насамперед, серйозними порушеннями системи світового морського судноплавства та вантажно-пасажирських перевезень, які супроводжуються не тільки великими людськими жертвами, а й важкими економічними та екологічними наслідками, політичним напруженням міжнародних відносин між державами тощо. Зарубіжні експерти вважають проблему піратства серйозною у ступені, достатньому для вчинення безпосереднього впливу на регіональну безпеку, яка потребує адекватного розвитку рівня регіонального співробітництва в зазначеній сфері. Так, в одній із доповідей міжвідомчої робочої групи американського уряду відмічається, що піратство являє собою загрозу найважливішим торговельним морським комунікаціям у світі та створює перешкоди в розвитку вільної торгівлі внаслідок неминучого підвищення страхових ставок, сприяє виникненню та зростанню напруги між прибережними державами¹.

Згідно з інформацією Міжнародного морського бюро (International Maritime Bureau (IMB)), кількість піратських нападів у різних районах Світового океану останніми роками має стрімку та перманентну тенденцію зростання. Але, на превеликий жаль, якщо інтенсивність піратських нападів може зменшуватись або збільшуватись, то кількість загиблих моряків від піратських нападів щороку тільки збільшується (2002 рік – 383 акти нападів піратства, під час яких 6 моряків убито, 2003

рік – 452 акти нападів піратства, убито 21 моряка, 2004 рік – зафіксовано 330 актів нападів піратства, під час яких загинув 30 моряків)².

Згідно з доповіддю ІМВ кількість зареєстрованих випадків морського піратства за 2007 рік зросло порівняно з 2006 роком на 10%. У 2007 році в світі було зареєстровано 263 піратських нападів на морські судна, тоді як у попередньому році – 239. Як відзначається в доповіді ІМВ, пірати в 2007 році стали краще оснащені технічно та краще озброєні. Так, кількість нападів на морські судна з використанням вогнепальної зброї зросла порівняно з 2006 роком на 35%, а кількість поранених членів екіпажу суден, що зазнали піратського нападу, зросло з 17 до 64 осіб³.

Торік почастишали піратські напади біля узбережжя Нігерії та Сомалі. Так, поблизу Нігерії піратство зросло порівняно з 2006 роком у 3,5 рази – з 12 до 42 нападів, з яких 25 було здійснено в районі порту Лагос. Біля берегів Сомалі випадки піратства також почастишали більше ніж утричі – з 10 до 31 нападів. При цьому піратство в цьому районі відзначалось викраденням морських суден та захопленням заручників. У 2007 році піратами було викрадено 11 суден, а в заручниках утримувалось 154 члени їх екіпажів. За 2008 рік зафіксовано понад 80 нападів на транспортні судна. Піратам вдалося захопити 32 судна, з яких 11 досі не звільнені. В їхніх руках залишається близько 200 моряків з різних країн⁴.

Слід зазначити, що доктринальні підходи до вивчення загрози міжнародному правопорядку та міжнародно-правових наслідків морського піратства раніше будувались скоріше на історичних анахронізмах та аналізі поодиноких випадків, тому в наукових працях з проблем боротьби з піратством був повністю відсутній телеологічний та комплексний підходи, або їм приділялося недостатньо уваги. Тому зазвичай розглядалися здебільшого історичні аспекти морського піратства чи деякі окремі сторони боротьби з ним. Наслідком цього було те, що в міжнародному праві досліджувана пробле-

¹ Резяпов Н. Пираты XXI века // Ресурс доступа: <http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/432/37687/>

² Морское пиратство: Пресс-релиз Международного морского бюро. – 2005. – № 1.

³ Морское пиратство: Пресс-релиз Международного морского бюро. – 2008. – № 1.

⁴ Киселев В. Сомалийские пираты захватили 11 россиян // Infox.ru: Ресурс доступа: <http://www.infox.ru/accident/incident/2008/11/08/document2688.phtml>

матика не тільки не була комплексно розкритою, а й до неї був виявлений явно недостатній науковий інтерес з боку фахівців-дослідників проблематики міжнародного та національного морського права. Крім того, представниками доктрини та окремими практиками зовсім не враховувалася та обставина, що боротьба з міжнародним морським піратством через її велику складність і особливу специфічність не може бути прерогативою якогось окремого державного органу чи групи органів навіть окремої держави.

