



ВІСНИК

Центральної виборчої комісії

№2 (21) • Жовтень • 2011

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

**Державному реєстру виборців - два роки:
в Україні створена та функціонує одна з
найдосконаліших автоматизованих
систем обліку виборців у Європі**

На початку жовтня у Центральній виборчій комісії відбулася презентація, присвячена другій річниці введення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» у постійну (промислову) експлуатацію.

Державотворення

Володимир ШАПОВАЛ, Альберт КОРНЄЄВ

**Історія конституційного упорядкування
сучасної Української держави**

Інформаційні технології

Жанна УСЕНКО-ЧОРНА

**Державний реєстр виборців –
крок до нової якості суспільного буття в Україні**

Актуальне інтерв'ю

**Андрій МАГЕРА: «Чинне виборче законодавство
міг би змінити Виборчий кодекс, проект
якого вже давно напрацьований у парламенті»**

У К А З ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Про відзначення державними нагородами України з нагоди 20-ї річниці незалежності України

(Витяг)

За значний особистий внесок у становлення незалежності України, утвердження її суверенітету та міжнародного авторитету, заслуги у державотворчій, соціально-економічній, науково-технічній, культурно-освітній діяльності, сумлінне та бездоганне служіння Українському народові постановляю:

Нагородити орденом Данила Галицького:

ОСАДЧУКА Олександра Кузьмича – члена Центральної виборчої комісії;

ЛИТВИНЮКА Андрія Анатолійовича – начальника управління захисту інформації та адміністрування систем Реєстру Служби розпорядника Державного реєстру виборців

Присвоїти звання:

«Заслужений економіст України»

ОСАДЧУКУ Олексію Остаповичу – завідувачому відділом зведеного планування та фінансування Секретаріату Центральної виборчої комісії

«Заслужений юрист України»

ІЩУК Олені Михайлівні – заступникові начальника управління організаційно-методичної роботи Секретаріату Центральної виборчої комісії

Президент України

В. ЯНУКОВИЧ

м. Київ, 22 серпня 2011 року
№ 845/2011

ЗАСЛУЖЕНІ ВІДЗНАКИ

За вагомий особистий внесок у забезпечення реалізації та захисту конституційних виборчих прав громадян України, сумлінну працю, високий професіоналізм та з нагоди 20-ї річниці незалежності України нагороджено :

Почесною грамотою Кабінету Міністрів України

АРАКЄЛОВУ Ольгу Юріївну	– завідувачу відділом управління забезпечення та контролю функціонування Реєстру Служби розпорядника Державного реєстру виборців;
САВИЦЬКУ Аллу Вікторівну	– заступника завідувачого відділом бухгалтерського обліку та звітності Секретаріату Центральної виборчої комісії;
КОНОНЕНКО Людмилу Василівну	– головного консультанта відділу кадрової і режимної роботи та з питань державної служби Секретаріату Центральної виборчої комісії;
КРИВОШЕЮ Галину Василівну	– начальника управління документального забезпечення Секретаріату Центральної виборчої комісії;
НЕБОГАТІКОВА Миколу Олександровича	– головного консультанта відділу контролю за використанням коштів Секретаріату Центральної виборчої комісії;
СТРИГАНОВА Валерія Миколайовича	– начальника управління інформатизації Секретаріату Центральної виборчої комісії.

Оголошено Подяку Прем'єр-міністра України

ГЛЄБОВІЙ Наталії Михайлівні	– головному консультанту управління організаційно-методичної роботи Секретаріату Центральної виборчої комісії;
ЗАВАДСЬКІЙ Тетяні Вікторівні	– головному консультанту Служби розпорядника Державного реєстру виборців;
ЗАВАЛЬНЮК Світлані Анатоліївні	– головному консультанту управління правового забезпечення Служби розпорядника Державного реєстру виборців;
КИР'ЯН Ользі Олексіївні	– головному консультанту юридичного управління Секретаріату Центральної виборчої комісії;
КЛЕБАНУ Олександру Степановичу	– головному консультанту управління організаційно-методичної роботи Секретаріату Центральної виборчої комісії;
КОВАЛЬСЬКІЙ Наталії Володимирівні	– головному консультанту управління документального забезпечення Секретаріату Центральної виборчої комісії;
КОВТУН Олені Віталіївні	– головному консультанту юридичного управління Секретаріату Центральної виборчої комісії;
МАКАРЧУКУ Євгену Адамовичу	– головному консультанту редакційно-видавничого відділу Секретаріату Центральної виборчої комісії;
ЯРОСЮК Тетяні Анатоліївні	– головному консультанту юридичного управління Секретаріату Центральної виборчої комісії.

Державному реєстру виборців – 2 роки

В Україні створена та функціонує одна з найдосконаліших автоматизованих систем обліку виборців у Європі

3 жовтня у Центральній виборчій комісії відбулася презентація, присвячена другій річниці впровадження у постійну (промислово) експлуатацію автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи (АІТС) «Державний реєстр виборців».



Закон України «Про Державний реєстр виборців», який став правовим підґрунтям для створення Державного реєстру виборців, набув чинності 1 жовтня 2007 року. Уже через два роки, 29 вересня 2009 року, Центральна виборча комісія ухвалила рішення про введення у постійну (промислово) експлуатацію автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи (АІТС) «Державний реєстр виборців».

Сьогодні без перебільшення можна констатувати, що Центральна виборча комісія успішно реалізувала всі заходи, необхідні для запровадження в Україні безпрецедентної за масштабами та складністю АІТС «Державний реєстр виборців», оскільки новітні технології дозволяють обмін даними в режимі реального часу.

Введення АІТС «Державний реєстр виборців» у постійну (промислово) експлуатацію стало завершальним етапом її створення. Виходячи із специфіки Державного реєстру виборців, його функціонування відбувається в постійному режимі як під час виборчих процесів, так і в період між виборами. Таким чином, Реєстр є постійно діючим.

Основними завданнями Державного реєстру виборців є забезпечення державного обліку громадян України,

які мають право голосу, а також складання списків виборців для проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, всеукраїнських та місцевих референдумів.

З часу запровадження Реєстру з використанням його персональних даних було забезпечено виготовлення списків виборців для проведення виборів Президента України 2010 року та чергових виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 2010 року, а також цілої низки позачергових, повторних, проміжних місцевих виборів.

З метою підготовки та проведення виборів Президента України 2010 року на основі Реєстру було складено 32079 попередніх і стільки ж уточнених списків виборців, а також 32079 списків виборців для повторного голосування.

Для проведення чергових виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 2010 року з використанням персональних даних Реєстру було складено 31085 попередніх і відповідно стільки ж уточнених списків виборців.

Об'єктивною оцінкою актуальності і точності даних Реєстру є періодичне зменшення кількості змін, внесених до списку виборців після його виготовлення. А саме: кількості записів про виборців, до яких були внесені технічні виправлення, кількості записів про виборців, яких додатково було включено до списків, і кількості записів

АІТС «ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР ВИБОРЦІВ»



про виборців, яких було виключено зі списків.

Так, наприклад, списки виборців, які були виготовлені для повторного голосування з виборів Президента України 7 лютого 2010 року, загалом містили понад 786 тисяч змін, що становило 2,2 відсотка загальної кількості виборців, включених до списків виборців. Натомість до списків виборців, які були виготовлені для проведення голосування з чергових місцевих виборів 31 жовтня 2010 року, було внесено вже близько 145 тисяч змін, що становило лише 0,4 відсотка загальної кількості виборців, включених до списків виборців. Таке дослідження показово ілюструє позитивну тенденцію динамічного підвищення рівня достовірності відомостей Реєстру, а відтак і якості списків виборців.

У постійному режимі триває удосконалення нормативно-правової бази, що регулює функціонування Державного реєстру виборців. Так, з метою покращення функціонування Реєстру Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» від 21 серпня



Центр обробки даних

2009 року № 1616-VI було внесено зміни до Закону України «Про Державний реєстр виборців». Вони спрямовані, в першу чергу, на узгодження законодавчих приписів щодо регулювання питання складання та уточнення списків виборців.

Неодноразово з пропозиціями щодо подальшого удосконалення організації роботи органів Реєстру виступала Центральна виборча комісія. Як результат 21 вересня 2010 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Закону України

«Про Державний реєстр виборців». Завдяки цьому законодавчому акту Закону України «Про Державний реєстр виборців» викладено у новій редакції. При цьому було враховано цілу низку позитивних новел, в тому числі при складанні списків виборців.

Зокрема, у новій редакції Закону України «Про Державний реєстр виборців» застосовано новий підхід до визначення поняття «виборча адреса». Виборцю було надано право на звернення до органу ведення Реєстру щодо тимчасової (на період проведення виборів або референдуму) зміни місця голосування (виборчої дільниці) без зміни його виборчої адреси.

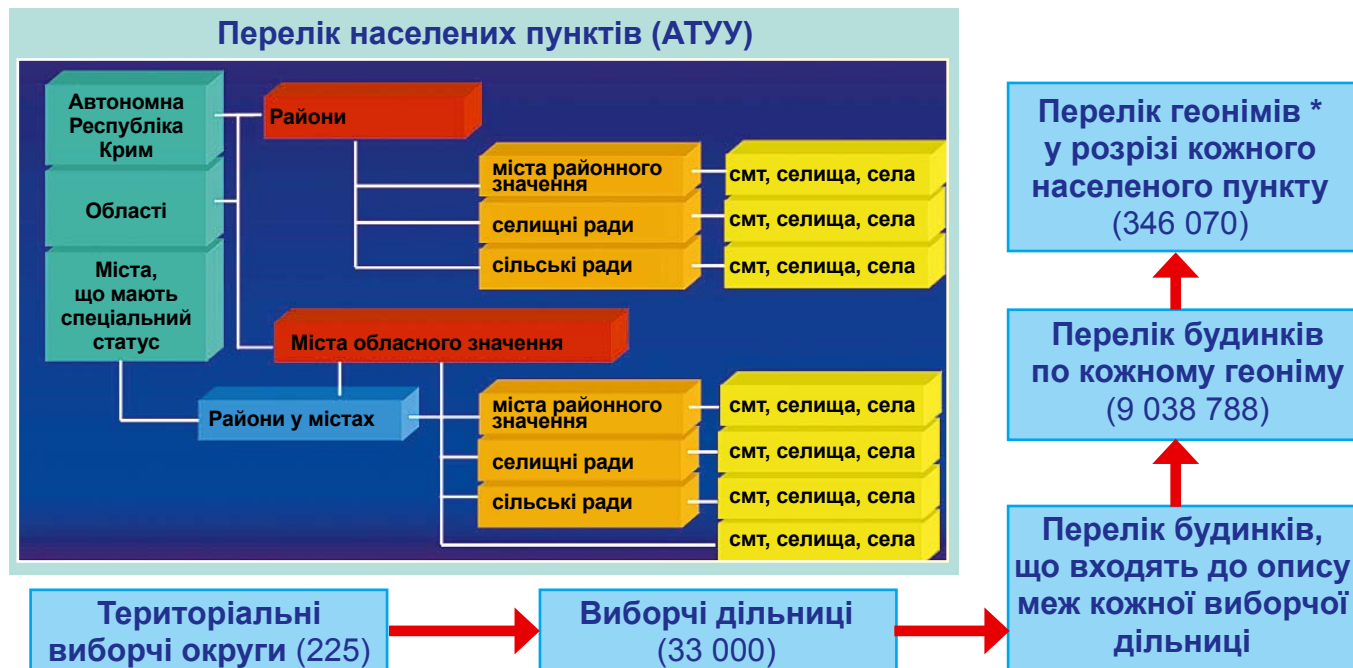
Для реалізації цих норм, з урахуванням постанови Центральної виборчої комісії від 1 квітня 2011 року № 57 «Про забезпечення тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси», в АІТС «Державний реєстр виборців» запроваджено механізм тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси.

Крім того, щоквартальне поновлення персональних даних Державного реєстру виборців замінено на щомісячне. Також змінено та доповнено перелік відомостей періодичного поновлення персональних даних Реєстру і суб'єктів їх подання.

Одночасно було втілено кілька важливих вдосконалень технічного характеру. Найважливішою із них є модернізація комплексної системи захисту інформації АІТС «Державний реєстр виборців». Невдовзі після її реалізації Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України провела додаткову державну експертизу системи. За результатами цієї експертизи було видано Атестат відповідності. Цей документ засвідчив, що комплексна система захисту інформації в АІТС «Державний реєстр виборців» забезпечує повний захист інформації відповідно до вимог нормативних документів системи технічного захисту інформації в Україні.

АІТС «ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР ВИБОРЦІВ»

Адресний реєстр



Відомості про номер територіального виборчого округу та номер виборчої дільниці вносяться до бази даних Реєстру під час кожного виборчого процесу.

* **Геонім** — узагальнююче поняття для назв вулиць, площ, ліній, алей, бульварів, доріг, набережних, шосе, провулків, проспектів, проїздів, узвозів.

Державний реєстр виборців функціонує незалежно від строків проведення виборів чи референдумів. Цей принцип ведення Державного реєстру виборців є надзвичайно важливим. Лише після проведення чергових місцевих виборів 2010 року органами ведення Реєстру виготовлено понад 2900 попередніх і стільки ж уточнених списків виборців для підготовки та проведення позачергових, повторних, проміжних місцевих виборів.

На сьогодні в базі даних Державного реєстру виборців зберігаються відомості щодо понад 36 млн 790 тис. виборців.

На думку міжнародних і вітчизняних експертів, використання персональних даних Державного реєстру виборців під час підготовки до виборів беззаперечно сприяє забезпеченню реалізації виборчих прав громадян України. Фахівці різного рівня неодноразово відзначали, що Реєстр суттєво оптимізує роботу зі складання та уточнення списків виборців, зменшує навантаження на виборчі комісії при здійсненні ними своїх повноважень і дав змогу вийти на високу якість списків виборців.

АІТС «Державний реєстр виборців» отримала міжнародне визнання в галузі інформаційних технологій: на міжнародній конференції Cisco Expo-2009 АІТС «Державний реєстр виборців» була нагороджена як



найкращий телекомунікаційний проект року в категорії «Проект загальнодержавного рівня. Телекомунікаційна інфраструктура». Того ж року Центральна виборча комісія була відзначена компанією DELL за створення і розвиток ІТ-інфраструктури Реєстру.

Продовження на стор. 31

До 20-ї річниці незалежності України

ІСТОРІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО УПОРЯДКУВАННЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Як уже повідомлялось, нещодавно вийшла друком книга В.М. Шаповала та А.В. Корнєєва «Історія Основного Закону. Конституційний процес в Україні у 1990–1996 роках». Це унікальне видання, в якому «з перших вуст» переповідається процес закріплення народовладдя в Україні як виключно конституційного інституту.

Варто особливо відзначити той факт, що автори книги були безпосередніми учасниками процесу підготовки проекту Основного Закону України на зорі становлення незалежної держави.

У «Віснику Центральної виборчої комісії» № 1(20), напередодні 15-ї річниці прийняття Конституції України, вперше було опубліковано дві частини цього історичного нариса, за що ми особливо вдячні його авторам. Відтак продовжуємо публікацію третього, четвертого і завершального, п'ятого розділів видання, в якому правдиво і неупереджено, на підставі лише офіційних документів (стенограм пленарних засідань Верховної Ради і матеріалів роботи Конституційної комісії) описана історія українського державотворення.

**Володимир ШАПОВАЛ,
Альберт КОРНЄЄВ**

«Історія Основного Закону. Конституційний процес в Україні у 1990–1996 роках»

(Продовження. Початок у № 1 (20), с. 4–19)

ІІІ. КОНСТИТУЦІЙНА КОМІСІЯ 1994 РОКУ: СКЛАДНОСТІ ФОРМУВАННЯ, РОБОТА СЕКЦІЙ. КОНСТИТУЦІЙНИЙ ДОГОВІР

Результати парламентських і президентських виборів 1994 року виявилися далекими від очікувань багатьох із тих, хто вимагав негайного розпуску попереднього складу Верховної Ради, пророкуючи тотальну перемогу демократичних сил. Чимало таких необачних «провидців» не знайшли підтримки виборців і залишились поза складом нового депутатського корпусу. Зазнали поразки у боротьбі за президентський пост колишні керівники держави і Співголови Конституційної комісії Л. Кравчук та І. Плющ [1].

Конституційний процес не знаходився поза колом проблем, які дискутувалися у ході виборчих кампаній навесні і влітку 1994 року. Необхідність прийняття нового Основного Закону стала очевидною для су-

спільства, що знайшло відображення у політичних програмах різних партій і рухів. Відповідні гасла постійно лунали на мітингах, зібраннях та інших масових заходах. Зобов'язання добиватися невідкладного прийняття нової Конституції містилося у програмах практично всіх кандидатів у народні депутати і Президенти. Зокрема, «Повна передвиборна програма» Л. Кучми передбачала завдання наполягати «на терміновому прийнятті нової Конституції як основи законотворчості, формування громадянського суспільства національної злагоди, а також створення авторитетної виконавчої влади на засадах компетентності, порядності та відповідальності» [2].

Тому не випадково новообрані народні депутати, їх об'єднання, постійні комісії Верховної Ради другого

скликання відразу почали пошук найбільш прийнятних і ефективних шляхів результативного продовження конституційного процесу. Актуальними ці питання були і для новообраного Президента. Як згадує Д. Табачник, ще до офіційної інаугурації новообраного Президента Л. Кучми при обговоренні найважливіших, стратегічних пріоритетів діяльності глави держави на одне з перших місць ставилася проблема підготовки та прийняття нової Конституції [3].

16 липня 1994 року відразу після завершення складного двомісячного процесу обрання Голови Верховної Ради і формування постійних комісій парламенту Президія Верховної Ради розглянула питання про продовження конституційного процесу. Було зроблено висновки про необхідність активізувати розробку проекту нової Конституції. Комісії Верховної Ради з питань правової політики і судово-правової реформи, у складі якої було сформовано підкомісію з питань конституційної реформи, доручалося узагальнити різні думки і підготувати пропозиції відносно персонального складу майбутньої Конституційної комісії.

29 липня 1994 року, в останній день роботи першої сесії Верховної Ради другого скликання, питання про створення Комісії з опрацювання нової Конституції розглядалося на пленарному засіданні парламенту. З цього питання доповідав голова Комісії Верховної Ради з питань правової політики і судово-правової реформи В. Стретович.

І знову почалися суперечки. Обговорення було фактично зведене до визначення принципу забезпечення представництва у Конституційній комісії усіх політичних сил, наявних тоді у парламенті. Виникла ситуація, коли для того, щоб задовольнити усі подані заявки, Конституційна комісія мала б складатися з семидесяти восьми осіб. До того ж жодних пропозицій з цього питання від Президента не надходило. Тому остаточного рішення щодо принципів формування складу відповідної комісії депутати не прийняли і погодились дати доручення Комісії Верховної Ради з питань правової політики і судово-правової реформи внести на розгляд парламенту пропозиції щодо персонального складу Комісії з опрацювання нової Конституції під час другої сесії.

Питанням відновлення та завершення конституційного процесу був стурбований і новообраний Президент, котрий у своєму листі-зверненні до Верховної Ради 7 вересня 1994 року критично висловився щодо пропозицій, які обговорювались у парламенті, і зазначив, що у проекті Комісії з питань правової політики і судово-правової реформи «не враховано реалій сучасної політичної ситуації в Україні, не зовсім зрозумілими є логіка й критерії, які покладені в основу пропозицій». Треба зауважити, що у парламенті йшлося про утворення Конституційної комісії як органу Верховної Ради, і це об'єктивно слугувало підставою виникнення серйоз-

них ускладнень у подальшій роботі. Розуміння такої небезпеки зобов'язувало до пошуку більш переконливого принципу формування Конституційної комісії.

Президент вважав за доцільне створити Конституційну комісію у складі тридцяти дев'яти осіб: Президент і Голова Верховної Ради як Співголови Комісії, визначений ними секретар Комісії, по дев'ять представників від кожної з «гілок влади», вісім представників від різних регіонів України та особа, уповноважена керівництвом Республіки Крим. Надалі 12 вересня 1994 року Президія Верховної Ради, розглянувши лист Президента, прийняла постанову, якою узяла до відома його побажання і знову доручила Комісії з питань правової політики і судово-правової реформи запропонувати для розгляду нові підходи до формування Конституційної комісії.

Проблема формування Конституційної комісії, крім зазначених розбіжностей у відповідних підходах, ускладнювалась тим, що за чинним на той час Основним Законом прийняття нової Конституції було віднесено до повноважень Верховної Ради. При цьому кожний суб'єкт права законодавчої ініціативи фактично мав можливість внести обов'язковий для розгляду парламентом свій проект Конституції. Це створювало реальну небезпеку обговорення на пленарних засіданнях багатьох конкуруючих проектів і неприйняття жодного з них.

Обговоривши ситуацію, що склалася, Голова Конституційного Суду Л. Юзьков, завідувач сектору конституційного права Секретаріату Верховної Ради А. Корнеєв і радник Голови Верховної Ради О. Ющик погодились з тим, що Конституційну комісію треба формувати за принципом представництва від усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи, передбачених у статті 103 чинної на той час Конституції (Основного Закону), і у такий спосіб мати можливість підготувати єдиний проект Конституції. Зазначений принцип був погоджений з Комісією Верховної Ради з питань правової політики і судово-правової реформи. Для оптимізації роботи над проектом було визнано за доцільне утворити з числа членів Конституційної комісії секції для опрацювання різних розділів проекту, залучити до цього як експертів відомих фахівців. Такі ідеї були підтримані Головою Верховної Ради, який з конкретними пропозиціями звернувся до Президії Верховної Ради. 19 вересня листа відповідного змісту було направлено Президенту.

20 вересня 1994 року питання про Комісію з опрацювання нової Конституції розглядалось на пленарному засіданні Верховної Ради. Доповідач В. Стретович запропонував формувати кількісний склад цієї Комісії на основі представництва від усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи, передбачених саме статтею 103 Конституції (Основного Закону). Комісія мала складатися з сорока – сорока однієї особи залежно від того,

чи погодяться її Співголови обрати секретаря Комісії із запропонованих кандидатур, чи назвуть окрему погоджену кандидатуру, яка доповнить цей склад.

Згідно з відповідними пропозиціями, законодавчу владу у Комісії з опрацювання проекту нової Конституції мали представляти шістнадцять, а виконавчу владу – дванадцять осіб: Президент, представники Кабінету Міністрів, а також інші особи, визначені розпорядженням Президента. Також планувалось включити до складу Комісії по два представники від Верховного Суду, Вищого арбітражного суду та Генеральної прокуратури, а також Голову Конституційного Суду. У народних депутатів зазначені пропозиції викликали багато питань, особливо щодо того, як буде визначатися парламентська частина Комісії. Прийняття відповідного рішення відбулося лише наступного дня – 21 вересня 1994 року – після нових консультацій Голови Верховної Ради і Президента.

Відповідно до Постанови Верховної Ради «Про чисельний склад Комісії з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційної комісії)», датованої, однак, 20 вересня 1994 року, парламент і глава держави мали делегувати до складу цієї Комісії по п'ятнадцять осіб, один представник визначався Верховною Радою Автономної Республіки Крим, сім – судовими органами і Генеральною прокуратурою. Члени Комісії від Верховної Ради мали пропонуватися депутатськими групами (фракціями) за пропорційним принципом.

Згодом Постановою Верховної Ради від 21 жовтня 1994 року до складу Конституційної комісії було включено п'ятнадцять народних депутатів, рекомендованих депутатськими групами (фракціями): четверо – від Компартії, двоє – від «Аграрників України» та по одному – від інших об'єднань. Представники від Верховного Суду, Вищого арбітражного суду, Генеральної прокуратури (по два) та від Автономної Республіки Крим (один) були визначені раніше. Після цього до Верховної Ради надійшли пропозиції від Президента щодо делегованих ним до складу Комісії п'ятнадцяти осіб, серед яких були голови Львівської і Харківської обласних, Київської міської Рад народних депутатів, науковці-юристи.

10 листопада 1994 року Верховна Рада ухвалила Постанову «Про склад Комісії з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційної комісії)», якою затвердила Комісію у складі Президента Л. Кучми і Голови Верховної Ради О. Мороза як Співголів, А. Корнєєва – секретаря Конституційної комісії і тридцяти восьми інших членів Комісії, серед яких був і Голова Конституційного Суду. Усього до складу Конституційної комісії входила сорок одна особа. Постановою також передбачалось, що Комісія припиняє свою діяльність після прийняття Конституції або закінчення строку повноважень Верховної Ради чи Президента.

Нова Конституційна комісія, яка згідно з відповідним Положенням була визначена «тимчасовою загальнодержавною комісією» (а не органом Верховної Ради України), була загалом налаштована на ефективну, продуктивну діяльність. Істотною передумовою успішності її роботи були якісні характеристики. Члени Комісії мали високий рівень освіти, причому освіти спеціалізованої: з тридцяти восьми відповідних осіб двадцять мали вищу юридичну освіту, чотири – економічну, чотири – історичну, шість – технічну, три – сільськогосподарську. У складі Комісії було тринадцять кандидатів наук, дев'ять докторів, сім членів галузевих академій і Національної академії наук.

На першому пленарному засіданні Конституційної комісії 28 листопада 1994 року у виступах її Співголів і більшості інших членів лунала тверда упевненість у тому, що Конституція буде прийнята. Так, Л. Кучма стверджував: «Моя позиція чітка й однозначна: подальше затягування конституційної реформи та прийняття нової Конституції буде нічим невинуватою політичною помилкою, відповідальність за яку нестиме Верховна Рада, Президент і Конституційна комісія» [4]. Причини того, що Україна була єдиною з колишніх республік СРСР без нової Конституції, вбачалися виступаючим «в прорахунках та грубих помилках політиків і нерішучості вищого керівництва держави, непримиренному протистоянні лідерів політичних угруповань та громадських організацій». У свою чергу, О. Мороз зазначив, що «робота над проектом нової Конституції є для нас одним із найважливіших пріоритетів», і закликав «до конструктивної, спільної і дружньої праці, яка диктується високим рівнем нашої історичної відповідальності за долю України».

Але насторожувало те, що у виступі Президента було заявлено про необхідність попередньо прийняти закон про владу у зв'язку з тим, що у відносинах законодавчої і виконавчої гілок існувала неузгодженість, яка була серйозною перешкодою на шляху здійснення активних і широкомасштабних заходів з припинення різноманітних кризових явищ. «Необхідність невідкладного усунення зазначених суспільних перешкод, – додавав Л. Кучма, – і спонукала Президента ініціювати прийняття Конституційного закону про владу. За моїм переконанням, це має бути своєрідна мала Конституція, взаємна угода «гілок влади» щодо співробітництва в кризовий період, яка ввійде складовою частиною в майбутній Основний Закон» [5].

Вартою уваги є та обставина, що зазначених думок стосовно закону про владу не було в остаточно узгодженому тексті виступу Президента: вони були додані незадовго до початку відповідного засідання його першим помічником А. Розумковим. Це свідчило про те, що першочергові плани президентського оточення були пов'язані саме з таким законом, а не з прискореним прийняттям нової Конституції. Тим самим раніше

відкинута ідея знайшла у владних колах нове життя і нових прихильників.

Позиція О. Мороза щодо цих ініціатив була досить стриманою. Голова Верховної Ради зазначив, що «будь-який інший закон, крім Основного Закону держави, не може бути вичерпним навіть у питаннях державної влади». Водночас він акцентував на тому, що у разі неузгодженості з чинною Конституцією відповідний закон « внесе остаточне безладдя в правове регулювання суспільних відносин ». « А якщо це так, – застеріг О. Мороз, – то утворилася б загрозна конкуренція між законодавчими актами найвищої юридичної сили, що зруйнувала б всю правову систему держави » [6].

На підтримку ідей, озвучених Президентом, висловився С. Головатий: « Україна може стати унікальним явищем в плані конституційного процесу. Мова йде про Конституційний Договір між трьома гілками влади, Конституційний Договір про визнання Закону про владу як закону на перехідний період до прийняття нової Конституції ». Пояснюючи свою пропозицію, народний депутат запропонував: « Три гілки влади можуть визнати цей Закон про владу як закон, який є, має вищу юридичну силу. І вони всі втрьох погоджуються, що дійсно саме на цей період вони будуть дотримуватися цього Закону про владу, а не тієї Конституції, яка суперечлива і яка призводить до конституційного безпорядку в Україні » [7]. При цьому Співголів Конституційної комісії С. Головатий визначив « головами двох гілок влади ».

Проте члени Конституційної комісії у більшості виявили прагнення приступити до роботи безпосередньо над проектом Основного Закону, прийнявши як вихідний, базовий документ проект Конституції, опублікований 26 жовтня 1993 року. Важливим було й те, що на своєму першому пленарному засіданні Конституційна комісія зробила реальні організаційні кроки для забезпечення ефективності своєї діяльності. Так, було прийнято за основу Положення про Комісію, план її роботи та інші документи.

Для продовження опрацювання окремих розділів проекту Основного Закону з числа членів Конституційної комісії на тому самому її засіданні 28 листопада 1994 року було утворено сім секцій, склад яких формувався так, щоб у кожній були більш-менш рівномірно представлені різні політичні сили та різні органи державної влади. Секціями мали керувати затвержені на засіданні відповідальні координатори: Голова Конституційного Суду Л. Юзьков – секція « Загальні засади конституційного ладу », народний депутат В. Буткевич – « Права, обов'язки людини та громадянина », народний депутат О. Карпов – « Громадянське суспільство і держава », народний депутат А. Бутейко – « Пряме народовладдя. Законодавча влада », народний депутат О. Ємець – « Виконавча влада. Президент України. Кабінет Міністрів України », народний депутат

В. Стретович – « Судова влада. Охорона Конституції », радник Президента України з питань регіональної політики В. Гриньов – « Територіальний устрій і територіальна організація влади ».

До роботи у секціях Конституційної комісії були залучені наукові консультанти з числа відомих учених у різних галузях права, політології, економіки, а також досвідчені у законотворчій діяльності відповідальні працівники органів державної влади, апаратів Верховної Ради і Кабінету Міністрів. Так, у секції « Загальні засади конституційного ладу » як експерти працювали майбутні судді Конституційного Суду доктори юридичних наук М. Козюбра і В. Шаповал, доктор юридичних наук О. Копиленко, кандидат юридичних наук В. Мелашенко. До секції « Права, обов'язки людини та громадянина » були залучені доктори юридичних наук А. Мацюк, Є. Тихонова, Ю. Шемшученко. В інших секціях працювали відомі правники В. Авер'янов, Ю. Грошевий, А. Заєць, В. Копейчиков, М. Корнієнко, П. Мартиненко, М. Михеєнко, В. Погорілко, М. Теплюк, М. Цвік, О. Ющик та деякі інші.

Членам Конституційної комісії та експертам було надано для ознайомлення багато різних матеріалів – проекти Основного Закону, що були підготовлені попередньою Конституційною комісією, а також Інститутом держави і права НАН України, Конгресом українських націоналістів, Християнсько-демократичною партією України, чинні конституції деяких інших держав, публікації з проблем теорії конституції і порядку її прийняття.

З метою контролю за ходом опрацювання проекту нової Конституції на пленарному засіданні Конституційної комісії 27 грудня 1994 року було заслухано інформацію координаторів секцій про стан справ і про питання, щодо яких не було одностайності і, більше того, виявилась неможливість знайти узгоджене рішення. Як правило, це були питання значної ідеологічної ваги, які болісно сприймалися представниками різних політичних орієнтацій.

Конструктивно працювала перша секція. Як доповів її координатор Л. Юзьков, члени секції і наукові консультанти визначились стосовно того, що створювати проект нової Конституції потрібно на основі проекту у редакції від 26 жовтня 1993 року, який пройшов офіційну апробацію, але з використанням матеріалів інших проектів, де містилося чимало цікавих і сприйнятних положень. Було також запропоновано нову назву першого розділу – « Загальні положення », скорочення кількості його статей і зміну їх редакції задля покращення нормативності відповідних положень, а також були сформульовані поправки до преамбули. Роботу в цьому напрямі було продовжено з тим, щоб відпрацьований варіант преамбули і « Загальних положень » передати іншим секціям уже в другій декаді січня 1995 року.

Несподіваними були пропозиції Л. Юзькова щодо порядку прийняття Конституції. На його думку, в разі якщо Верховна Рада не зможе забезпечити для відповідних цілей кваліфіковану більшість, «можливе використання інституту Конституційного Договору між всіма гілками влади з приводу Конституції в цілому чи її окремих розділів» [8]. Очевидно, пропонувалось, за згодою всіх «гілок», наділити Верховну Раду повноваженням приймати Конституцію в цілому чи її окремі розділи простою більшістю. Аргументів на користь визначення такого Конституційного Договору «інститутом» (політичним чи правовим?) виступаючим наведено не було.

У секції «Громадянське суспільство і держава», як повідомив О. Карпов, виявилися розбіжності щодо доцільності включення такого розділу до Конституції, оскільки багато його формулювань дублювали положення інших розділів і глав. Такою була точка зору, зокрема, В. Тація. Навпаки, А. Гальчинський запропонував зберегти відповідний розділ і його назву, але зміст суттєво переробити. Секція вважала за необхідне, щоб з цього питання визначилась сама Конституційна комісія, але у будь-якому випадку, за словами А. Карпова, до кінця січня матеріал планувалося опрацювати.

А. Бутейко поінформував Конституційну комісію про напрацювання членів секції «Пряме народовладдя. Законодавча влада». Секція дійшла висновку, що матеріал із зазначеної проблематики, підготовлений попередньою Конституційною комісією, передусім, з питань конституційного закріплення певних форм безпосередньої демократії, може бути прийнятий за основу для подальшої роботи. Щодо організації законодавчої влади, секція запропонувала повернутися до ідей двопалатної Верховної Ради, скорочення числа депутатів і висловила сумніви щодо доцільності збереження такого органу, як Президія Верховної Ради. Скептичним було ставлення А. Бутейка до ідеї Конституційного Договору, і він закликав добре подумати перед тим, як діяти у такий спосіб: «Кожна з гілок влади має своє повноваження. Про що вони будуть домовлятися? Про те, що одна з гілок не буде втручатись у другу?» [9].

Інформація О. Ємця про роботу секції «Виконавча влада. Президент України. Кабінет Міністрів» містила низку принципових пропозицій стосовно підходів до вирішення питань взаємовідносин Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів. Члени секції вважали, що Президент має бути главою держави і главою виконавчої влади, призначати і звільняти Прем'єр-міністра та за поданням останнього – інших членів Кабінету Міністрів. Президент мав би визначати порядок денний засідань уряду і головувати на його засіданнях. Нормативні акти Президента загальнообов'язкової дії передбачалось підписувати тільки після їх обговорення на засіданнях Кабінету Міністрів, який сам жодних подібних нормативних актів не повинен був видавати.

Президент також мав би бути наділений повноваженням пропонувати Верховній Раді кандидатури для призначення на посади Голови і членів Верховного Суду, Генерального прокурора, Голови Правління Національного банку та деякі інші.

За умов заснування двопалатного парламенту передбачалось, що Президент буде наділений повноваженням розпускати нижню палату у визначених Конституцією випадках, а парламент – повноваженнями усувати Президента з поста (посади) за процедурою імпичменту. Реалізація таких пропозицій фактично наближала б державу до суто президентської республіки. О. Ємець повідомив також, що секція детально відпрацює ці пропозиції після їх узгодження із секцією «Законодавча влада» та іншими.

У секції «Судова влада. Охорона Конституції», як поінформував її координатор В. Стретович, були визначені напрями щодо підготовки відповідного розділу Основного Закону. Дискусійним постало питання судової системи: чи існуватиме її єдність «під началом» Верховного Суду, в структурі якого мають створюватися спеціалізовані колегії, чи буде встановлений поділ судової влади на підсистеми спеціалізованих судів. Різні думки були висловлені і щодо місця прокуратури у системі державних інституцій: пропонувалось або зберегти її статус самостійного органу, що здійснює відповідний нагляд, або віднести прокуратуру до виконавчої чи судової влади із зміною функцій і повноважень.

У виступах В. Буткевича (секція «Права, обов'язки людини та громадянина») і В. Гриньова (секція «Територіальний устрій і територіальна організація влади») інформації про конкретні напрацювання було обмаль, але обидва координатори запевнили, що до кінця січня попередні варіанти текстів відповідних розділів будуть підготовлені.

У процесі загального обговорення на пленарному засіданні Конституційної комісії 27 грудня 1994 року знову виникло питання визначення суспільно-економічного ладу («капіталістичного або соціалістичного»), дискутувалися питання щодо збереження радянської влади, закріплення назви «український народ» чи «народ України», ставлення держави до корінної нації і національних меншин, бікамеральності чи монокамеральності парламенту тощо. Обговорення цих питань було бурхливим, але члени Комісії погодилися з пропозицією головуючого на засіданні О. Мороза не ставити їх на голосування, ще раз уважно обміркувати відповідні проблеми для того, щоб на наступному пленарному засіданні Комісії зважено їх вирішити.

У своїх виступах практично всі координатори секцій і члени Конституційної комісії висловились за те, щоб базовим для подальшої роботи був визнаний проєкт Конституції у редакції від 26 жовтня 1993 року, але цю пропозицію головуючий також не поставив на голосування. Секціям доручалось ще раз розглянути відпо-

відне питання і остаточно визначитися на наступному засіданні.

Інший Співголова Конституційної комісії Л. Кучма також пропонував не поспішати з рішеннями щодо спірних питань. Така позиція значною мірою обумовлювалася стурбованістю складностями проходження у Верховній Раді президентського законопроекту «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», який бурхливо обговорювався на засіданнях парламенту і наступного (після розглядуваного засідання Комісії) дня – 28 грудня 1994 року – був схвалений у першому читанні.

Секції виконали свої завдання у лютому 1995 року, підготувавши відповідні пропозиції, але обговорення цих пропозицій на засіданні Конституційної комісії відбулося лише 6 березня 1995 року, що було обумовлено зосередженістю відповідальних осіб на процесі проходження у Верховній Раді саме законопроекту «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». Цьому засіданню передувала сумна подія: 2 березня 1995 року раптово пішов із життя Л. Юзьков, який із самого початку, протягом майже шести років був справжнім інтегратором конституційного процесу в Україні. Члени Конституційної комісії і всі присутні на засіданні вшанували його пам'ять хвилиною мовчання. Координувати роботу першої секції було доручено секретарю Комісії А. Корнеєву.

Головуючий на пленарному засіданні Конституційної комісії 6 березня 1995 року Л. Кучма, як і було попередньо погоджено, оголосив пропозицію провести засідання в три етапи: спочатку заслухати доповіді координаторів секцій про результати роботи над текстами розділів проекту нової Конституції, а потім провести спільні засідання секцій у трьох групах, на яких узгодити можливі розбіжності і визначити позиції з питань, які висловлять координатори. Після цього планувалось продовжити засідання Комісії з метою узгодження прийнятних варіантів рішень з питань, які цього вимагатимуть, і сформувати Робочу групу для вироблення цілісного тексту проекту нової Конституції.

Однак реально на засіданні Конституційної комісії відбулося лише заслуховування доповідей координаторів секцій і обговорення напрацьованих текстів відповідних розділів проекту, розданих членам Комісії. Матеріали щодо прав людини і громадянина не викликали серйозних зауважень, за винятком неприйняття народними депутатами від Компартії пропонованої відмови від положень соціалістичних конституцій щодо соціальних гарантій. Виступаючий від секції з проблем громадянського суспільства В. Тацій обґрунтував висновки про недоцільність збереження у проекті окремого розділу з цих питань, а також про необхідність додатково внести до проекту спеціальний, завершальний розділ «Конституційні наглядові органи» або «Охорона Конституції». Секція з проблем народовладдя і парла-

менту запропонувала однопалатну Верховну Раду, до складу якої мало би входити триста народних депутатів, що викликало традиційне неприйняття з боку певної частини учасників засідання.

Гостра дискусія на засіданні Конституційної комісії 6 березня 1995 року відбулася з питань, порушених координатором секції «Виконавча влада. Президент України. Кабінет Міністрів України» О. Ємцем. Секція дійшла висновку, що Україна має бути президентською республікою, на зразок Сполучених Штатів Америки, в якій «Президент України представляє націю і здійснює виконавчу владу». Передбачалось, що Президент призначатиме міністрів, один з яких мав би бути Першим міністром і здійснювати за дорученням Президента певні дії, звичайно притаманні главі уряду.

Ці пропозиції викликали критику з боку значного числа учасників засідання і обвинувачення у приниженні ролі парламенту, звуженні демократії. Зокрема, О. Мороз заявив, що його турбує невідповідність проекту принципу поділу влади. Він зауважив, що «коли в руках керівника виконавчої влади є міліція, слідство в цілому, прокуратура, призначення Голови Верховного Суду і так далі, – то тоді який же це розподіл влади? Тоді виходить, що судова влада в цілому підпорядкована виконавчій владі, виконавча влада має механізми здійснення своєї влади взагалі набагато сильніші, ніж представницькі органи і законодавчі органи» [10].

Озвучені О. Ємцем ідеї не знайшли підтримки і у головуючого на засіданні, хоча для Л. Кучми найбільш важливими видавалися саме питання функцій і повноважень Президента. Але в його оточенні вважалося небажаним конституційне визначення Президента главою виконавчої влади і пропонувалось закріпити його особливий статус фактично над іншими «гілками» влади. Водночас Л. Кучма позитивно ставився до пропозицій про утворення двопалатного парламенту, зокрема через те, що у суспільній і професійній свідомості Голова Верховної Ради нерідко сприймався як глава законодавчої влади, тобто особа того самого рівня, що і глава виконавчої влади (за образним висловом відомого українського політика, «не перший, але й не другий»). Така позиція певною мірою зумовлювалася і тим, що О. Мороз часто підкреслював, говорячи про Верховну Раду, що це «найвищий орган влади у державі», як це формально було за радянських часів.

За інформацією В. Стретовича, в секції «Судова влада. Охорона Конституції» не дійшли згоди щодо організації судової системи: чи «бути нашій судовій системі ціліснішою із впровадженням єдиної судової політики на чолі з Верховним Судом і відповідними галузевими судами, ... чи залишити пережиток командної адміністративної системи в особі арбітражних судів і покликаними стояти на сторожі державної власності». Не знайшла підтримки також пропозиція про віднесення прокуратури до судової влади, і члени секції зійшлися на дум-

ці, що «треба залишити систему органів прокуратури в тому вигляді, в якому вона зараз існує в державі» [11].

Суттєві розбіжності виявилися з низки важливих питань регламентації територіального устрою і територіальної організації влади, про що інформував В. Гриньов. Ці питання гостро обговорювалися на засіданні Конституційної комісії: деякі її члени наполягали на поновленні системи радянської влади, інші були стурбовані слабкістю державної влади на місцевому рівні, треті виступали за утвердження «справжнього місцевого самоврядування». Складалося враження, що зазначені позиції, як і протилежні думки з інших питань, не могли бути узгоджені. Тому головуючий припинив засідання і запропонував попрацювати на секціях, а від наміру продовження пленарного засідання після перерви відмовився. Це значною мірою зменшило ентузіазм членів Комісії, і наступна робота на спільних засіданнях певних секцій практично не мала наслідків.

Причини такого зволікання у конституційному процесі були різними. Зокрема, прискорення роботи над проектом нової Конституції могло зумовити непотрібність Конституційного Договору між Президентом і Верховною Радою та законопроект «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», для просування яких вже було витрачено багато ресурсів. Відмова від цих проектів сприймалася б як політична поразка Президента. Саме через це питання Конституції для Президента та його прихильників на певний час втратило значення першочергового, і робота в цьому напрямі практично припинилася.

Нове зволікання у конституційному процесі викликало стурбованість громадськості, політичних партій, інших об'єднань громадян. Багато хто реально включився у конституційний процес, підготував і надіслав до Конституційної комісії свої зауваження, пропозиції, побажання і навіть власні проекти Основного Закону. Певні сумніви щодо швидкого у часі й успішного за наслідками завершення роботи над проектом нової Конституції висловлювали представники демократичних держав, Ради Європи, інших міжнародних організацій.

Важливим чинником було й те, що в Україні поглиблювалася економічна криза, зростала напруга у суспільних відносинах, ускладнювалася соціально-політична ситуація, дедалі більше безкомпромисними ставали погляди і позиції різних політичних партій та рухів. При цьому Співголови Конституційної комісії у засобах масової інформації, на різних нарадах висловлювали часто протилежні думки щодо перспектив і часу завершення роботи над новою Конституцією.

Сприятливі можливості для конструктивного розгляду проекту Конституції у Верховній Раді, які ще існували у лютому – березні 1995 року, значною мірою були втрачені. Умови для забезпечення співпраці різних політичних сил при обговоренні проекту, їх вза-

ємних поступок виявлялись обмеженими. Але вони ще існували, як і вірогідність одержання позитивного результату, якщо б діяти швидко та ефективно. У зв'язку з цим секретар Конституційної комісії А. Корнеєв 10 травня 1995 року звернувся до Л. Кучми і О. Мороза як Співголів Комісії з листом, у якому звернув увагу на критичність ситуації, що склалася, і запропонував невідкладно провести нараду координаторів секцій Комісії за участю провідних експертів. На цій нараді пропонувалось обговорити першочергові завдання щодо завершення роботи над проектом Конституції і питання формування Робочої групи для підготовки остаточного тексту проекту. Співголови своєчасно розглянули ці пропозиції і підтримали їх.

Нарада була скликана Президентом і Головою Верховної Ради 30 травня 1995 року. Цьому передували важливі події: 18 травня Верховна Рада схвалила абсолютною більшістю Закон «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». Оскільки цей Закон містить багато положень, які суперечили чинній на той час Конституції (Основному Закону), для його введення в дію було запропоновано прийняти ще один Закон – «Про застосування Закону України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» та зміни Конституції (Основного Закону) України у зв'язку з його прийняттям». У разі його схвалення кваліфікованою більшістю (дві третини від складу парламенту) певною мірою була б пом'якшена гостра невідкладність прийняття нової Конституції.

Проте цього не сталося, адже потрібної кількості голосів народних депутатів відповідний законопроект не отримав. Склалася дуже напружена і проблемна ситуація, яка, з одного боку, вимагала рішучих дій у напрямі прискорення розробки і прийняття Конституції, а з іншого – застосування неординарних тимчасових заходів на період до набуття чинності новим Основним Законом. Реальні дії у цих двох напрямках були взаємопов'язаними і здійснювалися фактично паралельно.

