

## Михайло ОХЕНДОВСЬКИЙ: «Усе в нашій роботі нормально. ЦВК в нинішньому складі легітимна і діє абсолютно законно»



*Нещодавно Голова Центральної виборчої комісії дав розлоге інтерв'ю в ефірі програми «Постфактум». Відповідаючи на запитання журналістів, він поділився своїми міркуваннями щодо низки нагальних питань соціально-політичного життя країни, розповів про клопоти і здобутки на посаді очільника головного виборчого органу держави і дещо пролив світло на майбутні плани та задуми. Як людина небайдужа і фахова, пропрацювавши у царині організації виборів на загальнодержавному рівні більше десятка років, Михайло Охендовський реально оцінює нинішню ситуацію і відверто висловлює свої думки, які співзвучні з думками його колег.*

– *Михайле Володимировичу, чи не втомилися ви працювати на посаді Голови ЦВК?*

– І так, і ні. З одного боку, 12 років у складі Комісії – це досить багато і, напевно, третій рік на посаді Голови Комісії також чимало. Звісно, відчувається певна психологічна втома, тож думки про те, що варто було давно змінити роботу, приходять досить часто. З іншого боку, є ще деякі ідеї, які хотілося б реалізувати.

– *Ви можете пояснити постійне бажання*

*народних депутатів позбавити вас посади, причому не тільки вас. Ідеться про те, що у 12 з 15 членів Комісії закінчився термін повноважень.*

– За деякий час до дванадцяти може приєднаться і тринадцятий, якщо питання не буде вирішене в цьому році. А щодо бажання народних депутатів позбавити нас повноважень, то й вони не однакові в цьому питанні. По-моєму, більшість депутатів, які мають дійсно державницький підхід, прекрасно розуміють, що ЦВК в нинішньому

складі легітимна і діє абсолютно законно. А заклики окремих сил негайно змінити склад Комісії, з одного боку, зрозумілі, а з іншого, на мій погляд, на жаль, вони не завжди пояснюються намаганням зробити краще для держави, а швидше бажанням делегувати свого представника до складу ЦВК. От і все.

– *Ті, хто наполягає на незаконності вашого перебування на посаді, апелюють до того, що термін повноважень ЦВК – 7 років, і сплинув він іще в 2014.*

– Не секрет, що серед наших політиків є досить велика кількість маніпуляторів, тобто людей, які залежно від мети своєї участі в тій чи іншій дискусії, вихоплюють окремі аргументи, ігноруючи при цьому інші незаперечні факти.

Дійсно, відповідно до Закону «Про Центральну виборчу комісію» термін повноважень члена Комісії становить 7 років, але правда ж і те, що не членами ЦВК у квітні 2014 року, якщо мені не зраджує пам'ять, у цей закон були внесені зміни, які передбачають, що повноваження члена ЦВК припиняються тільки після його звільнення Верховною Радою. Тому юридично ситуація виглядає досить просто, хоча, можливо, й дещо казуїстично. Семирічний термін, на який було призначено 12 членів чинного складу ЦВК, вже закінчився, але їхні повноваження досі в законний спосіб не припинені. Отже, жодної альтернативи, окрім як продовжувати виконувати свої обов'язки: брати участь у прийнятті тих рішень, які законом віднесені до компетенції Центральної виборчої комісії, у нас просто немає.

– *Верховна Рада може якось сама вирішити долю складу ЦВК чи обов'язкова участь Президента?*

– Відповідно до Конституції України та Закону «Про ЦВК» члени Комісії призначаються і звільняються з посади Верховною Радою за поданням Президента України.

У ЗМІ не раз доводилося зустрічати повідомлення, що нібито 226 голосів для звільнення дванадцяти членів Комісії в Раді є, а такої ж кількості голосів для призначення хоча б одного замість цих дванадцяти поки немає. Думаю, що все це недолугі спекуляції, в яких я не хотів би брати жодної участі. І все-таки сподіваюся, що найближчим часом у Верховній Раді сформується якесь бачення щодо заміни членів ЦВК і призначення нових членів замість тих людей, термін повноважень яких

вже закінчився.

– *Чому, на вашу думку, Президент не вносить відповідні подання?*

– Я б утримався від оцінок дій Президента.

– *Добре. Але хоча ви й не хочете брати участі у спекуляціях, та я повинен все ж поставити незручне запитання. Адже подекуть, що Охендовський буцімто близький до Президента. Що Президент йому дарує нагороди, наприклад, орден Ярослава Мудрого 5 ступеня. А ЦВК робить усе можливе для того, щоб партія Президента за результатами місцевих виборів вирвалася вперед. Ці всі балачки, імовірно, не мають фактичних підстав, але, як-то кажуть, ложки знайшли, а неприємні враження залишилися. У такий спосіб формується думка, що ЦВК підконтрольна Президентові, і якщо Президент не вносить нових кандидатур до Верховної Ради, значить йому це навіщо потрібно.*

– Бачите, я поки що державний службовець, і принаймні ним буду, поки не набере чинності нова редакція Закону про держслужбу. Тому хотів би висловити свій протест передусім з приводу того, що «Президент роздає ордени». Президент є главою Української держави і приймає рішення про нагородження тих чи інших осіб державними нагородами. Я не вважаю, що в принципі правильно ставити питання про те, що він їх комусь дарує.

Якщо рішення свого часу було прийняте, то, ймовірно, існують певні заслуги певної особи перед державою, за які держава вважала за потрібне нагородити її тією чи іншою нагородою. Рішення про вибір форми нагороди, якою були відзначені заслуги людини – це рішення Глави держави. Слово «дарунок» тут, мені здається, абсолютно недоречне.

А що стосується можливості для Голови Комісії або будь-якого іншого члена Комісії маніпулювати результатами виборів на користь тієї чи іншої політичної сили, то тут існує вкореніла ілюзія, що ЦВК може впливати на результати виборів. Насправді цілком очевидно, і за 13 років роботи можу підписатися під кожним своїм словом, результати виборів робляться на виборчих дільницях. Вони не формуються в ЦВК. Ми лише встановлюємо результати на загальнонаціональному рівні на підставі протоколів ОВК. Щодо місцевих виборів, то тут функції ЦВК вкрай обмежені, оскільки результати кожного виду місцевих виборів, а це – десятки тисяч одно-

часних виборчих процесів, то ці результати встановлюються ТВК без будь-якого втручання ЦВК.