Проте, слід наголосити, що великий внесок у дослідження низки загальних і приватних питань, що торкаються різних аспектів морського піратства, внесли вітчизняні та зарубіжні вчені – В.В. Демиденко, Л.А. Моджорян, В.М. Прусс, А.М. Шемякін, Д. Коломбос, Ю.С. Ромашов та ін. Зважаючи на недостатній рівень доктринального обґрунтування морського піратства та актуалізацію цього міжнародного злочину в сучасних умовах, об'єктивно зростає інтерес до рівня та якості міжнародно-правової регламентації комплексу заходів щодо протидії його скоєння та поширення.

Методологічно важливою уявляється видова характеристика піратства. Так, на думку фахівців та експертів Міжнародної морської організації, сучасне морське піратство поділяється на три види. Перший – коли збройні зграї атакують з ножами й пістолетами судно у відкритому морі або в гавані, використовуючи фактор раптовості. Вони грабують пасажирів і екіпаж, а також частину вантажу.

Для другого виду характерним є жорстокий напад добре організованих збройних місцевих банд, що зазвичай супроводжується вбивствами, нерідко – знищенням усього екіпажу судна й захопленням вантажу.

І третій вид – це добре скоординовані дії міжнародних організованих груп із захоплення морських суден з особливо важливими та цінними (коштовними) вантажами. При цьому екіпаж корабля знищується або висаджується, а вантаж перевантажується на піратське судно. Захоплене судно після цього зазвичай продається за підробленими паперами або використовується для власних цілей⁵. Прикладом цього є один із найрезонансніших нападів піратів, що стався в листопаді 1998 року. У Тайванській протоці на борт китайського суховантажувача «Чунг сон», що перевозив шлаки для доменних печей у Малайзії, пробралися переодягнені в форму митників пірати. Вони жорстоко розправилися з екіпажем – обезглавили всіх 23 членів команди, їх тіла було викинуто за борт, а судно – продано сингапурському бізнесмену за 300 тисяч доларів⁶.

Слід зазначити, що географія морського піратства дуже велика. Останніми роками пірати нападали на суд-

на, як мінімум, 62 держав світу у водному просторі, що прилягає до 56 країн. Сьогодні таким кривавим промислом на морських теренах займаються більше ста великих піратських угруповань⁷.

Необхідно привернути увагу до того, що дедалі частіше пірати стають все більш організованими, вони працюють системно, тобто за наводкою й під замовлення, мають зв'язки в уряді, прекрасно володіють інформацією, заздалегідь знають маршрут судна-жертви, характер вантажу, його тоннаж, кількість екіпажу та охорони. За підрахунками економістів, збиток світовій економіці від нападів піратства щорічно досягає 16 млрд доларів. Причому сучасні пірати захоплюють не тільки невеликі торгові судна, а й нафтоналивні танкери і навіть військові есмінці⁸.

Помітне місце в наявній статистиці займають напади на танкери, перекачування нафти і нафтопродуктів у резервуари, що перебувають на суднах нападаючих, і наступний продаж «чорного золота» на чорному ринку. У жовтні 2005 року в Малаккській протоці пірати атакували малайзійський нафтоналивний танкер, зігнали всю команду в одне приміщення й перекачали на свої швидкохідні катери кілька тисяч тонн дизельного палива, після чого зникли. Судновласники оцінюють збитки в 600 тис. доларів⁹. Такі дії піратів, їх нахабство та висока маневреність при скоєнні злочинів навіть змусили уряд Китаю розробити план будівництва нафтопроводу, що уникає транспортування близькосхідної й африканської нафти через Малаккську протоку.

На піратські судна припадає також лівова частка контрабанди, операцій із перевезенням наркотиків. Наприклад, у Південній Америці піратство відродилося в 70-х роках ХХ століття, коли колумбійські наркобарони різко збільшили поставки кокаїну до США.