Конкретним кроком у першому напрямі було проведення згадуваної наради. Усі присутні на ній висловилися за те, що треба негайно переходити до завершального етапу роботи над проектом Конституції, оскільки зібрано багато достатнього для узагальнення матеріалу. Також погодилися, що відповідну роботу мала виконати Робоча група Конституційної комісії, невідкладно створити яку було рекомендовано Президенту і Голові Верховної Ради як Співголовам цієї Комісії.

У другому напрямі актуальним завданням вважали ввести в дію Закон «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» шляхом підписання Конституційного Договору між Президентом та Верховною Радою. З цією метою проводилася робота з народними депутатами, лідерами депутатських фракцій і груп, керівниками постійних комісій Верховної Ради.

На початку червня 1995 року відбулися зустрічі Президента з керівниками та членами депутатських фракцій, з Президією Верховної Ради. 7 червня на пленарному засіданні парламенту після виступів Л. Кучми та О. Мороза відбулося голосування щодо Конституційного Договору, до змісту якого був «вмонтований» повний текст Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», і 240 народних депутатів проголосували за цей документ.

Не останнє значення для досягнення результату голосування мало те, що у Верховній Раді були відомі наміри Президента у разі відмови народних депутатів підтримати Конституційний Договір вирішити питання шляхом звернення до народу, через опитування виборців. У виступі О. Мороза на пленарному засіданні Верховної Ради 7 червня 1995 року було, зокрема, зазначено: «Відносно того, чи буде він проголосований, я думаю, що буде проголосований. Вірю в те. Особисто я підпишу і проголосую. А кожного депутата прошу визначитись особисто так, як йому підказує совість і розуміння важливості свого вибору. Виникла колізія, з якої Президент сподівається вийти через опитування виборців. Шлях цей неконституційний. ... Треба не ставити людей перед вибором, не перекладати відповідальність за стан речей на виборців, на народ України – ми не маємо права це робити» [12]. Звідси вже вимальовувався механізм тиску на парламент з боку Президента, який повною мірою був застосований через рік.

Конституційний Договір набрав чинності 8 червня 1995 року після його урочистого підписання Президентом, Головою Верховної Ради і бажаними народними депутатами. Це був не тільки юридичний, а й політичний документ, появу якого викликали особливості гострої, небезпечної для самого існування держави ситуації у суспільстві. Саме такою була його загальна оцінка з боку Венеціанської комісії і деяких інших інституцій Ради Європи.

Але така угода двох вищих органів держави, на укладення якої вони не мали повноважень, за своїм характером була об'єктивно протиконституційною. Верховна Рада і Президент були не «суверенними», а конституційними органами влади, і як такі не могли укладати між собою договори за власною волею. Тому в тексті Конституційного Договору немає жодного посилання на конкретні правові норми, а лише сформульоване по-

ложення, за яким сторони «є суб'єктами конституційного права» і діють «на основі доброї волі Сторін, взаємних поступок та компромісу». До того ж Конституційним Договором запроваджувалось нормативне регулювання відносин державного владарювання при фактичному зупиненні дії відповідних положень чинної Конституції, які при цьому не скасовувалися. Реально більшість народних депутатів і Президент, об'єднавшись, виступили в ролі «суверенного верховного правителя», котрий встановив, як має здійснюватися державна влада в Україні, що є феноменом у практиці сучасного конституціоналізму.

З іншого боку, значення Конституційного Договору для прискорення конституційного процесу в Україні було на той час безумовно позитивним. Його підписанням завершився багатомісячний, фактично конкурентний конституційному процес, який відволікав увагу і час керівників держави, інших осіб, причетних до опрацювання проекту Конституції, звужуючи таким чином можливість зосередження їх зусиль на виконання саме такого завдання.

Водночас, у Конституційному Договорі визнавалось за необхідне «створення належних умов для прискорення та успішного завершення конституційного процесу в Україні з тим, щоб прийняти нову Конституцію України в строк не пізніше одного року з дня підписання цього Конституційного Договору». Конституційний Договір містив положення щодо обмеження його дії у часі – до прийняття нової Конституції, і це також вимагало активізації діяльності Конституційної комісії.

У Конституційному Договорі було також зафіксовано, що «до прийняття нової Конституції Сторони не виноситимуть на всеукраїнський референдум, консультативний референдум та опитування громадської думки інших питань, крім прийняття нової Конституції України, текст якої буде узгоджений Сторонами».

Фактично Конституційним Договором встановлювався граничний строк для підготовки проекту Конституції, передбачалися певні умови та визначалися окремі елементи порядку прийняття нового Основного Закону. При цьому у відповідний спосіб були вирішені деякі спірні питання, актуальні для роботи з опрацювання проекту нової Конституції, а також більш вдало, порівняно з уже напрацьованими текстами розділів, сформульовано деякі важливі конституційно-правові положення.

IV. КОНСТИТУЦІЙНА КОМІСІЯ 1994 РОКУ: РОБОЧА ГРУПА КОНСТИТУЦІЙНОЇ КОМІСІЇ, НАРОДЖЕННЯ ПРОЕКТУ НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ

Після підписання Конституційного Договору і відповідно до рекомендацій наради координаторів секцій Л. Кучма й О. Мороз 19 червня 1995 року видали Розпорядження Співголів Конституційної комісії України «Про утворення Робочої групи Конституційної комісії», де її завданням було визначено «прискорення доопрацювання проекту нової Конституції України на основі узагальнення матеріалів альтернативних проектів та текстів розділів, підготовлених секціями Конституційної комісії».

До складу Робочої групи Конституційної комісії увійшли В. Авер'янов і В. Погорілко — доктори юридичних наук, завідувачі відділами Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Ф. Бурчак, В. Копейчиков — доктори юридичних наук, наукові консультанти Президента; А. Заєць — кандидат юридичних наук, заступник завідувача відділом Секретаріату Верховної Ради; М. Козюбра, В. Шаповал — доктори юридичних наук, завідувачі кафедр Київського національного університету ім. Тараса Шевченка; П. Мартиненко — кандидат юридичних наук, завідувач кафедри Українського Інституту міжнародних відносин; М. Пухтинський — кандидат юридичних наук, перший заступник Голови Фонду сприяння і становлення місцевого і регіонального самоврядування України; А. Корнеєв — кандидат філософських наук, секретар Конституційної комісії. Останній був одночасно визначений керівником Робочої групи.

До цього треба додати, що М. Козюбра і А. Корнеєв як члени Конституційної комісії, а А. Заєць, В. Копейчиков, П. Мартиненко, В. Погорілко і М. Пухтинський як експерти були зайняті у конституційному процесі ще з 1990 року. В. Авер'янов, Ф. Бурчак, В. Шаповал підключились до цієї роботи з 1994 року. Крім того, П. Мартиненко був одним із авторів проекту Конституції, поданого до Конституційної комісії Християнсько-демократичною партією України, а В. Погорілко був серед розробників проекту, що надійшов від Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Таким чином, склад Робочої групи забезпечував і наступність, і новизну в роботі над проектом нової Конституції.

Розпорядженням Співголів Конституційної комісії також передбачалось, що для участі в опрацюванні окремих розділів проекту Конституції до діяльності Робочої групи залучатимуться експерти секцій Конституційної комісії Ю. Грошевий, В. Кампо, О. Копиленко, М. Корнієнко, А. Мацюк, М. Теплюк, Є. Тихонова, Ю. Шемшученко, О. Ющик.

На пленарне засідання Конституційної комісії, яке відбулося 18 вересня 1995 року, Робоча група пред-

ставила тексти преамбули і першого розділу проекту Конституції. Порівняно з попередніми редакціями, було запропоноване нове визначення суб'єкта установчої влади — «український народ — громадяни України усіх національностей». Уточнення були зроблені і щодо формулювання у преамбулі цілей, яким мав відповідати нормативний зміст Конституції. Зокрема, було визначено за доцільне замінити формулювання «підключись про побудову і розвиток громадянського суспільства» та «бажаючи вільно жити в демократичній правовій державі» іншим — «прагнучи утвердити демократичну соціальну правову державу як складову частину міжнародного співтовариства».

У проекті Конституції у редакції від 26 жовтня 1993 року перший розділ мав назву «Засади конституційного ладу», що, на думку членів новоутвореної Робочої групи, не зовсім відповідало його змісту. Тому була внесена пропозиція змінити назву розділу на «Загальні положення», а його структуру суттєво змінити. Зміст розділу був розширений шляхом збільшення кількості статей і, разом із тим, скорочений за рахунок більш лаконічного викладення матеріалу і видалення повторів. Також була додана стаття 2 про суверенітет України, а її другою частиною стало положення щодо цілісності і недоторканності території держави. Новою була і стаття про державні символи і столицю України. Група запропонувала відмовитися від повного переліку усіх загальновизнаних принципів міжнародного права, які наводилися у базовому проекті, змінила редакцію деяких інших положень.

Якщо залишити поза оцінку переважно політичні за змістом виступи на відповідному засіданні частини членів Конституційної комісії, пропозиції яких видавалися несумісними із запропонованим Робочою групою текстом (починаючи з пропозиції назви «Конституція УРСР»), обговорення преамбули і першого розділу було в цілому конструктивним і результативним. За оцінкою О. Ємця, поданий Робочою групою текст — це «набагато краще відпрацьований розділ, ніж це було раніше, з досить ясною і зрозумілою мовою, є чіткі, однозначні визначення» [13]. І. Заєць висловив побажання зазначити у преамбулі, що народ діє як конституцієдавець, «здійснюючи своє право на самовизначення». Певні уточнення були запропоновані до положень щодо державної мови, ролі міжнародних договорів, системи національного законодавства тощо. Загалом, рішенням Комісії запропоновані тексти преамбули і першого розділу були прийняті за основу.

Гостра дискусія відбулась з питання подальшої роботи щодо нової Конституції. П. Симоненко за підтримки своїх прихильників і В. Марченка знову порушив пи-

тання про проведення «упереджуючого» (за визначенням О. Мороза – «упереджувального») референдуму «з основоположних моментів». Хоча Конституційний Договір по суті виключив можливість проведення референдумів, крім з питання прийняття Конституції, О. Мороз припускав таку можливість, якщо відповідне рішення «прийме разом Президент і Верховна Рада» [14]. Але Конституційна комісія не погодилася на такі пропозиції. Щодо подальшої роботи, Робоча група вважала за доцільне посуватися шляхом послідовного розгляду на наступних засіданнях Комісії окремих розділів. Але ця ідея не знайшла підтримки у більшості членів Комісії, і вона доручила Робочій групі через місяць подати повний текст проекту.

Це було складне і відповідальне завдання. Протягом жовтня 1995 року члени Робочої групи працювали у передмісті Києва, в санаторії «Пуща-Озерна». У процесі попередніх обговорень членами групи було визначено, що серед питань, які не були однозначно вирішені на засіданнях Конституційної комісії, більшість становили такі, пропоновані рішення з яких практично не зачіпали зміст інших положень проекту Конституції. Але суто політичне питання щодо одно- чи двопалатності парламенту у цьому відношенні було надзвичайно важливим: від результату його вирішення залежали структура і зміст значної частини тексту проекту. Тому відразу домовилися готувати два варіанти проекту – з двопалатними Національними Зборами і з однопалатною Верховною Радою.

З самого початку Робоча група з урахуванням зауважень, висловлених на вересневому засіданні Конституційної комісії, без значних спорів остаточно доопрацювала преамбулу і перший розділ проекту. До преамбули було включене положення про здійснення українським народом свого права на самовизначення. Довгі і палкі спори членів Робочої групи викликали питання про доцільність збереження передбаченого у проекті Конституції у редакції від 26 жовтня 1993 року права громадян чинити опір будь-кому, хто здійснює спробу насильницької ліквідації української державності, конституційного ладу, встановленого Конституцією, порушення територіальної цілісності чи чинить дії, спрямовані на захоплення державної влади. Погодилися на тому, щоб пом'якшити імперативність формулювання, обумовивши можливість застосування зазначеного права випадками, коли передбачені Конституцією засоби не можуть бути використані. Але, у кінцевому підсумку, це не мало суттєвих наслідків, оскільки при прийнятті Конституції у Верховній Раді відповідна стаття була вилучена.

Набагато більше теоретичне і практичне значення мало опрацювання положень щодо принципу розподілу влад (поділу влади). Було потрібно виправити певну некоректність нормативного визначення цього важливого конституційного принципу організації

державної влади. У проекті Конституції у редакції від 26 жовтня 1993 року передбачалось, що «влада народу (народовладдя) здійснюється на основі Конституції України безпосередньо і через систему державних органів і органів місцевого самоврядування». При цьому як наступне було сформульоване положення, за яким державна влада здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову. І далі: «Кожна влада при виконанні своїх функцій діє у встановлених Конституцією межах».

З таких формулювань можна було зробити висновок про фактичне існування і реальне функціонування у державі різних влад («гілок влади»), про необхідність визначення їх конституційного статусу, зокрема конкретних повноважень, а це суперечило загальному положенню про те, що народ здійснює владу саме через, зокрема, систему державних органів. Тому такий підхід був відкинтий.

За будь-яких умов, згідно з принципом поділу влади реально поділяються, тобто розмежовуються (відповідно до своїх повноважень) органи державної влади, а не сама єдина влада, яка в узагальненій формі існує як влада народу. Внаслідок цього у тексті чинної Конституції відсутній термін «гілки влади», і говорити чи писати професійним юристам про конституційні чи неконституційні дії різних «гілок влади», «конфлікти гілок» тощо є, на наше переконання, вкрай недоречно.

Важливе уточнення було зроблене Робочою групою у статті 6 щодо положення про найвищу юридичну силу Конституції. Замість формулювання «закони та інші правові акти не повинні суперечити Конституції та конституційним законам України», запропонували формулу – «закони та інші правові акти мають прийматися на основі Конституції і відповідати їй», яка підкреслювала значення конституційних основ законодавчого процесу.

На жаль, поза увагою членів Робочої групи залишилось положення проекту про визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки «найвищою соціальною цінністю», що фактично обмежувало цінність людини сферою соціальних відносин, виключаючи економічну, політичну, духовну сфери суспільного життя. І цей недогляд не був виправлений у процесі наступних доопрацювань і прийняття чинної Конституції.

Зазначимо також, що стаття розділу першого проекту про засади суспільного життя в Україні була доповнена важливим положенням про те, що «державна гарантує свободу будь-якої політичної діяльності, якщо вона не заборонена Конституцією і законом». Але згадка про «закон» видається помилковою, оскільки відкриває можливість позаконституційних обмежень політичної діяльності. Так воно і залишилось у тексті чинної Конституції.

За рекомендацією відповідної секції Робоча група

відмовилася від розділу «Громадянське суспільство і держава», важливі положення якого були частково перенесені до розділу другого «Права і свободи людини і громадянина», а частково були враховані у розділі першому «Загальні положення». Як наслідок, розділ другого проекту при збереженні покладених в основу його змісту концептуальних засад був суттєво перероблений за структурою і змістом.

Робоча група відмовилася від застосування у тексті проекту Конституції категорії природних прав і фактично на заміну запропонувала положення про невідчужуваність та непорушність прав і свобод людини. З тексту проекту було вилучене положення про застосування (хоча б і обмежене) смертної кари: ця міра покарання позбавлялась конституційного закріплення, що відкривало можливість відмови від неї при реформуванні кримінального законодавства. У формулювання інших положень щодо прав і свобод людини і громадянина були внесені уточнення і доповнення, якими посилювались конкретність і нормативність тексту другого розділу, усувалось певне ідеологічне навантаження, що вбачалось в окремих фрагментах проекту Конституції у редакції від 26 жовтня 1993 року.

Значні складнощі виникли при опрацюванні положень проекту стосовно соціально-економічних прав. Ці складнощі були спричинені наслідками очевидного впливу на учасників конституційного процесу (від самого його початку) радянської традиції патерналістського розуміння відповідних прав, які вважались такими, що надаються державою за її можливостями. Відповідно, ще в Концепції нової Конституції від 19 червня 1991 року було записано, що в Основному Законі «будуть закріплені права людини, які вже проголошені діючою Конституцією 1978 року (право на працю, право на матеріальне забезпечення в старості, у зв'язку з хворобою, повною або частковою втратою працездатності, право на освіту, право на охорону здоров'я, право на житло та ін.)» [15]. Саме так було зроблено у проекті Конституції у редакції від 26 жовтня 1993 року.

Реальна проблема полягала в тому, що ці права, навіть попри їх конституційне закріплення, не були суб'єктивними правами індивіда, які б забезпечувались судовим захистом. Тобто навіть у Конституції (Основному Законі) УРСР зазначені права не пов'язувалися з юридичними (конституційно-правовими) гарантіями, з можливістю звернення до суду, щоб останній примусив державу виконати своє конкретне зобов'язання перед людиною. До того ж на кінець 1995 року держава вже не була монопольним власником усіх основних засобів виробництва, вона видавалася значно обмеженою у своїх можливостях.

Щодо неможливості реального забезпечення сформульованих у проекті Конституції у редакції від 26 жовтня 1993 року соціально-економічних прав Робочу групу попереджали різні закордонні експерти. Вони нагадува-

ли, що в демократичних країнах ці питання, як правило, вирішуються у спеціальному законодавстві, де встановлюються конкретні межі соціальних вимог людини, а також межі відповідальності держави і форми цієї відповідальності. Проте, сповна розуміючи це, Робоча група не могла погодитися на вилучення відповідного фрагмента з тексту проекту Конституції, тому що це означало б, як мінімум, приректи всю роботу на невдачу.

Унаслідок такого розуміння опрацювання зазначених положень проекту Конституції здійснювалося в напрямі пристосування вже сформульованого змісту соціально-економічних прав людини і громадянина до реалій, що склалися у суспільстві. Це було паліативне рішення, воно знімало певні проблеми, але породжувало інші, які постійно виявляються і будуть виявлятися при запровадженні відповідних положень чинної Конституції.

Робочою групою був суттєво скорочений розділ проекту «Пряме народовладдя», який отримав назву «Вибори. Референдум. Народна законодавча ініціатива». Принципово нові положення були сформульовані стосовно референдуму. Зокрема, повноваження Верховної Ради і Президента призначати всеукраїнський референдум обмежувалися лише випадками, передбаченими самою Конституцією. На думку Робочої групи, формулювання так званого базового проекту не забезпечувало дійсно всеукраїнського характеру народної ініціативи щодо референдуму, оскільки допускало його призначення на вимогу не менше двох мільйонів громадян, які мають право голосу, або не менше половини депутатів Верховної Ради. Таку кількість підписів на підтримку ініціативи щодо проведення референдуму можна було зібрати у двох-трьох областях. Тому пропонувалось, щоб ці підписи були зібрані не менше ніж у двох третинах областей і не менше ніж по сто тисяч підписів у кожній.

Повноваженням проголошувати референдум за народною ініціативою пропонувалося наділити главу держави. Згодом було висловлено багато необґрунтованих докорів щодо нібито недемократичності цього положення. Але воно вказувало на конкретну відповідальну державну особу, тоді як у випадку віднесення такого повноваження до компетенції парламенту виникала можливість ігнорувати народну ініціативу простою неучастю у голосуванні за відсутності персональної відповідальності за це народних депутатів.

Робоча група включила до тексту проекту нової Конституції важливе положення про обмеження кола питань для вирішення всенародним голосуванням, зазначивши, що не допускається референдум стосовно законопроектів з питань податків і бюджету, про амністію і помилування. Тим самим був підтверджений принцип здійснення народовладдя саме на підставі Конституції і знайшла конституційне закріплення ідея, що на референдумі не можуть прийматися рішення, які не відпо-

відають Основному Закону. Згодом на цьому юридичному підґрунті Конституційний Суд визнав такими, що є неконституційними, низку питань, які пропонувалось винести на референдум у квітні 2000 року.

При опрацюванні розділу, присвяченого законодавчій владі, Робоча група в обох варіантах (однопалатного і двопалатного парламенту) виходила з того, що Верховна Рада (Національні Збори) не є найвищим органом державної влади, який очолює по суті загальнодержавну систему Рад, як це визначалось у Конституції (Основному Законі) УРСР і в деяких проектах нової Конституції. Це підкреслювалось визначенням Верховної Ради як парламенту і положенням про те, що народні депутати (як представники всього народу, а не окремого виборчого округу) не пов'язані імперативним мандатом.

У процесі опрацювання відповідний розділ був значно скорочений за рахунок норм процесуального характеру. На жаль, при цьому не було збережене положення проекту Конституції у редакції від 26 жовтня 1993 року щодо розгляду і прийняття законопроекту Верховною Радою шляхом схвалення його основних положень у принципі та схвалення постатейно і в цілому. Робоча група помилково оцінила це положення як очевидне і таке, що має бути викладене у Регламенті. Тоді важко було передбачити як реальну ситуацію, коли не лише «звичайні» законопроекти, а й навіть законопроекти про внесення змін до Основного Закону будуть розглядатися і прийматися у Верховній Раді без будь-якого обговорення, та ще й «у пакеті» з проектами так званих звичайних законів.

Питання статусу Президента вирішувалися Робочою групою з урахуванням розбіжностей, які з'ясувалися при порівнянні відповідних розділів проекту Конституції у редакції від 26 жовтня 1993 року і Конституційного Договору. У названому проекті Президент визначався як глава держави, широкі повноваження якого значною мірою були зумовлені вимогою відповідного подання Прем'єр-міністра та необхідністю затвердження певних його актів Верховною Радою. За Конституційним Договором Президент був главою держави та главою державної виконавчої влади, і здійснення ним повноважень лише у деяких випадках вимагало погодження з Верховною Радою (призначення Голови Конституційного Суду, Голови Верховного Суду, Генерального прокурора тощо).

За таких обставин Робоча група прагнула до того, щоб, не допускаючи явних протиріч з положеннями Конституційного Договору, «пом'якшити» статус Президента і підвищити роль Кабінету Міністрів. У підготовленому нею проекті Конституції Президент був визначений лише як глава держави. Одночасно передбачалось, що його акти, видані в реалізацію найбільш важливих повноважень, зокрема тих, які стосуються здійснення державної влади, для набуття чинності мали

скріплюватися підписами Прем'єр-міністра і міністра, відповідального за акт та його виконання. У попередніх проектах Конституції такої норми не було.

Вимога скріплення актів Президента передбачалась стосовно великого переліку його повноважень: керівництво здійсненням зовнішньої політики, призначення виборів до парламенту та його розпуску, призначення та звільнення осіб, що входять до складу Кабінету Міністрів, утворення та ліквідація міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, оголошення війни і мобілізації, оголошення воєнного або надзвичайного стану, присвоєння вищих військових та спеціальних звань, дипломатичних рангів, класних чинів, прийняття до громадянства та припинення громадянства.

Реальність процедури скріплення (контрасигнування) актів Президента була б можливою у разі конституційного закріплення ініціативної і самодостатньої ролі міністрів і Уряду в цілому в процесі підготовки і видання правових актів Президента. Але так не сталося. До того ж у ході доопрацювання проекту народними депутатами і прийняття Верховною Радою чинної Конституції перелік повноважень, у реалізацію яких акти Президента потребують скріплення, був звужений.

Робочою групою була опрацьована більш реальна, порівняно із встановленою на сьогодні, процедура усунення Президента з поста в порядку імпічменту: право ініціювати цю процедуру надавалось не менше ніж третині складу Палати депутатів Національних Зборів (Верховної Ради), а рішення мало прийматися на основі більшості, яка становила не менше ніж дві третини складу Сенату (Верховної Ради).

Зміст інших розділів був опрацьований тією чи іншою мірою відповідно до рекомендацій секцій Конституційної комісії. Так, окремий розділ було присвячено Конституційному Суду; зафіксовано принципи територіальності і спеціалізації, за якими мала б бути побудована система судів загальної юрисдикції; місцеве самоврядування визначено як право територіальних громад – мешканців сіл, селищ та міст – самостійно вирішувати питання місцевого значення; збережено основні підходи до визначення статусу прокуратури тощо.

Загалом, підготовлений Робочою групою проект Конституції у редакції від 15 листопада 1995 року (саме так його потім визначали) концептуально не відрізнявся від проекту у редакції від 26 жовтня 1993 року. Але була значно спрощена, раціоналізована структура: весь нормативний матеріал викладався у дванадцяти розділах і ста п'ятдесяти дев'яти статтях (у проекті Конституції у редакції від 26 жовтня 1993 року було двісті одинадцять статей), виключалася рубрикація на глави.

Для такого спрощення були певні підстави. Зокрема, часто неможливо було виділити відповідні підрозділи (глави) тексту проекту, не завдавши очевидної шкоди змісту усього матеріалу. Це стосувалось, наприклад, роз-

ділу «Права і свободи людини і громадянина», де було важко однозначно віднести деякі права і свободи до політичних, соціальних, економічних або культурних. До того ж відповідна рубрикація у подальшому могла створювати значні складнощі при тлумаченні конституційних положень щодо прав і свобод.

Важливим є і те, що назви розділів проекту Конституції пов'язувалися не з умовними «гілками», а, переважно, з основними конституційними інститутами: «Права і свободи людини і громадянина», «Вибори. Референдум. Народна законодавча ініціатива», «Правосуддя», «Територіальний устрій України», «Місце самоврядування». Назви деяких розділів збігалися з назвами органів державної влади, але одночасно це були розділи саме про відповідні «традиційні» інститути. Наприклад, розділ «Національні Збори. (Варіант: Верховна Рада України)» визначав конституційний статус парламенту, розділ «Президент України» складався з норм щодо конституційного статусу глави держави. Усе це сприяло більшій чіткості, нормативності документа, полегшувало його сприйняття.

Відповідна робота над проектом нової Конституції була дуже напруженою. Щодня члени Робочої групи збиралися о дев'ятій годині ранку і працювали щонайменше до вісімнадцятої години, обговорюючи (пристрасно, гаряче, завзято) матеріали, напрацьовані напередодні, і матеріали наступних розділів на перспективу. Найбільший обсяг роботи був виконаний В. Авер'яновим, М. Козюброю, А. Корнеєвим, П. Мартиненком, В. Шаповалом. Ефективною була праця В. Копейчикова і В. Погорілка. На жаль, тривала хвороба завадила взяти активну участь у роботі Групи Ф. Бурчаку (але пізніше він активно працював у складі Робочої підкомісії), А. Зайця від роботи часто відволікала зайнятість у заходах, пов'язаних із його балотуванням на виборах народних депутатів. М. Пухтинський свою участь обмежив переважно проблемами місцевого самоврядування.

В опрацювання розділів «Загальні засади» і «Права і свободи людини і громадянина» певний внесок був зроблений залученою в якості експерта Є. Тихоною. М. Корнієнко у такому ж статусі допомагав у вирішенні питань організації місцевої влади і місцевого самоврядування. Треба відзначити і той факт, що за дорученням Ради Європи та Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) з Робочою групою зустрічалися окремі зарубіжні фахівці, а також науковці з ФРН, рекомендовані Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва і Фондом Конрада Аденауера.

Постійна увага до Робочої групи приділялася з боку Співголів Конституційної комісії, окремих народних депутатів, відповідальних посадових осіб Адміністрації Президента, вітчизняних засобів масової інформації, представників громадських організацій, дипломатичних представників іноземних держав (передусім США

і ФРН), різних фондів тощо, які приїжджали до санаторію поспілкуватися з членами Групи. Від Президента постійний зв'язок з Робочою групою підтримував заступник Глави Адміністрації Л. Підпалов, член Конституційної комісії, який своїми пропозиціями сприяв успішному опрацюванню проекту Основного Закону.

У середині жовтня 1995 року з Адміністрації Президента було передано прохання надати Л. Кучмі для ознайомлення напрацьовані матеріали, оскільки у другій половині місяця мав відбуватися відносно тривалий візит Президента до країн Латинської Америки. На той час більш-менш остаточно була підготовлена частина тексту з розділами про загальні засади, права і свободи людини і громадянина, народний суверенітет, парламент (у варіантах однапалатного і двопалатного).

Згодом Президент у супроводі Л. Підпалова приїхав до санаторію для зустрічі з Робочою групою. У бесіді з членами Групи він повідомив про своє задоволення опрацьованим текстом, але запропонував збільшити до трьох мільйонів кількість підписів на підтримку ініціативи щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Крім того, Л. Кучма висловив незрозуміння, для чого Група зробила два варіанти тексту. На його думку, парламент мав бути двопалатним. Після з'ясування усіх актуальних питань Президент висловив свою впевненість у тому, що через два тижні, коли він повернеться в Україну, проект Конституції буде повністю опрацьований. На зустрічі були присутні журналісти з телебачення і друкованих ЗМІ.

Два дні потім до санаторію приїхав Голова Верховної Ради. Він був також здивований тим, що Робоча група підготувала два варіанти проекту, але його незадоволення стосувалося варіанту з двопалатним парламентом. Крім того, О. Мороз висловив більше двадцяти різних зауважень: не погодився з вилученням розділу «Громадянське суспільство», зі значним, на його думку, обмеженням повноважень Верховної Ради наполягав на збереженні системи Рад, на визначенні статусу Президента як глави виконавчої влади, зазначив спірність категорії верховенства права у співставленні з категорією верховенства закону, вказав на недостатню, знову-таки, на його думку, ефективність пропонованої системи стримувань і противаг тощо. Відчувалося, що він як Співголова Конституційної комісії незадоволений опрацьованим проектом.

Однак зауваження Голови Верховної Ради не були концептуально однорідними, адже ознаки, характерні для радянської республіки, не узгоджувалися з властивостями змішаної республіканської форми державного правління, яка була закладена у проекті Конституції. Проте, частина конкретних пропозицій О. Мороза була використана Робочою групою для уточнення окремих положень і формулювань у процесі остаточного опрацювання проекту.

Наприкінці жовтня 1995 року Робоча група в основ-

ному завершила підготовку тексту Конституції, і він був переданий для ознайомлення Президенту. З листопада до санаторію ще раз прибув Л. Кучма, який привітав членів Групи, подякував їм за працю і влаштував для них «маленьке свято». Після цього певний час був витрачений на остаточне редагування проекту Основного Закону, після чого 15 листопада 1995 року проект був направлений до Конституційної комісії.

Пленарне засідання Конституційної комісії з обговорення проекту відбулося 23 листопада 1995 року. За чергою головував Л. Кучма, який вважав за потрібне привітати всіх з тим, що «є вже робочий варіант нової Конституції України», і що «доручення минулого засідання про необхідність мати повний проект Конституції виконане»[16]. Основні положення проекту були викладені у доповіді секретаря Конституційної комісії А. Корнеєва. З поясненнями з різних питань виступали члени Робочої групи В. Копейчиков та В. Шаповал. Уже за змістом запитань до доповідача можна було очікувати, що обговорення буде гострим. Практично всі погодились з тим, що проект Конституції є, але не всі вважали, що саме на такий Основний Закон чекає Україна, а деякі, не декларуючи відкрито своїх намірів, вочевидь не хотіли, щоб будь-яка конституція була прийнята без згадки про їх авторство.

Представники фракції «Комуністи України», зокрема, стверджували, що «статті робочого проекту повністю фактично ліквідують в юридичному плані радянську владу, яка закріплена чинною Конституцією». Вони порівнювали внесений проект зі своїм проектом Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки, в якому, як зазначав А. Пейгалайнен, написано, що «кожний громадянин Української РСР має право...» Народний депутат стверджував, що «варіант, який підготувала Робоча група, – вдумайтесь, юристи, в такі висловлювання: «Усі люди мають право ...», «Кожен громадянин України має право ...», «Кожен має право». Так скільки ж таких всяких є?». Навпаки, І. Заєць дійшов висновку, що «є деяка антиукраїнська заангажованість цього проекту». На «глибоке переконання» В. Стретовича, запропонований Робочою групою проект «якісно гірший, ніж проект, взятий за основу в 1993 році – не витриманий, недосконало завершений, концептуально не виважений».

Вкрай негативною була оцінка проекту С. Головатим, якому, за його визначенням, належало «говорити, по-перше, як Міністру юстиції, по-друге, як члену Венеціанської комісії Ради Європи, по-третє, як члену Юридичного комітету з прав людини Парламентської Асамблеї Ради Європи і, по-четверте, як делегатові, представнику депутатської групи «Реформи» у Конституційній комісії». Такий перелік «зобов'язуючих посад» вразив головуючого Л. Кучму, який відгукнувся іронічною реплікою: «Багато. Не заплутаєтесь?» Про це він нагадав і у своєму зауваженні про порушення регла-

менту: «Я тебе не перебивав, враховуючи, що ти від багатьох виступав».

На думку С. Головатого, суттєвими вадами проекту були «відсутність конституційної гарантії захисту приватної власності», «відсутність конституційного забезпечення приватної власності на землю». При цьому він стверджував, що зміст розділів від I до XII виключає можливість бути правовою державою, «тому що в Україні не діятиме принцип розподілу влад і в Україні не діятиме принцип верховенства права», проект «не дозволить Україні виконати ряд зобов'язань, які вона взяла на себе, ставши членом Ради Європи». І всі ці «вади» проекту «не забезпечать Україні демократичний устрій».

Щоб «виправити становище» і продовжити конституційний процес, С. Головатий запропонував «варіант нової робочої групи із десяти членів Конституційної комісії: чотири – від законодавчої влади, чотири – від виконавчої, два – від судової. Доопрацьований новою робочою групою проект можна було б розглянути Конституційною комісією ще в грудні цього року». Схоже, лукавив С. Головатий: проект був не такий вже і поганий, якщо на його доопрацювання виступаючий надав приблизно два тижні. Характерно, що, перебуваючи у складі Робочої підкомісії, він жодного разу не повертався до висловлених ним на засіданні Комісії зауважень, і відповідні положення проекту залишилися практично без змін.

Більшість інших виступаючих на засіданні Конституційної комісії 23 листопада 1995 року висловили позитивну в цілому оцінку представленого проекту Основного Закону. Так, В. Тацій зазначив, що за проектом «Конституція значно скорочена. Вона стала більш концентрованим документом, яким можна краще користуватися». Схожі оцінки висловили В. Білоусенко, В. Буткевич, О. Ємець, М. Костицький, М. Титов та інші. Вони сформулювали певні зауваження до тексту і підтримали пропозицію про схвалення проекту як основу для подальшої роботи. На підтримку висловився і голова Львівської обласної Ради, член Комісії М. Горинь, який, визначаючи проект новим кроком у конституційному процесі, основним здобутком назвав те, що авторам «вдалося деідеологізувати Конституцію, враховуючи нинішній стан суспільства».

Останнім на засіданні Конституційної комісії 23 листопада 1995 року був виступ О. Мороза. Він запропонував подякувати Робочій групі, заслуга якої, на його думку, полягала у тому, що вона виконала системну роботу. Але при цьому заявив наступне: «Чи хотіли б члени Робочої групи жити за нормами проекту через десять років, якщо вони не будуть вже членами Робочої групи? Це питання не потребує відповіді, воно таке риторичне... На мій погляд, важко бути вченим на державній службі». Вже минуло більш ніж п'ятнадцять років з дня відповідного засідання, і, проживши останні

п'ять років за так званою Конституцією у редакції від 8 грудня 2004 року, можна дійти безсумнівного висновку на користь «первинного» тексту Основного Закону, коли б він належно виконувався.

У своєму виступі О. Мороз закидав Робочій групі, що вона не врахувала його зауваження, які він зробив на зустрічі у санаторії «Пуща-Озерна», що у тексті проекту Верховна Рада не визначена вищим органом законодавчої влади, що в ньому запропонований двопалатний парламент, що за Верховною Радою не визначені повноваження стосовно місцевих рад, місцевих органів державної влади тощо. При цьому він також припускав, що доопрацьований проект можна схвалити вже у грудні на засіданні Конституційної комісії і в грудні ж винести на сесію Верховної Ради. Кінець-кінцем, Конституційна комісія після тривалої дискусії у той самий день – 23 листопада 1995 року – прийняла представлений проект Конституції за основу для подальшої роботи.

Несподіваний інтерес проект нової Конституції викликав у Росії. Так, 7 грудня 1995 року, коли проект був відомий лише вузькому колу членів і експертів Конституційної комісії та окремим представникам засобів масової інформації, котрі були присутні на відповідному пленарному засіданні Комісії, «Независимая газета» (м. Москва) розмістила на кількох шпальтах текст проекту та його коментарі під загальним заголовком «Україна може отримати дуже добру Конституцію». Висновок коментаторів був дуже втішним: «Можна сказати, що досить важке завдання вирішене Конституційною комісією (незважаючи на окремі невдачі, завжди природні у такій важкій справі) блискуче, особливо порівняно з колишніми побратимами з Союзу».

Для узгодження позицій, які позначилися на пленарному засіданні Конституційної комісії, розпорядженням Співголів Комісії від 24 листопада 1995 року була утворена група з членів Конституційної комісії (точніше, як визначено в її регламенті, – Робоча підкомісія), завданням якої було «доопрацювання проекту Конституції України, прийнятого за основу для подальшої роботи».

Верховну Раду у Робочій підкомісії представляли четверо народних депутатів з різних фракцій і депутатських груп: В. Буткевич, С. Гмиря, І. Заєць, В. Стретович. Від Президента і Уряду до Підкомісії були делеговані Ф. Бурчак, С. Головатий, О. Ємець, Л. Підпалов. Верховний Суд і Вищий арбітражний суд представляли В. Стефанюк і Д. Притика. Координаторами, відповідальними за організацію роботи Підкомісії, було призначено В. Буткевича і Л. Підпалова. У роботі Підкомісії постійно брав участь секретар Конституційної комісії А. Корнеєв, а на її окремі засідання запрошувалися деякі члени Робочої групи, яка підготувала проект. Оскільки за згодою Підкомісія проходила у приміщенні Української Правничої Фундації, було прийняте рішення покласти на її очільника (президента) С. Головатого

функції забезпечення приміщенням, ведення технічного запису на диктофон, друк протоколів засідань, зберігання записів, і за ним визнали спеціальний статус – «відповідальний секретар».

Про обіцянку закінчити опрацювання проекту протягом двох-трьох тижнів було забуто. Робоча підкомісія протягом трьох місяців розглядала кожен статтю, кожне формулювання. Обговорення були цікаві, але змістовно вони значною мірою повторювали те, що відбувалось раніше під час засідань Робочої групи. Водночас, якщо результатом дискусій у Робочій групі був проект Конституції, то обговорення у Робочій підкомісії здебільшого закінчувалися визнанням необхідності залишити текст тієї чи іншої статті чи положення без змін або внести до нього редакційні правки.

Суттєвими рішеннями Робочої підкомісії щодо проекту можна вважати доповнення його положеннями про ознаки державних символів, про присягу народних депутатів (за наполегливою пропозицією І. Зайця), вилучення положення про народну законодавчу ініціативу як одну з форм безпосередньої демократії, позбавлення Кабінету Міністрів статусу суб'єкта права законодавчої ініціативи, значне ускладнення процедури імпічменту, а також політично спірні зміни до розділу про автономію Криму з відмовою від застосування в її назві слова «республіка».

Свою передісторію мала зміна процедури імпічменту. Після засідання Конституційної комісії 23 листопада 1995 року проект Конституції був на вивченні у Секретаріаті Ради національної безпеки, де дійшли висновку, що Президент є незахищеним. Нове формулювання щодо процедури дострокового припинення повноважень глави держави у порядку імпічменту, яке передбачало, зокрема, прийняття остаточного рішення у Верховній Раді на основі більшості у три чверті від її загального складу, було запропоновано Л. Підпаловим. Члени Робочої підкомісії два дні безуспішно «відбивалися» від цієї пропозиції, але не витримали і погодились на зміни, за якими відповідна процедура набула практично умовного значення.

Найзначнішим доповненням до тексту проекту були нові розділи «Внесення змін до Конституції України» та «Перехідні положення». Але ці матеріали на прохання Робочої підкомісії були підготовлені членами Робочої групи В. Авер'яновим, М. Козюброю, А. Корнеєвим, В. Погорілкою, В. Шаповалом і прийняті практично без змін як Підкомісією, так і у подальшому – Верховною Радою.

Запропонований жорсткий порядок внесення змін до Конституції надалі сприяв її стабільності: багаторазові спроби змінити Основний Закон були безрезультатними аж до грудня 2004 року, коли в умовах кризового стану з порушенням конституційної процедури здійснили так звану конституційну реформу. Водночас, сьогодні треба визнати, що у тексті відповідного розділу була до-

пущена певна логічна непослідовність: правом ініціювати зміни до Конституції наділявся Президент, на якого одночасно покладалася функція гаранта додержання Конституції. На жаль, це не було виправлено у процесі наступних обговорень, а також при прийнятті чинного Основного Закону.

На чергове пленарне засідання Конституційна комісія зібралася 11 березня 1996 року. Від імені Робочої підкомісії доповідати було доручено В. Буткевичу. Попередньо членам Комісії розіслали документ під назвою «Проект Конституції України, узгоджений між представниками Президента України, Верховної Ради України, Верховного Суду України і Вищого арбітражного суду України, в редакції від 24 лютого 1996 року», який за ініціативою С. Головатого був опублікований у пресі. Така назва набувала особливого значення у контексті вимоги Конституційного Договору про можливість винесення на всеукраїнський референдум лише узгодженого сторонами тексту Конституції.

Це викликало настороженість представників лівих сил, побоювання, що таким чином їх хочуть обкрутити, і, відповідно, заяву головуючого на засіданні О. Мороза про те, що посилання преси на узгодженість проекту неправомірне, «оскільки Робоча підкомісія не мала права, і їй не давалося доручення узгоджувати статті і норми Конституції» [17]. С. Головатий після цього запитав В. Буткевича: «Чи це був процес узгодження між нами, представниками трьох гілок влади?» Відповідь доповідача була такою: «Ми не були уповноваженими представниками Верховної Ради. ...Тому я в даному випадку більше схильний триматися терміну ... про доопрацювання самого проекту, який підготували фахівці-юристи». Після гострої дискусії згадку про узгодженість проекту було знято.

У день відповідного засідання членам Конституційної комісії було роздано книгу зі стенограмами засідань Робочої підкомісії і порівняльною таблицею, в якій наводився постатейно текст проекту, схваленого 23 листопада 1995 року, зауваження до нього членів Конституційної комісії, різні пропозиції, які висловлювались у ході обговорення членами Підкомісії, та ухвалені ними постатейний текст проекту. Прикметно, що в документах Робочої підкомісії були відсутні відомості щодо того, хто ухвалював рішення про таке представлення підсумків її роботи. Вочевидь, це мало б продемонструвати роботу, яка була проведена Підкомісією.

Однак реальні наслідки появи цієї книги були непередбачуваними. Члени Конституційної комісії від «лівих» фракцій відразу почали вимагати відкласти засідання на два тижні для вивчення відповідного матеріалу. Коли ж із залу пролунала репліка, що цю книгу можна було не роздавати взагалі, а О. Ємець прокоментував, що «з тим текстом працювати неможливо чисто технічно», головуючий О. Мороз заявив, що «цей документ обов'язково повинен бути розданий», і зауважив, що

«ми повинні розглядати сьогодні цей документ, де тут є триста сімдесят сторінок». Потім він постійно наполягав на тому, що до Верховної Ради потрібно направити не схвалений проект Конституції, а саме цю книгу, роздану, найімовірніше, за ініціативою С. Головатого.

У доповіді щодо проекту Конституції координатор Робочої підкомісії В. Буткевич зупинився на порядку її роботи, розповів про «відсотки» підтримки тих чи інших положень членами Підкомісії. Велику увагу він приділив аналізу переваг і недоліків двопалатного парламенту. На завершення народний депутат запропонував проект рішення такого змісту: «Опрацьований Робочою підкомісією Конституційної комісії проект Конституції із зауваженнями і пропозиціями членів Конституційної комісії схвалити як основу для подальшого опрацювання і розгляду у Верховній Раді».

Цей варіант рішення збігався з пропозицією О. Мороза, висловленою на початку засідання: проект обговорювати не постатейно, а концептуально, «і після короткого підбиття підсумків або висловлення з мотивів голосування – прийняття відповідного рішення про передачу цього документа на розгляд Верховної Ради». Отже, з цієї пропозиції випливало, що до парламенту треба направити не проект Конституції, схвалений Конституційною комісією, а проект, поданий Робочою підкомісією із зауваженнями і пропозиціями членів Конституційної комісії, тобто згадану «книгу». Тим самим народні депутати фактично позбавлялися можливості бачити, яку ж Конституцію пропонує для прийняття парламентом Конституційна комісія.

Реальне обговорення представленого проекту на засіданні Конституційної комісії 11 березня 1996 року все-таки відбулося. Конструктивними були зауваження і пропозиції А. Бутейка, О. Ємця, О. Карпова, Л. Косаківського, М. Титова, Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим Є. Супрунюка та інших. Водночас, найбільш гострими виявилися суперечки щодо форми рішення Комісії відносно проекту, в ході яких головуючий О. Мороз неодноразово нагадував про відсутність у Конституційної комісії права законодавчої ініціативи.

Після обговорення різних пропозицій та неодноразових голосувань Конституційна комісія прийняла таке рішення: «Розглянувши й обговоривши проект Конституції України, доопрацьований Робочою групою, утвореною 24 листопада 1995 року, Конституційна комісія постановляє: Проект Конституції України схвалити та передати на розгляд у Верховну Раду України разом із зауваженнями і пропозиціями членів Конституційної комісії». За це проголосували двадцять шість членів Комісії з тридцяти двох присутніх на засіданні, причому О. Мороз при голосуванні утримався.

З метою вирішення усіх процедурних питань 18 березня 1996 року було проведене останнє засідання Конституційної комісії, на якому згадане рішення по-

переднього засідання підписали Співголови Комісії Л. Кучма і О. Мороз. Далі було потрібно підписати ще й супровідний лист до Верховної Ради, який зачитав головноючій Л. Кучма. Цей лист був такого змісту:

«Комісія з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційна комісія), затверджена постановою Верховної Ради України 10 листопада 1994 року, підготувала і на своєму засіданні 11 березня 1996 року схвалила проект Конституції України.

Згідно з пунктом 1 статті 97 Конституції України, пунктом 1 статті 17 Конституційного Договору між Президентом України та Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України», на підставі Положення про комісію з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційну комісію) вносимо проект Конституції України для розгляду і прийняття Верховною Радою України.

Додаток: 1. Проект Конституції України.

2. Зауваження членів Конституційної комісії до проекту Конституції» [18].