**– У такому разі, чому постійно точиться боротьба за ЦВК, за те, хто буде її головою, хто увійде до її складу, якщо ви кажете, що повноваження ваші досить обмежені?**

– Мені здається, що насправді треба говорити не про боротьбу за ЦВК, і тим паче не про те, хто буде її головою. Насправді суперечки, які точаться в інформаційному просторі навколо ЦВК, мене давно переконали в тому, що в Україні триває досить давно розпочата кампанія з системної дискредитації органу, який по суті є органом адміністрування виборів. Така постійна компрометація є метою окремих політичних сил і деяких підконтрольних їм ЗМІ, а також непорядних журналістів. На жаль, це теж є незаперечним фактом, на мій погляд. Усі ці дії спрямовані на те, щоб знеславити державний орган, який називається «Центральна виборча комісія».

**– Михайле Володимировичу, скажіть, будь ласка, в ЦВК не було дискусій з приводу законності позбавлення мандатів Єгора Фірсова та Миколи Томенка?**

– Було б дивним, якби ЦВК в ході своїх засідань ще й проводила дискусію щодо рішень про припинення повноважень народних депутатів, які приймаються не самою Комісією. Ви ж самі добре знаєте, що не ми приймаємо рішення про дострокове припинення повноважень того чи іншого депутата. Тому рішення того суб'єкта, який наділений відповідними повноваженнями, а в цьому разі – з'їзду БПП, звісно, не обговорювалося. Воно приймається як основа, як і повинно прийматися будь-яким правозастосовним органом, до числа яких належить і ЦВК.

**– На вашу думку, чи можна позбавляти депутата мандата на підставі тільки прямої норми Конституції, чи ж необхідний спеціальний закон щодо позбавлення мандата? Чим, яким документом ви керувалися при прийнятті рішення?**

– Ще раз підкреслюю, ЦВК не приймала рішення про дострокове припинення повноважень жодного народного депутата, ніколи в своїй історії!

До компетенції ЦВК як державного органу віднесено питання заміщення народних депутатів, обраних за виборчими списками політичних партій. Тобто, якщо достроково припинені повноваження

народного депутата, який обирався за списком політичної партії, ЦВК згідно із законом зобов'язана не пізніше ніж на шостий день з дня отримання відповідних документів розглянути питання про визнання обраним наступного за списком депутата. Отож, дуже важливо чітко розмежувати, що ЦВК до питання припинення повноважень народного депутата ніколи не мала, не має зараз і, сподіваюся, не матиме в майбутньому жодного стосунку.

Рішення про припинення повноважень народного депутата у зв'язку з виходом його зі складу фракції тієї чи іншої політсили приймається цією партією, точніше, її вищим керівним органом – з'їздом.

**– Ми знаємо, що і Фірсов, і Томенко вже оскаржили в суді це рішення. У цьому процесі, якщо він раптом почнеться, ЦВК виступатиме в якості кого?**

– Складно сказати. Якщо такий процес почнеться, ЦВК у ньому виступатиме як відповідач, до чого ми готові. Поки що передумов для початку такого судового процесу ми не бачимо, оскільки названі вами особи вирішили звернутися чомусь із відповідними позовами в той суд, який взагалі не має компетенції такі позови розглядати, а саме ВАСУ, який вже точно не є судом першої інстанції з цієї категорії справ, і досить дивно, на мій погляд, виглядає, коли народні депутати, які хоча б із загальними положеннями законодавства повинні були бути знайомі, завідомо неправильно діють, або ж, гадаю, підібрані некомпетентні юристи в цій ситуації, які позови готували, або насправді переслідується інша мета, ніж судовий захист своїх нібито порушених прав.

**– Але якщо питання Фірсова і Томенка набуло розголосу, то справа Артема Вітка, депутата з Радикальної партії, виявилася ще більш заплутаною. Олег Ляшко, голова цієї партії, в численних виступах розповідає, мовляв, дивіться, Томенка, Фірсова прибрати протягом одного дня... По Вітку, кажуть, відправляли документи, а ЦВК не приймає рішення вже кілька місяців. Як ви на це реагуєте, і чи справді йдеться про подвійні стандарти?**

– Пам'ятаєте, у класика «Так-то воно так, але не зовсім!» Насправді в обох ситуаціях, пов'язаних з питанням дострокового припинення повноважень і можливого заміщення цих депутатів, спільним є рішення з'їздів партій про дострокове припинення



повноважень відповідних осіб, а різниця полягає в тому, що в одному випадку заява про вихід зі складу фракції дійсно була, і юридичний факт виходу з неї мав місце, а в іншому – заяви про вихід зі складу фракції не було, і цей факт не підтверджений. А відповідно до відомого рішення Конституційного Суду 2008 року обов'язковими елементами при достроковому припиненні повноважень народного депутата у зв'язку з виходом зі складу фракції є два: перший – дійсний факт виходу, другий – рішення вищого органу відповідної партії. Хоча рішення з'їзду є і в одному, і в іншому випадку, та виходу з фракції депутата від Радикальної партії фактично не було.

*– Тому і Вітко, і Ляшко повинні для початку розібратися між собою. Хоча я чув, що партія говорить, буцімто є заява, Вітко каже, що немає заяви. Як можна це питання вирішити?*

– Дуже просто. Це встановлюється шляхом офіційного звернення ЦВК до Апарату Верховної Ради України. Відповідне звернення було ще у вересні 2015-го, коли це питання розглядалося на засіданні Комісії, і у відповідь ми отримали інформацію, що з фракції Радикальної партії народний депутат Вітко не виходив.

*– Тепер зрозуміло. Ще один документ, який точно стосується ЦВК, це так званий Закон про партійну диктатуру. Йдеться про те, що політичні партії можуть виключати кандидатів зі свого виборчого списку, виходячи з якихось міркувань. Як ви оцінюєте цей закон? Я, звісно, розумію, що звертаюся до державного службовця, який повинен ці закони не коментувати, а виконувати, але, однак, є якісь прецеденти подібного законотворення десь за кордоном?*

– Першу частину моєї відповіді ви фактично вже озвучили. Дійсно, очолюючи правозастосовний орган, до моєї компетенції належить не оцінювати закони, а застосовувати їх на практиці.