Сучасне морське піратство – це розгалужена й динамічна система. Згідно з даними Комісії ООН з морського права, як уже зазначалось, сьогодні в світі діють близько 100 піратських угруповань, які обслуговують не менше 20 великих банків з філіями в регіонах Азії й Африки, що примикають до інтернаціональних судноплавних артерій, а вербуванням майбутніх піратів займаються близько 40 міжнародних компаній¹⁰.

Проблема піратства давно вже торкнулася й нашої держави. В результаті комерціалізації українського флоту українські моряки, які частіше плавають під прапором не своєї держави, знаходяться в регіонах, де є велика імовірність піддатися нападку з боку піратів. У січні 2002 року судно M.V. Princess Sarah, що належить українсько-ліванському підприємству «Азов Сі Старий Ейдженсі», з екіпажем з 18 осіб, серед яких 8 українських моряків,

⁵ К проблеме морского пиратства: Рабочий доклад Международной морской организации. – 2004. – С. 23–24.

⁶ Комаров К. Рабочие будни пиратов // Взгляд. – 2005. – 10 августа.

⁷ Там само.

⁸ Цуркан Р. Пірати ХХІ століття. // Дзеркало тижня. – 2003. – № 7 (432). – С. 7.

⁹ Там само.

¹⁰ Виноградова О. Пірати нашого часу // Нафтогазова вертикаль. – 2001. – № 7. – С. 22

було захоплено бандою піратів у територіальних водах Сомалі. У серпні 2002 року до рук сомалійських морських розбійників потрапило британське судно з українським екіпажем. За звільнення людей лиходії зажадали 11 мільйонів доларів¹¹. У жовтні 2005 року судно «Панагія», що йшло під прапором Ліберії, екіпаж якого складався з 22 громадян України, також було захоплене піратами. І тільки через 38 днів компанія-власник судна виплатила піратам за судно з українськими моряками 700 тисяч доларів¹². Трагічний випадок було зафіксовано три роки тому в бразильському порту Сантус, коли в результаті озброєного пограбування українського судна «Капітан Васков» загинув старший помічник і ще одного члена екіпажу було поранено¹³.

Найгучнішим випадком останнього часу став захват та утримання піратами українського судна «Фаїна» в територіальних водах Сомалі 25 вересня цього року. Судно перевозило призначені для властей однієї з африканських країн 33 танки Т-72, шість установок залпового вогню «Град» та іншу зброю, за деякими оцінками, загальною вартістю близько \$35 млн. У складі екіпажу «Фаїни» було 17 громадян України, двоє росіян і громадянин Латвії. Капітан корабля росіянин В. Колобков помер від серцевого нападу незабаром після захоплення судна¹⁴.

Нахабна поведінка піратів, які організували торг з судновласником за звільнення судна та екіпажу, здійснювали погрози та шантаж відносно їх знищення, підтримка їх відповідними особами, що перебувають на суші, дали привід зробити висновок, що цей випадок пов'язаний з діяльністю міжнародного злочинного угруповання. Саме це змусило держави-члени міжнародної спільноти, що є також членами НАТО та Європейського Союзу, піти не тільки на організацію бойового чергування кораблів військово-морських сил, а й підняти питання про необхідність проведення відповідних військових операцій для звільнення захоплених суден та їх екіпажів.

Сьогодні Україна виступає за визначення морського піратства як факту прояву міжнародного тероризму. Про це ще заявляв А. Кінах, коли був на посаді Секретаря Ради національної безпеки й оборони України (далі – РНБО). За його словами, Україна пропонує створити міжнародні сили швидкого реагування в тих регіонах світу, де найбільше поширене піратство. Секретар РНБО також виступив з ініціативою створення національного механізму реагування на факти піратства на основі існуючого в Україні антикризового центру¹⁵.

Вищевикладене, безумовно, засвідчує те, що піратство являє собою істотну загрозу для безпеки як українських, так і іноземних суден, членів їх екіпажів і пасажирів, а та-

кож завдає значної шкоди міжнародним відносинам. Це також є свідомою потребою активізації заходів з боку міжнародного співтовариства щодо протидії цьому явищу.