Однак О. Мороз категорично відмовився підписувати такого листа. Він почав знову переконувати присутніх у тому, що на попередньому засіданні Конституційна комісія нібито прийняла рішення схвалити і направити до парламенту не проект Конституції з окремим додатком зауважень членів Конституційної комісії, а лише представлену до засідання від 11 березня 1996 року книгу стенограм засідань Робочої підкомісії. До цієї книги він вважав за можливе додати зауваження, що були висловлені на пленарному засіданні Конституційної комісії від 11 березня 1996 року. Усі заперечення виступаючих О. Мороз відкидав, і переконати його не вдалося. Навіть С. Головатий у своєму виступі засвідчив: «Це (книга. – *Авт.*) є протоколи засідань робочої комісії, це є внутрішній документ, який був поданий членам Конституційної комісії для того, щоб вони бачили, як ішов процес узгодження. Це не є документ, який може бути рекомендований для розгляду Верховною Радою».

Проте О. Мороз і надалі робив заяви, що Конституційна комісія схвалила не проект Конституції, а проект разом із зауваженнями. Так було, наприклад, на засіданні Верховної Ради 17 квітня 1996 року при першому обговоренні схваленого Комісією проекту: «Мій підпис стоїть під постановою Конституційної комісії про передачу на розгляд у Верховній Раді проекту схваленого Конституційною комісією разом з пропозиціями, зауваженнями членів Конституційної комісії. Це документ, який має обсяг приблизно п'ятсот сторінок, а опублікована частинка цього матеріалу і обговорюється частинка цього матеріалу (тобто саме проект. – *Авт.*). Зміст цієї частинки мені повністю не подобається» [19].

У зв'язку з такою позицією одного із Співголів Конституційної комісії було вирішено, що підписати

супровідного листа і направити проект Конституції до Верховної Ради має секретар Комісії, що і було зроблено 19 березня 1996 року. Окремо до Верховної Ради були передані матеріали Робочої підкомісії, які склалися з протоколів її засідань із викладенням зауважень членів Конституційної комісії до проекту Конституції у редакції від 15 листопада 1995 року. На жаль, у Секретаріаті Верховної Ради отриманий проект Конституції не розповсюдили, а супровідний лист щодо проекту поєднали з книгою стенограм засідань Підкомісії і у такому вигляді поширили серед народних депутатів. Однак зацікавлені народні депутати за власною ініціативою підготували необхідну кількість примірників проекту Конституції і забезпечили ними усіх членів парламенту.

На засіданні Конституційної комісії 18 березня 1996 року були також вирішені питання про процедуру офіційного представлення проекту Конституції у Верховній Раді і про його опублікування. Проти останнього виступив О. Мороз, посилаючись на те, що відповідно до Регламенту Верховної Ради оприлюднювати законопроекти може тільки сама Верховна Рада. Але члени Комісії переконали його у тому, що проект має бути опублікований як офіційний документ Конституційної комісії.

Реалізація рішення Конституційної комісії щодо офіційного представлення проекту Конституції також супроводжувалась певними ускладненнями. Питання обговорювалось протягом всього ранкового засідання Верховної Ради 20 березня 1996 року, тобто у визначений для представлення проекту день. Суперечки були викликані проблемою визначення форми засідання: буде це пленарне засідання Верховної Ради, як пропонували прихильники проекту, або просто спільне засідання усіх парламентських комісій, на чому наполягали «ліві».

«Справа у тому, – зазначив у своєму виступі І. Чиж, – що є чітко опрацьований сценарій – як тільки сюди увійде в режимі пленарного засідання проект Конституції, до якого надзвичайно багато претензій від народних депутатів, та й взагалі від суспільства, від партій різного спрямування, тут же буде спроба проголосувати його ... І через кілька (днів? – *Авт.*) кинути його на референдум! Начебто для освячення народом...» [20].

З іншого боку, М. Сирота від дев'яти депутатських фракцій і груп заявив, «що намагання певної частини парламенту винести представлення Основного Закону держави в позасесійний режим, віднести це питання до другорядних, не вартих навіть пленарного засідання Верховної Ради України, свідчить про їх тверді наміри торпедувати конституційний процес України. Таким чином, робиться все можливе, щоб вже з перших кроків появи проекту Конституції України у Верховній Раді дискредитувати цей проект, принизити в очах суспільства сам факт цього історичного акта».

Врешті-решт, представлення проекту Конституції розпочалося 20 березня 1996 року на вечірньому спеці-

альному засіданні Верховної Ради, на яке були запрошені і члени Конституційної комісії. З невеликими доповідями про проект Конституції виступили Президент і Голова Верховної Ради як Співголови Конституційної комісії.

За змістом та за акцентами виступи Співголів були різними. Л. Кучма переважно говорив про демократичний характер проекту, підкреслив значення конституційного закріплення прав і свобод людини і громадянина, зазначив, що «проект є результатом спільної клопіткої тривалої роботи великого колективу людей, які практично репрезентують усі верстви і складові нашого суспільства» [21], і закликав народних депутатів

невідкладно взятися до безпосередньої роботи над документом. О. Мороз акцентував увагу на тому, що представлення проекту має значення не юридичного акта, а публічного, і, залишивши поза увагою зміст проекту, докладно аналізував проблеми адаптації регламентних норм для незвичайної процедури розгляду і прийняття Конституції парламентом.

Однак головним було те, що урочиста процедура представлення проекту Конституції у Верховній Раді відбулась, і вона засвідчила, що Конституційна комісія виконала свої завдання. З цього моменту прийняття нового Основного Закону набуло значення питання історичної відповідальності народних депутатів.

V. ВЕРХОВНА РАДА ПРИЙМАЄ ПРИНЦИПОВО НОВИЙ ОСНОВНИЙ ЗАКОН ДЕРЖАВИ

Неофіційно, поза розпорядком засідань Верховної Ради та її комісії, народні депутати включилися у роботу над проектом Конституції, який опрацьовувався у Конституційній комісії, задовго до березня 1996 року. Вони мали текст проекту, що був прийнятий за основу Комісією у листопаді 1995 року, підготовлений Робочою групою варіант однопалатного парламенту, зустрічалися з авторами проекту, обговорювали дискусійні проблеми і визначали свої позиції щодо гострих питань.

Разом із тим, офіційно у Верховній Раді не поспішали взяти проект до роботи, переключивши увагу на опрацювання процедури розгляду і прийняття нової Конституції. Певні натяки на те, що існують наміри під гаслом суворого дотримання регламенту не допустити прийняття схваленого Конституційною комісією проекту, виявились ще на засіданні Комісії 18 березня 1996 року, коли О. Мороз заявив: «Я глибоко переконаний, що у тому варіанті, який є, безперечно, Верховна Рада такий проект не прийме, вона буде і вносити зміни, на то вона й Верховна Рада» [22]. Така позиція викликала жорстку репліку Л. Кучми: «За згодою з Президентом! Ви хочете прийняти Конституцію Верховної Ради? Не буде цього».

Як зазначив В. Гетьман, «комуністична і соціалістична фракції вирішили «розчинити» проект Конституційної комісії в так званих альтернативних проектах, «втопити» його в регламентній бюрократії і таким чином відкласти серйозну конституційну роботу до оприлюднення результатів президентських виборів у Росії» [23]. За таких умов представники дев'яти (потім їх стало одинадцять) депутатських фракцій і груп на початку квітня 1996 року утворили ініціативну міжфракційну узгоджувальну групу, яка послідовно розглядала внесені Конституційною комісією проект і виробляла узгоджені варіанти рішень з усіх дискусійних питань.

Президія Верховної Ради своєю постановою від

22 березня 1996 року визначила головними комісіями з опрацювання проекту Конституції постійні комісії Верховної Ради з питань правової політики і судово-правової реформи, з питань державного будівництва, діяльності Рад і самоврядування та з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин. Перед ними були поставлені завдання підготувати висновки щодо включення до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради питання про проект Конституції, про порядок організації його підготовки до першого читання, про фінансове обґрунтування і забезпечення проекту.

Офіційно на засіданні Верховної Ради про роботу над представленим проектом Конституції згадали 25 березня 1996 року, коли головуючий О. Мороз запропонував народним депутатам обговорити питання, пов'язані з розглядом проекту, протягом перерви з тринадцятої до шістнадцятої години. Але насправді обговорення почалося лише на пленарному засіданні парламенту 2 квітня 1996 року у зв'язку з розглядом питання «Про включення до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України та організації підготовки до першого читання проекту Конституції України».

Напередодні зазначені проблеми майже протягом п'яти годин обговорювались на засіданні Президії Верховної Ради. Гострі суперечки викликала пропозиція про проведення 9 квітня 1996 року парламентських слухань з питань проекту нової Конституції. Багато виступаючих розцінили цю пропозицію як спробу загальмувати конституційний процес, тому Президія її не підтримала. Проте наступного дня відповідна пропозиція серед інших рекомендацій Президії була доведена до народних депутатів, що викликало обурення і вимоги до О. Мороза пояснити ситуацію. При голосуванні пропозиція про проведення парламентських слухань підтримки більшістю не знайшла.

Президія Верховної Ради запропонувала парламенту прийняти постанову з п'яти пунктів:

«1. Включити до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України 17 квітня 1996 року питання про проект Конституції України /перше читання/.

2. Для підготовки першого читання у Верховній Раді України погодженого проекту Конституції України утворити відповідно до статей 4.6.1 та 6.4.2 Регламенту Верховної Ради України Тимчасову спеціальну /погоджувальну/ комісію, сформовану з представників депутатських груп і фракцій у Верховній Раді України на пропорційній основі.

3. Узяти за основу для підготовки до першого читання проект Конституції України, підготовлений Конституційною комісією України, разом із зауваженнями й пропозиціями членів Конституційної комісії.

4. Тимчасовій спеціальній /погоджувальній/ комісії внести проект Конституції України, погоджений з Президентом України, на розгляд Верховної Ради України в першому читанні 17 квітня 1996 року.

5. Погодитися з пропозицією постійної Комісії Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності депутатів про створення Супроводжувальної регламентної групи по розгляду проекту Конституції України».

При цьому різними фракціями і окремими народними депутатами було внесено ще до п'яти різних за редакцією проектів відповідної постанови. Але ні проект Президії Верховної Ради, ні інші проекти не були прийняті.

Остаточо погодились схвалити постанову такого змісту: «Включити на 17 квітня 1996 року до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України питання про проект Конституції України, внесений Конституційною комісією, разом із зауваженнями й пропозиціями, внесеними членами Конституційної комісії». Це сталося лише наприкінці вечірнього засідання Верховної Ради 2 квітня 1996 року.

Зауважимо, що питання про включення питання розгляду проекту Конституції до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради дискутувалося цілий день з перервою для виступу Л. Кучми про щорічну доповідь Президента з питань зовнішньої та внутрішньої політики держави. Однак уже наступного дня – 3 квітня 1996 року – на ранковому засіданні парламенту було порушено питання про необхідність доповнення попередньо прийнятої постанови новими пунктами, зокрема про утворення тимчасової спеціальної комісії. Далі окремі народні депутати заявили взагалі про незаконність рішення від 2 квітня 1996 року про включення до порядку денного пленарних засідань та організацію підготовки до першого читання проекту Конституції, оскільки воно було прийнято після вісімнадцятої години без відповідного процедурного рішення про продовження засідання. Повертались до цього питання протягом дня, але згоди не досягли.

Так само безрезультатними були спроби знайти прийнятне рішення на пленарних засіданнях Верховної Ради 4 і 5 квітня 1996 року. Домовилися перенести питання на 9 квітня, але того дня розглядалися проблеми, зокрема щодо весняно-польових робіт, і на інше часу не вистачило.

Ситуацію «врятувала» Президія Верховної Ради, яка на своєму засіданні 9 квітня 1996 року підтвердила повноваження трьох згаданих постійних комісій з опрацювання проекту Конституції та доручила цим комісіям підготувати питання про проект до розгляду на пленарному засіданні парламенту 17 квітня і визначити доповідача. Водночас 10 квітня, тобто вже після достатньо тривалого обговорення у постійних комісіях проекту Конституції, переданого Конституційною комісією, зазначеним комісіям було направлено прохання Першого заступника Голови Верховної Ради О. Ткаченка опрацювати альтернативні проекти.

На той час вже існувало кілька таких проектів. Перший із них був зареєстрований у Верховній Раді 21 березня 1996 року. Щодо цього проекту зазначалось, що він вноситься ста двадцяти п'ятьма народними депутатами, але підпис під ним був лише одного. Відповідний проект фактично був копією проекту Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки від фракції «Комуністи України», направлено до Конституційної комісії 25 травня 1995 року.

2 квітня 1996 року було зареєстровано проект, внесений народним депутатом Ю. Буздуганом від імені Соціал-демократичної партії України. Але, на думку тих, хто з цим проектом ознайомився, то був проект Конституції у редакції від 26 жовтня 1993 року. Це визнав і сам Ю. Буздуган у своєму виступі на засіданні Верховної Ради. 5 квітня 1996 року було подано проект, підготовлений народними депутатами – членами ХДПУ, і зареєстрований 8 квітня 1996 року. Він також мав підпис лише одного народного депутата. У якості проектів були також представлені документи, що не мали відповідної форми і стосувались лише окремих конституційних інститутів. Таким, наприклад, був документ від М. Карнауха.

З іншого боку, переважна більшість постійних комісій Верховної Ради на той час висловились за те, щоб проект Конституції, підготовлений Конституційною комісією, якомога швидше був включений до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради, щоб він розглядався із зауваженнями та пропозиціями членів Конституційної комісії і народних депутатів і був взятий за основу для подальшого обговорення у парламенті.

Пленарне засідання Верховної Ради 17 квітня 1996 року для розгляду питання про проект Конституції почалося з відмови представників фракції «Комуністи України» і соціалістів від реєстрації і висування ними вимоги стосовно позбавлення мандатів тих народних депутатів, які були призначені на посади в органах вико-

навчої влади. Суперечки тривали майже годину. Потім з основного доповіддю за дорученням трьох постійних комісій виступив В. Буткевич. Він значною мірою повторив положення, які були викладені на засіданні Конституційної комісії 11 березня 1996 року. Разом із тим, доповідач звернув увагу на деякі зауваження до проекту і вказав на їх недостатню обґрунтованість, помилковість і навіть правову безпідставність. Це передусім стосувалося тверджень про те, що проект нібито є антинародним, недемократичним.

У своїй доповіді В. Буткевич також зазначив, що є сталі і загально визнані ознаки демократичної держави: визнання принципу підпорядкування меншості більшості, проголошена і фактична рівноправність громадян, конституційне закріплення політичних і соціальних прав і свобод, надання рівного права громадянам на участь в управлінні суспільством і державою. Посилаючись на конкретні положення проекту Конституції, доповідач переконливо показав, як ці принципи реалізовані у проекті, внесеному Конституційною комісією. Так само він довів безпідставність тверджень критиків проекту про те, що закріплені у ньому права і свободи людини і громадянина нібито нівелюються передбаченими випадками їх можливих обмежень. Аналогічно були проаналізовані критичні зауваження до інших розділів проекту.

На запитання, який є вихід із ситуації, В. Буткевич відповів так: «Думаю, що вихід нам вказали представники груп і фракцій, які, не чекаючи визнання на ними легітимності, добровільно сіли за доопрацювання проекту Конституції. За той час, поки точилась дискусія, як і що розглядати у зв'язку з проектом Конституції, представники десяти груп і фракцій, а згодом до них приєдналися представники і соціалістичної фракції, розглянули майже дві третини статей проекту Конституції» [24]. І для того, щоб визнати роботу цих представників, на думку доповідача, необхідно їх визначити сукупно як тимчасову спеціальну комісію з доопрацювання проекту Конституційної комісії та затвердити голову і членів цієї комісії.

Співдоповідачами від двох інших комісій, які готували відповідне питання до розгляду, виступили В. Стретович (Комісія з питань правової політики і судово-правової реформи) та О. Стешенко (Комісія з питань державного будівництва, діяльності Рад і самоврядування). Ними було висловлено чимало конструктивних ідей, причому вони також позитивно оцінили роботу неофіційної міжфракційної групи і підтримали пропозицію щодо надання їй статусу тимчасової спеціальної комісії.

Проте народний депутат В. Марченко, виходячи з того, що у проекті Конституції не зазначена як відповідний документ Декларація про державний суверенітет України, заявив про неприйнятність проекту і про необхідність, по-перше, попередньо провести всеукраїнський

референдум у жовтні 1996 року з питань скасування рішення всеукраїнського референдуму від 1 грудня 1991 року, а, по-друге, затвердити основні принципи нової Конституції. При голосуванні пропозиція про неприйнятність проекту не була підтримана.

Можливістю викласти свої пропозиції скористувалися і згадані вище ініціатори альтернативних проектів Ю. Буздуган та М. Карнаух. Останній вніс підготовлений ним проект постанови під назвою «Про передачу проекту Конституції України в Конституційну комісію на доопрацювання та порядок підготовки його до повторного читання, першого читання». Разом із тим, він просив підтримати постанову авторства інших народних депутатів щодо створення тимчасової спеціальної комісії з доопрацювання проекту Конституції.

Мали можливість доповісти про проекти, внесені від Компартії і Християнсько-демократичної партії, П. Симоненко і В. Костицький. У першому випадку йшлося про проект, фактично наближений до так званої соціалістичної конституційної моделі, а у другому – доповідач зазначив значну кількість положень, за змістом яких проект ХДПУ збігається з проектом, запропонованим Конституційною комісією. Коли ж деякі народні депутати побажали поставити запитання до виступаючих, головуєчий пояснив, що вони виступали в режимі представлення своїх конституційних проектів.

Голова Верховного Суду В. Бойко у своєму виступі зазначив позитивні моменти проекту, внесеного Конституційною комісією, вказав деякі недоліки його тексту й оцінив проект як такий, що в цілому заслуговує схвалення. На захист існуючого статусу прокуратури був спрямований виступ Генерального прокурора Г. Ворсінова.

В обговоренні 17–19 квітня 1996 року взяли участь близько сорока народних депутатів. Актуальним поставало питання прийняття певного рішення. Готувати це рішення за Регламентом Верховної Ради мала б Тимчасова спеціальна комісія, якої не існувало. У зв'язку з цим на пропозицію головуєчого Верховна Рада прийняла рішення «відкласти розгляд у першому читанні проекту Конституції України, поданого Конституційною комісією із зауваженнями і пропозиціями членів Конституційної комісії, до 23 квітня 1996 року». Водночас, Верховна Рада визнала «за необхідне утворити Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України як головну з опрацювання проекту Конституції України».

Пропозиції щодо складу цієї комісії були узгоджені на нараді керівників депутатських фракцій і груп, але проблеми виникли щодо офіційного залучення до її складу представників так званих позафракційних народних депутатів, а також щодо квотного чи рівного представництва різних фракцій і груп. Унаслідок розбіжностей з цих питань голосування щодо складу комісії перенесли також на 23 квітня 1996 року, однак вирішити їх цього дня не вдалося.

Існує думка, що 24 квітня 1996 року Верховна Рада прийняла за основу проект Конституції, внесений Конституційною комісією. Такий висновок ґрунтується на тому, що Верховна Рада того дня після кількох невдалих спроб схвалила постанову про створення Тимчасової спеціальної комісії зі статусом головної «для доопрацювання проекту Конституції України, внесеного Конституційною комісією», і третім пунктом цієї постанови Тимчасовій спеціальній комісії приписувалося «взяти за основу для підготовки до повторного першого читання проект Конституції, підготовлений Конституційною комісією за дорученням Верховної Ради України, з урахуванням зауважень і пропозицій суб'єктів законодавчої ініціативи».

На думку прихильників проекту Основного Закону, внесеного Конституційною комісією, таке рішення давало змогу вважати проект погодженим з Верховною Радою і відкривало можливість винесення його на затвердження всеукраїнським референдумом, як це передбачалось Конституційним Договором. Але затвердити персональний склад Тимчасової спеціальної комісії знову не вдалося ні 25, ні 26 квітня, коли продовжувалося обговорення відповідного проекту Конституції. До відома: станом на 5 травня 1996 року в обговоренні проекту взяли участь сто чотири народних депутати, а також Голова Верховного Суду В. Бойко і Генеральний прокурор Г. Ворсінов.

Але треба було визначитися щодо подальшого ходу роботи над проектом Конституції. Цьому заважала незгода представників «лівих» фракцій вважати проект, внесений Конституційною комісією, прийнятим за основу, а також суперечки щодо принципів формування персонального складу Тимчасової спеціальної комісії. Пошук прийнятних формулювань тривав увесь день 5 травня 1996 року, і лише наприкінці вечірнього засідання народні депутати проголосували за постанову Верховної Ради такого змісту: «Відповідно до вимог Регламенту Верховної Ради України створити Тимчасову спеціальну комісію з правами головної для доопрацювання проекту Конституції України, внесеного Конституційною комісією разом із зауваженнями і пропозиціями суб'єктів законодавчої ініціативи. Список додається».

До складу цієї Комісії були включені В. Стретович, Р. Чапук (група «Аграрники за реформи»), Р. Безсмертний, І. Юхновський (група «Державність»), В. Омеліч, С. Селіфонтьєв (група «Єдність»), Л. Гармаш, С. Гмиря, Г. Долженко, А. Дроботов, В. Кочерга, А. Пейгалайнен (фракція «Комуністи України – за соціальну справедливість та народовладдя»), І. Попеску, Г. Старовойтова (Міжрегіональна депутатська група (МДГ)), В. Гетьман, Б. Ольховський (група «Незалежні»), І. Заєць, О. Лавринович (фракція «Народний Рух України»), В. Костицький, С. Соколов (група «Реформи»), С. Довгань, М. Дудченко (фракція

«Селянська партія України»), С. Кириченко, В. Чеботарьов (фракція «Соціально-ринковий вибір»), М. Лавриненко, С. Ніколаєнко («Соціалістична фракція»), В. Буткевич, М. Сирота (голова комісії) (група «Центр»). Пізніше замість Р. Чапука і Б. Ольховського до Комісії були включені К. Ващук і М. Карнаух. Фактично за складом це була та сама ініціативна міжфракційна група з включенням представників від комуністичної фракції (соціалісти приєдналися до роботи раніше), і вже у новому офіційному статусі Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради вона почала засідати 12 травня 1996 року.

На своїх засіданнях Тимчасова спеціальна комісія послідовно обговорювала положення проекту Конституції і пропозиції народних депутатів, Президента, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи щодо відповідного тексту. Таких пропозицій вже при підготовці проекту до повторного першого читання було розглянуто понад дві тисячі. Це була складна, копітка робота, але для більшої частини членів Комісії дуже корисна в плані осмислення особливостей Конституції як нормативно-правового акта, неприпустимості некоректного підходу до формулювання конституційних приписів.

Усе це вимагало багато часу. Наприклад, народний депутат І. Чиж пропонував включити до загальних положень Конституції припис про те, що «держава не допускає експлуатації людини людиною» [25]. Обговорювали цю пропозицію дві години і, за рішенням більшості, спочатку погодилися додати до тексту відповідне формулювання. Проте, сумніви залишалися. Згодом повернулися до цього питання, витратили на це ще більше години, але попереднє рішення скасували. Так само Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради довго визначалась у питаннях про державну мову, про назву парламенту, вибираючи між «Національними Зборами», «Парламентом України», «Верховною Радою України», «Народною Радою України» і, погодившись, врешті-решт, на останньому варіанті, відкинутому парламентом у ніч з 27 на 28 червня, коли була схвалена існуюча назва – «Верховна Рада України». І так було в багатьох випадках.

Пропозиції Тимчасової спеціальної комісії постійно обговорювались на регулярних зустрічах її членів з Президентом, який уважно стежив за розвитком подій у парламенті і в суспільстві. Така співпраця, юридичною підставою якої було положення Конституційного Договору про необхідність узгодженого між сторонами (Верховною Радою і Президентом) тексту нової Конституції, мала очевидно позитивний результат і давала можливість розв'язувати спірні питання. Тим самим спільна справа неухильно просувалась уперед.

Питання, які виносилися народними депутатами на обговорення з Президентом, як правило, перед такими зустрічами попередньо вивчалися відповідальними працівниками Адміністрації Президента (нерідко і за учас-

тю самого Президента) із залученням членів Робочої групи В. Авер'янова, М. Козюбри, В. Шаповала для підготовки аргументованої позиції глави держави.

Наприклад, виникли певні непорозуміння щодо статусу Кабінету Міністрів, який у проекті від Конституційної комісії був визначений як центральний колегіальний орган виконавчої влади. У зв'язку з цим було визнано більш точним запропоноване одним із названих вище членів Робочої групи формулювання: Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Народні депутати, вислухавши відповідну пропозицію від Президента, погодились з нею, і саме такий текст був включений в остаточний варіант проекту Конституції.

Одного разу з технічних причин відповідні матеріали, в тому числі і додаткове обґрунтування доцільності двопалатного парламенту, були надані Президенту хвилин за десять після початку однієї з таких зустрічей з народними депутатами. Коли всі питання на зустрічі були з'ясовані, і Л. Кучма почав дякувати присутнім за плідну співпрацю, один із них запитав: «А як же питання про двопалатний парламент?». Президент відразу відповів: «Вже вирішили – буде однопалатний». Так, по суті, було знято проблему, яка весь час, поки тривав конституційний процес, найбільше викликала дискусії.

17 травня 1996 року проект Конституції, доопрацьований Тимчасовою спеціальною комісією для повторного першого читання, був нею затверджений і переданий для розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради. 20–21 травня 1996 року проект був розданий народним депутатам, про що оголосили на засіданні Верховної Ради 21 травня, і майже годину депутати дискутували, що і як робити далі. Погодились почекати відповідних рішень Президії Верховної Ради.

Одночасно виявилось, що у частини народних депутатів існують побоювання певних дій з боку Президента. Так, головуєчий на засіданні Верховної Ради 21 травня 1996 року О. Ткаченко заявив: «Депутат Сирота вніс пропозицію, що проект Конституції, доопрацьований Узгоджувальною комісією і готовий для того, щоб ми виносили його для розгляду і прийняли в першому читанні. Одне тільки не договориється, що між строками – і вголос про це говорять – що, прийнявши проект у першому читанні, він зразу буде винесений на референдум» [26].

Розгляд доопрацьованого Тимчасовою спеціальною комісією проекту Конституції у повторному першому читанні відбувся на пленарному засіданні Верховної Ради 28 травня 1996 року, в якому брав участь Президент. У своїй доповіді голова Комісії М. Сирота зазначив, що проект Конституції, внесений Конституційною комісією, підготовлений на дійсно високому юридичному рівні, але в ньому не враховано повністю специфіку соціально-політичної ситуації, що склалася на даний час в Україні [27].

При доопрацюванні проекту Конституції, як повідомив доповідач, структура проекту не зазнала змін, у новій редакції було запропоновано шість статей, додатково внесено дванадцять нових, суттєво змінено двадцять дев'ять і доповнено зміст п'ятдесяти чотирьох статей. Редакційні і термінологічні правки внесено в тридцять чотири статті.

До першого розділу проекту Конституції були додані нові статті про право власності Українського народу на землю та інші природні ресурси, про засади правового порядку в Україні, про забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги, про захист суверенітету та забезпечення державної безпеки й оборони. У другому розділі статтю про об'єднання громадян було доповнено окремим положенням щодо права громадян на участь у професійних спілках з метою захисту трудових і соціально-економічних прав та інтересів.

Проектом передбачався однопалатний парламент під назвою «Народна Рада України» у складі 450 народних депутатів. Територіальній автономії повернули її попередню назву – «Автономна Республіка Крим». Одночасно були кориговані взаємовідносини місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, конкретніше викладені окремі положення розділу «Правосуддя». Зміни до інших розділів були мінімальними.

За дорученням Тимчасової спеціальної комісії М. Сирота запропонував у той самий день (28 травня 1996 року) завершити обговорення проекту Конституції в першому читанні і прийняти поданий цією Комісією проект постанови Верховної Ради про визнання проекту Конституції невідкладним, про прийняття представленого Тимчасовою спеціальною комісією проекту Конституції в першому читанні та про доручення цій Комісії проаналізувати пропозиції і зауваження, подані народними депутатами, і внести проект Конституції на друге читання 19 червня 1996 року.

Проте значна частина народних депутатів була налаштована зовсім по-іншому. Депутати з «лівих» фракцій і груп відмовились реєструватись перед вечірнім засіданням і наполягали на перенесенні продовження розгляду проекту на 4 червня 1996 року. Поширювались чутки, нібито Президент заявив, що відразу після прийняття проекту Конституції у першому читанні він призначить всеукраїнський референдум для його остаточного прийняття. Л. Кучма був змушений спростувати ці чутки прямо в залі засідань: «Я хочу, шановні народні депутати, ... однозначно заявити, що Президент не збирається одноосібно, без розгляду цього проекту у другому читанні, виносити проект без погодження з більшістю Верховної Ради на референдум» [28]. Але це не зняло напругу в залі, і вечірнє засідання парламенту не стало продуктивним, адже до голосування щодо проекту справа не дійшла.

Наступного дня – 29 травня 1996 року – відмови-

лися від реєстрації народні депутати з фракцій комуністів, соціалістів і «селян». Протягом трьох годин у режимі спільного засідання постійних комісій з багаторазовими перервами народні депутати не змогли дійти згоди щодо відкриття пленарного засідання. Тому продовження розгляду проекту Конституції перенесли на 4 червня 1996 року. І саме в цей день на вечірньому засіданні Верховної Ради після нечисленних виступів була прийнята запропонована Тимчасовою спеціальною комісією постанова, за що проголосували 258 народних депутатів.

За оцінкою самої Тимчасової спеціальної комісії, доопрацьований за два тижні текст проекту Конституції значною мірою враховував побажання народних депутатів, і це давало змогу сподіватися, що Основний Закон може бути прийнятий. Однак такі сподівання не виправдались: багаторазові спроби почати дійсно конструктивну роботу, голосувати проект постатейно і на основі вимоги конституційної більшості сталися марними і, практично, позитивних результатів не принесли.

На пленарних засіданнях 19 червня Верховна Рада заслухала невелику доповідь голови Тимчасової спеціальної комісії М. Сироти про проект Конституції, підготовлений для другого читання, а потім народні депутати, по-різному тлумачачи ті чи інші регламентні положення, дискутували щодо порядку подальшого розгляду проекту. Наступний день був присвячений роботі у постійних комісіях, і лише 21 червня почався дійсно постатейний розгляд проекту Конституції: на основі кваліфікованої більшості були схвалені статті 1, 3, 4, 5, 6 і 7.

Саме в цей день – 21 червня 1996 року – було прийняте доповнення О. Мороза про виключне право народу визначати і змінювати конституційний лад і про те, що це право не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Зауважимо, що ці положення частини третьої статті 5 чинної Конституції фактично не узгоджуються з положеннями розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», якими передбачається повноваження Верховної Ради за спеціальною процедурою приймати закони про внесення змін до Конституції, крім змін до розділів I, III, XIII, тобто право парламенту змінювати конституційний лад. Саме по собі доповнення О. Мороза було б коректним, якщо б йшлося про «основи конституційного ладу» [29].

Пленарне засідання Верховної Ради 24 червня 1996 року почались розглядом статті 10 проекту про мови в Україні, але визначитися щодо відповідного питання народним депутатам не вдалося, так само як і щодо питань про державні символи та про право приватної власності на землю. Пропозиції на певний час відсунути ці питання і рухатися далі не сприймалися народними депутатами з демократичних фракцій і груп. Наступного дня робота парламенту була малопродуктивною: переважно обговорювали шляхи і засоби розв'язання ситуації, що склалася. Спроби розглядати статті розділу другого

проекту про права і свободи не мали успіху, тому повернулися до спірних положень з розділу першого, хоча без значних результатів.

26 червня 1996 року ситуація загострилася ще більше: народні депутати з групи «Державність», фракції Руху, частина депутатів з груп «Реформи», «Центр», «Єдність» відмовилися від реєстрації, внаслідок чого Верховна Рада виявилася нездатною працювати над проектом Конституції.

У депутатських колах ішлося про необхідність звернутися до Президента щодо видання указу про проведення всеукраїнського референдуму з проекту Конституції. Як засвідчив В. Гетьман, на ранок 26 червня 1996 року звернення до глави держави в дев'яти депутатських групах підписали приблизно двісті сорок народних депутатів. Більш-менш конструктивна робота почалася лише після п'ятнадцятої години, коли зареєструвалось понад триста народних депутатів. Було вирішено працювати до двадцятої години. Надалі ухвалили рішення щодо кількох статей з другого розділу проекту, зробили спроби розглянути раніше неузгоджені питання, але марно.

Узгодивши свої наміри з Кабінетом Міністрів, главами обласних державних адміністрацій, Л. Кучма, «враховуючи, що Верховна Рада України під різного роду приводами гальмує конституційний процес в Україні, протягом більш як трьох місяців не спромоглася прийняти жодного з п'ятнадцяти розділів проекту», ввечері 26 червня 1996 року підписав Указ Президента України «Про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України». На референдум виносився «текст проекту Конституції України, схвалений Конституційною комісією 11 березня 1996 року і прийнятий за основу Верховною Радою України 24 квітня 1996 року». Референдум був призначений на 25 вересня 1996 року.

Як згадує Д. Табачник, щодо референдуму остаточно було вирішено на засіданні Ради національної безпеки. «Справа у тому, що указу як такого не було. Але Радбез вирішив, що я повинен вийти до преси і зачитати текст указу. У мене ж було кілька загальних відміток, зроблених на аркушику. І ось я зі спокійним і абсолютно впевненим виглядом читаю указ президента про проведення всеукраїнського референдуму. Крім мене і Леоніда Даниловича ніхто не знав, що у теці знаходився майже чистий аркуш. Указ був підписаний 25 червня, і наступили бурхливі консультації з керівництвом парламенту» [30].

За таких складних обставин 27 червня 1996 року відкрилося історичне, доленосне для країни, безпрецедентне цілодобове засідання Верховної Ради, якому судилося закінчитися лише вранці наступного дня прийняттям нового Основного Закону. Під гаслом «рятування демократії» народні депутати погодилися на спрощену і конструктивну процедуру розгляду проекту, доопрацьо-

ваного Тимчасовою спеціальною комісією, утворили узгоджувальні групи для паралельної роботи з найбільш спірних питань (державна мова, державні символи, власність, автономія у Криму) і розпочали багатогодинний «марафон» голосування за статтями, розділами, та голосування в цілому. Останнє голосування відбулося о дев'ятій годині двадцять хвилин 28 червня 1996 року, коли головуючий запросив «проголосувати в третьому читанні в цілому проект Конституції України», і триста п'ятнадцять голосів було подано «за».

Голова Верховної Ради проголосив: «Є Конституція!» (Бурхливі оплески. Депутати встають. Звучить Гімн України.) «Я без перебільшення скажу: у ці дні в сесійному залі Верховної Ради твориться новітня історія нашої держави, яка віднині буде міцно стояти на підвалинах демократії і парламентаризму, на основі власної Конституції», – продовжив О. Мороз [31]. Це відбувалось уже у присутності Президента, прибуття якого до залу засідань народні депутати вітали оплесками і вставанням. Л. Кучма у своєму короткому виступі визначив прийняття Конституції як історичну подію, що посяде одне з головних місць у новітній історії держави і подякував усім «за ту велетенську працю, яка була проведена протягом усього конституційного процесу», у тому числі і депутатам «попереднього скликання, які зробили безцінний свій внесок у становлення України».

На цьому ж засіданні Верховна Рада прийняла Закон України «Про прийняття Конституції України і введення її в дію» такого змісту:

«Стаття 1. Прийняти Конституцію України.

Стаття 2. Визнати такою, що втратила чинність, Конституцію (Основний Закон) України від 20 квітня 1978 року з наступними змінами і доповненнями.

Стаття 3. Визнати таким, що втратив чинність, Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» у зв'язку з прийняттям Конституції України».

Попри все, доречно висловити сумніви щодо юридичної коректності цього Закону, адже він, по-перше, констатував втрату чинності об'єктивно вищого за силою акта – Конституції (Основного Закону) від 20 квітня 1978 року з наступними змінами і доповненнями. По-друге, стаття 1 Закону не має жодного сенсу, адже факт прийняття нової Конституції вже відбувся. До того ж, згідно з її статтею 160 «Конституція України набуває чинності з дня її прийняття». Пізніше Конституційний Суд у Рішенні у справі про набуття чинності Конституцією України від 3 жовтня 1997 року встановив, що «моментом набуття чинності Конституцією України є момент оголошення результатів голосування за проектом Конституції України в цілому на пленарному засіданні Верховної Ради України» [32]. По-третє,

розглядуваний Закон був підписаний і Президентом і Головою Верховної Ради, що не передбачалося ні новою Конституцією, ні її попередницею у часі.

Була також пропозиція Голови Верховної Ради прийняти постанову про звернення до Президента щодо скасування указу про референдум. З цього приводу Л. Кучма повідомив, що з прийняттям Конституції «указ автоматично зник». Але голосування все ж відбулось і постанову схвалили. Тоді ж був прийнятий закон, яким перелік державних свят у Кодексі законів про працю відповідно до статті 161 прийнятої Конституції доповнювався новим: 28 червня – День Конституції України.

Оцінюючи ухвалений Верховною Радою текст Конституції, треба зазначити, що частина із запропонованих народними депутатами і внесених до відповідного проекту змін дійсно його покращили, проте було й чимало юридично необґрунтованих, сумнівних і суперечливих змін і доповнень. Юридичною «прикрістю» стало й те, що нова Конституція була офіційно опублікована лише на початку другої декади липня 1996 року. Виходить так, що її норми вже діяли, але переважній більшості вони фактично не були відомі.

Але сталося як сталося. Учасники конституційного процесу отримали нагороди. Першими серед тих, кого відзначив глава держави за активну участь у конституційному процесі, були члени Робочої групи Конституційної комісії, які готували проект Конституції у редакції від 15 листопада 1995 року: Указом Президента від 22 серпня 1996 року вони були нагороджені орденом «За заслуги». Потім нагородами були відзначені багато народних депутатів першого і другого скликань Верховної Ради.

Прийнята 28 червня 1996 року Конституція відрізняється своєю послідовною нормативністю і деідеологізованістю, закріплює демократичний державний лад як владу народу, а не владу класу чи окремих верств суспільства. Вона, зокрема, відкриває рівні з іншими можливості для будь-якої політичної партії у межах закону переконувати виборців у більшій відповідності потребам людей і всього суспільства її програмних цілей і завдань, а не утверджує верховенство однієї партії.

Нова Конституція закріплює виключно важливий принцип верховенства права: право вище за політику, вище за ідеологію, вище за доцільність. Праву має бути підпорядкована і сама держава, головним конституційним обов'язком якої визначено утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Держава відповідає за свою діяльність перед людиною, яка сама по собі, її життя, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою цінністю.

Прийнята 28 червня 1996 року Конституція – це принципово новий Основний Закон держави, який виражає суверенну волю Українського народу. З цим Україна конституційована як суверенна і незалежна, де-

мократична, соціальна, правова держава, перед нею відкривався шлях розвитку разом зі всіма демократичними країнами. І не вина Конституції, що не у всьому так сталося.

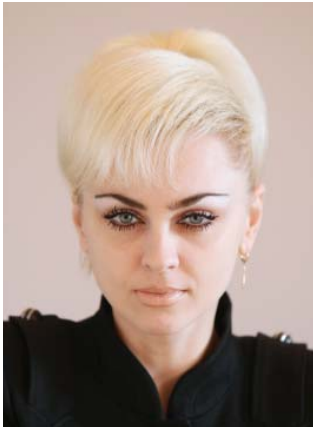
Вірно помічено, що все дійсно значне і велике завжди народжується важко, з багатьма ускладненнями і

потім у своєму існуванні приречене відстоювати свою істинність і зберігати чистоту. Не минула ця доля і Конституцію, прийняту 28 червня 1996 року. Але вже майже п'ятнадцять років вона існує, й усі, хто брав участь у її створенні, можуть пишатися своєю причетністю до історії.

Література

1. Більш докладно див.: *Вибори в Україні 1994 року* (друге доповнене видання). – К.: IFES, 1995.
2. Там само, с. 184.
3. Дмитрий Табачник: конституционный процесс вписывается в календарю Януковича. – «Кієвській телеграф», 2–8 июля 2010, № 27 (259). Електронний ресурс: <http://telegrafua.com/529/politics/11129>.
4. Стенограма засідання Конституційної комісії 28 листопада 1994 року// Конституція незалежної України. У трьох книгах. Книга третя. Частина друга. – К., 1998, с. 81.
5. Там само, с. 80.
6. Там само, с. 82.
7. Там само, с. 88.
8. Стенограма засідання Конституційної комісії 27 грудня 1994 року// Конституція незалежної України. У трьох книгах. Книга третя. Частина друга, с. 114.
9. Там само, с. 119.
10. Стенограма засідання Конституційної комісії 6 березня 1995 року// Конституція незалежної України. У трьох книгах. Книга третя. Частина друга, с. 167.
11. Там само, с. 169.
12. Стенограма засідання Верховної Ради України № 74 від 7 червня 1995 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL23/070695_74.htm.
13. Стенограма засідання Конституційної комісії 18 вересня 1995 року// Конституція незалежної України. У трьох книгах. Книга третя. Частина друга. Документи. Стенограми. – К., 1998, с. 208.
14. Там само, с. 226.
15. Концепція нової Конституції України. – Електронний ресурс: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/post/1213.html>.
16. Тут і далі цитується за стенограмою засідання Конституційної комісії 23 листопада 1995 року// Конституція незалежної України. У трьох книгах. Книга третя. Частина друга. Документи. Стенограми. – К., 1998, с. 241–318.
17. Тут і далі цитується за стенограмою засідання Конституційної комісії 11 березня 1996 року// Конституція незалежної України. У трьох книгах. Книга третя. Частина дванадцята. Документи. Стенограми. – К., 2003, с. 3–92.
18. Тут і далі цитується за стенограмою засідання Конституційної комісії 18 березня 1996 року// Конституція незалежної України. У трьох книгах. Книга третя. Частина дванадцята. Документи. Стенограми. – К., 2003, с. 115–154.
19. Цитується за стенограмами засідань Верховної Ради України № 57 від 17 квітня 1996 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL25/170496_57.htm.
20. Тут і далі цитується за стенограмою засідання Верховної Ради України № 39 від 20 березня 1996 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL25/200396_39.htm.
21. Цитується за стенограмою засідання Верховної Ради України № 40 від 20 березня 1996 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL25/200396_40.htm.
22. Тут і далі цитується за стенограмою засідання Конституційної комісії 18 березня 1996 року// Конституція незалежної України. У трьох книгах. Книга третя. Частина дванадцята. Документи. Стенограми. – К., 2003, с. 115–154.
23. Гетьман В.П. Як приймалась Конституція України. – К., 1996, с. 14.
24. Тут і далі цитується за стенограмами засідання Верховної Ради України № 57, 58 від 17 квітня 1996 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL25/170496_57.htm, http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL25/170496_58.htm.
25. Див. Стенограма засідання Тимчасової спеціальної комісії з доопрацювання проекту Конституції України 13 червня 1996 року. – Конституція незалежної України. У трьох книгах. Книга третя. Частина шістнадцята. Документи. Стенограми. – К., 2005, с. 474.
26. Цитується за стенограмою засідання Верховної Ради України № 83 від 21 травня 1996 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL25/210596_83.htm.
27. Тут і далі цитується за стенограмою засідання Верховної Ради України № 86 від 28 травня 1996 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL25/280596_86.htm.
28. Цитується за стенограмою засідання Верховної Ради України № 87 від 28 травня 1996 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL25/280596_87.htm.
29. Тут і далі цитується за стенограмою засідання Верховної Ради України № 100 від 21 червня 1996 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL25/210696_100.htm.
30. Дмитрий Табачник: конституционный процесс вписывается в календарю Януковича. – «Кієвській телеграф», 2–8 июля 2010, № 27 (259). Електронний ресурс: <http://telegrafua.com/529/politics/11129>.
31. Тут і далі цитується за стенограмою засідання Верховної Ради України № 107 від 28 червня 1996 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL25/280696_1078.htm.
32. Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001. – К., 2001, с. 42.

Державний реєстр виборців – крок до нової якості суспільного буття в Україні



Жанна УСЕНКО-ЧОРНА,
заступник Голови Центральної виборчої комісії

Дворіччя Державного реєстру виборців – гарна нагода привітати усіх, хто своєю напруженою працею, принциповістю, високим професіоналізмом та мужністю, переборюючи і корупційний тиск, і бюрократичне чванство, у дуже складних умовах створював Реєстр та наповнював його достовірними даними і тим самим створював нову якість суспільного буття в Україні. Адже не є перебільшенням, що запровадження Реєстру дійсно стало суттєвим кроком, що, безсумнівно, наблизив нашу державу до розвинутих європейських демократій.

Усвідомлюючи масштабність реалізованого проекту, насамперед постає необхідність висловити щире повагу та справжнє захоплення працівникам Служби розпорядника Реєстру, тому що найголовнішим фактором впровадження в Україні системи електронного обліку виборців стали саме їхні креативність, самовідданість ідеї, а часом навіть непритаманна мирному часу хоробрість та унікально високий рівень фаховості.

Через два роки після введення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» у постійну (промислову) експлуатацію Реєстр «міцно стоїть на ногах», і лише необізнані чи завідомо упереджені можуть сумніватися у його характеристиках, оскільки Реєстр успішно пройшов тестування вже не одним виборчим процесом.

Більше того, закордонні фахівці та експерти, зважаючи на досягнуту якість Реєстру, не обділяють його увагою і регулярно запрошуюють представників Центральної виборчої комісії презентувати особливості функціонування Реєстру на міжнародних конференціях та семінарах.

Звісно, шкода, що Центральній виборчій комісії довелося втратити чимало часу та зусиль на неадекватність окремих персонажів українського політикуму й зятяту корупційну детермінованість системи державного управління. Але сталося диво – Комісії пощастило перебороти опір системи, навіть в усобленні Президента Ющенка, Генеральної прокуратури, судів, включаючи аж Конституційний, на щастя, «покійної» Тендерної палати, негатованих народних депутатів, які настирно нав'язували Реєстру технічні напрацювання власного бізнесу...