Я б не хотів зараз говорити про практику інших держав. Але якщо дещо абстрагуватися, то поле для теоретичної дискусії, справедливо це чи ні, і наскільки правомірно, безумовно, в цьому питанні є. Чому? Тому що і в законі про вибори народних депутатів, і в законі про місцеві вибори є норма, в якій йдеться про те, що виборці голосують за кандидатів, включених до виборчих списків, – на виборах народних депутатів, або за кандидатів, висунутих і зареєстрованих в установленому законом

порядку – на місцевих виборах. Тобто поширеною помилкою є те, що у нас виборець нібито голосує за партію, а партія є власником певних прав на обраного за її списком депутата.

Насправді важливо зрозуміти, що виборці голосують не за партію, а за кандидата, включеного до списку партії. Залежно від того, чи є той чи інший кандидат у списку тієї чи іншої партії, і формується загальна кількість голосів, одержуваних цією партією на виборах, і відповідно формується загальна кількість мандатів, які ця партія отримує в тому чи іншому органі. З цієї точки зору, поле для теоретичної дискусії, безумовно, існує, і, напевно, тут варто відзначити певну колізію різних норм одних і тих же законів, оскільки питання скасування реєстрації кандидатів, включених до списків, наприклад, про вибори народних депутатів, врегульовані одним і тим самим законом – Законом України «Про вибори народних депутатів України», і саме в цьому законі є норма, яку я вже процитував: виборці голосують за кандидатів, а не за партію.

*– Тепер про теорію. Є, приміром, умовний кандидат Іванов. Я приходжу, голосую за певну політсилу і голосую за Іванова, а потім з'їзд партії ухвалює рішення, що цього Іванова не буде. Це ж нечесно.*

– Етичні категорії стосовно законів, напевно, не завжди доречні. Звісно, дуже хотілося б, щоб закони були справедливими, щоб були підстави кожен закон назвати правовим. Це вже юридична категорія. Але на практиці, на жаль, так відбувається далеко не завжди, а точніше – майже ніколи. Тому питання справедливості законів, питання чесно чи нечесно застосовувати той чи інший спосіб регулювання суспільних відносин, який обирається парламентом, напевно, треба адресувати кожному з обраних народних депутатів, а не правозастосовним органам, які зобов'язані, з огляду на свій статус, застосовувати ті норми законів, які генеруються в нашому парламенті.

*– Хотілося б у вас коротко дізнатися про перспективи місцевих виборів, виборів до місцевих рад. Які вони?*

– Як тільки буде прийнято відповідне рішення Київською міською радою, або будуть внесені зміни в закон, що ці рішення зможе приймати Верховна Рада, тоді вибори будуть призначені, і, безумовно, вони відбудуться.

Сьогодні говорити про те, що можливе прове-

дення виборів на підставі минулорічного рішення Київської міської ради, яким вони були призначені на 27 березня, з точки зору здорового глузду, абсолютно немає жодних юридичних підстав.

– **До речі, ви, як житель Києва, відчуваєте необхідність у райрадах, чи та система влади в місті, яка існує, оптимальна?**

– На мою думку, вкрай важливо підходити до питань місцевого самоврядування в усіх великих містах з однаковими стандартами. Наприклад, якщо ми говоримо про те, що вибори депутатів райрад міста Києва вкрай необхідні, то так само необхідно говорити, що ці вибори такою ж мірою потрібні і у Львові. Коли будуть єдині стандарти щодо організації місцевого самоврядування у великих населених пунктах, тоді можна буде говорити про те, наскільки це юридично і практично виправдано.

Як людина, яка живе в Києві, жодної доцільності в існуванні райрад я не бачу.

– **Ви вірите в дострокові парламентські вибори?**

– Авжеж, звісно, вони можливі. На жаль, дострокові вибори не завжди приводять до того, що до Верховної Ради потрапляють професійні політики, але, безумовно, ймовірність дострокових виборів теоретично є завжди.

– **А ви не бачите передумов для цих виборів зараз?**

– Безпосередньо сьогодні? Юридичних передумов, звісно, не існує, оскільки такі передумови виникають лише тоді, коли виникають передбачені Конституцією України підстави для видання відповідного указу Президента. Але поки такого указу немає, це право глави держави, а не його обов'язок. Гадаю, що будь-які розмови на цю тему є не більше, ніж спекуляцією.

– **Тепер – довибори. Йдеться про три округи: в Чернігові, в Дніпропетровську, де народні депутати стали мерами, і в Луцьку, де округ звільнився внаслідок трагічної смерті Ігоря Єремєєва. Чому там не оголошуються вибори? І виборці не отримують своїх представників у парламенті.**

– Давайте уточнимо, по-перше, народний депутат не є представником якогось округу в парламенті, він є представником усього українського народу.

По-друге, вакантних депутатських мандатів насправді не три, а два, оскільки достроково повноваження народного депутата, обраного в окрузі № 27 (місто Дніпропетровськ), на сьогодні ще не припинено, бо хоча відповідну постанову й було проголошено, наскільки можна судити зі стенограми одного з пленарних засідань Верховної Ради, але вона досі не підписана, і до ЦВК не надходила. Більше того, для її підписання відповідно до регламентних норм, якими керується Верховна Рада, необхідно проголосувати постанову про скасування результатів голосування за раніше прийняту постанову. Тому вакантних мандатів є два.

– **То Борис Філатов і досі народний депутат?**

– Безумовно.

– **Цікаво.**

– Ви можете побачити його серед чинних народних депутатів на сайті Верховної Ради, оскільки постанова про дострокове припинення його повноважень, наскільки мені відомо, досі не підписана, відповідно, вона і не опублікована.