Однак, слід зазначити, що складність і специфіка боротьби з піратством обумовлені різним міжнародно-правовим статусом і правовим режимом морських просторів, особливостями географічних умов регіонів, де скоюють злочини пірати, а також різним рівнем сил, засобів і способів здійснення піратської діяльності. Саме це не дає змоги розглядати цю проблему в рамках діяльності окремої держави, будь-якого окремого її органу чи групи органів виконавчої влади, а об'єктивно вимагає комплексного підходу до її вирішення.

Тому поряд з важливістю розвитку національного законодавства держав та міжнародного морського та міжнародного кримінального права вбачається необхідним повніше використання потенційних можливостей, закладених у нормах міжнародного права, в інтересах підтримки правопорядку на морі.

Так, слід мати на увазі, що піратство як злочин міжнародного характеру одержало договірне визначення та закріплення його протидії в Конвенції ООН щодо відкритого моря 1958 року й Конвенції ООН з морського права 1982 року¹⁶. У цих багатосторонніх міжнародних договорах міжнародне співтовариство підбило підсумок пошуків загального та прийняттого для його держав-членів визначення піратства. Відповідно до статті 15 Конвенції 1958 року і статті 101 Конвенції 1982 року піратством є кожне з перерахованих нижче дій:

1. Будь-який неправомірний акт насильства, затримки або будь-який грабіж, вчинений з особистими цілями екіпажем або пасажирями будь-якого приватновласницького судна або приватновласницького літального апарата, і спрямований:

- у відкритому морі – проти іншого судна або літального апарата або проти осіб чи майна, що перебувають на їхньому борту;

- проти будь-якого судна або літального апарата, осіб або майна в місці, що знаходиться поза юрисдикцією будь-якої держави.

2. Будь-який акт добровільної участі у використанні будь-якого судна або літального апарата, вчинений зі знанням обставин, через які судно або літальний апарат є піратським судном або літальним апаратом.

3. Будь-яке діяння, що є підбурюванням або свідомим сприянням здійсненню вчинку, що передбачається в підпункті «1» або «2».

Відповідно до статті 15 Конвенції 1958 року та статті 101 Конвенції 1982 року подібними діями може бути

¹¹ Шарафеева Н. Пірати ХХ століття // Білоруська ділова газета. – 2003. 10 січня.

¹² Виноградова О. Захват піратами українських моряків // Нафтогазова вертикаль. – 2005. – № 9. – С. 5.

¹³ Поліщук В. Пірати захопили українців? // Поступ. – 2002. – № 118 (974). – С. 22.

¹⁴ «Фаїну» так просто не віддадуть // Ресурс доступу: <http://p-p.com.ua/articles/2648>

¹⁵ Кінах А. З піратством потрібно боротися всім світом // Інтернет-портал РНБО України, 2005.

¹⁶ Конвенция об открытом море 1958 года. – ООН, 1990; Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г. – ООН, 1995.

також будь-який акт добровільної участі у використанні будь-якого судна або літального апарата, зроблений зі знанням обставин, через які судно або літальний апарат є піратським судном або літальним апаратом, а також будь-яке діяння, що є підбурюванням або свідомим сприянням здійсненню вищевказаних дій. Нерідко акти піратства і збройного грабежу проти судів можуть робити одні й ті самі люди, що необхідно враховувати при попередженні та припиненні подібних дій. Слід зазначити, що часто-густо серед грабіжників, що висадилися на борт, пізнають людей, які раніше мали доступ на судно в якості берегових робітників. Мають місце випадки, коли пірати задалегідь засилають на судна своїх спільників під виглядом пасажирів. Спільники здійснюють попередню розвідку обстановки на судні, створюють умови для висадження піратів. Потім уже в призначеному місці судно піддається нападу.

Важливо відзначити, що з прийняттям зазначених конвенцій звичаєві норми про піратство, що були вироблені протягом багатьох століть протидії йому, свого значення не втратили. Так, А.І. Зябкін з цього питання відзначає, що звичай у такому випадку не втрачає свого значення, а отже, норма Конвенції 1958 року про боротьбу з піратством є обов'язковою для держав, що не є учасниками Конвенції, як звичайна норма, що виникла до прийняття даної Конвенції¹⁷. Такого ж підходу щодо дії звичайних норм міжнародного права дотримується й Г.М. Даниленко. Він вважає, що норми, які містяться в тексті тієї або іншої конвенції (угоди), можуть бути обов'язковими для держав, які не є її сторонами, через обов'язковість норми звичаєвого права: з одного боку, якщо звичайна норма склалася до прийняття конвенції, і, з іншого боку, якщо така норма виникла після висновку конвенції та на її основі¹⁸.