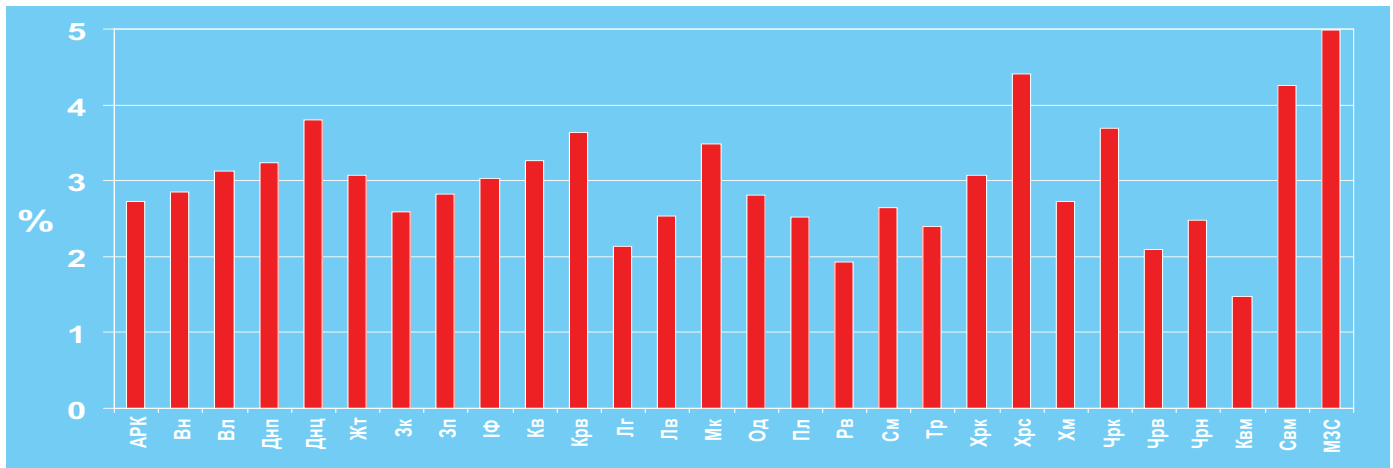
Однак найголовнішим і дійсно вартим уваги є те, що Реєстр став важливим інструментом забезпечення конституційних виборчих прав громадян, без якого вже неможливо уявити проведення виборів. Є фактом: впроваджений Центральною виборчою комісією практично власними силами Реєстр на сьогодні залишається безпрецедентною за масштабами та складністю інформаційно-телекомунікаційною системою, що забезпечує обмін даними в режимі реального часу та постійну (щомісячну) актуалізацію персональних даних усіх громадян України, які мають право голосу. При цьому заслуговує на увагу, що Реєстр створено за відсутності в Україні електронного реєстру населення. З огляду на це, сформована база даних Реєстру є унікальною не лише через її масштабність, рівень захищеності, постійну актуалізацію відомостей про виборців, а й завдяки автономному характеру її ведення.

Широким загальом фахівців констатовано, що в сучасній Україні і, зокрема, в сфері державного управління автоматизованих систем аналогів АІТС «Державний реєстр виборців» не існує.

І справа не лише в технологічних зручностях виготовлення списків виборців. Хоча й очевидно, що головна функція Реєстру більшою мірою полягає в забезпеченні транспарентності виборчого процесу та унеможливленні будь-яких спроб маніпулювання кількісними характеристиками виборчого корпусу.

На сьогодні у базі даних Реєстру міститься понад 36 мільйонів 775 тисяч записів про виборців, з них майже 440 тисяч записів про виборців, які проживають або перебувають за межами України.

АІТС «ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР ВИБОРЦІВ» Кількість вилучених кратних включень виборців



Усього знищено кратних включень – 1 091 880 (2,96% від кількості виборців)

При цьому з часу впровадження Реєстру за дорученням Центральної виборчої комісії за результатами проведених органами ведення Реєстру відповідних перевірок у базі даних Реєстру знищено понад 1 мільйон 90 тисяч зайвих записів – так званих кратних включень виборців.

І той факт, що списки виборців містили майже 3% «двійників», що, в свою чергу, сягає розміру «прохідного бар'єра», становило не лише потенційну загрозу забезпечення основних принципів проведення чесних і справедливих виборів, а й несло додаткове фінансове навантаження на виборчий процес. Крім того, виготовлення зайвої кількості виборчих бюлетенів, які, до речі, є документами суворої звітності, іменних запрошень (якими дільничні виборчі комісії повідомляли громадян про їх включення до списків виборців, а також про час і місце голосування, своє місцезнаходження та режим роботи) тощо додатково обтяжувало роботу виборчих комісій, які й без того функціонують в умовах гострого цейтноту.

Навіть для виготовлення списків таких фантомних виборців під час кожних виборів необхідно було витратити 77 тисяч 991 сторінку паперу формату А3, суцільна довжина яких сягала близько 15 км 600 м.

Така ілюстрація практичної економічної доцільності впровадження електронного обліку виборців переконливо розвіює будь-які спекуляції навколо так званої дорожнечі Реєстру, хоча бюджетне фінансування його впровадження є на порядок меншим, ніж аналогічні проекти, які за складністю, рівнем захищеності та іншими складовими значно поступаються автоматизованій інформаційно-телекомунікаційній системі Реєстру. До того ж, інформація щодо видатків, спрямованих на функціонування Реєстру, на відміну від фінансування інших відомчих інформаційних ресурсів, що є таємницею за сімома замками, є абсолютно прозорою і загальнодос-

тупною – кошти виділяються за окремою бюджетною програмою 6731050 «Функціонування Державного реєстру виборців». Тому намагання окремих чиновників, і що найбільш прикро, достатньо високого рівня, ввести суспільство в оману стосовно міфічних сотень мільйонів, які нібито витрачені на побудову автоматизованої системи Реєстру, виглядають щонайменше дивними.

Загалом, з початку робіт над створенням Реєстру (з 2008 по жовтень 2011 року) Центральною виборчою комісією витрачено 98 мільйонів 818, 6 тисяч гривень. При цьому безпосередньо формування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру коштувало 43 мільйони 427,5 тисяч гривень. Натомість щорічні видатки на функціонування Реєстру (телекомунікаційні послуги з підтримки спеціально створеної віртуальної мережі для забезпечення обміну даними між органами Реєстру, інакше кажучи, орендна плата каналів зв'язку, послуги із сервісного обслуговування телекомунікаційного обладнання, технічна підтримка систем управління базами даних ORACL (подовження ліцензії), закупівля антивірусного програмного забезпечення, оновлення ключових даних комплексної системи захисту інформації, сервісне обслуговування центру обробки даних тощо) становлять залежно від кон'юнктури цін на ринку близько 16 мільйонів гривень.

Втім, процес створення Реєстру є унікальним для нашої держави не лише через те, що витрачання кожної бюджетної копійки, напрями фінансування, розподіл видатків є абсолютно публічними і здійснювалися на підставі постанов Центральної виборчої комісії (до речі, розміщених на сайті Комісії). Іншим ексклюзивним чинником стало виконання значного обсягу робіт фахівцями Служби розпорядника Реєстру без залучення компаній професійного сервісу, оскільки агресивне бізнес-лобіювання

у судовому порядку блокувало створення Реєстру, і таким чином, практично на безкоштовному ентузіазмі працівників Центральної виборчої комісії (аналогічна робота працівників в ІТ-бізнесі оплачується в рази вище) було заощаджено мільйони бюджетних коштів.

Водночас Реєстр став унікальним інструментарієм збору та опрацювання безпрецедентно точної (звісно, для нашої держави) інформації щодо об'єктів, за якими здійснюється реєстрація місця проживання громадян, якою не володіє навіть Міністерство внутрішніх справ. Більше того, Державною міграційною службою України підготовлено в порядку законодавчої ініціативи для внесення на розгляд парламенту пропозицію щодо використання бази даних Державного реєстру виборців для первинного формування реєстру населення, хоча для світової, зокрема європейської практики, притаманний зовсім протилежний підхід.

На сьогодні в адресній підсистемі бази даних Реєстру акумульовано інформацію про 346 тисяч 70 вулиць та понад 9 мільйонів будинків, що за умови відсутності в Україні електронного обліку населення, нерухомості, міграційних потоків є достатньо цінним напрацюванням (оскільки на магнітних носіях такі дані уніфіковано вперше), завдяки якому Центральна виборча комісія має змогу надати і практичну, і теоретичну допомогу іншим органам державної влади в побудові автоматизованих інформаційних ресурсів, зокрема стосовно геонімів (узагальнююче поняття для назв вулиць, проспектів, площ тощо), об'єктів нерухомості і т. ін.

Крім того, опрацьована Центральною виборчою комісією інформація є серйозним приводом замислитися над абсолютно «небезвинною приблизністю» в розрахунках чисельності громадян України. І особливо це стосується окремих органів державної влади, які продукують дещо «роздуті» цифри. Переконана, що виявлений мільйон віртуальних душ, які існують лише в уяві Держкомстату та в паперовій картотечі МВС, можливо, й зацікавили б літературних класиків, але на державному рівні ця проблема має бути належно осмислена, оскільки будь-яка аналітика з такими похибками загрожує серйозними прорахунками при прийнятті доленосних для країни рішень.

Як приклад цікавих несподіванок, зокрема і для експертів Національного реєстру рекордів України, є суттєва поправка до зафіксованого ними рекорду довгожителів. Зокрема, їхні дані про найстаршого жителя в Україні, якому виповнилося 109 років, спростовується відомостями Державного реєстру виборців: у базі даних міститься запис про найстаршого виборця в Україні,

яким є 114-літня мешканка Івано-Франківщини.

Ризикуючи втомити потенційних читачів нудними деталями, все ж віддамо належне технологічній унікальності Реєстру, яка заслуговує на те, щоб декількома словами зупинитися на технічних аспектах створеної автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру (далі – АІТС Реєстру).

На загальне визнання, Реєстр став справжнім проривом у сфері будівництва автоматизованих систем в Україні і акумулював у собі найсучасніші інформаційні технології. Зокрема, програмно-технічний комплекс АІТС Реєстру дозволяє одночасно виконувати свої функції до 3350 користувачам, які перебувають на всій території України. При реалізації цього масштабного проекту були впроваджені технології роботи в режимі реального часу з єдиною централізованою базою даних у замкненій корпоративній мережі, створеній з використанням широкосмугових технологій високошвидкісної цифрової передачі даних ADSL.

АІТС Реєстру побудована за сучасною архітектурою «сервер баз даних – сервер додатків – тонкий клієнт». Фактично клієнтський рівень АІТС Реєстру функціонує з використанням веб-браузера (MS Internet Explorer 7.0 або вищої версії). Головна вимога – наявність підключення робочої станції за допомогою телекомунікаційної системи до відповідного веб-серверу в Службі розпорядника Реєстру. Інформаційний обмін між рівнями АІТС Реєстру забезпечується за допомогою захищеного протоколу HTTPS.

На загальне визнання, у тому числі фахівців компанії ORACLE, використання при розробці програмного забезпечення АІТС Реєстру технологій і засобів системи управління базами даних Oracle Database Enterprise Edition не має аналогів у світовій практиці.



Довжина телекомунікаційних шляхів АІТС Реєстру становить не менше 60000 км (півтора екватора).

Очевидна перспектива надстрімкого впровадження в усі сфери інформаційних технологій домінуючої тенденції – глобалізації інформаційних потоків, актуалізувала проблеми інформаційної безпеки. Свого часу Центральна виборча комісія чи не найбільших зусиль доклала саме для розбудови та впровадження комплексної системи захисту інформації в створюваній автоматизованій системі Реєстру, оскільки всі інформаційні технології базуються на щонайширшому застосуванні комп'ютерних систем та комп'ютеризованих технологій, і таким чином є гіперчутливими до цієї проблеми.

До слова, варто уточнити, що саме ця складова поглинула ліву частку фінансових витрат при побудові Реєстру. Саме тому ця тема заслуговує ширшого висвітлення, хоча й може бути цікавою більш вузькому колу зацікавлених фахівців.

Відтак гострота проблеми захисту інформації обумовила нагальну необхідність у забезпеченні новоствореної АІТС Реєстру засобами захисту даних. Фахівцями Служби розпорядника Реєстру у взаємодії з Держспецзв'язку побудовано вискоелективну комплексну систему захисту інформації (далі – КСЗІ) АІТС «Державний реєстр виборців», а також здійснюються заходи щодо її функціонування та підтвердження відповідності вимогам нормативних документів із технічного захисту інформації. За результатами цієї роботи Центральною виборчою комісією двічі успішно пройдено державну експертизу КСЗІ АІТС «Державний реєстр виборців», за результатами якої отримано атестати відповідності, які засвідчують, що створена комплексна система захисту інформації в АІТС «Державний реєстр виборців» забезпечує захист інформації відповідно до вимог нормативних документів системи технічного захисту інформації в Україні.

Така складова, як захист інформації в АІТС Реєстру, є чи не найбільшим досягненням при побудові Реєстру і реалізується з використанням комплексу апаратних, програмних засобів захисту інформації, а також організаційних заходів, спрямованих на управління засобами захисту, регламентацію дій користувачів і контроль за цими діями.

Засоби програмного, технічного та криптографічного захисту інформації, які використовуються при функціонуванні КСЗІ АІТС Реєстру, виконують функції захисту інформації при передаванні відкритими каналами зв'язку; автентифікації; керування захистом; моніторингу загроз безпеки; міжмережових екранів та систем виявлення вторгнень; антивірусного захисту. Технічною основою побудови захищеної АІТС Реєстру стали мережеві пристрої Cisco ISR 2811 з інтегрованим модулем криптографічного захисту інформації Cisco NME Ukraine VPN, розміщені у всіх точках доступу (органах Реєстру).

АІТС Реєстру забезпечується каналами транспортування інформації найбільшим національним оператором зв'язку ПАТ «Укртелеком» у форматі IP-прото-

колу зі швидкістю 512 Кбіт/с на регіональному рівні і 100 Мбіт/с на центральному рівні.

Натомість для організації інформаційної безпеки обміну даними в мережі АІТС Реєстру використовуються системи запобігання вторгненню, керування мережевими обладнанням, централізованої автентифікації, авторизації та аудиту тощо.

Ефективний захист від комп'ютерних вірусів забезпечується впровадженням дворівневої системи антивірусного захисту, що передбачає використання двох різних засобів антивірусного захисту робочих станцій та серверів АІТС Реєстру. Перший рівень – антивірусний захист серверів АІТС «Державний реєстр виборців» – реалізується комплексом антивірусних програмних засобів Kaspersky. Антивірусні програми, які використовуються на цьому рівні, надають можливість перевірки файлів у режимі реального часу та видалення з них комп'ютерних вірусів (фоновий режим), а також перевірки за запитом адміністратора безпеки. Антивірусне програмне забезпечення дає можливість блокувати спроби запису заражених, підозрілих файлів на сервери, запобігає вірусним епідеміям, а також забезпечує збереження інформації і миттєвий доступ користувачів до мережових ресурсів, нейтралізує несанкціонований доступ до серверів корпоративної мережі, фільтрує фішингові електронні повідомлення, підвищуючи рівень захисту мережі. Для другого рівня – антивірусний захист автоматизованих робочих місць користувачів АІТС Реєстру, розміщених як у Службі розпорядника Реєстру, так і в регіональних органах адміністрування Реєстру та органах ведення Реєстру, встановлюється антивірусне програмне забезпечення Dr.Web, що включає елементи захисту автоматизованих робочих місць корпоративної мережі та єдиний центр управління.

Антивірусний сервер центру управління Dr.Web забезпечує централізоване управління захистом мережі, включаючи розгортання, оновлення вірусних баз і програмних модулів компонентів, моніторинг стану мережі, повідомлення про вірусні події, збір статистики. Встановлення антивірусного програмного забезпечення на робочих місцях здійснюється централізовано через налаштування групової політики безпеки Системи.

Наостанок, можливо й дещо емоційно-суб'єктивне зауваження: запровадження Реєстру стало помітним (а в майбутньому ставатиме ще помітнішим) поштовхом для розвитку інформаційних технологій в Україні, які, безумовно, диверсифікують суспільне життя в усіх його проявах: створюють додаткові зручності, надають нові можливості, убезпечують від загроз примітивних маніпуляцій...

Залишається сподіватися, що цей імпульс (як наростаюча тенденція) буде вільно, без штучно створених кон'юнктурно-бюрократичних перешкод втілювати в наше життя діалектичні закони, які невідворотно вкорінюють прогресивне, відкидаючи атавістичні недуги, створювати нову якість суспільної свідомості.

ВИБОРИ-2012

Андрій Магера: «Чинне виборче законодавство міг би змінити Виборчий кодекс, проект якого вже давно напрацьований у парламенті»*

Нещодавно заступник Голови Центральної виборчої комісії Андрій Магера дав інтерв'ю кореспонденту незалежної інформаційної агенції Голос UA, в якому виклав власну оцінку ситуації напередодні виборів до парламенту України 2012 року, проекту нового Закону України «Про вибори народних депутатів України» та в світлі очікуваних змін охарактеризував механізми організації майбутніх виборів і передбачив труднощі, які можуть виникнути у роботі Центральної виборчої комісії у зв'язку з ухваленням нового закону.

– Пане Андрію, чи є вже зрозумілим, які саме норми увійдуть до нового виборчого закону, що зміниться у порівнянні з чинним?

– Чесно кажучи, я не знаю, які саме норми увійдуть до проекту нового виборчого закону, що буде внесений до Верховної Ради. Адже це залежить від самого суб'єкта права законодавчої ініціативи, у даному разі — Президента України. А, можливо, буде прийняте рішення, що такий законопроект внесе хтось із народних депутатів України. Тому це — винятково бачення самого суб'єкта права.

Більше того, наскільки мені відомо, принаймні, це вже озвучувалося, що сам законопроект може бути змінений з урахуванням остаточного висновку Венеціанської комісії. Як відомо, Венеціанська комісія його ще не надавала, був представлений лише проект попереднього висновку.

– На вашу думку, чи передбачатиме новий виборчий закон зміну виборчої системи — з пропорційної на змішану?

– Важко поки що з цього приводу говорити. Гадаю, саме в цьому питанні крапка ще не поставлена...

– А можливості?

– Можливості можуть бути різні. Свого часу Парламентська асамблея Ради Європи рекомендувала Україні запровадити не просто пропорційну виборчу систему, а пропорційну систему з відкритими регіональними списками. Попередньо був схвально сприйнятий проект Виборчого кодексу, напрацьований парламентською робочою групою, утвореною тодішнім Головою

Верховної Ради А. Яценюком. Думаю, його можна доопрацювати і приймати — було б лише бажання і воля законодавця.

– Чи є вона зараз?

– Це досить риторичне запитання.

– Якщо припустити, що виборчий закон все-таки буде змінено, запроваджено змішану виборчу систему — які це матиме наслідки? Чи не призведе це до порушення принципів формування виборчих комісій, і, як результат, до зловживань?

– Відповідаючи на це запитання, я вдаюся до історичного екскурсу. Згадаймо 1998 та 2002 роки. Ця система вже застосовувалася, за нею проводились вибори. І коли у 2004 році розглядався проект закону про парламентські вибори на пропорційній основі, однією з основних причин того, що парламент вирішив перейти на неї, було намагання уникнути впливу адміністративного ресурсу і зловживань на виборах, які до того мали місце за так званої мажоритарно-пропорційної системи. Чому до неї зараз вирішили повернутися — мені важко сказати. Більше того, вже був негативний досвід запровадження цієї змішаної системи на місцевих виборах.

Буквально нещодавно я мав можливість бути присутнім на засіданні щорічної Асамблеї ОБСЄ у Варшаві. І там досить різко критикувалася Україна за проведені місцеві вибори 2010 року. Ситуація була не з приємних. І я побоююся, що ті ж самі норми можуть перекочувати у закон про парламентські вибори — ті, які зараз існують у законі про місцеві вибори. Це насторожує. Гадаю, тут треба мислити по-державницьки і підходити до цього питання більш зважено та розумно, дивитись трохи наперед.

* Публікується за згодою автора.

– Навіщо тоді це робиться?

– Хтось дуже хоче саме такої виборчої системи, хтось її дуже ініціює. Є політичні сили, які хочуть ловити у такій каламутній водичці «рибку». Але ми вже це проходили. Відкидати Україну на десять років назад, під загрозу міжнародної ізоляції — думаю, це безвідповідально.

– Ви маєте на увазі партію влади чи якісь інші політичні сили?

– Я маю на увазі всі ті політичні сили, які прагнуть повернути ситуацію в Україні в те русло, яке було десять років тому, при змішаній виборчій системі. Повірте, вона мала більше вад, ніж переваг.

– Чи маєте ви дані про те, наскільки вибори за новими правилами можуть бути дорожчими для платників податків?

– Такі вибори будуть коштувати значно дорожче, ніж вибори на пропорційній виборчій основі. Про це свідчить лише один факт: Центральна виборча комісія у пропозиціях до проекту державного бюджету на 2012 рік попросила парламент виділити на проведення чергових парламентських виборів суму у розмірі одного мільярда п'ятдесяти мільйонів гривень. Наскільки мені відомо, уряд заклав у проекті бюджету на вибори лише 800 мільйонів гривень, мотивуючи це нестачею коштів. Звісно, ми будемо переконувати і Кабінет Міністрів, і Міністерство фінансів, і парламент у тому, щоб сума для повноцінного забезпечення виборчого процесу була достатньою.

Але за змішаною виборчою системою необхідно буде додаткове виділення коштів. Адже треба взяти до уваги хоча б те, що буде не один, а два виборчі бюлетені. Один — щодо списку політичних партій, другий виборчий бюлетень — у мажоритарному виборчому окрузі. Нами була проведена попередня калькуляція вартості виборчого бюлетеня: вона становитиме близько однієї гривні. У нас майже 36 мільйонів виборців, із запасом 2% — нехай, навіть 36 мільйонів виготовлятиметься на вибори за пропорційною основою. Якщо буде змішана система — це вже 72 мільйони. Тобто, вартість лише одних виборчих бюлетенів зростає на суму приблизно 40 мільйонів гривень. Можна говорити й про зростання за іншими показниками — воно неминуче. І якщо ми кажемо, що живемо у час економії бюджетних коштів, коли кожна копійка на рахунку, цей фактор, гадаю, також не є останнім при обранні виборчої системи. Парламент і ці обставини повинен врахувати.

– Стосовно підвищення прохідного бар'єра до парламенту — його планується підняти до 5%. Процес злиття й поглинання політичних партій уже почався — йдуть перемовини про вступ «Народної партії» та «Сильної України» до Партії регіонів. За попередніми підрахунками соціологів, цей бар'єр зможуть подолати лише БЮТ, Партія регіонів та «Фронт

змін». «Фронт змін» навряд чи залишиться «живим» при цьому «зіткненні гігантів». За таких умов — чи не сформується в Україні двопартійна система?

– Я б не хотів коментувати становище окремих політичних сил. На це запитання я відповім так: хоч як би це питання, на перший погляд, не здавалося питанням політичної доцільності, насправді воно набагато глибше. Яка ідеологія закладена у законопроект про парламентські вибори? Відмова від виборчих блоків. У цілому, і це моя особиста точка зору, я це підтримую, вважаю, що партії треба розвивати, наповнювати ідеологічно, має бути відповідальність партій, а не ефемерних блоків.

Але, підтримуючи ідею відмови від виборчих блоків, я не розумію — навіщо підвищувати так званий прохідний бар'єр з 3 до 5 відсотків? Логіку в цьому знайти важко — адже блоків немає. Те, що парламенту потрібні свіжі сили, «свіжа кров», аби наповнити його якомога якіснішим і кращим, здається, вже ні в кого не викликає сумнівів. Про це багато говориться й пишеться. Можливо, взагалі немає резону піднімати виборчий бар'єр, оскільки для молодих партій пройти 5-відсотковий бар'єр буде вкрай складно, це м'яко кажучи.

Мене, як одного з членів Центральної виборчої комісії, тут турбує й інший момент: чи буде збільшена кількість виборців, інтереси яких не будуть представлені у парламенті? За попередніми підрахунками, близько 40 відсотків виборців не будуть представлені у парламенті — при підвищенні прохідного бар'єра з тривідсоткового до п'ятивідсоткового. Виникає запитання — кого тоді представлятиме парламент?

– Якщо ці зміни до закону про вибори народних депутатів все-таки будуть прийняті, чи це ускладнить роботу ЦВК?

– Складнощі будуть серйозні, оскільки змішана система породжує багато проблем. На жаль, у авторів законопроекту є бажання передати питання реєстрації кандидатів у мажоритарних округах «на відкуп» окружних виборчих комісій. Я не поділяю цю точку зору, оскільки вважаю, що за таких обставин до окружних виборчих комісій виникають досить великі запитання — наскільки об'єктивно вони зможуть підійти до реєстрації кандидатів. Ми нещодавно були свідками реєстрації кандидатів на місцевих виборах і бачили, наскільки територіальні виборчі комісії з цим впоралися. Було чимало фактів порушень по всій Україні, коли Центральна виборча комісія була змушена втручатись у цей процес і зобов'язувати територіальні виборчі комісії повертатися до питання реєстрації кандидатів. Тому, гадаю, що проблем буде надзвичайно багато. І дуже не хотілося б потрапити під нищівну критику не лише у межах України, з боку виборців, політичних партій, громадських організацій, а й з боку міжнародної спільноти.

Саратовська школа права Обмін досвідом. Плідне партнерство

З 21 по 24 вересня 2011 року в рамках святкування 80-річчя Саратовської державної академії права в Саратовській області з візитом перебував Голова Центральної виборчої комісії Володимир Шаповал.

З нагоди урочистостей в Академії відбулась міжнародна науково-практична конференція «Право и его реализация в XXI веке», в якій на запрошення російської сторони взяв участь В. Шаповал і виступив із доповіддю на тему: «Применение конституционных норм: из опыта постсоветских стран».

Після пленарного засідання учасники конференції продовжили роботу у 20 секціях. Науковий форум тривав упродовж двох днів.

Загалом конференція налічувала понад тисячу учасників. Крім обговорення теоретичних і практичних питань із різних галузей права, ця конференція стала прекрасною нагодою для корисного спілкування і майбутньої співпраці, а також налагодження між науковцями нових зв'язків, які в сучасному науковому світі набувають дедалі більшої цінності і ваги.

Під час візиту Володимир Шаповал відвідав також виборчу комісію Саратовської області, зустрівся з членами комісії та співробітниками її апарату.

На зустрічі обговорювалися такі актуальні питання, як виборче законодавство Російської Федерації та України, підготовка до виборів депутатів Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації шостого скликання, робота системи виборчих комісій у Російській Федерації та в Україні.

Виборча комісія Саратовської області формується на постійній основі з 1995 року. Чинний четвертий склад комісії сформований у червні 2008 року і складається з 14 членів з правом вирішального голосу.

Голова виборчої комісії Саратовської області Павло Точилкін розповів, що на території Саратовської області сформовано 47 постійно діючих територіальних



виборчих комісій (38 – у муніципальних районах області, 6 – у районах міста Саратова, 3 – у закритих адміністративно-територіальних утвореннях), строк повноважень яких становить 4 роки. 44 територіальні виборчі комісії мають статус юридичної особи. Голови цих комісій виконують свої повноваження на постійній основі. Три територіальні виборчі комісії в закритих адміністративно-територіальних утвореннях статусу юридичної особи не мають.

Територіальні виборчі комісії у Російській Федерації здійснюють підготовку і проведення виборів до федеральних органів державної влади, референдуму Російської Федерації, обласних референдумів, виборів депутатів обласної Думи. Повноваження виборчих комісій муніципальних утворень покладено на територіальні виборчі комісії, що дає змогу заощаджувати бюджетні кошти й використовувати наявний кадровий і організаційно-технічний потенціал територіальних виборчих комісій. Крім того, при проведенні, наприклад, виборів депутатів Саратовської обласної Думи четвертого скликання, депутатів представницьких муніципальних органів на територіальні виборчі комісії були покладені повноваження округних виборчих комісій.



Виборча комісія міста Саратова має статус юридичної особи і організує підготовку та проведення муніципальних виборів, місцевого референдуму, голосування щодо відкликання депутатів на території міста, голосування з питань зміни кордону міста, а також має інші повноваження, передбачені законодавством.

Дільничні виборчі комісії формуються в період виборчої кампанії, кампанії референдуму для забезпечення процесу голосування та підрахунку голосів виборців, учасників референдуму.

Виборча комісія Саратовської області регулярно проводить семінари-наради з головами територіальних виборчих комісій, системними адміністраторами, як при проведенні виборчих кампаній різного рівня, так і у міжвиборчий період. Такі зустрічі спрямовані на висвітлення новел законодавства, роз'яснення найбільш складних питань практики його застосування. Проводяться також виїзні комплексні перевірки роботи територіальних виборчих комісій готовності до виборів, з документального забезпечення, з використання коштів федерального й обласного бюджетів, з реалізації Програми правової освіти виборців і підвищення професійної підготовки організаторів виборів і референдумів у Саратовській області тощо.

Правова освіта виборців у Саратовській області застосовує на особливу увагу. Як уже зазначалось, виборчою комісією затверджена програма Правової освіти виборців і підвищення професійної підготовки організаторів виборів і референдумів на 2009–2012 роки.

У рамках цієї програми, окрім тематичних семінарів, навчань та нарад, комісією проводяться різноманітні конкурси. Про цю сферу діяльності розповів заступник голови виборчої комісії Саратовської області Юрій Бризгалін. Зокрема, він назвав:

- конкурс на кращий матеріал засобів масової інформації, який висвітлює підготовку і проведення референдумів на території області, а також питання виборчого законодавства;

- конкурс серед територіальних виборчих комісій на кращу організацію роботи щодо інформаційно-роз'яснювальної діяльності;

- конкурс серед студентів та аспірантів вузів Саратовської області на кращу роботу з питань виборчого права та виборчого процесу, соціологічних і політологічних проблем підготовки і проведення виборів;

- конкурс серед учнів загальноосвітніх шкіл (ліцеїв) на кращу літературну роботу з питань виборів і референдумів, проведення виборів до органів місцевого самоврядування, органів шкільного самоврядування;

- конкурс бібліотек щодо підвищення громадянської культури виборців;

- конкурс дитячих та молодіжних малюнків «Молодь обирає майбутнє» – вибори очима дітей. До речі, цей конкурс є одним із найпопулярніших: упродовж минулорічного навчального року на ньому було представлено близько 350 робіт із 39 районів області.

Окрім цього, в області затверджена Програма проведення Дня молодого виборця. Відповідно до цієї програми щорічно проводиться низка заходів, у яких беруть участь понад 20 тисяч молодих виборців і тих, хто найближчим часом вперше візьмуть участь у виборах.

Виборча комісія Саратовської області має свій офіційний друкований орган – «Вісник виборчої комісії Саратовської області». Окрім того, на допомогу територіальним окружним та дільничним виборчим комісіям видається безліч методичних рекомендацій, посібників та інструкцій щодо проведення організації різних етапів виборчого процесу. А за результатами виборів різного рівня комісія видає інформаційно-аналітичні збірники електоральної статистики.

Упродовж кількох років спілкування Володимир Шаповал розповів російським колегам про виборчу систему України, територіальну організацію виборів, координацію роботи виборчих комісій нижчого рівня, їх взаємодію з ЦВК та відповів на численні запитання учасників зустрічі.

Система навчання членів виборчих комісій у контексті вдосконалення механізму професійної підготовки організаторів виборів

Упродовж останньої декади вересня група міжнародних експертів у складі Лінди Еджворс, Дімітара Дімітрова та співробітників Координатора проектів ОБСЄ в Україні працювала у Центральній виборчій комісії з метою узагальнення досвіду просвітницької і навчально-методичної роботи для членів виборчих комісій.



Міжнародні експерти визначили такі пріоритетні напрями своєї роботи, як експертна оцінка потреб ЦВК щодо проведення навчання членів комісій (організаційна оцінка, фінансово-бюджетна оцінка, регуляторна оцінка); розробка рекомендацій щодо оптимізації структури ЦВК; створення та запровадження інформаційного on-line ресурсу для забезпечення процесу організації та проведення навчання, що включатиме освітні матеріали, механізми тестування та бази даних тренерів, членів виборчих комісій; створення алгоритму та механізму моніторингу навчання і готовності членів виборчих комісій тощо.

Передусім члени робочої групи зустрілися із заступником Голови Центральної виборчої комісії Андрієм Магєрою, обговоривши результати співпраці та плани на майбутнє, а також членом Центральної виборчої комісії Олександром Чупахінім, який власне опікується підвищенням правової культури організаторів виборів.

Заступник керівника Секретаріату Центральної виборчої комісії Микола Дондик ознайомив гостей із принципами територіальної організації виборів в Україні, системою виборчих комісій та порядком формування їхнього складу, а також розповів про роль Центральної виборчої комісії в організації навчально-методичної роботи під час виборчого процесу, особливо в умовах змінності виборчого законодавства і, відповідно, проблем, спричинених цим фактором.

Представники ОБСЄ ознайомилися з роботою практично усіх структурних підрозділів Секретаріату

Центральної виборчої комісії, Служби розпорядника Державного реєстру виборців та спілкувалися з їх керівниками.

Членів робочої групи, зокрема, цікавили питання відповідальності окружних виборчих комісій перед ЦВК, система зв'язків ОВК – ДВК, а найголовніше – особливості нового закону про вибори народних депутатів і в цьому контексті – вдосконалення професійної підготовки членів виборчих комісій.



Лінда ЕДЖВОРС, міжнародний експерт у сфері адміністрування виборів. Здійснювала нагляд за первинною реєстрацією виборців і проведенням усіх рівнів виборів у Боснії та Герцеговині в повоєнний період. З 1992 року забезпечує технічну та правову допомогу організаторам виборів на міжнародному рівні, бере участь у роботі численних місій зі спостереження за виборами:

– Один із ключових і найважливіших моментів полягає в тому, щоб вивести членів окружних виборчих комісій, які по суті є головною ланкою на виборах, на професійний рівень. Але таке завдання вже виходить за межі суто навчально-підготовчої роботи у процесі організації виборів, тому що воно тягне за собою внесення змін до законодавства. Зміни, які ми бачимо, тобто професіоналізація

членів ОВК, можуть передбачати і зміни в адмініструванні виборів, у підпорядкуванні, у способах взаємодії тощо. Адже доводиться постійно стикатися з обмеженнями часовими рамками як у плані призначення членів ОВК, так і в їх підготовці. Це стосується і терміну, протягом якого люди виконують свої обов'язки. Всім відомо, що іноді можна забезпечити слухачам дуже високу якість навчання, але стислі організаційні терміни не дають їм змоги ефективно застосувати свої знання. З іншого боку, можливо, є сенс зосередитись на надзвичайно інтенсивній підготовці, і за рахунок цієї інтенсивності подолати згадані недоліки.

Упродовж кількадечного знайомства зі структурою ЦВК, безпосередньо з керівниками структурних підрозділів, ми з великою повагою відзначаємо, – продовжила пані Еджворс, – що тут працюють компетентні, дуже професійні фахівці. Одразу ж відчувається налагоджена адміністративна система та управлінська традиція, тобто тут система є, і система працює. Однак наші рекомендації багато в чому залежатимуть від шляхів розвитку українського законодавства. Наприклад, якщо все-таки буде обрано шлях сертифікації потенційних кандидатів, які можуть номінуватися в члени ОВК, це одна справа; якщо ж Україна відмовиться від такого підходу – це зовсім інший сценарій, і наші рекомендації будуть зовсім інші.



Дімітар ДІМІТРОВ, міжнародний експерт, член ЦВК Болгарії в 1994–2005 роках. Працював експертом з питань виборів у багатьох місцях БДІПЛ/ОБСЕ зі спостереження за виборами, включаючи спостереження за виборами в Україні в 2007 та 2010 роках:

– Скажімо, однією з концептуальних можливостей удосконалення тренінгів є запровадження *on-line* навчання, тобто через мережу Інтернет. Але, знову ж таки, треба розрізняти навчання членів ДВК і членів ОВК. У ДВК все значно простіше, їх не потрібно перевантажувати зайвою інформацією, а сфера відповідальності членів ОВК набагато ширша, тому підходи і обсяг їх навчання мають відрізнятися.

В Україні складено досконалий Реєстр виборців. Мало де існує Реєстр, який може порівнятися за якістю із запровадженим в Україні. Але наше завдання тут дещо вужче – воно стосується підготовки організаторів виборів. Я двічі працював в Україні і радий, що мені ще раз випала нагода приїхати сюди. Адже той факт, що я кілька разів був в Україні, дає мені змогу відстежити динаміку і прогрес, якого було досягнуто в плані організації виборів. Вочевидь система розвивається в позитивному напрямі.

На мою думку, процес підготовки і навчання членів виборчих комісій стикається з проблемами, пов'язаними зі структурними особливостями. Скажімо, я абсолютно підтримую участь політичних партій у виборах – це додає їм прозорості, публічності. Але за існуючої схеми формування комісій кількість їх членів просто немислима. А головне – серед них немає жодної особи, яка б на професійній основі брала участь у роботі ОВК і забезпечувала послідовність передавання знань і досвіду іншим членам комісії, щоб голова чи заступники голови ОВК працювали на посадах довше, щоб вони могли передавати свої знання і колегам, і членам інших комісій, тобто якимось чином вивести їх на професійний рівень: або продовжуючи термін дії комісії, або включивши їх в адміністративну структуру ЦВК.

Що стосується ДВК, то члени цих комісій теж мають отримувати певну підготовку, звісно, простішу за підготовку членів ОВК, але було б набагато легше й ефективніше, якби на місцях була людина-професіонал, яка б допомагала організовувати і проводити таке навчання.

Міжнародні експерти та співробітники Координатора проектів ОБСЕ в Україні мали змогу поспілкуватися і з безпосередніми організаторами виборів на місцях. Вони побували на Житомирщині (м. Бердичів), де зустрілися з керівництвом Бердичева, лідерами найчисельніших партій міськради та головами окружної і територіальної виборчих комісій. Приїзд до Бердичева мав на меті обмін досвідом проведення виборів між закордонними спеціалістами та безпосередніми учасниками виборчого процесу в Україні.

На завершення гості висловили готовність сприяти подальшому зміцненню виборчих процесів в Україні шляхом узагальнення отриманої інформації, адаптації міжнародного досвіду до українських умов та вітчизняного законодавства, що допоможе ЦВК в інституціоналізації алгоритму організації тренінгів (включаючи такі елементи, як логістика, кадрове забезпечення, підготовка та розповсюдження навчальних матеріалів). А логічним завершенням цього візиту має стати напруження рекомендацій щодо приведення системи навчання до універсальної та простої у використанні форми, яку можна застосовувати під час будь-яких виборів, навіть в умовах обмежених ресурсів. Відтак Центральна виборча комісія отримає практичний інструментарій для створення та підтримки системи навчання членів виборчих комісій.

Кінцевим результатом цієї роботи, спрямованої на підвищення спроможності ЦВК, буде система, що забезпечуватиме якісну підготовку членів виборчих комісій, здатних організовувати та проводити вибори відповідно до українського законодавства та кращих міжнародних практик.

Україна – Рада Європи: імплементация положень Плану дій

Наприкінці травня в Одесі проходила Європейська конференція з питань імплементации положень Плану дій Ради Європи щодо сприяння правам і повній участі людей з обмеженими можливостями в життєдіяльності суспільства. У роботі конференції взяли участь члени Центральної виборчої комісії Юрій Донченко та Броніслав Райковський. Серед безлічі інших питань, які обговорювались під час пленарних та секційних засідань, було порушене й питання законодавчого забезпечення рівних прав громадян з обмеженими можливостями на участь у виборчому процесі. Саме це питання порушив у своєму виступі на одному з робочих засідань Б. Райковський. Розповісти ж про роботу конференції ми попросили Ю. Донченка.

– За рівнем прав людей з обмеженими можливостями можна судити про соціально-культурну зрілість будь-якого суспільства, що претендує на характеристику демократичного. У переважній більшості європейських країн це питання вважається пріоритетним, а на практиці вживається чимало необхідних заходів, що роблять змістовнішим життя громадян цієї категорії, сприяють їхній всебічній реалізації як особистостей.

На дводенній одеській конференції цю важливу тему намагалися як конкретизувати, так одночасно і розширити. Конференція була організована в рамках головування України в Комітеті Міністрів Ради Європи. У роботі конференції взяли участь представники понад сорока країн світу. З української сторони – представники органів законодавчої влади, науково-дослідних інститутів та реабілітаційних установ, а також недержавних організацій. Міжнародні учасники – представники країн-членів Ради Європи, європейських та міжнародних урядових і неурядових організацій, включаючи організації осіб з обмеженими можливостями, Парламентської Асамблеї, Конгресу місцевих і регіональних влад, Банку розвитку і Генерального директорату соціальної єдності Ради Європи.

Відтак, за результатами роботи цього міжнародного заходу, на мою думку, досягнуто значних результатів у цьому важливому напрямі розвитку державної політики у соціальній сфері, зокрема визначено цілі на найближчі п'ять років щодо реалізації Плану дій Ради Європи на національному рівні. Проведення такої конференції в Україні безумовно сприятиме розвитку подальшого міжнародного співробітництва для впровадження в Україні провідних моделей імплементации цілей Ради Європи щодо прав людини, недопущення дискримінації, створення рівних можливостей, повна участь осіб з інвалідністю в суспільстві в рамках європейської політики в соціальній сфері щодо осіб з обмеженими можливостями.



Учасники конференції визнали, що, незважаючи на відносно невеликий термін роботи України у реалізації Плану дій Ради Європи «Сприяння правам і повній участі людей з обмеженими можливостями в суспільстві на 2006–2015 роки» (а ми долучилися до цього Плану у 2007 році), можна стверджувати, що відчутні зміни на краще у вирішенні зазначених проблем, а громадяни з обмеженими можливостями дедалі більше дістають суспільної підтримки у різноманітних її проявах.

На конференції зазначалося, що урядові і громадські організації України, імплементуючи положення згаданого європейського Плану, серед іншого працюють у напрямі участі цієї категорії громадян у політичному і громадському житті, мета якого – «сприяти створенню таких умов, за яких люди з обмеженими можливостями могли б брати участь на рівній основі в політичних партіях і житті громадянського суспільства». Це безпосередньо має стосуватися всіх рівнів, від місцевого до міжнародного, щоб «розмаїття суспільства було представлено повною мірою». Іншими словами, голос таких громадян має бути почутим і врахованим суспільством, нехтувати ним при ухваленні законодавчих актів і роз-

поряджень не мають права ні громадські, ні державні структури.

Цю роботу підтверджує низка міжнародних семінарів, зустрічей, конференцій, за підсумками яких вдосконалювалась робота української громадськості і урядових структур, що згодом дістала своє відображення у деяких державних документах, у тому числі, як зазначалося на конференції, в Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки Комітету економічних реформ при Президентів України.

Яких конкретних заходів мають вживати державні члени Ради Європи, яких принципів дотримуватися, наприклад, під час народного волевиявлення на виборах? Обов'язково забезпечувати, щоб «процедури голосування і безпосередньо приміщення для проведення голосування були адаптованими та доступними для людей з обмеженими можливостями з тим, щоб такі особи могли здійснювати свої демократичні права та, в разі необхідності, отримувати допомогу в процесі голосування». Люди з обмеженими можливостями мають право на таємне голосування бюлетенями, за необхідності можуть користуватися сторонньою допомогою на власний розсуд; інвалідність не може обмежувати їхні права обирати і бути обраними. Тут доречною буде активність різних

організації громадянського суспільства, включно партійних, які мають дбати про доступність їхньої інформації та публічних зібрань. Важливо також, щоб громадяни з обмеженими можливостями мали право створити свої організації як на місцевому, так і на регіональному та національному рівнях, долучаючись таким чином до політичного життя і одночасно впливаючи на нього. Необхідно також бути готовим до широкого впровадження електронного голосування та, відповідно, до електронного управління, що, безумовно, лише сприяє політичній і громадській активізації громадян з обмеженими можливостями, осучаснює сталі форми їхньої діяльності, підвищує їхню інформованість і, відповідно, надає їхній діяльності більшої змістовності та ефективності.

На одеській конференції підкреслювалось, що Україна і надалі проводитиме послідовну політику щодо реалізації положень Плану дій Ради Європи, вдосконалюючи цю непросту, але важливу роботу, мета якої – забезпечити всім громадянам однаково достойні умови суспільно-політичного життя. Йшлося, за великим рахунком, про розвиток, вдосконалення і функціонування у країні принципів, які стануть беззаперечними і гарантуватимуть всім українцям, в тому числі і з обмеженими можливостями, конституційні права.

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН З ОБМЕЖЕНИМИ МОЖЛИВОСТЯМИ НА УЧАСТЬ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ ТА ЇХ ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ

**Броніслав РАЙКОВСЬКИЙ,
член Центральної виборчої комісії,
кандидат політичних наук, заслужений юрист України**

Виступ на Європейській конференції з питань імплементації положень Плану дій Ради Європи щодо сприяння правам і повній участі людей з обмеженими можливостями в життєдіяльності суспільства

Шановні учасники конференції!

У процесі демократизації українського суспільства надзвичайної ваги набуває ефективне функціонування інституту виборів, оскільки саме розвиток такого інституту є одним із найпереконливіших факторів справжньої демократизації та формування громадянського суспільства.

Після набуття Україною статусу незалежної, демократичної та правової держави, вступу України до Ради Європи, Парламентського Союзу, а також інших міжнародних організацій, приєднання до міжнародно-пра-

вових актів у сфері прав людини, у тому числі осіб з обмеженими можливостями, та впровадження їх у внутрішнє законодавство України в державі з'явилася нова, міжнародна форма гарантування виборів. Міжнародний фактор був і залишається одним із найважливіших чинників демократизації виборчого законодавства України. Однією з умов прийняття України до Ради Європи було запровадження в державі багатопартійних демократичних виборів, і саме це стало переважаючим чинником для прийняття змішаної пропорційно-мажоритарної систе-

ми на парламентських виборах 1998 року.

Важливість запровадження ефективного і дієвого механізму виборчого процесу зумовлена кількома причинами.

По-перше, він важливий для всіх країн перехідного типу, які йдуть у фарватері демократизації суспільних відносин. Важливий він також і для України, яка утвердила власну незалежність і взяла курс на демократизацію всіх сфер суспільного життя.

По-друге, ступінь ефективності, дієвості, прозорості і відкритості



виборчого процесу є чинником формування якісної влади, її авторитету серед найширших мас населення.

По-третє, ефективна та прозора система виборів сприяє політичній активізації населення, розвитку політичної культури, формуванню дієвої системи політичних партій.