– **Тоді повернімося до вакантних місць.**

– Це округ № 206, Чернігів. Дійсно, достроково припинено повноваження народного депутата, і на сьогодні існує можливість призначення проміжних виборів у цьому окрузі. 23-й округ, це не Луцьк, а смт Маневичі Волинської області. В цьому окрузі справді мандат є вакантним, але для того, щоб ЦВК мала можливість призначити проміжні вибори, нам необхідно отримати свідоцтво про смерть депутата. Ми змушені були, не дочекавшись цього документа з Верховної Ради, самим звернутися до парламенту, і отримали відповідь, що такого документа немає і там. Безумовно, ми змушені продовжувати цей діалог. Ми вже звернулися до Мін'юсту, щоб отримати інформацію про те, яким органом РАЦСу це свідоцтво було видане, щоб все-таки отримати його копію будь-що, і тільки отримавши цей документ, будуть підстави для призначення виборів в окрузі № 23.

Тобто, ситуація така. З трьох названих вами округів: в одному вибори дійсно можуть бути призначені; для призначення виборів в окрузі № 23 необхідно отримати свідоцтво про смерть народного депутата; а для призначення виборів в окрузі № 27 ЦВК необхідно отримати постанову про дострокове припинення повноважень відповідного народного депутата, яка на сьогодні юридично відсутня.

І абсолютно очевидно з точки зору будь-якого організатора виборів, що ці вибори повинні відбуватися в один день, оскільки буде безвідповідально, і ми б на це не пішли, призначити вибори на різні дати, що призвело б до розсинхронізації трьох виборчих процесів.

– **Скільки коштуватимуть такі вибори?**

– У кожному окрузі по-різному, і визначальним фактором є кількість виборчих дільниць у тому чи іншому окрузі. Наприклад, найдорожчими вибори будуть в окрузі № 23, оскільки це сільський округ, і там велика кількість малих дільниць. Там вибори, ймовірно, будуть коштувати 6 мільйонів гривень.

Загальна сума, в яку обійдуться вибори в усіх трьох округах – 23, 27 і 206 – становитиме близько 12–13 мільйонів гривень. Ці кошти бюджетом передбачені, і проблем з фінансовим забезпеченням не буде. А якщо ми говоримо про загальнонаціональні вибори, не має значення, чергові чи позачергові, то їх вартість буде більше мільярда гривень.

– **І в основному це гроші на зарплату працівникам окружних і дільничних комісій?**

– Так, левова частка бюджету – це якраз кошти на оплату праці членів дільничних комісій.

– **Хотілося б повернутися до ймовірних дострокових виборів. Організаційно ЦВК завжди готова, чи потрібен їй якийсь час? Як швидко ви можете організувати вибори після прийняття відповідного рішення Верховної Ради?**

– Як швидко? Протягом декількох годин після видання Указу ЦВК буде повністю організаційно готова до проведення виборів. Це те, що стосується самої ЦВК. Чого б ми були варті, якби ті чи інші вибори, призначені несподівано, стали для нас серйозним викликом? Члени ЦВК працюють на своїх посадах досить давно, і за роки каденції саме цього складу Комісії виборча інфраструктура була приведена у той стан, який дає змогу почати підготовку до виборів наступного дня після прийняття рішення.

Фактори, які слід брати до уваги, кажучи про організаційну спроможність проведення позачергових виборів, підкресляю, організаційну, а не юридичну, це, безумовно, передусім фінансування, оскільки гроші до бюджету на позачергові вибори не закладаються апіорі, але існує можливість використання коштів резервного фонду Кабінету Міністрів для фінансування подібних виборів. Або

доведеться вносити зміни до бюджету, що теж не виключено. Та є ще одна, з одного боку незначна, а з іншого – дуже важлива деталь, – наявність в Україні необхідної кількості захищеного паперу, на якому можна друкувати бюлетені. Ми це питання в постійному режимі не контролюємо, але якщо буде треба, то такий папір знайдеться і бюлетені будуть надруковані у встановлені законом терміни.

– **Ще одне запитання в цьому контексті. Стосовно виборчої системи. Організаційно: як ЦВК легше рахувати голоси – за відкритими списками, за змішаною системою, чи за суто мажоритарною системою?**

– По-перше, повторю те, що вже сказав: рахувати буде не ЦВК, а члени дільничних виборчих комісій на кожній дільниці. Безумовно, для того щоб на практиці застосувати закон з новою для України виборчою пропорційною системою з відкритими списками, необхідно підготувати членів ДВК. Але не тільки їх, а й кожного українського виборця. Це, врешті-решт, питання підвищення правової культури виборців, оскільки вони повинні розуміти, як голосувати і до яких наслідків призведе кожен голос, відданий за той чи інший список, кандидата в цьому списку, незалежно від того, відкритий це список, чи закритий.

Але щодо практичної можливості застосування найближчим часом виборчої системи з відкритими списками на українських виборах, я хоча і є прихильником, безумовно, тривалого періоду часу, а з іншого боку, є песимістом стосовно того, що найближчим часом така система буде прийнята і застосована на практиці.

З одного боку, ви не знайдете опонента цій виборчій системі серед народних депутатів, а з іншого – не знайдеться і 226 голосів за прийняття цієї системи в найближчому майбутньому.

– **Чому політики це декларують, але на практиці не реалізують?**

– Напевно, передусім, більшість цих політиків не бачать себе в тому складі Верховної Ради, який може бути обраний на підставі відкритих списків. Наприклад, другий номер у виборчому списку партії, яка долає прохідний бар'єр у закритому списку, гарантує депутатство. Виборці іноді дають депутатський мандат людині, яка знаходиться в закритому списку, абсолютно не бажаючи, щоб саме ця людина стала депутатом, хоча підтримують програму цієї партії. Прецеденти у Верховній Раді відомі.



Відкритий виборчий список спрацює зовсім по-іншому: людина, яка приховала свою біографію чи якісь факти зі свого життя, не зуміла переконати виборця голосувати саме за нього конкретно, будучи висунутою партією, фактично не має шансів бути обраною. Так само для багатьох народних депутатів єдиною можливістю потрапити до Верховної Ради є обрання в мажоритарному окрузі, оскільки жодна партія, ніколи, за жодних умов не дозволить собі взяти цього депутата у список ні за які гроші.