Поняття піратства як злочину проти миру, безпеки людства й міжнародного правопорядку знайшло своє нормативне закріплення в новому Кримінальному кодексі України від 1 вересня 2001 року. Стаття 446 КК України встановлює, що піратство – це «використання з метою одержання матеріальної винагороди або іншої особистої вигоди збройного або неозброєного судна для захоплення іншого морського або річкового судна, застосування насильства, пограбування або інших ворожих дій відносно екіпажу або пасажирів такого судна»¹⁹.

Для вироблення науково обґрунтованих пропозицій щодо вирішення проблем міжнародної та національної протидії піратству потрібні не тільки загальні дослідження, спрямовані на пошук шляхів подальшого розвитку міжнародного права й законодавства держав, а й ті, що обумовлюють ефективніше використання їх положень у повсякденній (тактичній) та перспективній (стратегіч-

ній) практиці боротьби з піратством. Враховуючи те, що це питання вже давно вийшло за межі однієї держави, воно потребує об'єднання та суттєвої активізації сил світового співтовариства з метою розробки багатоаспектної міжнародної конвенції профільного характеру, яка зможе кодифікувати всі міжнародні норми та звичаї, що вже існують, та включити до себе нові норми, які передбачатимуть не лише протидію відповідним організаційним формам морського піратства, а й міститимуть ефективні міжнародно-правові форми протидії йому.

Зростаюча взаємозалежність держав у боротьбі з піратством об'єктивно вимагає відповідного відображення в міжнародному праві та його окремих галузях. Однак сьогодні має місце недостатня відпрацьованість комплексу міжнародно-правових заходів у цій галузі, їх невідповідність сучасним умовам, національному законодавству окремих країн, об'єктивним потребам, унаслідок чого знижується ефективність боротьби з таким злочином. Законодавчі й інші нормативно-правові акти держав нерідко носять загальний характер і далеко не завжди відповідають інтересам забезпечення їх безпеки на морі. В діяльності державних органів, що беруть участь у боротьбі з піратством, досить часто виникають ситуації, котрі вимагають удосконалення правової та процесуальної регламентації й відповідного регулювання. Внаслідок цього практичні заходи в боротьбі з даним злочином часто бувають недостатньо ефективними.

Зважаючи на важливість вирішення проблеми морського піратства для держав Причорноморського регіону та України в цілому, що мають розгалужену систему міжнародних морських шляхів, збільшення ефективності міжнародно-правового та національно-правового регулювання протидії морському піратству важко та навіть неможливо переоцінити, насамперед, через величезну суспільну небезпеку цього злочину.

Резюмуючи, слід відзначити, що морське піратство поступово та перманентно набуває характеру однієї з глобальних проблем людства, тому що зазіхає на найбільші загальнолюдські та державні цінності, публічні та приватні інтереси. Це об'єктивно зумовлює й актуалізує розгляд необхідності нормативно-правової регламентації та регулювання цієї проблеми не тільки на рівні окремої держави, а й у контексті діяльності всього світового співтовариства держав. Бо саме таким чином можна з якісно нових позицій оцінювати як питання національної безпеки, так і статуарний і перспективний стан міжнародного співробітництва в цій сфері. Вважаємо, що вирішення проблеми протидії морському піратству в сучасний період можливе лише завдяки загальним та об'єднаним зусиллям держав у системі міжнародного світового співробітництва.

¹⁷ Зябкін А.И. Несанкционированное вращение из открытого моря и международно-правовые средства его пресечения. – Л.: ЛГУ, 1985. – С. 110.

¹⁸ Даниленко Г.М. Кодификация морского права и международный обычай. – М.: ИПАН СССР, 1985. – С. 113.

¹⁹ Кримінальний кодекс України //Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 6. – С. 46.