По-четверте, Україна як член Ради Європи імплементує міжнародні стандарти щодо організації та проведення виборів, які пройшли перевірку часом, у національне виборче законодавство.

Тому Україна пішла шляхом подальшого вдосконалення вітчизняного виборчого законодавства. Нині Указом Президента України створена і активно працює Комісія з удосконалення виборчого законодавства відповідно до нинішніх реалій, яку очолює Міністр юстиції України О.В. Лавринович, яка уже напрацювала зміни до законодавства щодо виборів народних депутатів України.

У цьому проекті знайшло відображення місце щодо імплементації положень Плану дій Ради Європи відносно сприяння правам і повній участі людей з обмеженими можливостями у виборах.

Ця тема для України в принципі не є новою. Тією чи іншою мірою вона знаходила своє відображення у виборчому законодавстві в різні періоди з часів незалежності України. Досить сказати, що до цього спонукала Конституція України 1996 року, з прийняттям якої були закладені нормативні основи для реаліза-

ції забезпечення рівних прав громадян з обмеженими можливостями на участь у виборах органів державної влади та місцевого самоврядування. У концептуальному плані ці права досить обширні. Найважливішим є те, що громадяни з обмеженими можливостями мають виборче право обирати і бути обраними до всіх рівнів органів державної влади та представницьких органів місцевого самоврядування. Зокрема, вони мають право висуватися для обрання на посаду Президента України, народного депутата України, депутата органу місцевого самоврядування, сільського, селищного та міського голови. Це право на практиці було реалізовано. Я не буду наводити конкретних прикладів, оскільки, очевидно, про це більш детально розповість у своїй доповіді Голова Комітету Верховної Ради України у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів пан Сушкевич.

Крім того, громадянам з обмеженими можливостями гарантується право бути довіреною особою кандидата в народні депутати України, кандидата в депутати представницького органу місцевого самоврядування, а також кандидата на пост Президента України. Їм також гарантується право бути представником або уповноваженою особою політичної партії, виборчого блоку політичних партій, членом територіальної, дільничної виборчої комісії та офіційним спостерігачем.

Рівні права стосуються, між іншим, всіх стадій виборчого процесу, зокрема, не лише активного виборчого права, на якому я зупинився, а й пасивного виборчого права. Це означає, що виборець з обмеженими можливостями може підтримувати того чи іншого кандидата, партію або блок політичних партій, агітувати «за» чи «проти» будь-кого з них.

Рівність прав і можливостей у виборчому процесі забезпечується заборонаю привілеїв чи обмежень виборчих прав громадян України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших пере-

конань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Не допускається обмежень щодо участі громадян у виборчому процесі, крім обмежень, передбачених Конституцією України та виборчим законодавством.

Слід зазначити, що проголошення принципу загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні як конституційної основи виборчої системи свідчить не лише про дійсно демократичний характер усіх виборчих органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні, але також є вагомим передумовою демократичності конституційного порядку і зміцнення основ реального народовладдя в державі.

Реалізація виборчих прав осіб з обмеженими можливостями, про що я наголошував, зафіксована в деяких базових виборчих законах України, зокрема в Законі України «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

В них ідеться не лише про основоположні засади виборчих прав громадян з обмеженими можливостями, а й встановлюються для них додаткові гарантії рівності у виборчому процесі. Цими додатковими гарантіями, є наприклад, оскарження в суді рішень, дії чи бездіяльності всіх виборчих органів, невключення, неправильне включення у список, або виключення зі списку виборців, а також допущені в ньому неточності в зазначенні даних про виборця. Особі, яка балотується, гарантується звільнення на час виборів з основного місця роботи.

Важливим законом, у якому відображено гарантії громадян, є Закон України «Про Державний реєстр виборців», до якого заносяться відомості про громадян, які мають право голосу. Цей Закон гарантує всім гро-

мадянам, у тому числі з обмеженими можливостями, бути внесеними до виборчих списків для голосування як у межах виборчої дільниці, так і до списку для голосування за межами виборчої дільниці, тобто за місцем проживання чи перебування.

Одним із пунктів персональних даних, які визначають місце та умови голосування виборця, є відомості про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно (за наявності підстав). Органи ведення Реєстру здійснюють щомісячне поновлення баз даних Реєстру. Керівник відповідного районного (районного у місті, міського) органу охорони здоров'я, установи соціального захисту, сільський, селищний, міський голова подає відомості про виборців, щодо яких протягом попереднього місця проживання (перебування) встановлено постійну нездатність пересуватися самостійно. Виборчим законодавством передбачено, що для підготовки та проведення голосування на основі відомостей Державного реєстру виборців складається список виборців для кожної виборчої дільниці.

У списку виборців напроти прізвищ громадян, не здатних пересуватися самостійно, робиться відповідне позначення в графі «Примітка».

Дільнична виборча комісія звичайної виборчої дільниці надсилає або доставляє в інший спосіб кожному виборцю іменне запрошення, яким повідомляє про включення його до попереднього списку виборців відповідної виборчої дільниці, адресу дільничної виборчої комісії, її номер телефону і розпорядок роботи, а також про час і місце голосування. Виборцям, стосовно яких у списку виборців є відмітка про нездатність пересуватися самостійно, одночасно повідомляється, що їм буде надана можливість проголосувати за місцем перебування. Таке письмове повідомлення надсилається завчасно. Крім цього, кожен громадянин має право ознайомитися зі списком виборців у приміщенні дільничної виборчої комісії та звернутися до відповідної дільничної

чи окружної виборчої комісії або безпосередньо до органу ведення Державного реєстру виборців щодо допущених при складанні попереднього списку виборців неправильностей, у тому числі невключення, неправильне включення або виключення зі списку виборців його або інших осіб, а також щодо наявності або відсутності відміток про нездатність виборця самостійно пересуватися.

Виборець, який за станом здоров'я не може прибути до приміщення для голосування звичайної виборчої дільниці, де його включено до списку виборців, а також виборець, якого включено до списку виборців на спеціальній виборчій дільниці, утвореній у стаціонарному лікувальному закладі, має право звернутися до дільничної виборчої комісії з письмовою заявою про надання йому можливості проголосувати за межами приміщення для голосування. Така заява із зазначенням місця перебування може бути подана до дільничної виборчої комісії особисто або через інших осіб до 12 години останньої суботи перед днем виборів.

З метою забезпечення реалізації громадянами України конституційних виборчих прав під час проведення чергових виборів Президент України своїм Указом від 16 жовтня 2009 року № 832/2009 зобов'язав центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації, їх посадових та службових осіб створити належні умови для реалізації громадянами своїх виборчих прав, вільного волевиявлення під час голосування, в тому числі громадянами з обмеженими можливостями для пересування та громадянами з вадами зору, забезпечивши їм, зокрема, безперешкодний доступ до приміщень виборчих комісій та приміщень для голосування, до інформації з передвиборної агітації, у тому числі шляхом адаптації відповідних телепрограм до потреб таких людей (використання сурдоперекладів, титрування тощо).

Крім цього, Центральна вибор-

ча комісія своїми постановами від 30 січня 2006 року № 252, від 2 листопада 2009 року № 246 та від 26 серпня 2010 року № 324 затвердила нормативні вимоги до приміщень територіальних і дільничних виборчих комісій з відповідних виборів.

Голосування проводиться в спеціально відведених та облаштованих, як правило, на перших поверхах будівель приміщеннях.

Облаштування приміщень для голосування здійснюється з урахуванням потреб для громадян з обмеженими можливостями, зокрема безперешкодним входом і виходом з приміщення, з облаштуванням спеціальної kabini для голосування відповідного розміру, що забезпечує зручності для заїзду в kabину для заповнення виборчого бюлетеня.

Під час проведення голосування на виборчій дільниці виборець, який внаслідок обмежених можливостей не може самостійно заповнити виборчий бюлетень, має право з відома голови або іншого члена дільничної виборчої комісії скористатися допомогою іншого виборця для заповнення виборчого бюлетеня та опускання його до виборчої скриньки.

Безперечно, що поєднання теорії і практики організації виборчих кампаній та референдумів в Україні з використанням міжнародного досвіду організації виборів і референдумів у кінцевому підсумку дасть змогу напрацювати на конференції конкретні аргументовані рекомендації щодо шляхів та напрямів удосконалення національного законодавства про вибори та референдуми.

Дозвольте висловити сподівання, що цим самим буде зроблено значний внесок для впровадження в Україні провідних міжнародних стандартів виборчих прав громадян. Тих стандартів, які накопичила Рада Європи, у тому числі в царині рівних прав громадян з обмеженими можливостями. Україна як член Ради Європи з успіхом імплементує ці стандарти у вітчизняне законодавство.

Дякую за увагу.

Про сутнісні характеристики народного представництва

Володимир ШАПОВАЛ,
Голова Центральної виборчої комісії,
член-кореспондент Академії правових наук України

Тетяна ШАПОВАЛ,
доцент Національної академії Прокуратури України,
кандидат юридичних наук

Одним із термінів, що використовуються в теорії конституційного права, є «народне представництво». Нерідко цей термін знаходить застосування і в правотворчості. Приміром, у Великобританії, починаючи з XIX століття, він використовується у назві законів, що регулюють організацію і порядок проведення парламентських виборів (The People's Representation Acts). Разом із тим, у пострадянських країнах, зокрема в Україні, названий термін, як правило, не віднесено до інструментарію правотворчості. Тут широко застосовуються терміни «представницька демократія», «представницький орган» і «представницький мандат», які не можна вважати відповідними заміниками.

Відомо, що ідея представництва у здійсненні влади спочатку не була пов'язана з виборами. У середньовічній Англії присяжні в суді приймали рішення від імені відповідного графства і розглядалися як представники останнього. Саме в «судових установах знайшла своє застосування ідея представництва і через них проникла у політичні відносини», в організацію і діяльність парламенту¹. Важливим є те, що представництво за допомогою парламенту вже тоді почали пов'язувати з виборами. При цьому в XVI столітті деякі англійські юристи називали парламент «представником народу»².

Проте середньовічний англійський парламент, як і станове-представницькі установи в інших країнах, не був органом народного представництва. Станове представництво істотно відрізнялося від сучасного виборного представництва, яке за визначенням є народним. Передусім, ці відмінності стосуються самої суті представництва: між тими, кого представляють, і представниками (обраними членами станovo-представницької установи) були встановлені зв'язки, прямо порівняні з тими, що виникають з цивільно-правового договору доручення. Іншими словами, мало місце представництво на здійснення влади за дорученням (мандатом). Обсяг, зміст і саме здійснення такого доручення залежали від волі поручителя, тобто відповідних вибор-

ців. Необхідно також враховувати, що вибори членів станovo-представницьких установ значною мірою відрізнялися від сучасних.

Станове представництво було історичним різновидом групового виборного представництва. У теорії конституційного права сучасне групове представництво визначають як реальне, або як представництво інтересів. Існують й інші його назви – «корпоративне», «куріальне представництво». Але завжди виникають питання щодо відносності критеріїв групового представництва. Зокрема, чому в тому чи іншому конкретному випадку представлені певні інтереси, і на яких підставах встановлена пропорція представництва різних інтересів. До того ж, ігнорується той факт, що згідно з принципом народного суверенітету влада належить усьому народові, а не різним або окремим групам. Тому групове представництво не отримало розповсюдження в практиці модерного парламентаризму.

Сучасною формою виборного представництва у здійснення влади є народне представництво. В літературі зазначалося, що «ідея народного представництва вперше свідомо формується філософією XVIII століття»³. Ця ідея стала складовою суспільної свідомості, що склалася під впливом праць авторів того часу, серед яких на особ-

1. Устинов В.М. Учение о народном представительстве. Том первый. Идея народного представительства в Англии и Франции до начала XIX в. – М., 1912. – С. 19, 20.

2. Гессен В.М. Основы конституционного права. Пгт., 1918. – С. 71.

3. Там же. – С. 73.

ливу увагу заслугоує Е. Сійєс. Саме його вважають автором цілісної концепції народного представництва, визнаною і в наш час.

У свою чергу, ідея народного представництва була підсумком прогресивного суспільно-політичного розвитку в XVI–XVII століттях. Саме в контексті цього розвитку її оцінював Б.М. Чичерін, який стверджував, що «народне представництво становить найвищий розвиток свободи»⁴.

Ідеологічною першоосновою народного представництва слід вважати теорію народного суверенітету, що склалася до кінця XVIII століття, яка визнавала носієм і джерелом влади народ, розумінню якого стали надавати сучасне значення. Сам народ розглядався як певне ціле і, одночасно, як сукупність громадян, кожен з яких, згідно з концепцією суспільного договору, наділений пропорційною частиною влади, яка може бути реалізована шляхом відповідного волевиявлення на виборах.

Поєднання ідеї народного представництва з теорією народного суверенітету послугувало імпульсом до розвитку принципів загального і рівного виборчого права.

Не менш важливу роль в оформленні та реалізації ідеї народного представництва відіграв її зв'язок з принципом поділу влади. Виразом цього зв'язку виступає парламент – загальнонаціональний представницький орган влади, якому, по суті, належить законодавча влада. Представництво, яке здійснюють депутати парламенту, ще у XVIII столітті отримало назву народного представництва у зв'язку з тим, що засобом його конституювання є загальні (всенародні) вибори, а мандати депутатів за масштабом представництва визначені як вільні (загальнонародні). Тому парламент нерідко характеризують як орган народного представництва.

Тим самим «у першому наближенні» народне представництво можна визначити як виборне представництво у здійсненні влади, в умовах якого політичним поручителем є народ як сукупність виборців (виборчий корпус) або як сукупність усіх громадян, а політичним повіреним – кожен із депутатів парламенту. При цьому представницький характер парламенту віддзеркалює не умовний його мандат, який начебто становить суму мандатів депутатів, а природу депутатського мандата в колегіальному вимірі.

Таке визначення видається історично обумовленим, оскільки інститут парламенту (органу законодавчої влади) і теорія парламентаризму, включаючи ідею народного представництва, почали формуватися в умовах

монархічної держави, де відсутній інститут виборного глави держави.

Саме ж відповідне представництво набуває характеру народного у зв'язку із загальними і прямими виборами депутатів. Непрямі вибори членів верхніх палат парламентів, прийняті, зокрема, у деяких пострадянських країнах, об'єктивно не забезпечують такого характеру, і про таке народне представництво можна говорити лише як про опосередковане явище. Примітно, що Ш. Монтеск'є визначав як «народні» тільки нижні палати парламентів.

У зв'язку із запропонованим визначенням народного представництва виникають питання, як співвідносяться з ним інститути президента, обраного на загальних виборах, а також представницьких органів місцевого самоврядування (місцевих представницьких органів влади) та обраних посадових осіб місцевого самоврядування, і чи не є це визначенням вузьким і тому недостатнім.

Вже давно у професійній свідомості юристів укорінився підхід, згідно з яким однією з ознак будь-якого представницького органу влади є виборність, причому йдеться насамперед про прямі вибори. Іншою ознакою, що обумовлює особливості роботи представницького органу, є колегіальність. Такий підхід, зокрема, характеризував теорію радянського будівництва. З іншого боку, він поширений у розвинених країнах, незалежно від прийнятої форми державного правління.

Принагідно зазначимо, що відсутність у сучасних монархіях інституту виборного глави держави не визначає ступінь демократичності держави і не є індикатором щодо представницької демократії.

Визначаючи президента як одноосібний орган державної влади (один із вищих органів держави) або як вищу посадову особу держави, слід констатувати наявність у нього мандата. У разі обрання президента на загальних виборах такий мандат має всенародний характер, а, враховуючи відсутність практики відкликання президента виборцями, – вільний характер. Проте наявність у президента відповідного мандата не надає йому ознак представницького органу у зв'язку з відсутністю ознаки колегіальності.

Саме колегіальність, що дотично відображає різноманітність існуючих у суспільстві політичних інтересів, які покликані реалізовувати депутати парламенту та їх групи, забезпечує парламенту властивість органу народного представництва. Ця властивість також притаманна установчим зборам, сформованим за результатами загальних виборів і призначеним для прийняття консти-

4. Чичерін Б.Н. О народном представительстве. – М., 1866. – С. 18.

туції або для її ревізії. Обраний на загальних виборах президент прямо співвіднесений з поняттям народного представництва, насамперед, у зв'язку з характером мандата, однак органом народного представництва він не є.

По-іншому співвідносяться народне представництво й інститут представницьких органів місцевого самоврядування, а також обрані на прямих виборах посадові особи місцевого самоврядування (в Україні – сільські, селищні і міські голови). При цьому слід враховувати, що в країнах Західної Європи та США відповідні органи і посадові особи асоціюються з виконавчою владою, і питання про вищезгадане співвідношення зазвичай не виникає.

В Україні такі органи та посадові особи визначаються як суб'єкти (носії) місцевого самоврядування, яке нерідко розглядають як вид публічної влади, відмінний від влади державної. Звідси парламент і президент – це органи державної влади, а місцеві ради такими не є. Таке розмежування ускладнює вирішення питання про співвідношення народного представництва і представницьких органів місцевого самоврядування.

Однак відповідь на це питання слід шукати у масштабі і характері представництва, здійснюваного відповідними органами і посадовими особами. Очевидно, що функції органів місцевого самоврядування ви-

значаються потребами населення адміністративно-територіальних одиниць, де ці органи створені і функціонують, і орієнтовані на вирішення так званих місцевих справ. «Загальнонаціональні справи» зазвичай вимагають політичних рішень, приймати які уповноважені вищі органи держави, зокрема парламент і президент.

Із викладеного витікає, що представницькі органи місцевого самоврядування не мають прямого стосунку до народного представництва. Масштаб і характер мандатів депутатів місцевих рад по суті вказують на місце (локальне) представництво або, використовуючи термінологію Конституції України, – представництво територіальних громад.

На увагу заслуговує і питання щодо відмінностей між сучасним виборним (народним) представництвом і здійсненням влади на його основі. Навіть серед вчених-юристів поширене уявлення, за яким обрані представники здійснюють владу, делеговану виборцями. Але обрання представників не означає делегування влади у вигляді відповідних повноважень. Ці повноваження встановлюють у законодавстві, що дає підстави порівнювати народне представництво з представництвом за законом. Як писав ще у XVIII столітті Е. Сійєс, представники «здійснюють цю владу не за власним правом, а за чужим правом, за правом суспільства, яке довірило їм свою владу»⁵.

5. Сійєс, аббат. Что такое третье сословие. – СПб., Б.Г. – С. 43.

ЮВІЛЕЙНА КОНФЕРЕНЦІЯ АСОЦІАЦІЇ ОРГАНІЗАТОРІВ ВИБОРІВ КРАЇН ЄВРОПИ

16–19 червня у столиці Угорщини – Будапешті проходила 20-та ювілейна конференція АОВЄ, Україну на якій представляв Голова Центральної виборчої комісії Володимир Шаповал.

Обговорюючи питання порядку денного, учасники конференції ділилися своїми спостереженнями і узагальнювали досвід з таких проблем, як незалежність структур, які займаються організацією виборчого процесу, їхній статус як гарантів демократичних, вільних і справедливих виборів. Порушувалися і теми співпраці цих виборчих структур, їхніх стосунків з державною владою, зокрема питання унеможливлення тиску органів центральної влади на діяльність виборчих організацій. Учасники конференції намагалися конкретизувати роль політичних партій у виборах, їхнє прагнення активно втручатися у виборчий процес, з'ясували, наскільки широко, наприклад, вони мають бути представлені у виборчих органах.

Відомо, що Асоціація була започаткована 1991 року в тому ж таки Будапешті, і за два десятиліття довела свою актуальність. Адже на всіх щорічних конференціях члени Асоціації (а їх кількість зросла від шести країн у 1991 році до 24 – у нинішньому) вивчали поточні теоретичні і практичні питання щодо організації виборів у різних

європейських регіонах. Зокрема, прозорість проведення виборів, роль ЗМІ у виборах, застосування виборчих технологій, фінансування виборчих кампаній, участь громадян у виборах.

Організатори конференції пропонували учасникам висловитися з доволі «вузьких» питань, таких, наприклад,



як незалежність у фізичному сенсі (тобто, чи обов'язково виборчим організаціям розташовуватися в окремих приміщеннях, спорудах, чи це той фактор, який не заслуговує на увагу), а також з правового статусу самих співробітників виборчих структур; чи повинні органи управління виборами контролювати зберігання бюлетенів, включно з їх транспортуванням на виборчі дільниці, тощо. Адаже такі технічні питання можуть також мати чимале значення у гарантуванні незалежності виборів і в забезпеченні довіри виборців до самого виборчого процесу.

Відкрила 20-ту ювілейну конференцію Генеральний секретар Виборчої фундації пані Емілія Ритко, надавши слово своїм іноземним колегам – голові дорадчої комісії США з питань публічної дипломатії В. Хіблу, секретарю Національного виборчого бюро Польщі К. Чапліцкі, Генеральному секретарю АОВЄ З. Тоту. Їхні доповіді доповнили привітальними словами генеральний секретар Міжнародного інституту демократії і сприяння виборам Х. Хельгесен, президент Федерального виборчого інституту Мексики Л. Вальдес, а також генеральний секретар Міжпарламентської асамблеї СНД М. Кротов. Після відкриття виставки «Виборчі технології та їх забезпечення» конференція набула напруженого робочого ритму і на пленарних засіданнях доповідачі висловлювали свої погляди на незалежність виборчих органів. Зокрема, це було темою виступів судді Конституційного Суду Угорщини І. Штумпфа, президента Міжнародної фундації систем (IFES) В. Свіні, заступника Голови ЦВК Росії П. Вавілова.

Не менш актуальними за значенням були аналітичні доповіді наступного дня, коли фахівці з виборчих процесів працювали у секціях, розглядаючи тему демократичних гарантій незалежності. Роботу однієї з них очолював Голова ЦВК України В. Шаповал. У своїх виступах представники таких країн, як Боснія і Герцеговина, США, Уганда, Палестина, Киргизія, Македонія, Росія, Польща, Австрія, Великобританія, ділилися виборчим досвідом. Їх доповнювали представники міжнародних компаній і навчальних закладів, темою досліджень яких були інструменти регулювання політичних фінансів, питання електронного голосування та інформаційних технологій у виборчій сфері.

Логічним продовженням виступів на секціях стали доповіді учасників конференції заключного дня на пленарному засіданні, де, зокрема, йшлося про потенціал у забезпеченні незалежності виборчих органів і способи його нарощування. Директор з організаційних питань АОВЄ Ж. Шолнокі виступив з доповіддю про оновлення стратегії АОВЄ, а Генеральний секретар АОВЄ З. Тот розповів про підгрунтя підписаних угод про співпрацю з міжнародними організаціями.

Знаменно, що Угорщина проводила ювілейну конференцію в той момент, коли вона головує у Європейському Союзі, і цим змогла привернути більшу увагу ЄС до діяльності Асоціації, яка намагається якомога яскравіше й об'єктивніше висвітлювати виборчі процеси у країнах Центральної і Східної Європи.

АОВЄ: 20 років будівництва демократії*



Річард У. СУДРІЄТТ,
президент Центру дипломатії та демократії

Колишній президент Філіппін Фідель Рамос свого часу сказав: «Уряди приходять і відходять, а люди зали-

шаються. Вибудовуючи функціональні й вільні системи виборів, ми звеличуємо велич влади народу».

З 1991 року Асоціація організаторів виборів країн Європи – АОВЄ ретельно працювала над створенням демократичної системи виборів, щоб гарантувати фундаментальне право людини на голосування. Завдяки керівництву АОВЄ, Генеральному секретареві доктору Золтану Тоту, а також напруженій роботі Ради директорів, країн-членів та всіх співробітників АОВЄ ця всевітньо відома організація заробила репутацію носія передового досвіду в галузі виборів.

Асоціація була створена у відповідь на демократичні пробудження, які відбулися в Центральній та Східній Європі після падіння в 1989 році Берлінської стіни. Три роки потому, в 1991 році, фахівці у галузі виборів із шести країн Центральної Європи зібралися в Будапешті й ухвалили на установчій конференції рішення про створення АОВЄ.

На відкритті пленарного засідання Будапештської конференції пан Ф. Клифтон Уайт, засновник Міжна-

* Неофіційний переклад. Публікується за матеріалами видання «Elections in Europe», June 2011

родної фундації виборчих систем (IFES) сказав: «Тільки дилетанти крадуть вибори в день виборів. Організаторам виборчого процесу з метою його захисту необхідно обмінюватися знаннями, переймати корисний досвід своїх колег, тому виникла потреба в АОВЄ».

Упродовж останніх двох десятиліть АОВЄ успішно розширила своє представництво за рахунок приєднання 23 країн. Нині Асоціація – це неурядова організація, членами якої є професійні організатори виборів, лідери громадянського суспільства, а також представники міжнародних організацій. З моменту створення АОВЄ користується всебічною державною підтримкою в Угорщині.

Тож з нагоди історичної 20-ї ювілейної конференції АОВЄ узагальнімо її найвидатніші досягнення, як-от:

- надання допомоги виборчим органам в десяти країнах Центральної та Східної Європи, які приєдналися до Європейського Союзу в 2004 і 2007 роках, з метою забезпечення прозорості демократичних виборчих процесів відповідно до вимог ЄС;
- створення документального центру АОВЄ під керівництвом доктора Марти Діжі як інформаційно-координаційного центру, і заохочення обміну інформацією між членами АОВЄ;
- організація упродовж 20 років діяльності щорічних конференцій і навчальних семінарів з метою заохочення професійної організації виборів і належної практики їх проведення;
- створення Ради директорів АОВЄ в 1995 році для забезпечення керівництва Асоціацією та залучення працівників Секретаріату АОВЄ, що сприяло істотній підтримці роботи Асоціації;
- видання великої кількості довідників, зібрань статей і аудіовізуальних матеріалів АОВЄ, присвячених удосконаленню виборчого процесу;
- започаткування в 2004 році офіційного видання – журналу АОВЄ «Вибори в Європі»;
- надання допомоги в створенні регіональних виборчих асоціацій в Африці, Азії й на Близькому Сході;
- організація виборчих місій спостереження за виборами і відправлення груп технічної допомоги до країн-членів АОВЄ, а також до Африки, Азії та на Близький Схід;
- налагодження тісних партнерських зв'язків з такими міжнародними інституціями, як Організація Об'єднаних Націй, Європейський Союз, Організація з безпеки і співробітництва в Європі, Бюро демократичних інститутів і прав людини, Міжнародна фундація виборчих систем і Міжнародний Інститут підтримки демократії та допомоги у проведенні виборів;
- організація Всесвітньої конференції експертів у галузі виборів (GEO), що відбулася в місті Шиофоке (Угорщина) в 2005 році;
- сприяння ефективному використанню нових виборчих технологій, зокрема електронного голосування;
- втілення новаторського проекту щодо реєстрації виборців для Фонду демократії Організації Об'єднаних Націй під керівництвом доктора Іштвана Жуффа.

Упродовж перших 15 років діяльність АОВЄ була сфокусована на виборчих процесах у країнах Центральної і Східної Європи, коли, розпочинаючи свою роботу в 1991 році, кілька країн-членів організували вибори на разовій основі і без постійних виборчих установ. За цей час АОВЄ сприяла створенню постійно діючих виборчих органів у Болгарії та Румунії. В 1999 році АОВЄ надала надзвичайно важливу технічну допомогу Асоціації виборчих експертів Боснії та Герцеговини і також сприяла в створенні постійної виборчої комісії в Боснії.

У 2006 році в місті Юрмала (Латвія) на черговій щорічній Міжнародній конференції АОВЄ змінила свою назву на Асоціацію організаторів виборів країн Європи. Мета цієї зміни полягала в тому, щоб відобразити розширення співробітництва Асоціації з організаторами виборів країн Західної Європи, як, наприклад, виборча комісія Великобританії. Зміна назви також відбиває налагодження тісних зв'язків між АОВЄ і європейськими інститутами, такими як Європейський Союз і Рада Європи.

Треба віддати шану Генеральному секретареві доктору Золтану Тоту за роботу всього його життя – створення Асоціації. Важливо також висловити подяку Раді директорів АОВЄ, членам, партнерам, співробітникам і донорам за їхню плідну роботу і постійну підтримку. Вітаємо Асоціацію організаторів виборів країн Європи з нагоди вчорашнього ювілею – 20-ліття діяльності в царині розбудови демократії на теренах пострадянської Європи!

Незалежність органів організації виборів: доктрина Венеціанської комісії*



П'єр ГАРРОНЕ,
керівник відділу виборів і референдумів
Секретаріату Венеціанської комісії

Кодекс належної практики з питань виборів

Венеціанська комісія Ради Європи є органом, до відання якого належать питання виборів (за винятком спостереження за виборами). Вона брала участь не тільки в розробці самих принципів європейської виборчої спадщини (загального, рівного, вільного, таємного, прямого виборчого права), а й у забезпеченні умов для реалізації цих принципів. Кодекс належної практики з питань виборів¹ узагальнює ці правила.

До таких умов належать процесуальні гарантії, такі як організація виборів безстороннім (нейтральним) органом, а також низка керівних принципів (ядром якої є Кодекс належної практики з питань виборів):

- за застосування закону про вибори повинен нести відповідальність безсторонній орган;
- там, де немає усталеної традиції незалежності адміністративної влади від політичної, незалежні безсторонні виборчі комісії повинні бути створені на всіх рівнях, починаючи від національного рівня виборчих дільниць;
- Центральна виборча комісія повинна діяти на постійній основі.

До її складу мають входити:

- принаймні один член із судової системи;

– представники партій, що входять у парламент або набрали мінімальний прохідний відсоток голосів; ці особи повинні бути фахівцями у виборчих питаннях.

До складу Центральної виборчої комісії можуть бути також включені:

- представник Міністерства внутрішніх справ;
- представники національних меншин.

Політичні партії повинні бути рівною мірою представлені у виборчих комісіях або мати змогу спостерігати за роботою незалежного виборчого органу. Рівність може бути чітко визначена або визначатись на пропорційній основі (див. пункт I.2.3.b).

Органи, що призначають членів виборчих комісій, не повинні мати права припиняти діяльність виборчих комісій за своїм бажанням (безпідставно).

Члени виборчих комісій повинні одержати стандартне навчання.

Бажано, щоб виборчі комісії приймали рішення кваліфікованою більшістю голосів або консенсусом².

Як видно, принципи наголошують не стільки на незалежності, скільки на неупередженості. У багатьох розвинених демократіях вибори давно проводяться відповідно до міжнародних стандартів. Тому й слід відрізнити країни без «давньої традиції незалежності адміністративної влади від власників політичної влади», де незалежні, безсторонні виборчі комісії повинні бути створені на всіх рівнях. Однак слід розрізнити незалежність і політично мотивоване маніпулювання.

Потреба в незалежних виборчих комісіях також підкреслюється положенням про те, що «органи, які призначають членів виборчих комісій, не повинні мати можливість вільно відкликати їх» (див. f).

Часто спостерігаються розбіжності між професійними комісіями й утвореними на політичній основі. Це не є підходом Венеціанської комісії. Неупередженість передусім означає професіоналізм, а водночас і політичний баланс; ці критерії не суперечать, а лише доповнюють один одного. Професіоналізм полягає у необхідності для представників політичних партій «бути кваліфікованими у виборчих питаннях» (див. a), а також у необхідності підготовки кадрів (див. g).

Доповіді Парламентської Асамблеї Ради Європи зі спостереження за виборами, підготовлені до прийняття Кодексу належної практики з питань виборів, визначають такі недоліки, що стосуються виборчих комісій у деяких державах-членах: «Відсутність прозорості в діяльності Центральної виборчої комісії; зміни в тлу-

* Неофіційний переклад. Публікується за матеріалами видання «Elections in Europe», June 2011

1. CDL-AD (2002) 023 rev.
2. CDL-AD (2002) 023 rev., II.3.1.

маченні процедури підрахунку голосів; політично поларизовані вибори; протиріччя в механізмі призначення членів Центральної виборчої комісії, призначення її членів державними установами; домінуюче становище правлячої партії у виборчих органах»³. Ці проблеми залишаються актуальними й донині.

Питання про формування складу виборчих комісій висвітлене у пояснювальній доповіді до Кодексу належної практики з питань виборів, де визначено, що «склад Центральної виборчої комісії може спричинити дискусії і стати ключовим політичним питанням у розробці закону про вибори. Дотримання встановлених правил повинно сприяти максимальній об'єктивності й компетентності Комісії»⁴.

Бажана наявність у складі Центральної виборчої комісії судді або юрисконсульта; це гарантує те, що виборча комісія матиме компетентного фахівця у вирішенні правових питань, зокрема правових суперечок, з якими зазвичай стикаються більшість виборчих комісій.

Щодо представництва політичних партій у виборчих комісіях, у пояснювальній доповіді зазначено, що «політичні партії повинні бути представлені в Центральній виборчій комісії рівною мірою», причому вислів «рівною мірою» може тлумачитися або строго, або пропорційно, тобто, беручи або не беручи до уваги відносну перевагу сторін на виборах. Крім того, представники партій повинні бути добре обізнані у виборчих питаннях, однак без права участі у кампанії»⁵.

Заборона довільного відкликання членів виборчих комісій також є важливим елементом їхньої незалежності. Пояснювальна доповідь уточнює: «Довільне відкликання є неприйнятним, але відкликання через дисциплінарні причини допустиме – за умови, що підстави для цього чітко визначені законом (скажімо, розпливчастих посилань на «положення, що позбавляють комісію повноважень», недостатньо)»⁶.

У пояснювальній доповіді також розробляється питання про режим роботи виборчих комісій, а саме:

«79. Склад Центральної виборчої комісії, безумовно, важливий, але не більше, ніж режим її діяльності. Правила Регламенту Комісії повинні бути чіткими й однозначними, тому що голови комісій мають тенденцію дозволяти членам висловлюватися, чим останні зазвичай зловживають. Правила процедури повинні визначати порядок денний і регламент виступу кожного члена – наприклад, чверть години. Інакше нескінченні дискусії можуть зашкодити продуктивній роботі.

80. Є багато способів прийняття рішень. Їх доцільно приймати кваліфікованою (наприклад, 2/3) більшістю голосів, для того щоб стимулювати дискусію між біль-

шістю і, принаймні, однією партією меншості. Бажано приймати рішення на основі консенсусу.

81. Засідання Центральної виборчої комісії повинні бути відкритими для всіх, у тому числі для засобів масової інформації (це ще одна причина для встановлення регламенту виступів). Усі комп'ютерні кімнати, лінії телефонного зв'язку, факси, сканери тощо повинні бути відкриті для огляду.

...

83. Для організації виборів потрібен кваліфікований персонал зі спеціалізованими навичками роботи. До складу Центральної виборчої комісії доцільно включати юристів, політологів, математиків або інших фахівців, які добре розуміються на виборчих питаннях.

84. Члени виборчих комісій повинні пройти стандартну підготовку на всіх рівнях виборчого адміністрування. Така підготовка має також бути доступна для членів комісій, що призначаються політичними партіями, аби уникнути випадків, коли в комісії не вистачає кваліфікованого і навченого персоналу.

85. Закон про вибори повинен містити статтю, згідно з якою влада (всіх рівнів) задовольняла би запити і потреби виборчої комісії. Працівники різних міністерств і відомств, інших органів державної влади та місцевого самоврядування можуть бути залучені до організації виборів, зокрема для виконання адміністративної і матеріально-технічної підтримки при підготовці та проведенні виборів. Вони можуть відповідати за підготовку й оприлюднення списків виборців, виготовлення бюлетенів для голосування, скриньок для голосування, офіційних печаток та інших необхідних матеріалів, а також за визначення умов для їх зберігання та розподілу».

Навіть якщо усе, наведене вище, на перший погляд здається не пов'язаним з питанням незалежності виборчих комісій, певний взаємозв'язок все ж існує. Недотримання процедурних правил може позбавити комісії їхньої ефективності й зумовити політичний тиск, спрямований на блокування роботи членів комісій. Правило простої більшості може призвести до того, що в складі комісії переважатимуть представники партії влади. Гласність уникає непрозорості... а непрозорість – це спосіб не поважати правила, у тому числі принцип незалежності. Спеціалізований і навчений персонал знає, що повинно бути зроблено, хоча це, звісно, не дає жодної гарантії, що вони будуть це робити, але тоді, принаймні, порушення будуть навмисними, а не тільки через незнання.

Що ж до зобов'язання влади задовольняти запити і потреби виборчої комісії, то це означає, що влада не повинна давати накази виборчим комісіям, однак вона зобов'язана позитивно реагувати на їхні звернення. Крім того, робота виборчих комісій не буде ефективною без підтримки органами влади.

Складається враження, що Кодекс належної практики з питань виборів виступає на користь політичного

3. CDL-AD (2004) 017, параграф 72 (пояснювальна доповідь).

4. Параграф 74.

5. Параграф 75.

6. Параграф 77.

складу виборчих комісій. Однак, це не повинно бути неправильно витлумачено. Як уже зазначалось, політично призначена комісія не є або, принаймні, не повинна бути органом, що складається із представників політичних партій, які голосують відповідно до інструкцій. Вона повинна складатися із членів, компетентних у питаннях проведення виборів і застосування законодавства. Баланс різних політичних партій у складі комісії має допомогти уникнути будь-яких порушень. Зокрема, вчинити порушення буде набагато важче, коли рішення приймається кваліфікованою більшістю або консенсусом за участю уповноважених від різних політичних сторін. Коли жодна політична партія не братиме участі у процесі призначення, виникає ризик того, що члени виборчих комісій просто призначатимуться парламентською більшістю або виконавчою гілкою влади, і залежатиме від них. Підсумовуючи, варто наголосити, що Венеціанська комісія не проти так званих безпартійних виборчих комісій, але ці комісії повинні бути безпартійними насправді, а не тільки за назвою.

Однак, правила формування складу виборчих комісій не забезпечать прийняття чудесного рішення, якщо буде відсутня добра воля до співробітництва й дотримання законодавства. Інакше рішення прийматимуться або політичною більшістю, або виникне ризик блокування системи через політичні протиріччя.

Практичне застосування положень Кодексу

Наведені вище принципи відображені у висновках Венеціанської комісії. Ми зосередимося на висновках відносно Албанії та Грузії, які є показовими прикладами, тому що склад виборчих комісій змінювався тут протягом тривалого часу і призвів до прийняття низки висновків Венеціанської комісії.

Питання про склад виборчих комісій, наприклад, було порушене у висновках стосовно Албанії.

Стаття 154 Конституції Албанії передбачає, що ЦВК складається із семи членів, кожен з яких має семирічний мандат. Два члени призначаються Асамблеєю (парламентом), два – президентом Республіки, і три – Вищою радою юстиції. На основі правової бази до 2004 року цим трьом установам були надані широкі повноваження у виборі кандидатур членів ЦВК з метою створення забезпечення незалежного і неполітизованого органу⁷. Це,

однак, не завжди було так. Під час проведення місцевих виборів 2000 року суперечка відбулася через приналежність до політичної більшості значної частини членів Центральної виборчої комісії. Суперечки дещо зменшилися, коли деякі члени цієї комісії подали у відставку і були замінені⁸. Новий Виборчий кодекс, прийнятий у 2003 році, забезпечив повний контроль над процедурою висунення кандидатів від політичних партій, внаслідок чого три кандидати подаються від двох основних партій / політичних блоків правлячої більшості. Три – від двох основних партій / політичних блоків з боку опозиції, і один – на основі консенсусу, запропонованого головними партіями правлячої й опозиційної сторін. Крім проблеми сумісності з вищезгаданою статтею 154 Конституції, Венеціанська комісія і БДПЛ / ОБСЄ критикують можливість блокування для обох основних політичних партій процесу прийняття рішень виборчих комісій⁹. Це, звісно, не означає, що «делегатам» однієї партії може бути надана можливість приймати рішення самостійно. З метою забезпечення неупередженості, незалежності і прозорості, а також належного функціонування виборчих комісій, Венеціанська комісія і БДПЛ / ОБСЄ також дали рекомендації щодо конкретних і докладних правил функціонування Центральної виборчої комісії, у тому числі щодо гласності проведення засідань і можливості для зацікавлених осіб брати в них участь¹⁰.

Нові підходи були сформульовані Венеціанською комісією і БДПЛ / ОБСЄ в 2007 році після перегляду Виборчого кодексу, спричиненого заклопотаністю з приводу політизації виборів. Але не йшлося про усунення ролі політичних партій від процесу формування складу виборчих комісій. Відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії і БДПЛ / ОБСЄ «поправки теоретично зменшують контроль двох основних політичних партій за рахунок збільшення чисельності виборчих комісій і розширення членства інших політичних партій. Однак, на практиці здебільшого дрібні партії найчастіше не в змозі набрати необхідну кількість кандидатів для членства у виборчих комісіях, як було видно на місцевих виборах у лютому 2007 року»¹¹. У документі наголошувалось, що тоді як згадані поправки до Кодексу можуть збільшити політичний плюралізм у виборчих комісіях, водночас ці виправлення не вирішують проблеми політичної і партійної поведінки в організації виборів. З метою вирішення цієї проблеми були рекомендовані до застосування наступні два правила Кодексу належної практики у сфері виборів: для забезпечення належної підготовки й усунення здатності політичних партій контролювати дії осіб, яких вони призначили у виборчі комісії, через необмежені повноваження призначати та звільняти членів на свій розсуд. У висновках рекомендується також внести до Виборчого кодексу поправки, які передбачають можливість звільнення члена виборчої комісії за невиконання законних обов'язків, визначених цим Кодексом¹².

7. CDL-AD (2004) 017, параграф 19.

8. Див. CG / CP (7) 13 Доповідь про місцеві вибори в Албанії – 1 і 15 жовтня 2000 року (Конгрес місцевої та регіональної влади); БДПЛ / ОБСЄ, вибори до місцевих органів влади Республіки Албанії, 1 і 15 жовтня 2000 року, В. Б.

9. CDL-AD (2004) 017, параграф 19 і наст.

10. CDL-AD (2004) 017, параграф 23.

11. CDL-AD (2004) 035, параграф 16–17.

12. CDL-AD (2004) 035, параграф 18–19.

На додаток до скасування статті 154 Конституції та внесення поправок до Виборчого кодексу Венеціанська комісія і БДПЛ / ОБСЄ знову підтвердили, що «існування незалежних, безсторонніх виборчих комісій на всіх рівнях є наріжним каменем демократичних виборів. Професіоналізм не означає, що політичні партії не можуть бути залучені до процесу висування кандидатів. Однак, так звані фахівці не завжди незалежні від політичних сил самі по собі, і лише завдяки своїй безпартійності вони не діятимуть у професійній манері просто через свою безпартійну номінацію»¹³. Таким чином, була встановлена нова, дуже складна система ЦВК, де чотири члени, у тому числі голова, призначаються парламентською більшістю в Асамблеї і три члени – парламентською опозицією в Асамблеї. Усі члени обираються Асамблеєю¹⁴. Звільнення за власним бажанням було скасовано, але натомість розглянуто запропоновані положення, що дозволяють звільнення, хоча вони усе ще можуть слугувати підґрунтям для маніпуляцій. Було передбачене закінчення терміну дії мандата в тому разі, якщо член Комісії займається політичною діяльністю, а також, якщо своїми діями або бездіяльністю він загрожує діяльності ЦВК щодо підготовки, організації і проведення всіх аспектів, які стосуються виборів, референдумів, а також встановлення їх результатів¹⁵.

Усі ці зміни в албанському законодавстві щодо складу виборчих комісій, і особливо Центральної виборчої комісії, свідчать про те, що ідеальної моделі не існує. Однак політично збалансований склад виборчих комісій видається правильним рішенням на користь незалежності виборчих комісій у разі, коли воно супроводжується іншими заходами щодо забезпечення неупередженості, прозорості та професіоналізму. Тобто як належне навчання й обмеження можливості звільняти членів виборчих комісій у дійсно серйозних випадках.

Інший приклад стосується Грузії. У висновках Венеціанської комісії 2004 року йдеться про те, що «політична модель» «може відповідати міжнародним стандартам, якщо існує баланс між політичними силами і якщо члени ЦВК діють професійно, передусім не як представники партій. Незалежно від того, яка модель обрана, вирішальним моментом є те, наскільки незалежно працюють виборчі комісії і наскільки законними вважають їх політичні конкуренти, а також виборці»¹⁶. Законодавство включило низку положень,

спрямованих на скорочення політизації виборчої адміністрації. Це не дозволяє членам виборчих комісій бути членами політичних партій. Законом також встановлено, що член виборчої комісії не є представником суб'єкта виборів, що призначив його, і що у своїй діяльності члени повинні бути незалежними і підкорятися тільки Конституції та закону. Крім цього, члени виборчих комісій вищого рівня не можуть бути звільнені за призначенням партії. Однак, на практиці цього не було достатньо для забезпечення незалежності виборчих комісій (їх членів). Це показує, що законодавство саме по собі не є гарантією проти зловживань як у цій галузі, так і у всіх інших, що також треба брати до уваги.

У висновку щодо грузинського законодавства у поправках, внесених від 24 липня 2006 року, Венеціанська комісія і БДПЛ / ОБСЄ зазначають, що було зроблено крок у хибному напрямку. Навіть якщо попередній склад комісії не був дійсно збалансованим, поправки з метою так званої професіоналізації виборчої адміністрації створили потенціал для подальшого зменшення прозорості та відкритості Комісії. Президент пропонує парламенту короткий список із 12 кандидатів для заповнення посад шести членів і призначає голову Комісії. Втручання «конкурсної комісії» на ранній стадії при відборі кандидатів не забезпечило гарантій, оскільки склад комісії і режим дій не були визначені формулою. На практиці «завдяки центральній ролі у відборі членів ЦВК президент і парламентська більшість [могли] фактично забезпечити собі контроль на виборах». Крім цього, окружні виборчі комісії були сформовані Центральною виборчою комісією і самі призначали трьох членів до складу дільничних виборчих комісій. Це розширило потенційний контроль президентської і парламентської більшості щодо всієї виборчої адміністрації¹⁷. Крім того, можливість відкликання членів, призначуваних політичними партіями, поставила під сумнів їхню незалежність¹⁸.

У процесі подальшого перегляду Виборчого кодексу знову постала тема політичного представництва в Центральній і окружних виборчих комісіях. Проте Венеціанська комісія і БДПЛ / ОБСЄ наголосили на тому, що голова та п'ять членів Центральної виборчої комісії призначаються парламентом за поданням Президента Грузії, а ще сім членів Комісії – політичними партіями, і це надає правлячій партії домінуючу роль у виборі більшості членів ЦВК (7 із 13), що спричиняє загрозу перешкоджання незалежності виборчих комісій (принаймні, якщо президент і парламентська більшість представляють одні й ті самі політичні інтереси)¹⁹.