А мажоритарна кампанія дає змогу певним політикам все-таки з року в рік ставати депутатами Верховної Ради. Я думаю, що це найпростіше пояснення. Звісно, варіантів трактування може бути набагато більше. Та найпростіше: діючі народні обранці розуміють, що запровадження системи з відкритими списками виключає можливість їх депутатства. Спрацює інстинкт самозбереження.

**– Поговорімо про вибори на Донбасі. На вашу думку, коли вони можуть відбутися, я маю на увазі місцеві вибори?**

– Тут складно назвати якусь точну дату – рік чи місяць. Насправді, напевно, потрібно виходити з того, за яких умов ці вибори стануть можливими. Передусім, очевидно, і не тільки з точки зору Мінських угод, а виходячи з життєвих реалій, необхідно найперше припинення вогню.

По-друге, потрібно відновлення виборчої інфраструктури, яка була повністю зруйнована за роки протистояння, бо ця територія знаходиться за рамками правового поля України. Це і відновлення цілісності Реєстру виборців, відновлення майна, необхідного для проведення виборів, починаючи з виборчих дільниць і закінчуючи виборчими скриньками.

По-третє, необхідне формування умов, які дадуть змогу впевнено говорити про те, що ці вибори точно відбудуться відповідно до стандартів, встановлених Конституцією, так і законами України, і стандартами Організації з безпеки та співробітництва в Європі.

А, по-четверте, оскільки ці вибори матимуть цілу низку відмінних рис від інших місцевих виборів у нашій державі, абсолютно очевидна необхідність прийняття відповідного закону, який врегулює особливості проведення таких виборів.

**– А як ви гадаєте, які особливості це можуть бути? Багато говориться про амністію. Чи з'явиться якийсь додатковий перелік до кан-**

**дидатів, які можуть балотуватися, або кому заборонено балотуватися в цих областях?**

– Передусім це норми, які стосуватимуться порядку діяльності політичних партій на цих територіях, а також норми, які гарантуватимуть вільне волевиявлення виборців, ведення передвиборної агітації. Безумовно, питання осіб, які теоретично можуть брати участь у цих виборах, з одного боку, і визначення кола осіб, які не можуть брати участі у виборах на цих територіях, також, напевно, потребує законодавчого врегулювання, якщо метою є недопущення якихось категорій осіб до отримання статусу кандидата в органах місцевого самоврядування. Насправді ціла низка особливостей цих територій вже вимагає нормативного врегулювання, відмінного від того, що застосовується на всій решті частини території України.

**– Але є території, які знаходяться під контролем України, і де теж не відбулися вибори.**

– На цих територіях необхідно передусім дотримання стандартів безпеки при проведенні виборів.

Торік ЦВК була змушена прийняти рішення про неможливість проведення виборів у цілій низці населених пунктів, територіальних громад на територіях, контрольованих Українською державою. В основу цього рішення, з одного боку, була покладена інформація і пропозиція військово-цивільних адміністрацій Луганської та Донецької областей, а, з іншого – самі військово-цивільні адміністрації, подаючи ці пропозиції, керувалися передусім міркуваннями безпеки виборців, кандидатів, працівників органів ведення Реєстру.

**– А що тепер має статися? Це голови облдержадміністрацій повинні звернутися до вас і сказати, що ситуація врегулювалася?**

– Насправді необхідно, щоб Верховна Рада прийняла постанову, якою будуть призначені вибори на цих територіях. А щодо можливості прийняття такої постанови, то, до речі, не так давно відповідний проект розглядався в профільному комітеті. Але підтриманий не був з тієї причини, що ситуація з безпекою на цих територіях і досі, на думку військово-цивільних адміністрацій, не дає змоги проводити вибори.

**– Це ми говорили про місцеві вибори, але не секрет, що якісь моделі обговорюються на рівні Мінської групи. Якщо запитати вас, як Голову**

***ЦВК, чи є якісь особливості проведення цих виборів, крім безпеки та відновлення Реєстру виборців? Щоб б ви ще порадили депутатам внести в ці правила?***

– Я ніколи порад народним депутатам не давав, сподіваюся, що і депутати не будуть давати рекомендацій Голові ЦВК, як йому діяти в тій чи іншій ситуації.

Щодо особливостей, то в тому комплексі заходів, які прийнято іменувати Мінською угодою, насправді все чітко і зрозуміло визначено: вибори мають проводитися відповідно до законодавства України та з дотриманням стандартів ОБСЄ. Насправді ці стандарти і наше законодавство містять усі необхідні умови для того, щоб будь-які вибори, проведені відповідно до них, можна було вважати чесними і демократичними.

***– Давайте завершимо тим, з чого почали. Ви для себе особисто визначилися, чим будете займатися в разі відставки?***

– Ні, не визначився. Досить складно планувати своє життя, не розуміючи, коли насправді припиняться трудові та конституційно-правові відносини, які виникають з факту перебування на посаді Голови ЦВК. Передусім тому, що я не можу уявити собі часових меж, протягом яких може бути прийнята постанова Верховної Ради про припинення повноважень члена Комісії Михайла Охендовського.

***– Але є така інформація, що це може статися вже невдовзі.***

– Було б добре, якби це сталося якомога швидше, тому що працювати в такій ситуації, звісно, дуже некомфортно. Але як тільки це станеться, то передусім, напевно, я дозволю собі кілька місяців відпочинку, протягом яких і прийму рішення, чим займатимуся далі.

***– А ось ця некомфортність, у чому вона виражається?***

– Знаєте, скидається на те, що ЦВК постійно намагаються перетворити на таку собі, як сказала моя колега, жертвну вівцю.

Некомфортність полягає в тому, що ЦВК дуже часто незаслужено і необгрунтовано критикують за ті рішення, які приймаються нею відповідно до Конституції та законів України. Просто одним ці рішення можуть подобатися, іншим – ні. Якщо так, то виходить, що коли законне рішення ЦВК

влаштовує того чи іншого політика, то він мовчить, а от якщо хтось хотів би, щоб воно було іншим, і не має значення, що закон виключає можливість прийняття іншого рішення в тій чи іншій ситуації, тоді ЦВК стає об'єктом критики, зокрема й на тій підставі, що, мовляв, у них закінчилися повноваження! А хто винен у тому, що до сьогоднішнього дня не призначені члени Комісії замість тих, термін повноважень яких закінчився? Відтак потрібно або припинити критику, або припинити повноваження, або дати спокійно працювати.