У висновку також підкреслено, що наступне можна розглядати як резюме Венеціанської комісії щодо цього питання: «Варто наголосити на тому, що відповідно до міжнародних стандартів немає конкретної моделі складу виборчих комісій на будь-якому рівні, у тому числі

13. CDL-AD (2009) 005, параграф 45.

14. CDL-AD (2009) 005, параграф 46.

15. CDL-AD (2009) 005, параграф 59.

16. CDL-AD (2004) 005, параграф 22.

17. CDL-AD (2006) 037, параграф 19, 77 і наст.

18. CDL-AD (2006) 037, параграф 20, 90.

19. CDL-AD (2009) 001, параграф 36 і наст.

на центральному. Наголошено також, що для складу на всіх рівнях адміністрації виборів найбільш важливий широкий політичний консенсус обраної моделі формування комісій. Незалежно від складу виборчої комісії, виборчий закон повинен гарантувати, що виборчі комісії є незалежними, а їхні члени діють неупереджено. А самі комісії та її члени повинні дотримуватися цих стандартів на практиці»²⁰. Деякі законодавчі поправки допоможуть іти в цьому напрямку. Зокрема, підвищення кваліфікації членів виборчих комісій має вирішальне значення і може бути поліпшене шляхом стандартного навчання. Виборчий кодекс повинен передбачати гарантії (обмеження) домінування будь-якої однієї політичної партії, члени якої займають керівні посади в комісіях на всіх рівнях. Голова ЦВК повинен обиратися з числа членів ЦВК (не президентом і парламентом) на основі широкої та всебічної дискусії між політичними силами²¹. Крім того, неприпустиме невмотивоване відкликання членів виборчих комісій²².

Поправки, прийняті наприкінці 2009 року, вимагають, щоб голова ЦВК призначався президентом і обирався шістьма членами ЦВК, призначеними парламентськими політичними партіями (за винятком членів, призначених партією з найбільшою часткою в парламенті). Крім того, тільки члени дільничних виборчих комісій (ДВК), які були призначені опозиційними політичними партіями, мають право висувати секретарів ДВК. Венеціанська комісія і ОБСЄ / БДПЛ схвалили ці поправки, оскільки вони сприяють більшій збалансованості, а отже й більшій незалежності виборчих комісій. Прийняття кваліфікаційних вимог більшості

щодо скасування виборів і підрахунку голосів також було розглянуто як позитивний крок, так само, як і створення Центру розвитку виборчих систем, реформ і підготовки кадрів, якому частково доручено підготувати членів виборчих комісій, однак варто оцінити вплив і роль цього органу²³.

Висновок

Незалежність виборчих комісій є істотною рисою демократичних виборів, принаймні там, де немає установлені традиції незалежності адміністративної влади від політичної влади.

Не існує стандартної моделі складу виборчих комісій, і жодна модель не може сама забезпечити свою незалежність. Лише силою законодавства також неможливо забезпечити неупередженість або належне функціонування комісій. Однак, при визначенні принципів європейської виборчої спадщини, а також при реалізації їх у конкретних випадках, Венеціанська комісія відзначає ті структури і процеси, які допомагають забезпечити цю незалежність, та інші, які можуть бути перешкодою для такої незалежності. Політичний баланс, належна підготовка, неможливість відкликання членів виборчих комісій за бажанням, а також прозорість прийняття рішень і особливої більшості допомагає йти в правильному напрямку. Політичний консенсус при формуванні складу комісій і, насамперед, довіра суспільства є наріжними каменями їхньої незалежності.

20. CDL-AD (2009) 001, параграф 39.

21. CDL-AD (2009) 001, параграф 41.

22. CDL-AD (2009) 001, параграф 42.

23. CDL-AD (2010) 013, параграф 26 і наст.

Еволюція виборчих технологій у контексті демократичного процесу в Україні

На сьогоднішній день в Україні накопичено значний досвід проведення виборчих кампаній, а сам виборчо-технологічний арсенал пройшов досить інтенсивний шлях еволюції, у ході якої чимало технологічних розробок, що були імпортовані з-за кордону, часто без належної адаптації, довели свою неефективність у вітчизняних умовах.

Олексій КОЛЕСНИКОВ,
кандидат
політичних наук,
асистент кафедри
політології та
державного
управління
Чернівецького
національного
університету імені
Юрія Федьковича

Виборчі технології як сукупність засобів і алгоритмів цілеспрямованого політико-психологічного впливу на електоральні настрої та поведінку, а також на результати голосування задля досягнення цілей у виборчій кампанії вже стали невід'ємною складовою вітчизняних електоральних процесів. На сьогоднішній день в Україні накопичено значний досвід проведення виборчих кампаній, а сам виборчо-технологічний арсенал пройшов досить інтенсивний шлях еволюції, у ході якої чимало технологічних розробок, що були імпортовані з-за кордону, часто без належної адаптації, довели свою неефективність у вітчизняних умовах. Крім того, деякі технології, що успішно застосовувались у 90-х роках ХХ століття, виявилися неефективними у наступних кампаніях. Обумовлені подібні зміни насамперед демократичним поступом нашої країни та пов'язаними з ним трансформаційними процесами.

Теоретичні та прикладні проблеми ефективного застосування виборчих технологій в Україні найбільш повно розроблені в працях А. Бароніна і А. Колпакова [1], В. Бебика [2], Т. Березовця [3], А. Біденка [4; 5], І. Буркута [6], М. Бучина [7], М. Варія [8], К. Ващенко [9], Д. Видріна [11], М. Гуйтора [12], О. Заславської [14], Е. Золотухіна [15], В. Королька [17], Л. Кочубей [18], В. Лісничого, В. Грищенка та В. Іванова [19], Т. Мадриги [20, 21], В. Мокана [23, 24], Д. Наріжного і Ю. Сурміна [30], О. Петрова і В. Полторака [26], І. Поліщука

[27], М. Томенка [32], А. Філатова [33], О. Хромця [34], Є. Юрченка [36] та багатьох інших науковців. Водночас серед цих розробок є досить мало порівняльних досліджень, які б давали змогу визначати певні загальні і специфічні риси застосування виборчих технологій в Україні, а також тенденції їх розвитку.

Мета цієї розвідки – простежити еволюцію виборчих технологій в Україні в контексті демократичного процесу та запропонувати її періодизацію.

Насамперед відзначимо, що початок повноцінної технологізації виборчих кампаній в Україні припадає на парламентські вибори 1998 року. Саме тоді починають працювати потужні виборчі штаби та активно застосовуватися різні виборчі технології, широко залучаються політичні консультанти. У цьому сенсі українська дослідниця Л. Кочубей відзначає, що розвитку виборчих технологій сприяє насамперед демократичний характер політичної системи, оскільки тільки в ній з'являється реальна можливість вибору. В умовах формування демократичної політичної системи велика увага приділяється демократичним процедурам громадянського волевиявлення, сучасна демократія нездійсненна без виборчого процесу. Демократизація суспільства і формування інституту виборів сприяли формуванню в країні повноцінного політичного ринку [18, С. 155].

Стрімка експансія виборчих технологій у вітчизняну політичну сферу у другій

половині 90-х років ХХ століття була обумовлена декількома чинниками. По-перше, зросла кількість ліній політичного розмежування українського суспільства. Якщо раніше принциповий поділ політичного спектру проходив по лінії «праві» (націонал-демократичні сили) проти «лівих» (комуністично-соціалістичні сили), то в другій половині 1990-х різко зросла кількість політичних партій та з'явилися принципові розходження між політичними силами одного ідеологічного спрямування. По-друге, запровадження змішаної виборчої системи сприяло перенесенню центру виборчих кампаній на національний рівень, де вони почали потребувати якісно іншого рівня організації. У поєднанні зі зростанням рівня недовіри до основних політичних інститутів цей чинник призвів до необхідності пошуку нових форм та засобів політичної боротьби. І, нарешті, третім важливим чинником, що сприяв технологізації виборчих кампаній в Україні, став бурхливий розвиток вітчизняної медіасфери. Саме з 1998 року у виборчих кампаніях починають активно використовуватися засоби масової інформації, зокрема телебачення, в якому політики побачили якісно новий засіб комунікації з виборцями.

Подальший розвиток виборчих технологій був доволі інтенсивним і кожен наступні вибори відрізнялися певним рядом технологічних «ноу-хау». Експерти українського Інституту політики вважають, що парламентські вибори 1998 року подарували Україні три таких новинки. Перша – віртуальна виборча кампанія Партії зелених, побудована на використанні відеокліпів аполітичного змісту. Друга – кампанія СДПУ(о), побудована на експлуатації футбольної теми. Третя – масоване спрямування всіх наявних ресурсів на якийсь один регіон держави («Громада» – Дніпропетровщина, СДПУ(о) – Закарпаття, ПСПУ – Сумщина) [10]. Ще одну цікаву технологічну новацію впровадило опозиційне виборче об'єднання «Громада», створивши у 1997 році тінювий уряд. Проте ініціатори так і не довели цю технологію до логічного завершення, і вона залишилася лише гучним інформаційним приводом.

Черговою віхою у розвитку виборчих технологій в Україні стали президентські вибори 1999 року. Вони запам'яталися насамперед посиленням контролю з боку

влади за національним інформаційним простором, широким використанням механізмів владного впливу (адмінресурсу) по всій вертикалі виконавчої влади та різноманітних маніпулятивних технологій у ЗМІ. Аналізуючи перебіг і результати цих виборів, можна зробити висновок, що саме застосування ефективних виборчих технологій зіграло у них вирішальну роль. На старті кампанії рейтинг Президента Л. Кучми за різними даними коливався в межах 8–10%, однак йому вдалося здобути перемогу, насамперед завдяки правильному позиціонуванню. Оскільки основними конкурентами були кандидати «лівого» спрямування, що мали найбільший рівень підтримки у південно-східних областях і АР Крим, штабом Л. Кучми було обрано стратегію на позиціонування у правоцентристській частині політичного спектру з орієнтацією на голоси західних і центральних областей України. Складність цього завдання полягала у необхідності «перепозиціонування» іміджу Л. Кучми, оскільки у 1994 році він виграв вибори за рахунок голосів Сходу України та використання соціальної риторики. За допомогою технологій залякування можливим «червоним реваншем» суспільству було нав'язано вибір «найменшого з двох лих», тобто в кінцевому підсумку голосування за Л. Кучму було обумовлене не стільки симпатіями до нього, скільки несприйняттям кандидата-комуніста. У результаті, як відзначає А. Толпиго, Л. Кучма переміг за рахунок поєднання двох факторів: інтенсивної підтримки Заходу і нейтралітету решти регіонів [31, С. 133].

У контексті досвіду президентських виборів 1999 року слід розглянути ще одну цікаву технологію, яка, проте, стала найбільш невдалою на цих виборах. Ідеться про так звану канівську четвірку. У серпні 1999 року в м. Каневі чотири кандидати в президенти – Є. Марчук, О. Мороз, О. Ткаченко та В. Олійник уклали угоду про взаємну підтримку, яка наприкінці кампанії передбачала відмову трьох кандидатів від участі у виборах на користь четвертого. Задум був непоганий, однак його втілення містило один суттєвий недолік: до цього об'єднання ввійшли кандидати, що діяли на різних сегментах політичного ринку: «ліві» О. Мороз і О. Ткаченко, «правий» Є. Марчук та ідеологічно-нейтральний В. Олійник. По суті, це була спроба «поєднати непоєднува-

не», а тому така технологія була приречена на провал. До того ж особисті амбіції так і не дозволили визначити єдиного кандидата. Однак, можна припустити, що якщо б до «канівської четвірки» увійшли кандидати одного ідеологічного спрямування, наприклад «лівого», а технологія була доведена до кінця, тоді б це дало змогу консолидувати «лівий» і протестний електорат та в кінцевому підсумку перемогти Л. Кучму.

Симптоматичною особливістю парламентської кампанії 2002 року стала участь у них великої кількості міжпартійних об'єднань – блоків. У 1998 році також використовувалась технологія блокування, проте з 8 блоків лише один – Виборчий блок «За правду, за народ, за Україну!» (СПУ та СелПУ) – подолав 4-відсотковий бар'єр. У 2002 році блоків було значно більше, і вони почали набувати персоналізованого характеру, тобто називатися іменем лідера, навколо іміджу якого будувалась уся виборча кампанія. У результаті до парламенту потрапив Виборчий блок Віктора Ющенка «Наша Україна», Виборчий блок «За Єдину Україну!», Блок Юлії Тимошенко, і лише 0,8% голосів для подолання виборчого бар'єра не вистачило Блоку Наталії Вітренко. Таким чином, під час виборів 2002 року посилилася тенденція до персоналізації української політики та переведення уваги виборців з політичних програм на політичні іміджі [6, С. 45].

Парламентські вибори 2002 року характеризувалися більш масштабним, у порівнянні з попередніми кампаніями, застосуванням «брудних» виборчих технологій. Серед них насамперед слід відзначити безпрецедентне використання технології «клонування партій» або «партій-двійників». Перша і водночас найбільш вдала спроба її застосування була здійснена на парламентських виборах 1998 року, в яких брала участь Прогресивна соціалістична партія України, створена у 1996 році на протилежність СПУ. Тоді ця партія навіть потрапила до парламенту, і їй вдається до сьогодні зберігати певний рівень електоральної підтримки. У 2002 році одним із характерних прикладів паразитування на назвах та ідеологіях була участь у виборах Комуністичної партії України (оновленої) і Комуністичної партії робітників і селян (КПРС). І хоча разом їм вдалося набрати трохи менше 2%, частину голосів комуні-

тів вони все-таки відібрали. Однак найбільш разючим прикладом «клонування» стала спроба О. Ржавського зареєструвати виборчий блок «За Ющенка!», яка, проте, так і не була реалізована після втручання Верховного Суду України [6, С. 85–86].

Технологія «двійників» широко використовувалась і в мажоритарній частині виборів. Експерти Українського незалежного центру політичних досліджень нарахували 46 округів, де були висунуті кандидати-двійники, та 119 осіб, які взяли участь у такому «спектаклі» [25]. Однак, на відміну від ефективного застосування технології «клонів» у випадку з ПСПУ у 1998 році, на цих виборах технологія спрацювала лише в окремих одномандатних округах.

Суттєвих змін на виборах 2002 року зазнало і використання адмінресурсу. Ця кампанія була переповнена прикладами відкритого застосування механізмів владного впливу, однак на відміну від попередніх виборів, коли адмінресурс мав централізований характер і діяв по всій вертикалі, від центру і до низів, тепер ця вертикаль не змогла повністю спрацювати на місцевому рівні з огляду на певну кристалізацію власних електоральних інтересів регіональних еліт [29]. Звісно, цей адміністративний негатив певним чином «підкорегував» результати народного волевиявлення, проте в Україні (на відміну від багатьох інших пострадянських країн) адмінресурс ніколи не давав відчутного результату на виборах загальнодержавного рівня.

Щодо інших «брудних» технологій, то найпоширенішим засобом на парламентських виборах 2002 року у цьому сенсі був «чорний PR». Причому ця кампанія відрізнялась як кількістю відвертого «чорного PR-у», який виливався на конкурентів, так і використанням більш витончених і різнопланових технологій. Деякі науковці схильні вважати поширення «брудних» технологій закономірним етапом становлення електоральної культури в перехідних суспільствах [22, С. 42]. Така думка цілком правильна, і західні демократії свого часу пройшли подібні випробування. Досить влучно цей етап характеризують А. Баронін і А. Колпаков, коли пишуть, що в Україні, як і на всьому пострадянському просторі, невміння суб'єктів виборчих кампаній користуватися «білим PR-ом» призвело до переоцінки ролі «чорного PR-у» [1, С. 8].

На нашу думку, причину такої популярності «брудних» виборчих технологій в Україні слід також шукати в особливостях розвитку політичного ринку в країнах колишнього СРСР. Як зазначає С. Пшизова, у пострадянських країнах виник певний парадокс, коли політичний ринок формувався набагато швидше, ніж ринок товарів і послуг. У результаті ринок політконсалтингу досить швидко зайняли не зовсім «чисті на руку» політтехнологи, які створили і тривалий час підтримували міф про власну високу професійність і всемогутність «брудних» технологій [28, С. 32].

Своєрідним переломним моментом у процесі еволюції виборчих технологій стали президентські вибори 2004 року та події «помаранчевої революції», які остаточно підтвердили неефективність колишніх підходів до організації і ведення виборчих кампаній та змусили політичну еліту шукати нові технології і методи боротьби за голоси виборців. Водночас саме ці вибори засвідчили, до яких деструктивних для суспільства наслідків може призвести зловживання «брудними» технологіями і використання грубих маніпуляцій.

Нагадаємо, що лейтмотивом кампанії 2004 року стало розпалювання міжрегіональних суперечностей. Так, В. Ющенко намагалися позиціонувати як кандидата від Заходу, а В. Януковича – від Сходу України. Аргументами на користь антагоністичності регіонів стали відмінності у зовнішньополітичних орієнтаціях, мовне питання та культурно-історичні суперечності. Винаходом президентської кампанії 2004 року стало «розділення України на три сорти»: Західна Україна, Центр із Закарпатською і Чернівецькою областями та Схід і Південь України. Спекуляції довкола регіональних відмінностей між Сходом і Заходом дійшли до крайньої форми, і у всій переконливості постав образ можливої громадянської війни чи то розколу України на дві держави. На щастя, українські громадяни виявилися мудрішими за політиків і не піддалися на подібні провокації.

На загал, президентські вибори 2004 року стали серйозним уроком для політиків і громадян, оскільки завдяки маніпуляціям, відмінності між регіонами вперше загострилися до рівня ворожнечі. Міжрегіональні відмінності в Україні мають об'єктивний характер, вони чітко проявлялися під час

усіх виборчих кампаній, що, зокрема, підтверджують їх результати. Однак після жодної з них ці відмінності не сприймалися як «розкол» країни. У 2004 році відбулася трансформація соціально-культурних відмінностей між регіонами в ідейно-політичні, внаслідок чого вони набули антагоністичного характеру.

Не було меж і використанню «чорного PR-у», яке цього разу сягнуло масштабів справжньої інформаційної війни. Найбільш активно тут використовувалося навішування «ярликів» з метою залякування виборців наслідками приходу до влади того чи іншого кандидата. Негативна реклама фактично переросла у фактор залякування, вийшла за межі законних засобів агітації і мала би бути забороненою відповідними державними органами, оскільки провокувала протистояння між людьми і загрожувала стабільності і внутрішній безпеці держави.

Проте остаточний результат виборів був визначений застосуванням нового для України типу політичних технологій, що вже встиг отримати назву «революційних». В експертному середовищі досі точаться жваві дискусії щодо того, чи була «помаранчева революція» наслідком застосування політичних технологій, чи все-таки стала масовим протестом громадянського суспільства. На нашу думку, події листопада-грудня 2004 року слід розглядати як протест громадянського суспільства, організований і спрямований у потрібне русло за допомогою політичних технологій. Адже аналогії з революціями у Сербії (2000 р.) та Грузії (2003 р.) очевидні, а це свідчить про певний рівень технологічності. Однак не варто абсолютизувати потенціал подібних технологій і розглядати їх як універсальний засіб зміни влади. Революційні виступи мас можливі тільки за умов існування розриву між очікуваннями громадян і соціально-економічною реальністю та кризи легітимності правлячого режиму. А це вже внутрішні фактори, породжені діяльністю влади, і саме вони становлять підґрунтя для революційних подій. Якщо цих передумов немає, то жодні технології не зможуть вийти людей на вулиці. На підтвердження можна навести приклад Білорусі, де більшість населення щонайменше не заперечує проти політики чинного президента, а тому будь-які «революційні ініціативи» не знаходять широкої підтримки серед народних мас.

Оцінюючи значення подій листопада-грудня 2004 року в Україні, відзначимо, що вони дійсно стали переломним моментом у процесі переходу України до демократії, оскільки продемонстрували якісно новий рівень розвитку громадянського суспільства. Український дослідник Ю. Шведа, спираючись на термінологію Л. Даймонда [13], робить припущення, що саме «помаранчева революція» винесла на порядок денний для України перехід від виборчої (електоральної) демократії до демократії ліберальної [35, С. 16–17].

Крім того, характер перебігу президентської кампанії 2004 року, специфіка та наслідки застосованих у ній виборчих технологій та й сама «помаранчева революція» засвідчили зміну моделі політичної культури українських громадян, що надзвичайно важливо для подальшого успішного просування демократичних перетворень. У цьому контексті можна навести думку одного з класиків транзитології Г. О'Доннела про те, що процес демократизації в перехідних суспільствах складається з двох послідовних переходів, перший з яких веде до формування демократичних інститутів, а другий – до вкорінення демократичних цінностей у політичній культурі, що забезпечує ефективне функціонування демократичного режиму [38, С. 58]. Можна припустити, що «помаранчева революція» якраз і стала цим рубежем між двома переходами.

Щодо виборчо-технологічного компоненту, то президентські вибори 2004 року стали прикладом протистояння двох протилежних підходів до організації і ведення виборчих кампаній: «брудних» технологій і грубого маніпулювання проти відносно чистих PR-технологій, причому результат засвідчив перевагу останніх. У свою чергу, ця обставина стала важливим індикатором глибини трансформаційних процесів в українському суспільстві, яке, досягнувши певного рівня демократизації, поставило нові вимоги як до правил функціонування політичного ринку та діяльності його акторів, так і до якості політичного «товару».

Третій етап розвитку виборчих технологій в Україні бере початок з парламентських і місцевих виборів 2006 року, які пройшли у принципово нових умовах. По-перше, на політичному ринку змінилася конфігурація основних акторів, а сам ринок став більш цивілізованим і конкурентним.

По-друге, внаслідок конституційної реформи та запровадження пропорційної виборчої системи, у тому числі на місцевому рівні, у політичній системі країни різко зросла роль політичних партій, що, у свою чергу, вимагало трансформації підходів до організації і ведення виборчих кампаній. По-третє, лібералізація інформаційного простору призвела до зміни ролі засобів масової інформації у виборчому процесі. Ці умови збереглися і під час наступних кампаній: парламентських виборів 2007 року та президентських 2009–2010 років. Наразі вже можна зробити висновки щодо розвитку виборчих технологій на цьому етапі у вигляді тенденцій їх еволюції.

Першою тенденцією є зменшення кількості суто «технологічних» політичних проєктів. Вона проявилася ще на парламентських виборах 2002 року, коли провалились усі «технологічні» проєкти на кшталт партії «Яблуко» чи Команди озимого покоління. У 2006 році не потрапили до парламенту створені напередодні виборів партія «Віче» і Народний блок Литвина, які опиралися виключно на фінансовий і технологічний ресурси. На виборах 2007 року також були спроби створення «технологічних» проєктів, зокрема Партії вільних демократів і Блоку «КУЧМА», однак в умовах обмеженості в часі позачергових виборів вони були приречені на провал.

Таким чином, виборчі кампанії останніх років остаточно розвіяли міф про те, що великі фінансові ресурси і застосування передових виборчих технологій дають змогу легко і швидко отримати позитивний результат на виборах. Українському виборцеві стає дедалі важче підсунути яскравий бренд із порожніми гаслами, і жодна високотехнологічна виборча кампанія нічого не варта, якщо вона не підкріплена щоденною активною роботою. Це зовсім не означає, що виборчі технології зникають з вітчизняного політичного життя: просто зміни на рівні політичної культури виносять на порядок денний питання про необхідність трансформації їх арсеналу.

Якщо у попередніх виборах значного поширення набули «брудні» технології, «чорний PR», адміністративне втручання, то президентські вибори 2004 року підтвердили невисоку ефективність подібних девіантних технологій в українських умовах, які великою мірою призвели до поразки

В. Януковича. Виборці стали більш прагматичними і навчилися частково протидіяти спробам маніпулювання. Як наслідок, у кампаніях 2006–2010 років можна було спостерігати тенденцію до поступового «очищення» виборчого процесу від «брудних» технологій, зменшення ролі адміністративного ресурсу у ньому.

З цією особливістю пов'язана наступна важлива тенденція, що полягає у зміні підходів до комунікації з виборцями. Якщо у кампаніях 1998–2004 років, коли доступ до ЗМІ мали переважно провладні політичні сили, перші були основним засобом маніпуляції електоральними орієнтаціями і поведінкою, що здійснювались опосередковано через їх керівництво і журналістів, то в умовах лібералізації інформаційного простору після подій «помаранчевої революції» мас-медіа стали важливим і доступним каналом електоральної комунікації для всіх суб'єктів виборчого процесу, внаслідок чого різко зросла роль політичної реклами. Однак, практика політичного рекламування поки що залишає бажати кращого. У порівнянні з попередніми кампаніями політична реклама в Україні стала більш професійною, проте вона у багатьох випадках залишається відірваною від повсякденної діяльності кандидатів, партій і виборчих об'єднань [16, С. 132]. Крім того, парламентські вибори 2006 року і, особливо, президентські 2009–2010 років запам'яталися безпрецедентним використанням зовнішньої реклами, причому кількість реклами очевидно домінувала над її якістю та ефективністю впливу.

У цілому вибори 2002–2006 років певною мірою розвіяли міф про безмежні можливості впливу на виборців за допомогою ЗМІ. Цього висновку можна дійти, порівнюючи значну кількість медіаресурсу, скерованого на підтримку тих чи інших політичних сил, із тими непропорційно низькими показниками, яких їм вдалося досягти в результаті. Насамперед це стосується СДПУ(о) та блоку «За ЄдУ» у 2002 році, Народного блоку Литвина у 2006 році, а також поразки В. Януковича в умовах абсолютної інформаційної переваги на виборах 2004 року. Очевидно, що використання ЗМІ є обов'язковим елементом у будь-якій виборчій кампанії, однак навіть повна перевага над опонентами в інформаційному просторі сьогодні зовсім не гарантує перемоги на виборах.

Також останніми роками в українському виборчому процесі зростає роль таких каналів електоральної комунікації, як Інтернет, супутниковий і мобільний зв'язок. Саме їх використання дало змогу у 2004 році команді В. Ющенка «прорвати» створену опонентами інформаційну блокаду. Цей позитивний досвід привів до масової експансії вітчизняного політичного істеблішменту у світову мережу, появи чисельних електронних політичних проектів, широкого використання таких технологій, як SMS-розсилки, call-центри, online-приймальні, блоги, групи підтримки у соціальних мережах тощо. Звісно, Україна поки що відстає у цьому плані від країн Заходу, проте інтенсивний розвиток новітніх комунікаційних технологій вочевидь сприятиме дедалі активнішому їх застосуванню у виборчих кампаніях.

Перебіг виборчих кампаній 2004–2010 років свідчить, що сьогодні в Україні вже визріли об'єктивні передумови для переходу від використання політичними акторами «брудних» технологій маніпулювання масовою свідомістю до застосування відносно «чистих» виборчих технологій маркетингового типу. На перший план поступово виходять адресні технології комунікації з електоратом. Досвід виборів 2006–2007 років засвідчив, що саме ті партії, які значну увагу приділили зустрічам з виборцями (Партія регіонів і БЮТ), отримали найбільшу кількість голосів. Як позитив президентських виборів 2009–2010 років слід відзначити перші спроби проведення кампаній «від дверей до дверей» у загальнодержавних масштабах.

Водночас простежується тривожна тенденція до дедалі більшого поширення адресних технологій, які в експертному середовищі називаються мережевим маркетингом, а пересічному громадянину відомі, як підкуп виборців. На цю тенденцію звертали увагу чимало українських політологів, коментуючи перебіг парламентських виборів 2007 року і особливо, виборів до Київської міської ради та Київського міського голови 2008 року. Так, директор Центру прикладних політичних досліджень «Пента» В. Фесенко, аналізуючи результати виборів у м. Києві, наголошував, що на них змагалися дві ключові технологічні стратегії: рекламний підхід і технологія мережевого маркетингу. Перемогли прибічники мере-

жевого маркетингу. І це є серйозною загрозою, адже рано чи пізно виграватиме той, у кого буде більше грошей, і хто побудує більш ефективну схему підкупу виборців [Цит. за: 37].

Варто відзначити, що застереження В. Фесенка видаються цілком обґрунтованими. В умовах нестабільності політичної системи, постійних політичних криз та перманентного конфлікту між різними сегментами політичної еліти у суспільстві зростає рівень загального розчарування у політиці та політиках, внаслідок чого український виборець починає мислити переважно споживацькими категоріями, тобто він готовий у прямому сенсі продати свій голос, щоб отримати хоч який-небудь зиск з виборів, які проходять в Україні ледь не щороку. Якщо ситуація найближчим часом не зміниться на краще, варто очікувати, що на наступних виборах використання технологій мережевого маркетингу сягне значно ширших масштабів.

Утім, деякі тенденції розвитку виборчих технологій в Україні зберегли свою стійкість у порівнянні з попередніми кампаніями. Зокрема, вже протягом декількох електоральних циклів домінуючим і найбільш ефективним залишається негативний підхід до ведення виборчих кампаній. Сутність його полягає у тому, що учасники виборів не стільки рекламують себе, скільки дискредитують опонентів, протиставляючи себе їм. Виборчий досвід 2004–2010 років підтверджує, що перемогу на виборах отримали ті політичні сили і кандидати, які використовували саме негативні підходи. Чи не єдиний приклад успішного використання позитивного підходу в Україні – це кампанія С. Тігіпка на президентських виборах 2009–2010 років, однак у цьому випадку кандидат не був зорієнтований на перемогу.

Наступною стійкою тенденцією залишається високий рівень персоніфікації вітчизняної політики та широке застосування блокування як виборчої технології. У парламентських виборах 2006 року брало участь 17 блоків, з яких за результатами голосування 6 потрапили до першої десятки і два (Блок «Наша Україна» і Блок Юлії Тимошенко) пройшли до парламенту. З 20 учасників позачергових парламентських виборів 2007 року 10 були блоками, причому три з них (Блок Юлії Тимошенко,

Блок «Наша Україна – Народна самооборона», Блок Литвина) потрапили до парламенту. Отож, практика виборчих кампаній в Україні засвідчує, що створення іменних блоків є доволі ефективним за наявності яскравого, бажано харизматичного лідера.

І нарешті, останньою стійкою і водночас найбільш небезпечною тенденцією залишається активне використання міжрегіональних відмінностей у виборчих цілях. Незважаючи на ризики, які проявилися під час президентських виборів 2004 року, партії і кандидати продовжують і далі маніпулювати регіональною проблематикою у виборчих кампаніях, хоча й не такою ж мірою. Враховуючи об'єктивний характер міжрегіональних відмінностей, а також відсутність в українських громадян чітко сформованих політичних інтересів, політизація відмінностей між різними регіонами стає зручним засобом для сегментації електорату. Тому варто очікувати, що у кампаніях наступного електорального циклу і далі широко будуть використовуватись технології сегментації українського політичного ринку за регіональним принципом, що несе певну загрозу для національної безпеки Української держави.

Отже, процес еволюції виборчих технологій в Україні можна поділити на кілька етапів, що співпадають у часі з важливими етапами трансформаційних процесів у нашій країні. Перший етап, що бере свій початок з 1991 року і завершується позачерговими парламентськими і президентськими виборами 1994 року, характеризується фрагментарним, інтуїтивним запозиченням окремих виборчих технологій, часто без належної адаптації до вітчизняних умов. Проте вже з парламентських виборів 1998 року внаслідок інституційного розвитку та поглиблення політичної структуризації суспільства процес технологізації виборчих кампаній інтенсифікується. На цьому етапі значного поширення набувають «брудні» технології, «чорний PR», технології адмінресурсу та грубого маніпулювання масовою свідомістю за допомогою ЗМІ, доступу до яких позбавлені опозиційні сили. Враховуючи характер виборчих технологій, що домінують на цьому етапі, його можна позначити як «управлінський».

Переломним моментом між другим і третім етапами стали президентські вибори 2004 року та події «помаранчевої рево-

люції», які засвідчили якісні зміни на рівні політичної культури громадян України. Виборці стали більш прагматичними та навчилися частково протидіяти грубому маніпулюванню, а сам виборчий процес став більш чесним і конкурентним. Подібні трансформації змусили політичну еліту змінювати технології та методи виборчої боротьби. У результаті почався процес витіснення «брудних» технологій маркетинговими засобами ведення виборчих кампаній, тому й сам етап можна позначити як «маркетинговий».

У жовтні 2010 року відбулися чергові місцеві вибори. Характер перебігу цієї кампанії та специфіка застосованих у ній технологічних засобів дає змогу говорити про

можливий початок нового етапу в еволюції виборчих технологій в Україні. Зокрема, на цих виборах відбулося посилення адміністративного втручання у виборчий процес, що очевидно є «кроком назад» з точки зору демократизації українського суспільства, а також активно, і при цьому ефективно, використано низку технологій, які умовно можна назвати «юридичними». Наразі ще важко стверджувати, що ці технології набудуть значного поширення в Україні: ґрунтовні висновки можна буде зробити лише за результатами наступних парламентських виборів. Тому цілком імовірно, що незабаром запропонована періодизація може бути продовжена.

Література

1. Баронин А.С. Правила игры в игре без правил. Предвыборные технологии в Украине / А.С. Баронин, А.А. Колпаков. – Praha: Granda Publishing. – 2006. – 188 с.
2. Бебик В.М. Менеджмент виборчої кампанії: ресурси, технології, маркетинг / В.М. Бебик. – К.: МАУП, 2001. – 216 с.
3. Березовець Т.В. Ефективність негативної політичної реклами в Україні / Т.В. Березовець // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Сер.: Філософія. Політологія. – К., 2003. – Вип. 11. – С. 42–43.
4. Біденко А.І. Провокація як екстремальна електоральна технологія в Україні [Електронний ресурс] / А. Біденко. – Режим доступу: http://www.kandydat.com.ua/analitika/211_10.htm.
5. Біденко А.І. «Три сорти України»: антиреклама чи провокація [Електронний ресурс] / А. Біденко. – Режим доступу: http://www.kandydat.com.ua/analitika/28_10.htm.
6. Буркут І.Г. Виборчі технології: регіональний досвід / І.Г. Буркут, О.В. Колесников. – Чернівці: Видавничий дім «Букрек», 2009. – 240 с.
7. Бучин М.А. Ресурси виборчої кампанії та особливості їх використання в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. політ. наук: 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / М.А. Бучин. – Л., 2007. – 20 с.
8. Варій М.Й. Політико-психологічні передвиборні та виборчі технології: [навч.-метод. посіб.] / М.Й. Варій. – К.: Ельга, Ніка-Центр, 2003. – 400 с.
9. Ващенко К. Політичні технології як чинник демократичного розвитку суспільства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / К. Ващенко. – О., 1999. – 19 с.
10. Виборча кампанія-2002: специфіка та імовірні результати [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tomenko.kiev.ua/cgi/redirect?url=pc10-2001-06.html>.
11. Выдрин Д. Политика: история, технология, экзистенция / Д. Выдрин. – К.: «Либідь», 2001. – 432 с.
12. Гуйтор М.М. Регіональні особливості застосування виборчих технологій в Україні (на прикладі Чернівецької та Закарпатської областей): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / М.М. Гуйтор. – Чернівці, 2008. – 20 с.
13. Даймонд Л. Прошла ли «третья волна» демократизации? / Л. Даймонд // Полис. – 1999. – № 1. – С. 10–25.
14. Заславська О.О. Засоби масової інформації як інструмент моделювання політичної свідомості у виборчій кампанії (на матеріалах президентських і парламентських виборів 2004–2006 рр.): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: 23.00.03 «Політична культура та ідеологія» / О.О. Заславська. – К., 2008. – 19 с.
15. Золотухін Е.В. Політичний маркетинг у сучасній Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Е.В. Золотухін. – Д., 2008. – 16 с.
16. Колесников О.В. Роль політичної реклами у виборчій кампанії 2006 року / О.В. Колесников, І.Г. Буркут // Буковинський журнал. – 2006. – № 3. – С. 118–134.
17. Королько В.Г. Передвиборна комунікаційно-агітаційна кампанія: політичний феномен,

- структура, функції / В.Г. Королько // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2002. – № 1. – С. 80–100.
18. Кочубей Л.О. Виборчі технології: політологічний аналіз на прикладі виборів до парламенту сучасної України / Л.О. Кочубей. – К.: Юридична думка, 2006. – 280 с.
19. Лісничий В. Сучасний виборчий PR / В. Лісничий, В. Грищенко, В. Іванов та ін. – Северодонецьк: Вид. дім «ЕВРИКА», 2001. – 480 с.
20. Мадрига Т.Б. Особливості використання виборчих технологій у виборах до Верховної Ради України 2002 року / Т.Б. Мадрига // Гілея (науковий вісник): Збірник наукових праць. – К.: ВІРУАН, 2010. – Вип. 30. – С. 467–473.
21. Мадрига Т.Б. Стратегії основних суб'єктів виборчої кампанії на позачергових парламентських виборах 2007 року / Т.Б. Мадрига // Гілея (науковий вісник): Збірник наукових праць. – К.: ВІРУАН, 2009. – Вип. 27. – С. 359–366.
22. Малкин Е. Политические технологии / Е. Малкин, Е. Сучков. – М.: Русская панорама, 2006. – 680 с.
23. Мокан В.І. Технологічний ризик як складова оцінки ефективності виборчих технологій / В.І. Мокан // Гілея (науковий вісник): Збірник наукових праць. – К.: ВІРУАН, 2010. – Випуск 30. – С. 461–466.
24. Мокан В.І. Чинники ефективності виборчих технологій в Україні / В.І. Мокан // Гілея (науковий вісник): Збірник наукових праць. – К.: ВІРУАН, 2010. – Випуск 34. – С. 333–340.
25. Останні акорди виборчих перегонів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=index&catid=1&topic=&allstories=1>.
26. Петров О. Избирательные кампании: научный подход к организации / О. Петров, В. Полторацк. – К., 2004. – 198 с.
27. Поліщук І.О. Маніпуляційні технології у президентській виборчій кампанії 2009–2010 в Україні / І.О. Поліщук // Гілея (науковий вісник): Збірник наукових праць. – К.: ВІРУАН, 2010. – Випуск 31. – С. 410–417.
28. Пшизова С.Н. Демократия и политический рынок в сравнительной перспективе / С.Н. Пшизова // Полис. – 2000. – № 2. – С. 30–44.
29. Специфіка виборчих технологій: порівняльний аналіз 1998–2002 років [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tomenko.kiev.ua/cgi/redirect.cgi?url=pc03-2002-07.html>.
30. Сурмин Ю. Избирательные технологии / Ю. Сурмин, Д. Нарижный. – Днепропетровск: «Пороги», 2006. – 120 с.
31. Толпыго А. Интерпретация президентских выборов 1999 года / А. Толпыго // Полис. – 1999. – № 6 – С. 129–134.
32. Томенко М. Політичні технології у виборчій кампанії Президента України / М. Томенко // Політична думка. – 1999. – № 3. – С. 56–61.
33. Филатов А.С. Электоральное поведение и политические технологии. Как добиться успеха на выборах / А.С. Филатов. – Симферополь: Partner, 2002. – 304 с.
34. Хромець О.Л. Виборчі технології як чинник політичних трансформацій у пострадянських країнах (на прикладі України та Росії): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пол. наук: 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О.Л. Хромець. – К., 2009. – 22 с.
35. Шведа Ю. Демократія і вибори за С. Хантінгтоном / Ю. Шведа // Політичний процес в Україні у 2004 році: регіональні аспекти (Матеріали конференції, Львів, 12 лютого 2005 р.) / Упоряд. Романюк А., Скочиляс Л. – Львів: ЦПД, 2005. – С. 13–22.
36. Юрченко Є.О. Еволюція виборчих технологій у сучасному політичному процесі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Є.О. Юрченко. – К., 2008. – 20 с.
37. Яценко А. Черновецький – ідеальна технологія проти Тимошенко? Експерти про політтехнології на київських виборах [Електронний ресурс] / А. Яценко. – Режим доступу: http://cupol.brama.com/index.php?id=28&back_PID=1&tt_news=50595&cHash=5ae27ba1ab.
38. Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective / Ed. by Sc. Mainwaring, G. O'Donnell and J. S. Valenzuela. – Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992. – 358 p.

Конституційно-правова характеристика зарубіжного та вітчизняного досвіду порядку формування вищих виборчих органів

Функціонування виборчих органів не обмежене певним регіоном чи формою держави і практикується у багатьох сучасних країнах. Застосування централізованого методу управління виборами обумовлює централізацію системи органів, на які покладено організацію виборчого процесу.

Олексій БОГАСОВ,
кандидат
юридичних
наук, заступник
директора
Юридичного
інституту
Київського
міжнародного
університету

Виборчі органи можуть мати різну компетенцію. Найбільш розповсюдженою є організаційно-розпорядча. У Кодексі належної практики з питань виборів, ухваленому Венеціанською комісією на 52-й сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 року), сказано: «Там, де немає багатолітньої традиції незалежності адміністративної влади від політичної влади, на всіх рівнях – від національного до рівня виборчої дільниці – належить створювати незалежні, безсторонні виборчі комісії» [1]. Тому значна частина країн світу пішла шляхом започаткування спеціалізованих виборчих органів організаційно-розпорядчої компетенції. У переважній більшості випадків були також сформовані вищі виборчі органи загальнодержавної компетенції.

До сфери їх відання, як правило, відносять організацію та проведення виборчого та референдумного процесів. В окремих країнах практикується забезпечення цими органами реєстрації політичних партій, здійснення фінансового контролю при проведенні виборів, вирішення виборчих спорів тощо. Загалом, кількість держав у світі, що утворили у власному державному механізмі такі органи, становить понад 50. У зв'язку з цим було б доцільно розглянути порядок формування, що практикується стосовно вищих виборчих органів зарубіжних країн, адже це може бути корисним і для вирішення існуючих проблем Центральної виборчої комісії в Україні.

Функціонування Центральної виборчої

комісії в нашій державі почалося з середини 90-х років минулого століття в умовах жорсткого протистояння старих традицій та нових демократично-ліберальних цінностей. Гостра політизація більшості процесів у державі відобразилася і на діяльності цього органу. Логічно було б порушити питання про самостійність, політичну неупередженість та незалежність Центральної виборчої комісії. Зважаючи на юридичні результати її діяльності, у цілому підстав для вказаного висновку досить мало, хоча окремі процеси політичного характеру дають підставу для політико-юридичного переосмислення окремих явищ.

Метою цієї статті є конституційно-правовий аналіз порівняльного характеру, порядку формування вищих виборчих органів організаційно-розпорядчої компетенції в зарубіжних державах.

Дослідження правового статусу виборчих органів здійснюється вченими різних країн. Вагомий внесок був зроблений професором Л.-Р. Пінтором [2] у роботі, присвяченій органам управління виборами як владним інститутам. У Російській Федерації значних результатів у цій сфері було досягнуто О.С. Автономовим [3], О.Ю. Бузінім [4], С.Д. Князевим [5], Л.Д. Волковою [6]. В Україні проблемами статусу вищих виборчих комісій займалися Ю.Б. Ключковський [7], Т.В. Стешенко [8], О.В. Марцеляк [9].

Основи порядку формування вищих виборчих органів у зарубіжних країнах закладено в конституціях, виборчих законах

(кодексах) або відповідних інституційних законах. Норми законодавства чітко встановлюють суб'єктів конституційно-правових відносин, які уповноважені здійснювати їх формування. В Україні порядок формування Центральної виборчої комісії є вагомим елементом системи стримувань і противаг. Завдяки цьому створюється баланс між можливостями парламенту і глави держави опосередковано впливати на організацію та проведення виборів.

У деяких зарубіжних країнах вищі виборчі органи є колегіальними інститутами влади. Це дає можливість здійснювати формування цього органу кількома суб'єктами, одночасно використовуючи інститут подання, затвердження і призначення. Досить поширеним способом є формування вищих виборчих органів парламентськими механізмами, наприклад: Виборча комісія Федерації Боснії та Герцеговини, Центральна виборча комісія Республіки Литва, Центральна виборча комісія Республіки Азербайджан, Центральна виборча комісія Республіки Албанія, Центральна виборча комісія Республіки Казахстан, Центральна виборча комісія Республіки Узбекистан, Національний виборчий комітет Республіки Чехія, Державна виборча комісія Республіки Хорватія тощо.

Застосовується також президентський спосіб формування, наприклад: Республіка Болгарія (члени Центрального виборчого комітету призначаються указом Президента за попередніми консультаціями з парламентськими партіями); Республіка Пакистан (Центральна виборча комісія формується указом Президента).

Судовий спосіб формування виборчих комісій застосовується у таких країнах, як: Республіка Польща (Національна виборча комісія формується з числа суддів Конституційного, Верховного та Вищого адміністративного суду); Республіка Румунія (Центральне виборче бюро формується з числа суддів Високого суду касації та правосуддя); Республіка Бразилія (Вищий виборчий суд формується з числа суддів Вищого Федерального суду, суддів Верховного суду Правосуддя).

Змішаний спосіб формування закріплено законодавством у таких країнах: Республіка Албанія (у формуванні Центральної виборчої комісії беруть участь Президент, Асамблея та Високий

Суд); Республіка Білорусь (Центральна комісія Республіки Білорусь з виборів і проведення республіканських референдумів – шість членів Центральної виборчої комісії призначаються Президентом Республіки і шість членів обираються Радою Республіки Національного зібрання); Республіка Грузія (члени Центральної виборчої комісії призначаються парламентом за поданням Президента); Республіка Естонія (до складу Національного виборчого комітету призначаються: суддя першої інстанції, суддя апеляційного суду, радник Канцлера Правосуддя, чиновник Державного Контролю, прокурор, чиновник Канцелярії парламенту, чиновник державної Канцелярії, призначений держсекретарем); Республіка Киргизія (Центральна комісія з виборів та проведення референдумів Киргизької Республіки формується Президентом та парламентом); Республіка Молдова (Центральна виборча комісія формується парламентом за поданням 1 члена Президентом, 1 члена – Урядом та 7 членів – парламентом); Республіка Тайвань (Центральна виборча комісія призначається Президентом за поданням Прем'єр-міністра); Республіка Туркменістан (Центральна комісія з виборів і проведення референдумів формується парламентом за поданням Президента); Республіка Ліберія (Національна виборча комісія формується парламентом за поданням Президента).

Явними чинниками обрання способу формування є форма правління, що існує у державі, та особливості системи розподілу державної влади. Стосовно суб'єктів формування вищого виборчого органу країни О.Ю. Бузін звертає увагу на тенденції у конституційному законодавстві зарубіжних країн. Згідно зі спостереженнями дослідника, зазвичай у формуванні вищих виборчих органів беруть участь парламент та глава держави. На його думку, характерним є нівелювання права судової гілки на формування цього органу, оскільки її права на це є не меншими, ніж у інших гілок державної влади [9]. З цим не можна не погодитися. У світовій практиці домінує змішаний спосіб формування вищих виборчих органів, як і змішана форма республіканського правління, де задіяні, як правило, парламент та глава держави. Однак, достатньо цікавою є практика Польщі та Румунії. Їх система формування вищих виборчих органів забез-

печує повноцінну участь судової гілки влади у цій сфері. Поодиноким є також практика залучення до цього процесу урядів (вищих органів виконавчої влади). Таким чином, слід виокремити такі суб'єкти формування вищих виборчих органів у зарубіжних країнах: парламент, глава держави (президент), судові органи, уряд. Такий підхід повною мірою відповідає принципам системи стримувань і противаг.

Порядок формування вищих виборчих органів демонструє рівень політичної рівноваги, закладеної в основу політичного режиму, окрім системи стримувань і противаг, у яку вмонтований порядок формування цих органів, подекуди створюються механізми політичного урівноваження. Це питання й досі є актуальним для України. Існуючий порядок формування Центральної виборчої комісії створює умови для зміцнення політичної влади тих політичних сил, що мають більшість у парламенті. У рамках розвитку нового для Української держави явища, а саме – інституту парламентської опозиції, виникає потреба віднесення Центральної виборчої комісії до типу органів, формування яких має бути покладене на опозиційні парламентські сили. Така позиція обґрунтовується тим, що саме парламентська опозиція повинна бути наділена правом здійснювати (політичний) контроль та нагляд за демократичністю виборчого процесу. І тому «вирішальне слово» у формуванні вищого виборчого органу країни має бути за опозиційною політичною партією (блоком) [10]. Таку позицію поділяє О.В. Совгіря, яка здійснювала дослідження правового статусу парламентської опозиції в Україні [11]. Запропонований нею проект закону частково відображає позицію автора, де пропонується надати парламентській опозиції право бути представленою у виборчій комісії [12, с. 243].

Залучення опозиційних парламентських сил до формування вищих виборчих органів дійсно практикується у зарубіжних країнах. Застосування принципу опозиційного контролю може мати різний вигляд, зокрема: Республіка Азербайджан (6 членів представників партій від більшості парламенту, 6 членів представників партій від меншості парламенту, 6 – призначаються парламентом безпартійних незалежних юристів, які не перебувають на державній службі); Республіка Албанія (правом на ви-

сування пропозицій володіють парламентська більшість та парламентська опозиція); Республіка Молдова (5 членів Центральної виборчої комісії призначаються від опозиційних партій); Республіка Болгарія (жодна партія чи коаліція не може мати більшість у Центральному виборчій комісії, голова та секретар повинні належати до різних політичних партій та коаліцій).

В окремих країнах застосовується інший підхід при формуванні виборчих органів. Його умовно можна назвати професійним. Такий підхід може мати різні форми, наприклад: Республіка Хорватія (члени Комісії повинні мати юридичну освіту та 10–12 років професійного досвіду); Республіка Вірменія (при призначенні членів Центральної виборчої комісії обов'язковим є наявність документів про проходження відповідної підготовки); Республіка Пакистан (членами Центральної виборчої комісії призначають видатних академіків і адвокатів з професійним досвідом).

Загалом, обидва способи забезпечення політичної неупередженості вищих виборчих органів є дієвими. Сумнівними залишаються системи формування вищих виборчих органів, де відсутні критерії забезпечення політичного балансу і не мають місця жорсткі освітньо-професійні критерії до кандидатів на ці посади. Можливо, це питання не особливо актуальне для держав, де політичний плюралізм є вагомим елементом політичної та правової культури. Однак, країни, що досі не встигли укорінити ці політичні ідеали, потребують законодавчого регулювання системи політичного балансування або професійного представництва.

Важливим аспектом порядку формування є строк, на який призначають членів вищих виборчих органів зарубіжних країн. Його тривалість у зарубіжних країнах обумовлюється особливостями республіканської форми правління. Вагомим фактором також є особливості конституційної системи, а саме: строк повноважень суб'єктів формування вищих виборчих органів та особливості їх ротації. Строк повноважень вищих виборчих органів коливається від 4 до 7 років.

Загалом, якщо говорити про цілі, що є пріоритетними в зарубіжних країнах при встановленні особливого порядку формування цих органів, слід зазначити їх різно-

манітність. Окремі країни при формуванні вищих виборчих органів враховують проблеми вирішення виборчих спорів і делегують до складу цих органів суддів різних рівнів. Деякі країни намагаються закласти у порядок формування вирішення проблеми легітимності рішень вищих виборчих органів шляхом професіоналізації складу таких органів або призначення до них авторитетних юристів (адвокатів). Об'єднуючим фактором при всьому цьому є необхідність забезпечення політичного балансу та унеможливлення політичної заангажованості виборчих органів. Саме це є причиною ускладнення процедур формування вищих виборчих органів.

У порівнянні з практикою зарубіжних країн наша держава пішла подібним шляхом, намагаючись віднайти та побудувати власний неповторний механізм формування Центральної виборчої комісії, який був би гармонійним доповненням існуючої системи стримувань та противаг. Хоча не можна не відмітити того факту, що коли в Україні відбувалося реформування системи конституційних відносин між гілками влади (зміна форми правління), порядок формування Центральної виборчої комісії залишався незмінним (незважаючи навіть на виникнення такого суб'єкту конституційних правовідносин, як парламентська опозиція). Усе це та інші особливості політичного розвитку України сприяло виникненню питань з боку різних політичних партій та громадських організацій про політичну самостійність Центральної виборчої комісії або призводило до виникнення судових спорів про результати діяльності Центральної виборчої комісії (що відбувається в Україні практично після завершення кожних загальнодержавних виборів).

Беручи до уваги практику зарубіжних країн та особливості української конституційної системи, вбачається за доцільне підняти до обговорення питання щодо порядку формування Центральної виборчої комісії в Україні та узгодження цього механізму з реаліями конституційної та політичної дійсності в державі.

Чи доцільно говорити про зміну суб'єктів формування Центральної виборчої комісії? Конституційно означені суб'єкти формування повною мірою відповідають світовій практиці. Однак, питання залишається у тому, чи є необхідність і можли-

вість введення парламентської опозиції як суб'єкта формування Центральної виборчої комісії. За сучасних умов структури парламентського депутатського корпусу, введення парламентської опозиції в якості такого суб'єкта є неможливим, зважаючи на відсутність належного правового регулювання цього поняття і правового статусу суб'єкта в цілому. Тому застосування цього механізму, що досить дієво функціонує у зарубіжних країнах, неможливе. Натомість вважається допустимим розподілити квоти призначення членів між фракціями політичних партій парламенту.

Окрім цього, можливо застосувати додатково й інший механізм збалансування політичної незалежності Центральної виборчої комісії. Зміна суб'єктів формування ЦВК так чи інакше має відобразитися на строках діяльності цього органу. На сьогодні термін повноважень одного складу Центральної виборчої комісії становить 7 років. Призначення нового складу в цілому або окремих членів Комісії можливе у випадку закінчення конституційного строку повноважень або у разі дострокового припинення повноважень члена Комісії.

Такий порядок формування та термін повноважень основного складу Центральної виборчої комісії за своєю суттю є досить демократичним. Однак, встановлені у законі принципи оновлення її складу у певному розумінні підривають стабільність її діяльності на час «входження на посаду» новопризначених членів. Це також проявляється у відсутності механізму передачі практичного досвіду роботи від старого до нового складу Комісії. Зважаючи при цьому на практику здійснення дострокової зміни складу членів Комісії на початку виборчого процесу, цим самим можна поставити під загрозу якість його проведення.

Подібного роду проблеми поставали і в інших країнах з «молодими» демократичними традиціями. Однак, для вирішення цього питання іноді застосовувалася практика ланцюгової ротації частини складу вищих виборчих органів. У США, наприклад, з 1974 року введено положення про зміну однієї третини складу Федеральної Виборчої Комісії кожні два роки. Така процедура забезпечує стабільність роботи Комісії, оскільки при оновленні складу досвідчені члени Комісії поступово передають свій практичний досвід новопризначеним.

Підвищення політичної стабільності в роботі Центральної виборчої комісії та створення механізму передачі практичного досвіду між її членами можна забезпечити, удосконаливши принципи оновлення складу цього органу і переглянувши строки їхніх повноважень. Першочерговим у цьому є визначення періодичності заміни членів Комісії. З цього приводу пропонується впровадити ланцюгову або покрокову заміну складу Центральної виборчої комісії. Доцільним було б здійснювати заміну у три кроки (етапи). Кожне наступне оновлення вводило б до складу п'ять нових членів. За такої періодичності загальний строк повноважень кожного члена ЦВК становив би 6 років.

Періодичність заміни саме у два роки має забезпечити створення стійкого механізму обміну практичними навичками між членами Комісії. Крім того, склад такого органу не мав би стійких зв'язків з Верховною Радою України одного скликання, що, у свою чергу, могло б запобігти випадкам лобіювання інтересів у

Центральній виборчій комісії. Також, застосувавши поряд із цим зміну суб'єктів формування, можливою стала б гарантія участі більшого кола політичних партій у формуванні Центральної виборчої комісії. Отже, є підстави говорити про теоретичну імовірність застосування подібних механізмів стосовно порядку формування Центральної виборчої комісії в Україні.

Формування вищих виборчих органів у зарубіжних країнах відбувається з урахуванням багатьох факторів. Досвід окремих країн може враховуватися в Україні при проведенні докорінних виборчих реформ. Їх застосування було б правильним тільки з урахуванням складної політичної системи України та обтяженої системи стримувань та противаг. При цьому Центральна виборча комісія має залишитися поза процесами політичної боротьби, а забезпечення для неї цього статусу полягає у процесі формування, який збалансовано представляє політичні партії або повною мірою відмежовує її від впливу політичних організацій.

Література

1. Кодекс належної практики у виборчих справах, ухвалений Венеціанською комісією на 52-й сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 року) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Венеціанської комісії Ради Європи. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-ukr.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-ukr.pdf)
2. Lopez-Pintor, Rafael, Electoral Management Bodies as Institutions of Governance. New York: UNDP, 2000. [Електронний ресурс] / Lopez-Pintor, Rafael // Режим доступу: <http://www.undp.org/governance/docs/Elections-Pub-EMVbook.pdf>
3. Автономов А.С. Избирательная власть / Алексей Станиславович Автономов. – М.: Права человека, 2002. – 88 с.
4. Бузин А.Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Бузин Андрей Юрьевич. – М., 2005. – 166 с.
5. Князев С.Д. Российское избирательное право: [учебник] / Сергей Дмитриевич Князев. – Владивосток: Дальневосточ. гос. ун-т, 2001. – 393 с.
6. Волкова Л.Д. Проблемы правового регулирования организации и деятельности избирательных комиссий по подготовке и про-
7. Богашева Н.В., Ключковський Ю.Б., Колісецька Л.В. Еволюція виборчого законодавства України (1989–2006 роки) – К.: ПЦ «Фоліант», 2006. – 145 с.
8. Стешенко Т.В. Правовий статус, система і організація роботи виборчих комісій: [монографія] / Тетяна Віталіївна Стешенко. – Харків: СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2006. – 208 с.
9. Марцеляк О.В. Выборы народных депутатов Украины: история, теория, практика: [навч. посіб.] / Олег Володимирович Марцеляк. – Харків: Прометей-прес, 2008. – 636 с.
10. Тимошенко Ю.В. Ми не опозиція, ми – альтернатива нинішній владі / Ю.В. Тимошенко // Національна безпека і оборона. – 2002. – №7 (31). – С. 51.
11. Совгиря О.В. Правовий статус парламентської опозиції (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О.В. Совгиря. – Київ, 2005. – 16 с.
12. Совгиря О.В. Правовий статус парламентської опозиції [навч. посіб.] / О.В. Совгиря. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 264 с.

Рішення Європейського суду з прав людини як критерій зовнішньополітичної електоральної легітимації влади на пострадянському просторі

Звернення до Європейського суду з прав людини упродовж останнього десятиріччя стає дедалі популярнішим на пострадянському просторі, країни якого заявили про демократизацію, гуманізацію, формування громадянського суспільства та правової держави. Судова практика Європейського суду завжди була одним із найоб'єктивніших критеріїв оцінки правової та судової системи держави, а довіра до правосуддя в демократичному суспільстві лежить в основі легітимації влади.

Євгенія ЮРІЙЧУК,
кандидат
історичних наук,
докторант кафедри
політології та
державного
управління
Чернівецького
національного
університету

Створений для захисту прав особи, а не для визначення політичної структури держав-учасниць, Європейський суд з прав людини (далі – Європейський суд) спочатку не передбачав розгляд порушення політичних прав. Але з прийняттям Першого протоколу у 1954 році така можливість стала реальною. Ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, яка набула чинності 3 вересня 1953 року [1] (далі – Конвенція), держави входять під юрисдикцію Європейського суду, визнають обов'язковість його рішень і беруть на себе зобов'язання дотримання прав людини, закріплені у Конвенції. Серед них для демократичного розвитку першочергове значення мають стаття 10 «Свобода вираження поглядів», стаття 11 «Свобода зібрань та об'єднання», стаття 3 Першого протоколу «Право на вільні вибори» Конвенції. Протягом останніх десяти років такі звернення почастишали як з боку громадян (індивідуальні), так і з боку юридичних осіб, неурядових організацій, груп осіб (колективні). Оскільки звернення до Європейського суду можливе тільки після вичерпання всіх можливостей розгляду

спору національними судовими інстанціями, аналіз динаміки звернень, суті справ, прийнятих рішень щодо виборчих спорів та їх реалізації державами дає змогу зробити висновок про рівень зовнішньополітичної легітимності новообраних органів і у підсумку – зовнішньополітичний імідж держави.

Нині існує велика кількість індивідуальних і колективних юридичних праць, які стосуються суті права на вільні вибори в міжнародному праві, розгляду справ у Європейському суді [2], серед яких найпоширенішою є праця Філіпа Ліча [3]. Щодо розгляду порушення виборчих прав заслуговують на увагу наукові доробки К. Біндер, Б. Боурінга, М. О'Бойлі, К. Вагнер, Р. О'Коннела, К. Реїд.

Серед досліджень на пострадянському просторі вирізняються публікації таких російських учених, як С.О. Глотов, Л.М. Ентін, С.Ю. Кашкін, В.О. Карташкін, Ю.М. Колосов, П.О. Лаптев, І.І. Лукашук, О.І. Тіунов, Б.Н. Топорнін, В.А. Туманов, і фундаментальні колективні праці російських [4] і молдавських учених [5].

В Україні проблеми захисту прав людини в Європейському суді розробля-

ють М.М. Антонович, Т.О. Анцупова, С.Д. Василенко, І.С. Піляєв, П.М. Рабінович, М.В. Савчин, С. Шевчук [6]. С.Р. Тагієв і М.В. Мазур [7] – одні з небагатьох українських дослідників, які зверталися до проблематики виборчих спорів у Європейському суді та з'ясовували зміст і динаміку розуміння органами, що контролюють виконання положень Конвенції про право на вільні вибори. Проте політологічний аналіз заявленої проблеми поки що не здійснювався. Тому мета пропонованої статті – проаналізувати розгляд Європейським судом з прав людини виборчих спорів на пострадянському просторі в контексті зовнішньополітичної електоральної легітимації влади. Автором поставлено наступні завдання: 1) прослідкувати динаміку звернень до Європейського суду залежно від електоральних циклів і рівня правової культури населення та типу політичної культури; 2) проаналізувати характер порушень основних елементів виборчого та інших, пов'язаних з ним, політичних прав; 3) з'ясувати ставлення урядів, що прагнуть легітимності на міжнародному рівні, до практики Європейського суду як індикатора електоральної легітимації.

Європейський суд є на сьогодні механізмом забезпечення Конвенції як єдиного юридичного моніторингу Ради Європи держав-членів (діяльність Європейської комісії з прав людини припинилася з 1 листопада 1998 року відповідно до Протоколу № 11 Конвенції). Під юридичним моніторингом І.С. Піляєв розуміє «такий контроль, який забезпечується передусім відповідним механізмом судових, юридично обов'язкових для держав рішень» [8]. У вузькому розумінні юридичний моніторинг – це «судово-правовий моніторинг під егідою Ради Європи», тобто моніторинг виконання міжнародно-правових зобов'язань держави, що визначені в ратифікованих нею юридично зобов'язуючих інструментах Ради Європи [9]. Випадки невиконання положень Конвенції стають широковідомими в світі та зумовлюють негативні наслідки для держави-порушниці. В разі встановлення факту порушення Європейським судом з прав людини вони повинні відшкодувати матеріальну і моральну шкоду. Політичні наслідки невиконання рішень суду є небажаними для урядів пострадянських держав, бо в разі застосування негативних санкцій,

аж до виключення з Ради Європи, зовнішньополітичному іміджу країни буде завдано шкоди. Загалом, мета Європейського суду – сформулювати та внести в національну правову систему ті стандарти та вимоги, які є вихідним пунктом правотворчості та законотворчості в громадянському суспільстві та правовій державі. У разі своєчасного виконання рішень Суду та удосконалення пов'язаного з виборами законодавства підвищується політична довіра європейської спільноти до національних органів правосуддя і новообраних органів влади. Механізм зовнішньополітичної електоральної легітимації влади Європейським судом з прав людини наведено у *схемі 1*, але автор свідомо не брала до уваги рішення про неприйняття до розгляду справ, хоча вони теж мають значення для легітимації влади, бо свідчать про рівень правової культури позивачів.

Зазначимо, що більше ніж 93 відсотки рішень суду з моменту його створення в 1959 році були винесені в період між 1998 і 2010 роками [10], тобто після приєднання до Конвенції пострадянських держав. Упродовж останніх років діяльність Суду зосереджена на вивченні складних випадків і спільному розгляді аналогічних справ. 2010 року значна частина винесених Судом рішень стосувалася держав пострадянського простору: Росії (217 рішень – 1 місце), України (109 рішень – 3 місце). У 2011 році Україна посунулася на 4 місце. На тому, що велика кількість розглянутих судом випадків стосується країн Центральної та Східної Європи, акцентує увагу заступник секретаря Європейського суду М. О'Бойлі [11].

Процедура звернення до Європейського суду з прав людини передбачає дотримання чітко визначених критеріїв, напрацьованих багаторічною практикою Європейської комісії та Європейського суду. У разі недотримання хоча б одного із них скаргу не приймають до розгляду по суті. На думку А.В. Деменьової, ці критерії становлять своєрідну систему [12], елементами якої є: 1. Критерій часу (*ratione temporis*) – (оскаржувані факти повинні відбутися після ратифікації Конвенції державою). 2. Критерій місця (*ratione loci*) – місце вчинення правопорушення та відповідальності держави. Оскільки на пострадянському просторі є території з невизначеним статусом (Придністров'я, Нагірний Карабах, Абхазія,

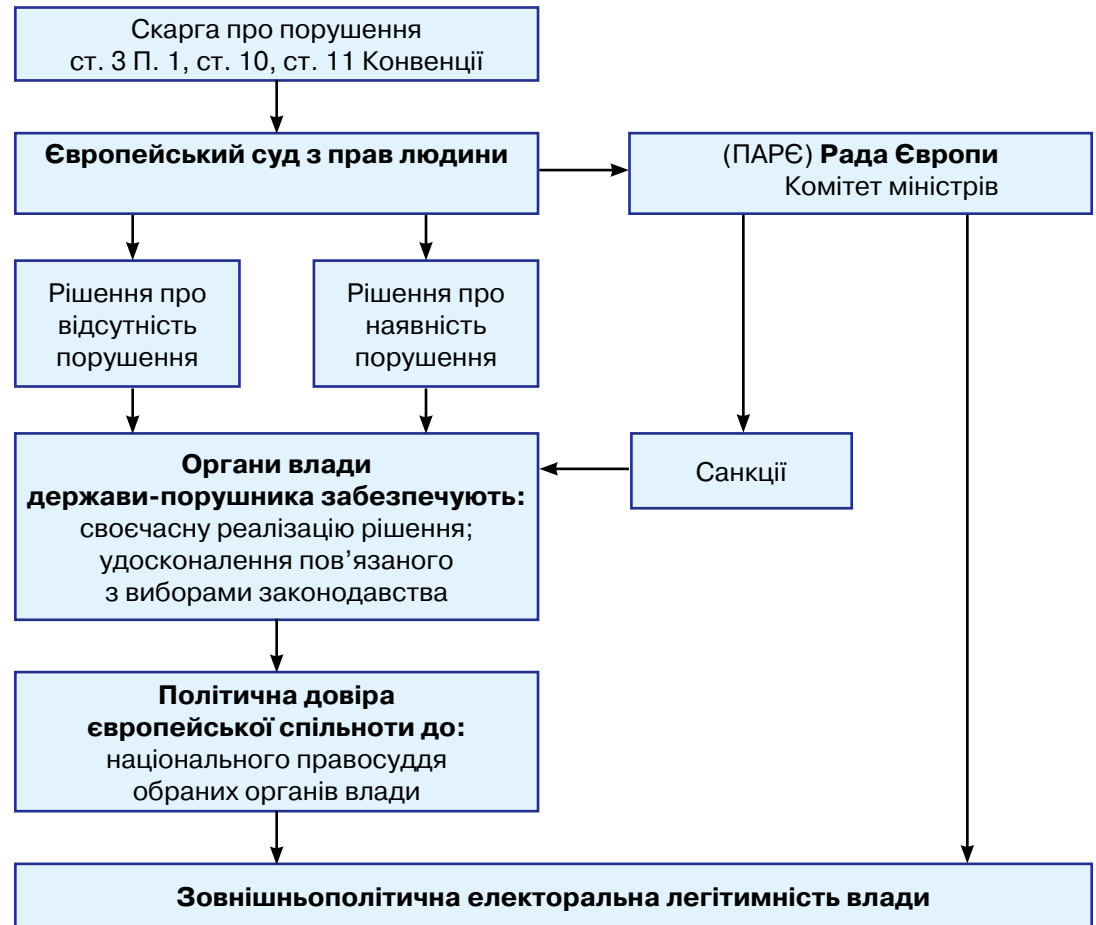


Схема 1. Механізм зовнішньополітичної електоральної легітимації влади Європейським судом з прав людини

Південна Осетія), цей критерій має особливе значення. 3. Критерій особи (*ratione persone*). Позивачем може виступати фізична особа, неурядова організація, група осіб, постраждалих внаслідок правопорушення. Відповідачем – держава, винна у порушенні та незабезпеченні прав і свобод людини і громадянина, за умови ратифікації Конвенції. 4. Обставини справи – факти порушення прав і свобод, визначених у Конвенції. 5. Повне використання засобів внутрішнього правового захисту, проходження касаційної інстанції. 6. Шестимісячний термін – скарга подається не пізніше шести місяців після прийняття національними органами остаточного рішення по справі. 7. Інші критерії прийнятності (стаття 35 Конвенції) – справи, аналогічні розглянутим, чи тим, що перебувають у провадженні, справи необґрунтовані, які являють собою зловживання правом подачі петицій.

З огляду на ці критерії, кількість прийнятих рішень з виборчих спорів значно мен-

ша кількості заявлених до розгляду справ. Але оскільки процедура розгляду триває доволі довго, деякі справи перебувають у провадженні кілька років. Розподіл справ за країнами представлений на *схемі 2*.

Очевидно, лідерами щодо кількості позовних заяв є Азербайджан, Росія, Україна, причому найбільше вони стосуються порушень під час виборів 2005, 2004, 2002 років відповідно. Протягом усього періоду з часу ратифікації Конвенції пострадянськими державами кількість розглянутих справ за виборчими спорами не така вже й велика порівняно із загальним масивом позовів, проте ці прецеденти є по суті найвагомішими. Із виділених М. О'Бойлі п'яти провідних рішень, які встановлюють загальний підхід суду до інтерпретації статті 3 Першого протоколу щодо активного і пасивного виборчого права [14], бачимо, що два з них стосуються порушень у Латвії, державі пострадянського простору. Дослідник указує на дилему, з якою стикається суд

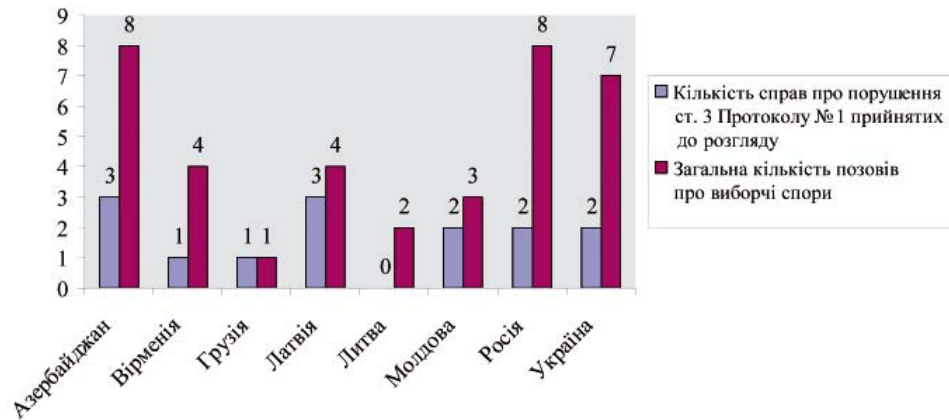


Схема 2. Розгляд виборчих спорів на пострадянському просторі в Європейському суді [13]

при розгляді справ про порушення статті 3 Першого протоколу: «З одного боку, судові рішення захищає виборчі права особи, але, з іншого боку, воно не повинно вийти за межі своєї явної і неявної легітимності та не встановлювати замість людей правила щодо конституційного порядку, який цей народ створює для себе» [15].

Висловлене М. О'Бойлі спостереження відображає два підходи конкуруючих судових філософій: один стосується розвитку демократичних стандартів і зміцнення права голосувати та права бути обраним, ... інший закликає діяти обережно, коли йдеться про дизайн політичних систем демократичних держав» [16], для того щоб максимально врахувати національні традиції та практики, закладені в основі діяльності законодавчих органів.

Право на вільні та справедливі вибори є невід'ємною частиною права на участь у політичному житті і передбачає наявність належної інституційної та політичної основи для його реалізації та захисту. Тлумачення Європейським судом змісту статті 3 Першого протоколу трансформувалося від ідеї інституційного права на проведення вільних виборів до концепції «загального виборчого права», а потім – до поняття суб'єктивних прав участі у виборах: «права голосування» / «вільне вираження думки народу» (Free expression of opinion of people / Vote), «обрання законодавчого органу» (choice of the legislature) та права «балотуватися на виборах до законодавчого органу» (stand for election). К. Вагнер класифікує їх на права «front-end» (інтерфейсні) та «back-end» (фонові). Перші з них пов'язані

із забезпеченням виборчого процесу, а другі «стосуються підбиття підсумків та оголошення результатів, тобто того, що виходить з виборчого процесу, коли голоси були подані» [17]. На нашу думку, таке тлумачення цих прав не зовсім відповідає суті запозичених термінів «front-end» і «back-end», які використовуються для опису програмних інтерфейсів і послуг у стосунку до вихідних користувачів. Проте, автор погоджується з висновком К. Вагнер, що різниця в суті «front-end» та «back-end» прав робить виборчі права «back-end» менше політично привабливими і досяжними для багатьох країн, особливо в разі відсутності міжнародного спостереження за виборами. Але впродовж останнього десятиліття поступово зменшується дисбаланс між міжнародно-правовим забезпеченням двох груп прав і легітимності результату голосування, кінцевої мети виборчого процесу, тобто права виборця мати такий результат виборів, який відображає волю народу. Тим самим це право є «невіддільним від легітимації політичної влади, досягнутої шляхом права на вільні вибори» [18]. На нашу думку, для електоральної легітимації важливе дотримання не тільки права на вільні вибори (стаття 3 Першого протоколу), а й свободи вираження поглядів (стаття 10), свободи зібрань та об'єднання (стаття 11), які здебільшого використовують під час агітаційної кампанії, адже в комплексі вони формують довіру виборців до виборчого процесу, виборчих органів, кандидатів і результатів виборів. Але дотримання саме цих прав контролюється більш ефективно довготривалим спостереженням за виборами.

Загальні дані прийнятих рішень Європейського суду щодо порушень виборчих та інших політичних прав наведені в *таблиці 1*. [19]

Зауважимо, що не всі рішення стосовно статей 10 та 11 стосуються виборчого процесу, але виокремити їх доволі складно, як і навести повний перелік справ, що перебували у розгляді в Європейському суді, бо багато з них було вилучено з реєстру після попереднього розгляду. Скажимо, тільки про порушення статті 10 у справах проти Росії йшлося в 60 випадках, проти України – 30, Молдови – 22, Литви – 14, Азербайджану – 8, Вірменії – 8, Латвії – 7, Естонії – 7. Автором здійснено з-поміж них відбір справ, дотичних до виборчої кампанії, хоча неможливо визначити, якою мірою публікація в ЗМІ про негативні сторони діяльності державного чиновника між електоральними циклами вплине на уподобання його електорату в майбутньому.

Загальновідомо, що стаття 3 Першого протоколу не застосовується щодо виборів до органів, які не беруть участі в законодавчій діяльності як такої, а «лише щодо виборів «законодавчого органу», або, принаймні, однієї з його палат, якщо він має дві або більше. ... При цьому поняття «законодавчий орган» не обов'язково означає тільки парламент, однак, воно повинно бути

виглядано у світлі конституційного ладу держави» [20]. Тобто президентські вибори, вибори до органів місцевого самоврядування і референдуми з важливих питань не потрапляють під поняття виборів до законодавчих органів, незважаючи на «важливість таких виборчих навчань демократії» [21]. У практиці Європейського суду була низка заяв від представників пострадянських держав, визнаних саме з цієї причини в цій частині вимог у подальшому неприйнятними. Серед них – «Черепков проти Росії» [22] (відмова зареєструвати кандидатом на виборах мера Владивостока 1998 року, адміністративного центру Приморського краю Росії на підставі закінчення мандата (з 1993 року)), «Башкаускайте проти Литви» [23] (відмова зареєструвати кандидатом на виборах на посаду президента Литовської Республіки 1997 року через подвійне громадянство), «Горіздра проти Молдови» [24]. Остання, на наш погляд, заслуговує детальнішого аналізу, бо містить суттєві легітимізаційні елементи.

Валентин Горіздра, колишній радник Кишинівської міської ради, оскаржував низку законів 1994 року стосовно призначення місцевих виборів та продовження мандата радників місцевих рад, місцевого публічного управління тощо, які, на його думку, суперечили Конституції та ратифікованим

Таблиця 1
Порушення державами пострадянського простору статей Конвенції, пов'язаних із виборами, в рішеннях Європейського суду (1995–2010)

Країна, проти якої висуно позов	Дата вступу до Ради Європи та підписання Конвенції про права людини	Дата ратифікації Конвенції	Стаття 10	Стаття 11	Протокол № 1, стаття 3
			свобода вираження поглядів	свобода зібрань та об'єднання	право на вільні вибори
Азербайджан	25.01.2001	15.04.2002	3	5	3
Вірменія	25.01.2001	26.04.2002	1	6	1
Грузія	27.04.1999	20.05.1999	1	-	1
Естонія	14.05.1993	16.04.1996	-	-	-
Латвія	10.02.1995	27.06.1997	2	1	3
Литва	14.05.1993	29.06.1995	-	-	-
Молдова	1.07.1995	20.09.1997	17	11	2
Росія	28.02.1996	5.05.1998	22	8	2
Україна	5.11.1995	11.09.1997	6	1	2
		Усього	52	32	14

міжнародним документам і позбавили його вільної реалізації права на участь в управлінні місцевими справами внаслідок незаконно проведених муніципальних виборів 1995 року. Важливо, що Європейський суд констатував вирішення скарги заявника на національному рівні ще в 1997 році, у такий спосіб посиливши авторитет як парламенту Молдови, який приймав закони, так і Кишинівського суду, який приймав рішення, та сприяючи зовнішньополітичній легітиматії влади. Проте у справі «Антоненко проти Росії» [25] справа про вибори до Московської міської Думи на 16 грудня 2001 року була визнана неприйнятною зовсім з інших причин, бо Московська міська Дума є постійно діючим представницьким і законодавчим органом міста Москви. Європейський суд визнав, що право заявника балотуватися на виборах (його реєстрація була скасована на підставі інформації про недостовірні дані в декларації про доходи і використання службового становища як радника голови Дмитровського адміністративного округу в Москві під час агітаційної кампанії) порушене не було, а клопотання відхилене на підставі очевидної необгрунтованості. До речі, ця справа, як і справа «Черепков проти Росії», є прикладом використання технології підміни обраних на вільних виборах органів виконавчими органами чи посадами, які призначаються, що й досі успішно практикується. Але Європейський суд не розглядає політичну складову справ, а тим паче – на місцевих виборах. На думку Європейського суду, «кожна держава має законний інтерес у забезпеченні нормального функціонування власної інституційної системи» [26].

Існування ефективної національної системи розгляду скарг та спорів у виборчому процесі є вагомою підставою довіри електорату до виборів і основою електоральної легітиматії влади. І якщо стосовно Молдови, Росії, Литви, України були прецеденти позитивного вирішення справ на національному рівні, то щодо Азербайджану таких прикладів немає. Констатуємо також, що проти всіх пострадянських держав оскаржують випадки порушення лише пасивного індивідуального та колективного виборчих прав. Про порушення права виборця голосувати йдеться тільки в єдиному випадку, та й то не прийнятому Судом до розгляду.

Загальна картина прийнятих рішень

щодо виборчих спорів у Європейському суді наведена в *таблиці 2* [27]. Але в багатьох випадках ідеться про комплексне порушення прав, передбачених статтями Конвенції, що пов'язані з виборами.

Більшість наведених у таблиці справ стосуються порушень під час парламентських виборів кінця 90-х – початку 2000-х років. Цей факт, як і наявність великої кількості неприйнятих до розгляду справ, можна пояснити певним інформаційним вакуумом пересічних учасників виборчого процесу, оскільки офіційного перекладу Конвенції не було доволі тривалий час у багатьох пострадянських державах, не кажучи вже про доступність національними мовами відомостей систематизації прецедентів Європейського суду, механізму їх використання в судовій практиці та процедури звернення до Суду. Про це йшлося, зокрема, у звіті Уповноваженого з прав людини України [28]. Обмеження розглядуваних порушень в Азербайджані 2005 року пояснюється тим, що після ратифікації Конвенції в цій країні парламентські вибори відбулися тричі, в тому числі і частково повторні (13 травня 2006 року). Останні проходили під пильним наглядом міжнародних структур. Вибори 7 листопада 2010 року ще перебувають під процедурою оскарження в національних судах, а вибори 6 листопада 2005 року відбулися з кричущими порушеннями та є найбільш критиковані. Але фіксуємо приклад звернення до суду і після 2006 року, правда, щодо порушеної свободи зібрань та об'єднання [29]. Перелік фактичних обставин справи Намата Алієва, що балотувався на парламентських виборах 2005 року як кандидат від опозиційного блоку «Азадлиг», члена Партії народного фронту Азербайджану, містить приклади порушень виборчого законодавства в його виборчому окрузі (м. Барда), які зрештою спостерігались по всій країні. Серед них: втручання представників влади у виборчий процес, агітація на користь провладних кандидатів, залякування виборців, переслідування спостерігачів, невключення виборців до списків, багаторазове голосування, вкидання бюлетенів, а основне – нездатність влади ефективно вирішувати скарги стосовно цих порушень. Європейський суд підтвердив відсутність «у діях виборчих комісій і судів ... справжньої турботи про захист права заявника на обрання», висловив сумнів

у можливості апеляційного та Верховного судів Азербайджану змінювати спосіб формування складу виборчих комісій у розпал виборчого процесу, а основне – вказав, що внутрішні засоби правового захисту повинні бути ефективними, щоб запобігти передбачуваному порушенню чи його продовженню [30]. Довільне прийняття рішення

про визнання недійсними результатів парламентських виборів, відсутність турботи про цілісність та ефективність виборчого процесу, неефективність судової влади були також підтверджені у справі Керімової проти Азербайджану [31]. Скарги на подібні порушення містяться і в інших, неприйнятних до розгляду справах. Велика кількість

Таблиця 2

Рішення Європейського суду щодо прийнятих до розгляду справ проти держав пострадянського простору про порушення права на вільні вибори (Протокол № 11, стаття 3)

Країна, проти якої висунено позов	Дата порушення (рік)	Назва справи, дата прийняття рішення	Наявність порушення
Азербайджан	2005	Намаг Алієв проти Азербайджану, 8 квітня 2010 року	Порушення
	2005	Керімова проти Азербайджану, 30 вересня 2010 року	Порушення
	2005	Сеїдзаде проти Азербайджану, 3 грудня 2009 року	Порушення
Вірменія	2003	Саруханян проти Вірменії, 27 травня 2008 року	Порушення
Грузія	2003	Грузинська Робітничка партія проти Грузії, 4 вересня 2007 року	Порушення за однією з трьох вимог
Латвія	2003	Адамсонс проти Латвії, 24 червня 2008 року	Порушення
	2000	Жданокка проти Латвії, 16 березня 2006 року	Порушення
	1999	Подколзіна проти Латвії, 9 квітня 2002 року	Порушення
Литва	2004	Паксас проти Литви, 28 квітня 2011 року	Порушення
Молдова	2008–2009	Тенасе проти Молдови, 27 квітня 2010 року	Порушення
	2008	Тенасе та Кіртоакє проти Молдови, 18 листопада 2008 року	Порушення щодо першого заявника
Росія	2004	Краснов і Скуратов проти Росії, 19 липня 2007 року	Порушення щодо другого заявника
	1999	Російська консервативна партія підприємців та інші проти Росії, 11 січня 2007 року	Порушення
Україна	2002	Мельниченко проти України, 19 жовтня 2004 року	Порушення
	2002	Ковач проти України, 7 лютого 2008 року	Порушення

позовів проти Азербайджану та рішення про наявність порушень статті 3 Першого протоколу, статті 10, статті 11 підтверджує висновки місії спостереження міжнародних організацій про нелегітимність виборів 2005 року.

У Європейському суді оскаржували також випадки післявиборчих репресій щодо опозиції. Показовою є справа Аршам Галстяна проти Вірменії, який під час першого раунду президентських виборів 19 лютого 2003 року діяв як уповноважений помічник основного кандидата від опозиції на виборах, під час другого туру виборів (5 березня) був членом однієї з окружних виборчих комісій. Після виборів його заарештували під час демонстрації в центрі Єревана з нагоди Дня матері. Демонстрація мала політичний характер, бо під час її проведення критикувались дії уряду та процедура проведення президентських виборів [32].

Вагомим делегітимаційним фактором виступає максимальне прагнення влади на всьому пострадянському просторі обмежити або реєстрацію небажаних рейтингових кандидатів від опозиції, або виконання останніми представницьких функцій після виборів. Пов'язані з цим порушення поділяємо на дві групи: перша об'єднує порушення Конвенції, здійснені на легальній основі, тобто вони не суперечать внутрішньому законодавству, але не відповідають духові і суті виборчих прав, до другої групи належать випадки свідомого порушення національних виборчих норм. Так, у країнах Балтії порушення першого виду були зумовлені законодавчо закріпленою державною політикою відмови від тоталітарного минулого та захисту національних інтересів (недостатнє володіння офіційною мовою Латвії для І. Подколзіни [33], колишнє членство та діяльність у комуністичній партії, яка пізніше була визнана неконституційною для Т. Жданоки [34], колишня служба в підпорядкованих КДБ прикордонних силах Радянського Союзу для Я. Адамсона [35]). І навпаки, в Молдові комуністична частина коаліції прагнула обмежити проходження до парламенту євроінтеграційно налаштованих парламентаріїв (подвійне громадянство Молдови та Румунії для А. Тенасе і Д. Кіртоаке [36]. Справа стосувалася запровадження в 2008 році (Закон № 273) заборони молдавським громадянам, які мають подвійне громадянство і не розпочали про-

цедуру відмови від належності до іншого громадянства, ставати парламентаріями після обрання). В Азербайджані влада намагалася обмежити вплив ісламістських лідерів (виконання функцій священика в минулому для М.М. огли Сеїдзаде, А.А. огли Абдулова [37]). У Литві підставою для дискваліфікації в якості кандидата на виборах 2004 року стало усунення з посади в результаті процедури імпичменту колишнього президента Литовської Республіки Р. Паксаса [38]. До речі, це одна з останніх резонансних справ, у якій було оскаржене прийняття литовським парламентом нових виборчих правил, за якими заборонено будь-кому стати депутатом, якщо раніше ця особа була звільнена з посади внаслідок імпичменту.

Ще більш делегітимуючими були порушення іншого виду – недопущення, нехтуючи усіма правовими нормами, як національними, так і міжнародними, до участі у виборах деяких кандидатів. Зокрема, підставою відмови балотуватись на парламентських виборах стала відсутність постійного проживання в Україні для М.І. Мельниченка [39], надання неточної інформації у виборчих програмах щодо статусу та партійної належності для О.В. Краснова та Ю.І. Скуратова, обрання депутата не абсолютною (відповідно до закону), а відносною більшістю внаслідок рішення виборчих органів у ході виборів у справі «Жермал проти Росії». Звернення до суду кандидата в народні депутати України М.М. Ковача було зумовлене рішенням про анулювання результатів голосування на чотирьох виборчих дільницях, де перемагав заявник, на підставі визнання недійсними більше 10 відсотків голосів, а це призвело до перемоги суперника. Такі дії були визнані Європейським судом довільними і розцінені як порушення [40].

Яскравий приклад нехтування законом міститься у справі «Консервативна партія підприємців та інші проти Росії», коли на виборах 1999 року до Державної Думи весь партійний список був дискваліфікований через неправильну інформацію, яку надавали деякі кандидати про доходи та майно (О. Жуков, В. Васильєв). Де-факто рішення суду було скасоване шляхом контрольно-наглядового провадження за заявою державного чиновника, який не був стороною у справі. Саме на це і звернув увагу Європейський суд [41]. Важливо, що

російська влада доволі швидко відреагувала на рішення Суду і вже в квітні 2000 року Конституційний суд Російської Федерації визнав неконституційними деякі положення статті 51 (11) Закону..., яка передбачала відмову або анулювання реєстрації партії у випадку виходу одного з трьох її головних кандидатів. Це приклад того, що «рішення Європейського суду спрямовані не стільки на відновлення порушених прав, скільки на вдосконалення національного законодавства, практики його застосування в діяльності державних органів» [42]. А саме такий підхід сприяє їх легітимізації.

Практика зняття з реєстрації кандидатів на підставі сфальсифікованих відомостей декларації про майно була досить поширеним явищем і на початку 2000-х років у Вірменії, про що свідчить справа Гагіка Саруханяна, єдиного кандидата від виборчого округу № 12 на виборах до Національних Зборів Вірменії 2003 року. Цей політик був позбавлений можливості балотуватися начебто через приховування факту володіння квартирою, що перебувала у спільній власності з п'ятьма іншими членами його родини, відповідно до відомостей Регістру нерухомості, які, як виявилось, суперечили актам на право власності. Європейський суд скептично констатував: «Важко собі уявити, що кандидат у народні депутати буде навмисно приховувати таку інформацію, як невелика частка власності на квартиру, ставлячи у такий спосіб під загрозу свою участь у виборах» [43]. На думку суддів, вимога про подання інформації про майновий стан кандидатів дає змогу виборцям зробити свідомий вибір на підставі майнового стану кандидата та є вагомим чинником для формування думки про кандидата, але «право балотуватися як кандидат на виборах ... є невід'ємною частиною концепції справді демократичної системи, воно було б ілюзорним, якби можна було позбавити цього права довільно, у будь-який момент» [44].

Як прецедент другої групи порушень на особливу увагу заслуговує справа «Грузинська Робітничка партія проти Грузії» [45], яка є єдиною, розглянутою в Європейському суді з виборчих питань щодо Грузії. Оскаржували три факти порушень: 1) впровадження активної системи реєстрації виборців напередодні виборів і вилучення виборців зі списків; 2) зловживання владою пропрезидентською більшістю у виборчих

комісіях всіх рівнів; 3) завершення підрахунку результатів голосування по всій країні без результатів виборів, які проходили в двох районах Автономної Республіки Аджарії (Хуло і Кобулеті) на повторних парламентських виборах 28 березня 2004 року. Якщо перша і друга вимоги були визнані бездоказовими, то остання була визнана такою, що порушує статтю 3 Першого протоколу.

Після різних скарг, поданих про порушення під час голосування, Центральна виборча комісія анулювала результати цих двох районів Постановою від 2 квітня 2004 року і призначила дату нових виборів на 18 квітня 2004 року. Проте в день голосування виборчі дільниці в Хуло і Кобулеті виявилися зачиненими, близько 60000 осіб були позбавлені права голосу. У той же день ЦВК оголосила результати виборів 28 березня: Грузинська Робітничка партія отримала 6,01 відсотка голосів (1498012), що не було достатньо для подолання семивідсоткового порогу та отримання місць у парламенті. Висновок Європейського суду був категоричним: «Після 18 квітня 2004 року Грузія, всупереч її зобов'язанням відповідно до статті 3 Першого протоколу Конвенції, не вчинила жодних подальших дій з метою проведення виборів у згаданих районах ... ЦВК не надала належних та достатніх обґрунтувань своїх рішень, а також не забезпечила адекватних процесуальних заходів захисту від зловживань владою ... прийняла рішення про закінчення загальнодержавних виборів без жодних переконливих виправдань. Виключення цих двох районів із загального виборчого процесу порушило принцип верховенства права та, як результат, позбавило права голосу значну частину населення» [46].

Зауважимо, що, вирішивши у такий спосіб політичну проблему Аджарського сепаратизму, Михайло Саакашвілі як новообраний 4 січня 2004 року президент, у подальшому прагнув забезпечити умови дотримання Конвенції прав і свобод людини. Грузія не фігурує більше в реєстрі справ про порушення не тільки статті 3 Першого протоколу, а й статей 10 і 11 Конвенції. Можна стверджувати, що вона успішно інтегрується в цивілізовану правову систему.