***– До речі, ви знайомі з тими кандидатурами, яких запропонували народні депутати для оновлення складу ЦВК?***

– Бачив багато прізвищ у ЗМІ, не більше того. Когось знаю особисто, когось не знаю.

***– З вашого досвіду, як довго триває процес адаптації нових членів? Чи не буде робота ЦВК паралізована?***

– Складно сказати. Все залежить від того, наскільки швидко члени майбутнього складу Комісії зможуть насамперед психологічно звичаїтися один до одного. А оскільки рівень професійної компетентності можливих кандидатів або майбутніх членів немає підстав ставити під сумнів, тому, напевно, з наступного дня після призначення кожен може працювати як член Комісії. Але чи стане ця спільнота Комісією як колегіальним органом, у тому сенсі, в якому зараз склад ЦВК є саме Комісією, тобто органом, де люди вміють слухати один одного, брати до уваги аргументи опонентів, навіть якщо іноді вони комусь не подобаються, змінювати свою точку зору в ході дискусії. Ось це питання окреме, і на нього складно відповісти. Ви знаєте, що чинний склад ЦВК, призначений 2007 року, починав також зі складного і певною мірою скандального процесу взаємного притирання. Була якась більшість і якась меншість, котра постійно ображалася на більшість, Комісія формувалася в силу якихось досить складних політичних домовленостей і протягом нетривалого періоду залишалася недієздатною. У нас цей період закінчився за кілька місяців, але повноцінною Комісією ми стали десь до року 2010–2012. Зараз, на мій погляд, усе в нашій роботі цілком нормально, незважаючи на всі труднощі та перипетії. Все-таки 9 років спільної роботи дали свої позитивні результати.



## Виборчі права людей з інвалідністю

*11 березня відбулася робоча зустріч Голови Центральної виборчої комісії Михайла Охендовського з менеджером глобальної програми Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) з питань доступності до соціально-політичних процесів пані Вірджинією Аткінсон та представниками Національної асамблеї інвалідів України (НАІУ). У заході також взяв участь директор програм IFES в Україні пан Пітер Ербен.*



Сторони обговорили широке коло проблем, пов'язаних з питаннями доступу виборців з особливими потребами до політичних і, зокрема, виборчих процесів. Так, пан Пітер Ербен зазначив, що Міжнародна фундація виборчих систем приділяє цьому питанню підвищену увагу, а діяльність представників IFES у вказаному напрямі стає дедалі масштабнішою в усьому світі.

Зокрема, в Україні відбувся Тиждень доступності виборчого процесу, під час якого, за словами директора IFES в Україні, всі зусилля представників фундації фокусуються саме на зазначених проблемах. Серед інших заходів вперше в нашій країні організовано тренінг «Бридж» стосовно інвалідів, до якого залучені представники ЦВК та громадських організацій людей з обмеженими можливостями.

Своєю чергою, Михайло Охендовський, подякувавши представникам IFES та НАІУ за посилену увагу, яка приділяється участі у виборах людей з обмеженими можливостями, наголосив, що, на жаль,

окреслені проблеми поки що перебувають поза фокусом уваги українського суспільства. І навіть ті нечисленні законодавчі норми, які мали хоча б частково їх вирішувати, не завжди виконуються на практиці.

Тому, на думку Голови Комісії, усі зазначені заходи мають насамперед привернути увагу громадськості до цієї проблеми, аби в майбутньому вона не залишилася й поза увагою наших законодавців. Зі свого боку, за словами Михайла Охендовського, Центральна виборча комісія готова налагодити постійну співпрацю з Національною асамблеєю інвалідів України для вироблення та застосування на практиці ефективних підходів щодо забезпечення доступу до виборчих процесів людей з обмеженими можливостями.

На завершення зустрічі пані Вірджинія Аткінсон подякувала ЦВК за плідну співпрацю та висловила сподівання, що вже в недалекому майбутньому Україна стане регіональним лідером у вирішенні зазначених проблем.



**18 березня 2016 року в Києві Національна Асамблея інвалідів України спільно з Міжнародним фондом виборчих систем провели конференцію «Вибори та права людей з інвалідністю».**

**Центральну виборчу комісію на конференції представляла заступник Голови Центральної виборчої комісії Жанна Усенко-Чорна.**

Серед учасників конференції – уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю, голова Національної Асамблеї інвалідів України Валерій Сушкевич, представники Міністерства соціальної політики України, представники органів влади, Національної Асамблеї інвалідів України, а також інших громадських і міжнародних організацій в Україні. Міжнародний фонд виборчих систем IFES на конференції представляли менеджер глобальної програми доступності виборчого процесу Вірджинія Аткінсон та менеджер з розвитку організації, діяльності та звітування Мелані Поулсен.

Захід проводився в рамках міжнародного проекту «Створення безперешкодного доступу осіб з інвалідністю до виборчих та політичних систем в Україні» спільно з Міжнародною фундацією виборчих систем (International Foundation for Electoral Systems, IFES).

Учасники конференції обговорили широке коло проблем, пов'язаних з питаннями доступу виборців з інвалідністю до політичних і, зокрема, виборчих процесів. Також організаторами було зімітовано процес голосування осіб з інвалідністю на доступній та недоступній виборчих дільницях. Учасники мали можливість відчувати на собі проблеми, які спіткають людей з інвалідністю на ви-

борчих дільницях під час голосування.

У ході конференції було презентовано результати першого етапу масштабного аудиту дотримання вимог статті 29 Конвенції ООН про права людей з інвалідністю у створенні належних умов для задоволення виборчих прав людей з інвалідністю. Пілотним регіоном було обрано Полтавську область, де протягом січня–березня 2016 року було обстежено 1269 виборчих дільниць (100% від загальної кількості), розташованих у 26 районах області. Мета моніторингу: визначення фізичної доступності прилеглих територій, будівель, де розташовуються виборчі дільниці для осіб з інвалідністю та інших МГН, та розроблення пропозицій щодо поліпшення доступності виборчих дільниць для цих категорій громадян. Це дослідження не є науковим, а проводиться на основі практичного досвіду партнерів проекту – представників громадських організацій усіх рівнів, які об'єднують людей з інвалідністю. Головним для дослідників було виявити спектр проблем та окреслити можливі шляхи їх подолання, порушити найважливіші проблемні питання, створюючи підґрунтя для подальших активних дій на підтримку прав та інтересів осіб з інвалідністю. Результати впровадження пілотного проекту доступності до виборчого процесу людей



з інвалідністю у Полтавській області стануть прикладом для подальшого впровадження проекту доступності на території всієї України.

За підсумками Конференції робоча група направила своєрідну дорожню карту, яка не тільки допоможе поліпшенню доступності людей з обмеженими можливостями до участі у виборах, а й сприятиме виконанню нашою державою своїх міжнародних зобов'язань щодо дотримання прав таких осіб.

Нагадаємо, що з 11 до 18 березня 2016 року в Україні за ініціативи IFES та Національної Асамблеї інвалідів України було проведено «Тиждень доступності виборчих систем».

Заходи в рамках цього тижня покликані при-



вернути увагу суспільства до бар'єрів, які ускладнюють, а деколи й унеможливають рівну участь людей з інвалідністю в політичному житті, створити підґрунтя для розробки із залученням зацікавлених сторін стратегії забезпечення та заохочення повного й рівноправного включення людей з інвалідністю в демократичний політичний та виборчий процес.

У цей період відбулися заходи з навчання за міжнародною системою BRIDGE щодо прав людей з інвалідністю, а також були презентовані рекомендації провідного міжнародного експерта з доступності виборчого процесу та засновника Election Access.org Вірджинії Аткінсон «Рівний доступ: як включити людей з інвалідністю у вибори і політичні процеси».



<...>

#### Стаття 76. Організація і порядок голосування

<...>

4. Виборчі бюлетені заповнюються виборцем особисто в кабіні (кімнаті) для таємного голосування. Під час заповнення виборчих бюлетенів забороняється присутність інших осіб, здійснення фото- та відеофіксації у будь-який спосіб. Виборець, який внаслідок фізичних вад не може самостійно заповнити виборчий бюлетень, має право з відома голови або іншого члена дільничної виборчої комісії скористатися допомогою іншого виборця, крім членів виборчої комісії, кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб, офіційних спостерігачів.

*(частина четверта статті 76 із змінами, внесеними згідно із Законом України від 13.03.2014 № 879-VII)*

<...>

7. Виборець опускає заповнений виборчий бюлетень у виборчу скриньку, забезпечуючи при цьому таємницю голосування. Виборець, який не може внаслідок фізичних вад самостійно опустити його до виборчої скриньки, має право з відома голови або іншого члена дільничної виборчої комісії доручити зробити це іншій особі у своїй присутності, крім членів виборчої комісії, кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб, офіційних спостерігачів.

*(частина сьома статті 76 із змінами, внесеними згідно із Законом України від 13.03.2014 № 879-VII)*

<...>

#### Стаття 77. Порядок організації голосування виборців за місцем перебування

1. Виборцю, який внесений до списку виборців на виборчій дільниці, але за віком, у зв'язку з інвалідністю чи за станом здоров'я не здатний пересуватися самостійно, дільнична виборча комісія надає можливість голосувати за місцем перебування цього виборця.

2. Для організації голосування виборців, не здатних пересуватися самостійно, за їх місцем перебування дільнична виборча комісія в останній день перед днем виборів на своєму засіданні виготовляє витяг із списку виборців за формою, встановленою Центральною виборчою комісією.

Такий витяг невідкладно після його складення надається для загального ознайомлення у приміщенні дільничної виборчої комісії.

<...>

*(стаття 77 у редакції Закону України від 13.03.2014 № 879-VII)*

***Закон України «Про вибори Президента України»  
від 5 березня 1999 року № 474-XIV (витяг)***



## Соціальна захищеність виборців в Україні

**З виступу заступника Голови Центральної виборчої комісії Жанни Усенко-Чорної на конференції «Вибори та права людей з інвалідністю».**

Від себе особисто та від імені Центральної виборчої комісії вітаю вас із початком роботи конференції «Вибори та права людей з інвалідністю», яку організували наші партнери з Міжнародної фундації виборчих систем та Національна асамблея інвалідів України.

Сьогоднішня зустріч є надзвичайно важливою, оскільки вона продовжує діалог усіх зацікавлених сторін щодо шляхів досягнення Україною міжнародних стандартів у забезпеченні доступності виборчого процесу для людей з інвалідністю.

Насамперед відзначу, що українське законодавство забезпечує соціальну захищеність інвалідів в Україні і гарантує їм рівні з усіма іншими громадянами можливості для участі в економічній, політичній і соціальній сферах життя суспільства, створення необхідних умов, які дають можливість інвалідам ефективно реалізувати права та свободи людини і громадянина та вести повноцінний спосіб життя згідно з індивідуальними можливостями, здібностями та інтересами.

Інваліди в Україні володіють усією повнотою соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод, закріплених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Дискримінація за ознакою інвалідності в Україні заборонена.

При цьому діяльність держави щодо інвалідів виявляється у створенні правових, економічних, політичних, соціальних, психологічних та інших умов для забезпечення їхніх прав і можливостей нарівні з іншими громадянами для участі в суспільному житті.

Головною запорукою забезпечення рівноправної участі інвалідів у реалізації як активного, так і пасивного виборчого права є усунення перепон і бар'єрів, що перешкоджають забезпеченню прав і задоволенню потреб таких осіб, у тому числі стосовно доступу до об'єктів громадського та цивільного призначення, об'єктів фізичного оточення – інфраструктури транспорту, інформації та зв'язку.

Повсюдне створення умов для вільного пере-

сування інвалідів на вулиці, транспорті, безперешкодного доступу до будь-яких приміщень, яке є основою для їх участі у суспільному житті країни, у тому числі і політичному, законодавством України покладено на відповідні галузеві міністерства і відомства, лежить у площині будівництва, машинобудування, благоустрою тощо і не віднесено до повноважень Центральної виборчої комісії та не регулюється виборчими законами.