У практиці Європейського суду є приклади справ, які визнані неприйнятними, бо вочевидь не містять порушення статей Конвенції, але які стосуються соціальних і політичних, пов'язаних із виборами, проб-

лем, як-от: неспроможність заплатити виборчу заставу претендентом у кандидати [47], публікація агітаційних матеріалів за 24 години до виборів [48], неподання суддею-кандидатом у відставку [49], вимога зниження виборчого бар'єра для партії [50] тощо.

Як було зазначено вище, у багатьох справах щодо виборів поруч із порушенням статті 3 Першого протоколу трапляється і порушення статей 10 і 11 Конвенції. Право вільно висловлювати свою думку, зафіксоване в статті 10, передбачає свободу дотримуватися власної думки і свободу отримувати та поширювати інформацію та ідеї без будь-якого втручання з боку публічної влади і незалежно від державних кордонів [51]. У виборчому процесі воно найбільше використовується під час агітаційної кампанії, а порушення визначаються за критерієм співмірності мети засобам її досягнення. Особливого значення набуває свобода засобів масової інформації, а право на доступ до урядової інформації є невід'ємним елементом свободи слова серед інших політичних прав у сучасній демократії. До того ж, воно є найрозвиненішою галуззю як у європейському, так і в міжнародному праві та практиці.

Приклади найвідоміших і найпоказовіших справ порушень статті 10 Конвенції пов'язані з президентськими виборами 1999 року в Україні. Вони свідчать про незацікавленість еліти в законній політичній дискусії під час передвиборної кампанії, про що свідчать фактичні обставини справи «Українська прес-група» проти України». 21 серпня 1999 року у газеті «День» була опублікована стаття Тетяни Коробової під назвою «Другий рік для бідних Йориків, або Українська модифікація Лебідя?» та 14 вересня 1999 року – «Про священну корову и воробышка: лидер КПУ как последняя надежда Кучмы», у яких йшлося про передвиборні шанси кандидатів на пост Президента України на виборах у 1999 році Наталії Вітренко (лідера Прогресивної соціалістичної партії України) та Петра Симоненка (лідера Комуністичної партії) та домовленостях, начебто досягнутих між Адміністрацією Президента Леоніда Кучми з цими політиками. Члени парламенту вимагали компенсації матеріальної та моральної шкоди, завданої внаслідок розміщеної в статтях неправдивої інформації. У рішенні Суду було наголошено на нагальній суспільній необхідності діалогу між суперни-

ками в політичній боротьбі та було визнано факт порушення. Але важливим є, згадаємо, загальний висновок щодо українського правосуддя: «Українське право і практика не розрізняють факти й оцінки судження, справедливі коментарі чи твердження, що не піддаються доказуванню/доведенню» [52]. Така підсумкова заувага є вагомим підставою недовіри до судової системи, а також виразним делегітимаційним фактором.

На основі справ, які потрапляють до розгляду в Європейському суді, можна робити висновки і про рівень правової культури та тип політичної культури політиків, які подають бездоказові заяви, використовують прийоми «чорного піару» (називають опонента в прямому ефірі злодієм у період проведення виборів [53]), брудні виборчі технології (поширюють фальсифіковані газети з неправдивою інформацією про смерть кандидата в президенти [54]), фабрикують кримінальні справи проти представників опозиційних партій [55]).

У більшості заяв оскаржують випадки дифамації провладних кандидатів або посадових осіб – майбутніх кандидатів на основі висвітлення випадків корупції, зловживання владою. Так, опублікована у Молдові 16 січня 2004 року в часопису «Інфо» стаття під назвою «Розкіш у Країні бідності» критикувала урядову практику непрозорої закупівлі 42 автомобілів підвищеної комфортності (вартістю понад 7000 євро на загальну суму 1 млн 250 тис. євро) та їх поширення серед губернаторів 32 регіонів Молдови, 31 з яких були комуністами, без публікації інформації в офіційному бюлетені. Автор розцінює цей факт як поширення комуністичної пропаганди президентом Молдови у своїх регіонах. Суд зазначає, що стаття була написана в контексті майбутніх виборів, які й стали політичною причиною для купівлі автомобілів, саме тому автор, журналістка Аліна Ангел, безпосередньо закликала виборців покарати під час виборів можновладців відповідного державного рівня за корупцію [56]. Оскільки втручання в право заявника на свободу вираження поглядів не було «необхідним у демократичному суспільстві», Суд визнав порушення статті 10 Конвенції.

Порушення права на поширення інформації також оскаржував очільник прес-служби Генеральної прокуратури Республіки Молдова М. Гужа [57], який оприлюднив два документи, де йшлося про втручан-

ня Президента М. Вороніна та інших високопосадовців у кримінальний процес розгляду справи, пов'язаної з виборами, та її закриття. Серед звинувачених були і працівники органів внутрішніх справ. Суд виявив порушення статті 10 Конвенції, зокрема права на поширення інформації.

Інша група порушень пов'язана з відмовою органів влади у ліцензуванні ЗМІ, які відмовлялися брати участь у провладній виборчій кампанії. Прикладом є скарга Месропа Мовсесяна [58], голови першої незалежної телекомпанії у Вірменії А1 +, яку за відмову транслювати тільки урядову пропаганду напередодні президентських виборів 1995 року позбавляли ліцензії на мовлення сім разів поспіль за період з травня по грудень 2003 року (після президентських і парламентських виборів), що було розцінене як «втручання» в їх свободу поширювати інформацію та ідеї.

Виокремимо також групу порушень, пов'язаних із фінансуванням агітаційної кампанії парламентських виборів 2003 року в тій же Вірменії, що були виявлені під час довготривалого спостереження організацією «Верховна рада депутатського клубу». Численні порушення були пов'язані з використанням виборчих фондів, що призвело до вільної трансляції деякими телекомпаніями агітаційних матеріалів провладних партій, але ЦВК відмовлялася надати організація-заявнику копії низки пов'язаних з виборами документів. Проте організація-заявник не вичерпала внутрішніх засобів правового захисту і справу не розглядали в суді [59].

Через неможливість застосування статті 3 Першого протоколу щодо місцевих виборів порушення при формуванні органів місцевого самоврядування здебільшого оскаржуються за статтею 10 Конвенції. Такі факти стали предметом розгляду в справі «Філатенко проти Росії», в якій оскаржено акцію дифамації під час агітаційної кампанії щодо заявника після інциденту 15 грудня 1999 року на шоу «Выборы-99» телеканалу «Тува», де обговорювалося питання зірвання прапора Республіки Тува з агітаційної радіомашини на підтримку одного з кандидатів. Суд визнав факт порушення права на вільне висловлення думки [60].

Але все-таки більша кількість справ, за нашими спостереженнями, стосується не виборчого процесу, а критичних матеріалів щодо діяльності новообраних поса-

довців та їх делегітимації. Зокрема, спалах порушень спостерігався щодо журналістів у Росії 2000, 2002 років в Ульяновській, Пензенській областях, Ставропольському краї, Московському регіоні («Тупікін проти Росії», «Грінберг проти Росії», «Захаров проти Росії», «Красуля проти Росії» [61]).

Показовою в аспекті оскарження дифамації одного з кандидатів на посаду сільського примаря є також справа «Софранчі проти Молдови». Вона є прикладом того, що Європейський суд розглядає справи незалежно від рівня правової культури заявників, їх освіти і типу політичної культури, навіть коли в заяві наявний «доц образ», а не критика в політичному контексті. Судом було визнано факт порушення свободи вираження поглядів, оскільки «існування фактів може бути доведено, істинність оціночних суджень не піддається доведенню» [62].

Значної шкоди легітимації влади завдає негативна практика урядів пострадянських держав (окрім Балтії) невиконання рішень Європейського суду. Ірина Бережна, аналізуючи причини цього явища в Україні, вказує на велику кількість позовів (20 тисяч з моменту ратифікації), велику кількість рішень і основне – недосконалу систему їх виконання, що змушує українських громадян роками чекати виплат від держави [63]. Як засіб вирішення проблеми вона згадує вдосконалення Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року, який не має аналогів серед держав-учасниць Конвенції. 15 березня 2011 року були прийняті доповнення до Закону, серед яких у статті 1 міститься положення, що дозволяє державі для врегулювання спору звернутись до Суду з односторонньою декларацією [64]. До прикладу, Європейський суд схвалив умови односторонніх декларацій, поданих урядом Російської Федерації, за 18 заявами (100 заявників) [65]. Ще раніше Кабінет Міністрів України видав постанову № 784 від 31 травня 2006 року «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» і затвердив Положення про Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, що має неабиякий легітимаційний ефект, але за умови успішної реалізації.

Проте не сприятиме легітимації влади законодавче рішення про обмеження пуб-

лікації рішень Європейського суду щодо України лише в газеті «Урядовий кур'єр». Нагадаємо, раніше вони публікувалися і в періодичному органі Верховної Ради – газеті «Голос України». З огляду на необхідність використання судами прецедентів у виборчих спорах і наявну практику, необхідна цілеспрямована інформаційна урядова політика щодо рішень Європейського суду [66]. Вона повинна містити не тільки поширення змісту самих рішень, а також їх пояснення та аналіз на науковому та навчальному рівнях. Підвищення уваги засобів масової інформації до проблеми захисту виборчих прав людини сприятиме підвищенню правосвідомості громадян і формуванню їх активної життєвої позиції та учасниць такого типу політичної культури.

Рішення Європейського суду є важливим інформаційним чинником ставлення Ради Європи до пострадянських країн. На основі його висновків Парламентська Асамблея Ради Європи приймає резолюції, в яких міститься загальна оцінка політики тієї чи іншої держави. Удосконалення національного законодавства забезпечується за рахунок того, що держава звітує перед Радою Європи про заходи, зроблені для усунення в ньому пробілів або недоліків. На основі ж інформації судових рішень про чесність і прозорість виборів, дотримання права на вільні вибори, становище ЗМІ та журналістів у виборчому процесі формується ставлення європейських держав до новообраної влади, тобто створюються засади зовнішньополітичної легітимації. Так, на підставі матеріалів справи Фатуллаєва проти Азербайджану Парламентська Асамблея Ради Європи засудила арешти, залякування, переслідування та погрози фізичної розправи над журналістами [67]. Тобто, якщо держава не вживає ефективних заходів, спрацьовує фактор застосування санкцій [68].

Таким чином, констатуємо, що існування ефективної національної системи розгляду скарг та спорів у виборчому процесі є ваговою підставою довіри електорату до виборів і основою електоральної легітимації влади. Звернення до Європейського суду зумовлені: 1) неефективністю національного правосуддя і неможливістю захистити права людини у виборчому процесі; 2) недосконалістю національного виборчого законодавства; 3) значною кількістю порушень під час виборів як з боку їх організаторів, так і з боку

виборців та кандидатів; 4) недовірою до результатів виборів унаслідок цих порушень.

З моменту ратифікації Конвенції з прав людини звернення до Європейського суду з питань виборчих спорів набуло значного поширення в Азербайджані, Росії, Україні. Причому в Росії здебільшого оскаржують порушення на місцевому, а не федеральному рівні. Відсутність випадків оскарження виборчого процесу проти Естонії свідчить про належне дотримання виборчих процедур і вирішення спорів національними судами. Водночас рішення Європейського суду щодо Латвії, Литви, Грузії про наявність порушень статей Конвенції стали приводом для негайного удосконалення національного законодавства та зовнішньополітичну легітимацію влади.

Найбільше були оскаржені виборчі кампанії кінця 1990-х – першої половини 2000-х років. Саме на той момент припадає і велика кількість неприйнятних до розгляду справ через невідповідність критеріям прийнятності, що є делегітимаційним фактором. Звернень щодо порушення прав проти України після виборчих кампаній 2006, 2007 років наразі не було.

Більшість виборчих порушень на пострадянському просторі стосуються пасивного виборчого права та участі опозиції у виборах, зокрема. Розглядувані у суді порушення за легітимаційним критерієм (політична довіра до виборів та їх результатів) можна розділити на дві основні групи:

1. Непрямі порушення, здійснені в межах правового поля, які потребують належної діяльності національних судів чи удосконалення законодавства. У разі своєчасного усунення недоліків, виявлених під час розгляду в Європейському суді, відбувається підвищення рівня довіри до національної судової системи та результатів виборів загалом;

2. Прямі порушення правових норм (часто в брутальній формі), які свідчать про низький рівень правової культури учасників виборчого процесу, сваволю влади, авторитарні тенденції і як наслідок – зовнішньополітичну делегітимацію органів влади держави внаслідок негативного висновку Європейського суду та погіршення зовнішньополітичного іміджу.

У випадках порушення статті 10 Конвенції більшість заяв оскаржують дифамацію провладних кандидатів, відмову органів влади в ліцензуванні ЗМІ, порушення

правил фінансування агітаційної кампанії.

Для електоральної легітимації влади – як внутрішньополітичної, так і зовнішньополітичної – першочерговим завданням стає своєчасне виконання рішень, цілеспрямована інформаційна політика держави, публікація і

популяризація розглянутих у Європейському суді прецедентів, реалізація їх у національній судовій практиці, а основне – удосконалення виборчого національного законодавства з урахуванням виявлених прогалин відповідно до міжнародних і європейських стандартів.

Література

1. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols No. 11 and 14. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CM=8&DF=27/07/2010&CL=ENG>; Офіційний переклад Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, затверджений Міністерством закордонних справ України 27 січня 2006 року // Офіц. вісн. України. – 1998. – 16 квіт. – № 13; 2006. – 23 серпня – № 32. – С. 270; Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

2. The European Convention on Human Rights / Francis G. Jacobs, Robin C.A. White and Clare Ovey; [this edition written by] Robin C.A. White and Clare Ovey. – 5th ed. – Oxford; New York: Oxford University Press, 2010. – 644 с.; European human rights law: text and materials / Mark W. Janis, Richard S. Kay, Anthony W. Bradley. – 3rd ed. – Oxford; New York: Oxford University Press, 2008. – 957 с.; Theory and practice of the European Convention on Human Rights / editors Pieter van Dijk ... [et al.]; authors Yutaka Arai ... [et al.]. – 4th ed. – Antwerpen; Oxford: Intersentia, 2006. – 1190 с.; Гом'єн Д. Короткий путівник Європейською конвенцією з прав людини / Пер. з англ. Т. Іваненко, О. Павличенка. – Львів: Кальварія, 2000. – 182 с.

3. Leach Philip. Taking a Case to the European Court of Human Rights / Philip Leach; with a foreword by Sir Nicolas Bratza. – 2nd ed. – Oxford; New York: Oxford University Press, 2005. – 794 с.; Обращение в Европейский суд по правам человека: учебное пособие [под общ. ред. Филипа Лича]. – Москва: Мемориал, 2006. – 75 с.

4. Стандарти Європейського суду по правам человека и российская правоприменительная практика: сборник аналитических статей / под ред. М.Р. Воскобитовой. – Москва: Анахарсис, 2005. – 528 с.

5. Codul Conventiei Europene a Drepturilor Omului / Jean-Loup Charrier, Andrei Chiriac; trad. din lb. fr. Andrei Chiriac. – Chisinau: «Balacron» SRL; Paris: LexisNexis Litec, 2008. – 723 с.

6. Антонович М.М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини: теорія і практика / М.М. Антонович. – К.: Видавн. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 384 с.; Анцупова Т.О. Колізії в законодавстві України

щодо виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини / Т.О. Анцупова. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/esp/2010_2/10atospl.pdf; Піляєв І.С. Рада Європи в сучасному євроінтеграційному процесі: Монографія. – К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2003. – 436 с.; Рабінович П. Рішення Європейського суду з прав людини: до характеристики концептуально-методологічних засад їх обґрунтування / П.М. Рабінович // Практика Європейського суду з прав людини: рішення, коментарі. – 1999. – № 1. – С. 358; Савчин М. Вплив Європейського суду з прав людини на стан додержання прав і основоположних свобод людини в Україні / М. Савчин // Юридична газета. – 2006. – № 23 (83). – 21 грудня. – Режим доступу: <http://www.yur-gazeta.com/article/800>; Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції / С. Шевчук. – Вид. 2-е, випр., допов. – К.: Реферат, 2007. – 848 с.

7. Тагієв С.Р., Мазур М.В. Право на вільні вибори в рішеннях Європейського суду з прав людини / С.Р. Тагієв, М.В. Мазур // Верховний Суд України. Інформаційний сервер. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/B97A66E79FBA7C99C22576E80031F65D?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=B97A66E79FBA7C99C22576E80031F65D&Count=500&>

8. Піляєв І.С. Рада Європи в сучасному євроінтеграційному процесі: Монографія. – К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2003. – С. 192.

9. Піляєв І.С. Рада Європи в сучасному євроінтеграційному процесі. – С. 193.

10. The European Court of Human Rights in Facts and Figures. – Available at: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C99DDB86-EB23-4E12-BCDA-D19B63A935AD/0/FAITS_CHIFFRES_EN_JAN2011_VERSION_WEB.pdf

11. O'Boyle Michael. Electoral Disputes and the ECHR: an Overview. Strasbourg, 12 November 2008 CDL-UD(2008)010. – P.1. – Available at: <http://www.riigikohus.ee/vfs/789/Report%20%28O%20Boyle%20-%20EIK%20praktika%29.pdf>

12. Деменова А.В. Европейский суд: панацея от всех бед? / Судебная защита прав граждан в ее наиболее эффективных формах: Материалы научно-практической конференции // Под ред. А.Л. Буркова, издательство Уральского университета, 2003. – С. 35–44. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.sutyajnik.ru/rus/library/sborniki/sud_zaschita.pdf С. 44.

13. Складено за матеріалами офіційного сайту Європейського суду за справами: *Namat Aliyev v. Azerbaijan*, no. 18705/06, 8 April 2010; *Guliyev v. Azerbaijan*, no. 35584/02, 27 May 2004; *Seyidzade v. Azerbaijan*, no. 37700/05, 3 December 2009; *Kerimova v. Azerbaijan*, no. 20799/06, 30 September 2010; *Guliyev v. (no. 2) v. Azerbaijan*, no. 35559/05, 28 May 2009; *Abdulov v. Azerbaijan*, no. 40668/05, 7 July 2009; *Salimov and others v. Azerbaijan*, no. 26287/06, 2 September 2010; *Gambar v. Azerbaijan*, no. 4741/06; 19552/06; 22457/06, 9 December 2010; *Sarukhanyan v. Armenia*, no. 38978/03, 27 May 2008; *Geraguyn Khoruhurd Patgamavorakan Akumb v. Armenia*, no. 11721/04, 14 April 2009; *Davtyan v. Armenia*, no. 22382/05, 19 October 2006; *Amiryan v. Armenia*, no. 18516/05, 15 November 2007; *Adamsons vs. Latvia*, no. 3669/03, 24 June 2008; *Zdanoka v. Latvia [GC]*, no. 58278/00, 6 March 2003; *Podkolzina v. Latvia*, no. 46726/99, 9 April 2002; *Ž. v. Latvia*, no. 14755/03, 26 January 2006; *Paksas v. Lithuania*, no. 34932/04, 6 January 2011; *Bashkaustajte v. Lithuania*, no. 41090/98, 21 October 1998; *Tănase v. Moldova*, no. 7/08, 27 April 2010; *Tănase and Chirtoacă v. Moldova*, no. 7/08, 18 November 2008; *Gorizdra v. Moldova*, no. 53180/9902/0/27002, 02 July 2002; *Russian Conservative Party of Entrepreneurs v. Russia*, no. 55066/00; 55638/00, 11 January 2007; *Krasnov and Skuratov v. Russia*, no. 17864/04; 21396/04, 19 July 2007; *Cherepkov v Russia*, no. 51501/99, 25 January 2000; *Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Zhukov and Vasilyev v. Russia*, nos. 55066/00; 55638/00, 18 March 2004; *Antonenko v. Russia*, no. 42482/02, 23 May 2006; *Rysmuhametov v. Russia*, no. 33220/02, 28 October 2004; *Krasnov and Skuratov v. Russia*, nos. 17864/04 and 21396/04, 19 July 2007; *Krasnov v. Russia*, nos. 17864/04; 21396/04, 23/03/2006; *Brovchenko v. Russia*, no. 1603/02, 01/06/2006; *Sharov v. Russia*, no. 26972/02, 14 April 2009; *Zhermal v. Russia*, no. 60983/00, 15 March 2001; *Melnychenko v. Ukraine*, no. 17707/02, 19 October 2004; *Kovach v. Ukraine*, no. 39424/02, 7 February 2008; *Babenko v. Ukraine*, no. 43476/98, 4 May 1999; *Soproun v. Ukraine*, no. 39402/02, 16 March 2010; *Vitrenko & Others v. Ukraine*, no. 23510/02, 16 December 2008; *Kopaylo v. Ukraine*, no. 17203/02, 3 November 2008; *Druzenko & Others v. Ukraine*, nos. 17674/02, 39081/02, 15 January 2007; *Sukhovetsky v. Ukraine*, no. 13716/02, 28 3 March 2006; *Holovaty v. Ukraine*, no. 43239/98, 16 March 2000. – Available at: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=72670509&skin=hudoc-in-en&action=request>

14. *Matthews v. the United Kingdom [GC]*, no. 24833/94, ECHR 1999-I; *Hirst v. the United Kingdom (no. 2) [GC]*, no. 74025/01, ECHR 2005-IX; *Zdanoka v. Latvia [GC]*, no. 58278/00, ECHR 2006; *Podkolzina v. Latvia*, no. 46726/99, ECHR 2002-II; *Yumak and Sadak v. Turkey [GC]*, no. 10226/03, 8 July 2008.

15. O'Boyle Michael. Electoral Disputes and

the ECHR: an Overview. Strasbourg, 12 November 2008 CDL-UD(2008)010. – P. 8. – Available at: <http://www.riigikohus.ee/vfs/789/Report%20%28O%60Boyle%20-%20EIK%20praktika%29.pdf>

16. O'Boyle Michael. Electoral Disputes and the ECHR: an Overview. Strasbourg, 12 November 2008 CDL-UD(2008)010. – P. 8. – Available at: <http://www.riigikohus.ee/vfs/789/Report%20%28O%60Boyle%20-%20EIK%20praktika%29.pdf>

17. Wagner K.A. Identifying and enforcing «back-end» electoral rights in international human rights law / Katharine A. Wagner. The University of Michigan Law School. Student note. – Available at: <http://students.law.umich.edu/mjil/uploads/articles/v32n1-wagner.pdf>

18. Wagner K.A. Identifying and enforcing «back-end» electoral rights in international human rights law / Katharine A. Wagner. The University of Michigan Law School. Student note. – P. 169, 176. – Available at: <http://students.law.umich.edu/mjil/uploads/articles/v32n1-wagner.pdf>

19. Violation by Article and by Country. – Available at: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E8F73EC8-AF6A-4205-BAF2-F6043F67F651/0/Tableau_de_violations_2009_ENG.pdf; Violation by Article and by Country. – Available at: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/596C7B5C-3FFB-4874-85D8-F12E8F67C136/0/TABLEAU_VIOLATIONS_2010_EN.pdf; Violation by Article and by Country. – Available at: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/2B783BFF-39C9-455C-B7C7-F821056BF32A/0/Tableau_de_violations_19592010_ENG.pdf

20. *Gorizdrav. Moldova*, no. 53180/9902/0/27002, 02 July 2002.

21. O'Boyle Michael. Electoral Disputes and the ECHR: an Overview. Strasbourg, 12 November 2008 CDL-UD(2008)010. – P. 2. – Available at: <http://www.riigikohus.ee/vfs/789/Report%20%28O%60Boyle%20-%20EIK%20praktika%29.pdf>

22. *Cherepkov v Russia*, no. 51501/99, 25 January 2000.

23. *Bashkaustajte v. Lithuania*, no. 41090/98, 21 October 1998.

24. *Gorizdra v. Moldova*, no. 53180/9902/0/27002, 02 July 2002.

25. *Antonenko v. Russia*, no. 42482/02, 23 May 2006.

26. *Sarukhanyan v. Armenia*, no. 38978/03, 27 May 2008.

27. Складено за справами: *Namat Aliyev v. Azerbaijan*, no. 18705/06, 8 April 2010; *Kerimova v. Azerbaijan*, no. 20799/06, 30 September 2010; *Seyidzade v. Azerbaijan*, no. 37700/05 3 December 2009; *Sarukhanyan v. Armenia*, no. 38978/03, 27 May 2008; *The Georgian Labour Party v Georgia*, no. 9103/04, 4 September 2007; *Adamsons v. Latvia*, no. 3669/03, 24 June 2008; *Zdanoka v. Latvia [GC]*, no. 58278/00, 6 March 2003, Bulletin 2006/1 [ECHR-2006-1-003]; *Podkolzina v. Latvia*, no. 46726/99, 9 April 2002, ECHR 2002-II; *Paksas v. Lithuania*, no

- 34932/04, 28 April 2011; Tănase v. Moldova, no. 7/08, 27 April 2010; Tănase and Chirtoacă v. Moldova, no 7/08, 18 November 2008; Krasnov and Skuratov v. Russia, nos 17864/04 and 21396/04, 19 July 2007; Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia, nos. 55066/00 and 55638/00, 11 January 2007; Melnychenko v. Ukraine, no. 17707/02, 19 October 2004, ECHR 2004-X; Kovach v. Ukraine, no. 39424/02, 7 February 2008. – Available at: <http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/portal.asp?sessionId=72670509&skin=hudoc-in-en&action=request>
28. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – Видання друге. – Харків: Консум. 2001. – 464 с. С. 48–49.
29. Ramazanova and Others v. Azerbaijan, no. 18705/06, 8 April 2010.
30. Namat Aliyev v. Azerbaijan, no. 18705/06, 8 April 2010.
31. Kerimova v. Azerbaijan, no. 20799/06, 30 September 2010.
32. Galstyan v. Armenia, no. 26986/03, 15 November 2007.
33. Tanase v. Moldova, no. 7/08, 27 April 2010; Tanase and Chirtoacă v. Moldova, no 7/08, 18 November 2008.
34. Seyidzade v. Azerbaijan, no. 37700/05 3 December 2009.
35. Paksas v. Lithuania, no 34932/04, 28 April 2011.
36. Melnychenko v. Ukraine, no. 17707/02, 19 October 2004.
37. Kovach v. Ukraine, no. 39424/02, 7 February 2008.
38. Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v. Russia, nos. 55066/00 and 55638/00, 11 January 2007.
39. Скакунов П.Ю. Если суд – то Европейский! / П.Ю. Скакунов. Судебная защита прав граждан в ее наиболее эффективных формах: Материалы научно-практической конференции // Под. ред. А.Л. Буркова, издательство Уральского университета, 2003. – С. 33.
- 32-35. [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.sutyajnik.ru/rus/library/sborniki/sud_zaschita.pdf
40. Sarukhanyan v. Armenia, no. 38978/03, 27 May 2008.
41. Podkolzina v. Latvia, no. 46726/99, 9 April 2002.
42. The Georgian Labour Party v Georgia, no 9103/04, 4 September 2007.
43. The Georgian Labour Party v Georgia, no 9103/04, 4 September 2007.
44. Sukhovetsky v. Ukraine, 28 March 2006, 2006-VI, 44 EHRR 1185.
45. Kumok v. Ukraine, no. 39146/02, 6 May 2008.
46. Brike v. Latvia (dec.), no. 47135/99, 29 June 2000.
47. Partija «Jaunie Demokrati» and Partija «Musu Zeme» v. Latvia, no 10547/07; no 34049/07, 29 November 2007.
48. Иващенко С. Право на свободу выражения мнения. Практика Европейского суда по правам человека – статья 10 Конвенции / Светлана Иващенко // Юридическая практика. – Режим доступа: www.pravo.ua/article.php?id=10003467
49. Ukrainian Media Group v. Ukraine, no. 72713/01, 29 March 2005.
50. Vitrenko and others v. Ukraine, no. 23510/02, 16 December 2008.
51. Salov v. Ukraine, no. 65518/01, 27 April 2004.
52. Latif Guliyev and Cerulla Ramazanov v. Azerbaijan, no. 34553/02, 14 February 2006.
53. Timpul Info-Magazin and Anghel v. Moldova, no. 42864/05, 27 November 2007.
54. Guja v. Moldova, no. 14277/04, 12 February 2008.
55. Meltex Ltd and Mesrop Movsesyan v. Armenia, no. 32283/04, 17 June 2008.
56. Geraguyn Khorhurd Patgamavorakan Akumb v. Armenia, no. 11721/04, 14 April 2009.
57. Filatenko v. Russia, no. 73219/01, 3 June 2004.
58. Tupikin v. Russia, no. 2283/02, 2 September 2004; Isaak Grinberg v. Russia, no. 23472/03, 28 October 2004; Zakharov v. Russia, no. 14881/03, 9 December 2004; Krasulya v. against Russia, no. 12365/03, 9 December 2004; Dyuldin and Kislov v. Russia, no. 25968/02, 13 May 2004.
59. Sofranschi v. Moldova, no. 34690/05, 30 November 2010.
60. Бережна І. Чому українці шукають правосуддя у Європі? / Ірина Бережна. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.for-ua.com/authornews/2010/11/15/070309.html>
61. Про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»: проект Закону України від 29 квітня 2010 року № 6358. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37624
62. Тагієв С.Р. і Мазур М.В. наводять приклад використання під час виборів народних депутатів України в 2002 року Апеляційним судом Миколаївської області прецеденту Європейського суду у справі «Матге Моан і Клерфейт проти Бельгії» при розгляді цивільної справи за скаргою Кафтана О.О. на постанову окружної виборчої комісії про відмову в реєстрації кандидатом у народні депутати України.
63. Doc. 12270. 31 May 2010. The functioning of democratic institutions in Azerbaijan. Report 1. Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee). Co-rapporteurs: Mr Andres HERKEL, Estonia, Group of the European People's Party, and Mr Joseph DEBONO GRECH, Malta, Socialist Group. – Available at: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12270.htm>.

До питання про сутність і значення адміністративно-територіального устрою держави

Віталій КОРШУН,
начальник відділу
правового
забезпечення
грошово-
кредитної політики
та валютного
регулювання
юридичного
департаменту
Національного
банку України

Адміністративно-територіальний устрій держави є інструментом комплексного політичного, економічного і соціального розвитку будь-якої країни, а тому не випадково отримав конституційне закріплення. Важливу роль він відіграє, зокрема, щодо організації і проведення виборів.

Питанню визначення адміністративно-територіального устрою держави значна увага приділялась радянськими вченими. Найповнішим повним видається визначення, запропоноване М.А. Шафіром: «Адміністративно-територіальний устрій – це обумовлений завданнями і функціями держави і проведений з урахуванням природно-історичних, економічних, національних та інших принципів поділ території країни на внутрішньоузгоджені складові, відповідно до яких будується система місцевих та інших державних органів і громадських організацій на місцях з метою забезпечення комплексного економічного і соціального розвитку території та ефективності діяльності державного апарату» [2].

В юридичній літературі висловлювалися і висловлюються різні думки стосовно терміна «адміністративно-територіальний устрій». Зокрема, серед учених немає однастайності щодо співвідношення термінів «адміністративно-територіальний устрій» та «адміністративно-територіальний поділ». Так, О.О. Миронов вважав, що ці терміни є тотожними, інші вчені поділяли точку зору про їх розмежування, оскільки вони мають свої особливості, хоча часто вживаються як однопорядкові [3]. На нашу думку, поняття адміністративно-територіального устрою є порівняно ширшим.

Адміністративно-територіальний устрій держави – це сукупність відповідних територіальних одиниць, в межах яких функціонує система органів державної влади. Тобто, це внутрішньоузгоджене об'єднання адміністративно-територіальних одиниць, в результаті якого забезпечується необхідна організаційна єдність, створюється певна система адміністративно-територіального устрою, де

кожна адміністративно-територіальна одиниця охоплює певний територіальний колектив (громаду), інтереси якого представляють відповідні органи місцевого самоврядування.

Ще за радянських часів деякі вчені пропонували замінити термін «адміністративно-територіальний устрій (поділ)» на інший – «політико-територіальний устрій» – у зв'язку з тим, що він нібито застарів і не відповідає територіальному поділу країни, а термін «адміністративно-територіальні одиниці» замінити на термін «територіальні колективи» або «місцеві територіальні спільноти» [2].

На наш погляд, проблема територіальних громад (колективів) пов'язана не тільки з адміністративно-територіальним устроєм держави, а й з різними аспектами територіальної організації суспільства, тому існують вагомі підстави для подальшого наукового дослідження (наукової розробки) цієї проблеми. При цьому необхідно здійснити більш повне конституційне регулювання статусу територіальних громад не лише стосовно міст та інших населених пунктів, а й відповідно визначити статус районів і областей. Можливо, треба встановити, що лише міські, сільські та селищні громади і об'єднання таких громад є колективами із самостійною відповідальністю, в яких громадяни працюють і на цьому ґрунті формують свої суспільні відносини. Звідси статус імовірних громад в областях і районах матиме «вторинний» характер.

Відомо, що в основу адміністративно-територіального устрою нашої держави покладено принцип, який, зокрема, поєднує централізацію і децентралізацію у здійсненні державної влади (стаття 132 Конституції України). Цей принцип передбачає, з одного боку, однаковість побудови всього державного апарату, з іншого – децентралізацію деяких оперативних управлінських функцій у поєднанні з місцевою ініціативою і самоврядуванням, і направлений він на формування належного співвідношення між «центром» і «місцями», оптимального балансу їх інтересів. Зазначений принцип дає змогу побудувати так звані

міжтериторіальні зв'язки таким чином, щоб забезпечити відносну самостійність кожної адміністративно-територіальної одиниці з урахуванням місцевих особливостей.

Адміністративно-територіальний устрій держави є внутрішньоузгодженим об'єднанням адміністративно-територіальних одиниць, а не їх конгломератом, яке має забезпечувати необхідну організаційну єдність і впорядкування відповідної структури держави. Значення адміністративно-територіального устрою засвідчується тією роллю, яку він відіграє щодо різних сторін суспільно-політичного життя.

По-перше, адміністративно-територіальний устрій держави має суттєве значення для здійснення громадянами їх конституційних прав і свобод, адже він тісно пов'язаний з правовим становищем особи, покликаний створювати сприятливі умови для задоволення матеріальних, культурних та інших потреб населення.

Створення реальних можливостей для здійснення громадянами своїх прав і свобод потребує наявності таких меж адміністративно-територіальних одиниць, які б сприяли розвитку демократії, підвищенню політичної активності громадян. Виходячи з існуючого тісного зв'язку між правовим становищем особи й адміністративно-територіальним устроєм держави, для належного вирішення питань щодо реформування останнього обов'язковою умовою є врахування думки населення.

По-друге, роль адміністративно-територіального устрою держави засвідчується його тісним зв'язком з місцевим самоврядуванням, оскільки він, по суті, є організаційно-правовою і соціально-економічною основою для системи місцевого самоврядування. Зауважимо, що відповідно до статті 140 Конституції України та статей 2, 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» кожний з органів місцевого самоврядування створюється в адміністративно-територіальній одиниці відповідного рівня.

Водночас, існує інша, недостатньо обґрунтована, думка стосовно оцінки адміністративно-територіального устрою держави, яка полягає в тому, що цей устрій розглядається виключно як просторова межа компетенції органів місцевого самоврядування, і тому може штучно «підганятися» під відповідну систему. Тобто, в такому разі не органи місцевого самоврядування утворю-

ватимуться з урахуванням адміністративно-територіального устрою, а навпаки.

Важливим є те, що адміністративно-територіальний устрій держави є об'єктивною соціально-економічною основою для організації і діяльності органів місцевого самоврядування, має нерозривний зв'язок з потребами економічного розвитку і складається в результаті врахування економічних, географічних, історичних, демографічних та інших умов.

У свою чергу, між системою адміністративно-територіального устрою держави і системою місцевого самоврядування нерідко існують відмінності, які викликані об'єктивними умовами, пов'язаними з відмінностями у розмірах території, чисельності населення, умовами його розселення, а також іншими особливостями. За приклад можна навести місто Київ, у межах якого, крім міської ради та, раніше, районних у місті рад, існують сільські ради, які не мають «своїх» районних рад.

По-третє, адміністративно-територіальний устрій держави має значення для здійснення управління окремими сферами суспільного життя, а також галузями економіки, науки, освіти, культури, об'єкти яких розташовані на відповідній території. Але територіальний принцип управління не завжди може забезпечувати необхідну спеціалізацію, і тому галузевий принцип не повинен ігноруватися. Іншими словами, має формуватися така система управління, яка поєднуватиме галузеве управління з його територіальним аспектом, інтереси централізованих галузей – з об'єктивними інтересами на рівні адміністративно-територіальних одиниць.

По-четверте, адміністративно-територіальний устрій держави є основою для функціонування низових ланок структури об'єднань громадян. Проте це не свідчить, що їх структура має копіювати систему адміністративно-територіального устрою. Навпаки, за необхідністю враховується специфіка того чи іншого об'єднання громадян. Наприклад, профспілка може поєднувати в своїй структурі як територіальний, так і галузевий принцип утворення, і навіть існують міжгалузеві територіальні профспілкові організації для координації всіх профспілкових організацій на певній території.

Розкриваючи поняття адміністративно-територіального устрою держави, необхідно з'ясувати його співвідношення з понят-

тям територіальної організації держави. В радянській науці поняття територіальної організації вживалося в двох значеннях. З одного боку, воно означало державну організацію суспільства, побудовану за територіальним принципом, а з іншого, – певний порядок устрою частин, на які поділяється державна територія, створення виборчих, судових та інших округів тощо.

Територіальна організація держави зводиться не лише до поділу території на області, райони, населені пункти, тобто виключно лише до адміністративно-територіального устрою, зачіпає не лише сферу державно-правових відносин. Вона має більш широкий характер, передбачає наявність територіальних одиниць, різних за своїм призначенням, між якими існують певні відносини. Хоча між територіальною організацією держави і організацією політичної влади існує тісний зв'язок, це не може бути підставою для її отожднення.

Територіальна організація держави не рівнозначна територіальній структурі держави (хоча деякою мірою їй відповідає). Водночас, територіальна структура держави зводиться не лише до організації її апарату, а також є основою для здійснення громадянами своїх прав і свобод, побудови політичних партій і громадських організацій. Характер територіальної організації визначається роллю держави у соціально-культурному житті.

Територіальна організація держави включає економічну організацію державної території, яка являє собою сукупність так званих економічних регіонів, що складаються об'єктивно і слугують територіальному плануванню та координації економічної (господарської) діяльності областей, котрі входять до їх складу. Такий об'єктивний характер виникнення і розвитку економічних регіонів вимагає всебічного дослідження їх дійсних меж і тенденцій розвитку, обліку їх особливостей у процесі встановлення необхідного співвідношення між економічним районуванням і адміністративно-територіальним устроєм держави.

З особливою повнотою територіальна організація проявляється в системі адміністративно-територіального устрою держави. За змістом положень конституцій, присвячених територіальній організації держави, встановлюється відповідна форма державного устрою. Зокрема, унітарну форму засвідчують положення, які визначають адміністративно-територіальний устрій держави, і жодна з виокремлених частин її території – адміністративно-територіальних одиниць – не має статусу державного утворення.

Розбудова сучасної Української держави неминуче вимагає удосконалення її територіальної організації, сутність і розвиток якої визначаються об'єктивними потребами економічного розвитку. Більш чітко проявляється закономірність формування територіальних одиниць, яке б забезпечувало комплексний розвиток регіонів і спеціалізацію їх господарств, а також подальше вирівнювання рівня розвитку різних регіонів країни. А це вимагає удосконалення меж адміністративно-територіальних одиниць, приведення їх у відповідність до сучасних економічних показників, урахування перспектив подальшої розбудови держави.

Розвиток адміністративно-територіального устрою держави, на відміну від безперервного розвитку продуктивних сил, має дискретний характер, що породжує протиріччя між ростом продуктивних сил і відносною консервативністю адміністративно-територіальних меж. Тому межі економічних регіонів не завжди можуть співпадати з адміністративними межами, і виявлятиметься їх розбіжність з адміністративно-територіальним устроєм держави.

Таке протиріччя неможливо ліквідувати шляхом разових заходів, спрямованих на зміну меж окремих адміністративно-територіальних одиниць або утворення нових відповідних одиниць. Це можна здійснити лише шляхом перетворень в адміністративно-територіальному устрої держави в напрямі його поєднання з економічним районуванням з урахуванням потреб і умов економічного розвитку країни.

Література

1. Шафир М.А. Административно-территориальное устройство советского государства. – М., 1983. – С. 19.
2. Миронов О.О. Административно-территориальные единицы – субъекты советского конституционного права. – В кн.: Проблемы конституционного права. Саратов, 1969. – С. 48; Витрук Н.В., Юзьков Л.П. Рец. на кн.: Ржевский В.А. Территориальная организация Советского государства. – Правоведение. 1967, № 5. – С. 131.
3. Страшун Б.А. Территориальный коллектив в политической системе социализма. – В кн.: Проблемы государства и права. М., 1974, вып. 9. – С. 36–37; Ильинский И.П. Политическая организация социалистического общества. М., 1976. – С. 182–185.

РОЗ'ЯСНЕННЯ

щодо використання інформації з Державного реєстру виборців при забезпеченні доступу до публічної інформації відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»

Правові та організаційні засади ведення єдиного Державного реєстру виборців (далі – Реєстр) в Україні встановлено Законом України «Про Державний реєстр виборців» (далі – Закон).

Статтею 3 Закону основною засадою ведення Реєстру визначено його захищеність, що означає 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.

Згідно з частиною першою статті 11 Закону розпорядник Реєстру, органи ведення Реєстру у взаємодії з Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України при веденні Реєстру забезпечують захист Реєстру, у тому числі захист цілісності бази даних Реєстру, його апаратного та програмного забезпечення, достовірності даних Реєстру, захист Реєстру від несанкціонованого доступу, незаконного використання, незаконного копіювання, спотворення, знищення даних Реєстру, безпеку персональних даних виборців відповідно до Закону та Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», міжнародних договорів у сфері захисту інформації, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Частиною першою статті 5 Закону передбачено, що до Реєстру заносяться та в базі даних Реєстру зберігаються встановлені Законом відомості про виборця (персональні дані) таких видів:

- 1) ідентифікаційні персональні дані виборця;
- 2) персональні дані, які визначають місце та умови голосування виборця;
- 3) службові персональні дані.

Таким чином, відповідно до Закону персональні дані громадян України, які зберігаються в базі даних Реєстру, є об'єктом захисту створеної комплексної системи захисту інформації в автоматизованій інформаційно-телекомунікаційній системі Реєстру.

Згідно зі статтею 5 Закону України «Про захист персональних даних» персональні дані, які обробляються в базах персональних даних, є об'єктами захисту. При цьому персональні дані, крім знеособлених персональних даних, за режимом доступу є інформацією з обмеженим доступом.

Крім того, при розгляді розпорядниками інформації (органами, що утворили органи ведення Реєстру) запитів на інформацію слід враховувати, що орган ведення Реєстру має доступ до персональних даних Реєстру лише з метою виконання дій щодо ведення Реєстру. Так, згідно з частиною першою статті 15 Закону орган ведення Реєстру має доступ до персональних даних Реєстру в обсязі та порядку, що встановлені розпорядником Реєстру. При цьому доступ до бази даних Реєстру надається органам ведення Реєстру виключно з метою забезпечення ведення Реєстру відповідно до Закону та рішень Центральної виборчої комісії (пункт 3 Порядку доступу органів ведення Державного реєстру виборців до бази даних Державного реєстру виборців, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 15 жовтня 2009 року № 154).

Відповідно до частини другої статті 10 Закону України «Про доступ до публічної інформації» обсяг інформації про особу, що збирається, зберігається і використовується розпорядниками інформації, має бути максимально обмеженим і використовуватися лише з метою та у спосіб, визначений законом.

Забезпечення публічного характеру Реєстру може допускати загальну доступність персональних даних виборців лише в обсязі та у спосіб, встановлені Законом та необхідні для дотримання прав людини, гарантованих Конституцією України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (частини перша, друга статті 12 Закону).

Частиною другою статті 2 Закону визначено, що база даних Реєстру, будь-яка її частина, копія бази даних або її частини, персональні дані виборців, що містяться у базі даних Реєстру, можуть використовуватися лише для цілей, передбачених статтею 26 Закону, яка містить вичерпний перелік таких цілей. При цьому частиною п'ятою зазначеної статті встановлено, що використання персональних даних Реєстру для цілей, не передбачених статтею 26 Закону, можливе виключно за рішенням суду.

Порядок використання статистичної інформації Реєстру визначається статтею 30 Закону. Зокрема, згідно з частиною п'ятою вказаної статті відомості про кількість виборців у межах районів, міст обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення, районів у містах, Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а також у закордонному виборчому окрузі станом на останній день попереднього місяця розміщуються щомісяця на офіційному сайті Центральної виборчої комісії. Такі відомості зберігаються у вільному доступі на офіційному сайті Центральної виборчої комісії протягом трьох місяців.

Враховуючи частину другу статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, персональні дані Реєстру можуть використовуватися виключно з метою та у спосіб, встановлені Законом України «Про Державний реєстр виборців».

Зважаючи на викладене, інформація, яка зберігається в базі даних Реєстру, у розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації» не знаходиться у володінні органів, що утворили відповідні органи ведення Реєстру.

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених вказаним Законом.

Отже, при розгляді запитів на інформацію стосовно інформації, яка може бути отримана шляхом узагальнення, аналітичної обробки даних Реєстру або потребує створення в інший спосіб із використанням відомостей Реєстру, необхідно враховувати, що підготовка такої інформації, включаючи статистичну, потребує виконання спеціальних дій, спрямованих на її створення, які не передбачені Законом України «Про Державний реєстр виборців».

Розпорядник Реєстру, органи, що утворили відповідні органи ведення Реєстру та регіональні органи адміністрування Реєстру, не є розпорядниками інформації за запитами на інформацію стосовно інформації, яка може бути отримана шляхом узагальнення, аналітичної обробки даних Реєстру або потребує створення в інший спосіб із використанням відомостей Реєстру.

До уваги читачів. Перше речення абзацу третього статті під назвою «Государственный реестр избирателей – прогресс в качестве списков избирателей», опублікованої у «Віснику Центральної виборчої комісії» № 1 (20), квітень 2011 року, правильно читати так: «Сегодня в базе данных Реестра зафиксировано 36 млн 974 тыс. записей об избирателях».