Участь у виборах для інвалідів є важливою складовою участі в політичному житті країни, можливістю їх повної інтеграції у суспільне життя.

Зважаючи на війну на сході України, з'являється дедалі більше людей, які отримують тимчасові та постійні порушення чи травми, що спричинюють інвалідність. Тому стає більш актуальним, щоб ті, хто боролися за незалежність України, могли на рівних з іншими громадянами брати участь у політичному житті країни, у тому числі безперешкодно брати участь у виборчому процесі, а саме обирати представників, яким вони довіряють, шляхом безпосереднього голосування на виборчій дільниці, а також беручи участь у виборчому процесі як кандидати, члени виборчих комісій, спостерігачі тощо.

Хочу наголосити, що законодавством України про вибори на належному рівні забезпечено адаптованість і доступність виборчих процедур для громадян з обмеженими можливостями. Так, відповідні громадяни можуть реалізувати право голосу за місцем перебування, а також шляхом отримання допомоги під час голосування (заповнення бюлетеня та кидання його у виборчу скриньку) з боку інших осіб. Крім того, закони України про вибори не містять дискримінаційних норм щодо заборони особам з обмеженими можливостями балотуватися на виборах, бути довіреними особами кандидатів у депутати, кандидатів на пост Президента України, офіційними спостерігачами, уповноваженими представниками політичних партій – суб'єктів виборчого процесу тощо.

Виборче законодавство України передбачає, що виборець, який унаслідок фізичних вад не може самостійно заповнити виборчий бюлетень та самостійно опустити його у виборчу скриньку, має

право з відома голови або іншого члена дільничної виборчої комісії скористатися допомогою іншого виборця (частини четверта, сьома статті 76 Закону України «Про вибори Президента України», частини п'ята, дев'ята статті 85 Закону України «Про вибори народних депутатів України», частина дев'ята статті 77 Закону України «Про місцеві вибори»).

Частинами п'ятою, восьмою статті 82 Закону України «Про всеукраїнський референдум» також передбачено, що учасник всеукраїнського референдуму, який унаслідок фізичних вад не може самостійно заповнити бюлетень для голосування та самостійно опустити його у виборчу скриньку, має право з відома голови або іншого члена дільничної комісії референдуму доручити зробити це у своїй присутності іншому учаснику всеукраїнського референдуму.

З метою забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України, створено Державний реєстр виборців (далі – Реєстр), з використанням відомостей бази даних якого складаються списки виборців.

До Реєстру заносяться та в його базі даних зберігаються персональні дані про виборців, зокрема відомості про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно.

Відмітка про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно заноситься до списку виборців при його виготовленні органом ведення Реєстру та є підставою для включення такого виборця до витягу зі списку виборців, за яким проводиться голосування виборців за місцем їх перебування.

Так, статтею 77 Закону України «Про вибори Президента України», статтею 86 Закону України «Про вибори народних депутатів України», статтею 78 Закону України «Про місцеві вибори» встановлено право виборців, які за станом здоров'я не можуть прийти до приміщення для голосування, проголосувати за місцем їх безпосереднього перебування.

Можливість учаснику всеукраїнського референдуму, внесеному до списку учасників референдуму на дільниці референдуму, але за віком, у зв'язку з інвалідністю чи за станом здоров'я не здатному пересуватися самостійно, голосувати за місцем свого проживання (перебування) передбачена статтею 83 Закону України «Про всеукраїнський референдум».

Також слід зазначити, що процедура уточнення списків виборців на звичайній виборчій дільниці передбачає, що в разі якщо виборець за станом здоров'я не може особисто подати заяву про уточнення попереднього списку виборців (про включення або виключення зі списку себе особисто або інших осіб, а також щодо наявності або відсутності відміток про постійну нездатність виборця самостійно пересуватися), дільнична виборча комісія за його зверненням зобов'язана забезпечити прийняття такої заяви в інший спосіб.

Крім того, Законом України «Про Державний реєстр виборців» (стаття 21) передбачено, що виборець, постійно нездатний пересуватися самостійно, може уповноважити іншу особу на звернення з письмовим запитом до органу ведення Реєстру за своєю виборчою адресою щодо змісту його персональних даних у Реєстрі.

Центральна виборча комісія в межах повноважень, визначених статтею 17 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», здійснює контроль за неухильним додержанням указаних вимог законодавства України про вибори і референдуми дільничними виборчими комісіями та дільничними комісіями з референдуму, на які законами України покладено організацію і проведення голосування на відповідних дільницях, а також забезпечує реалізацію і захист виборчих прав громадян України та права на участь у референдумах, однакове застосування законодавства України про вибори і референдуми на всій території України.

Крім того, Центральна виборча комісія здійснює консультативно-методичне забезпечення діяльності виборчих комісій та комісій з референдумів, приймає обов'язкові для використання в роботі виборчих комісій та комісій з референдумів роз'яснення і рекомендації з питань застосування законодавства України про вибори і референдуми.

На виконання цих повноважень Комісією прийнято низку рішень, зокрема з питань участі громадян з обмеженими можливостями у виборах і референдумах.

Так, постановами Центральної виборчої комісії від 19 січня 2012 року № 5, від 2 квітня 2013 року № 57, від 10 серпня 2015 року № 161, якими встановлено нормативні вимоги до приміщень відповідних виборчих комісій та комісій із всеукраїнського референдуму, передбачено, що приміщення для голосування повинні відповідати потребам громадян з обмеженими фізичними можливостями.

ми, у тому числі бути оснащені пандусом, мати безперешкодний вхід і вихід з нього тощо.

Також рішеннями Центральної виборчої комісії від 21 лютого 2013 року № 37, від 18 квітня 2013 року № 83, від 1 квітня 2014 року № 166, від 10 серпня 2015 року № 158 затверджено форми іменних запрошень на відповідні види виборів виборцю, включеному до попереднього списку виборців на звичайній виборчій дільниці, стосовно якого у списку виборців є відмітка про постійну нездатність пересуватися самостійно, та учаснику всеукраїнського референдуму, включеному до попереднього списку учасників всеукраїнського референдуму на звичайній дільниці референдуму з відміткою про постійну нездатність пересуватися самостійно.

Постановами Центральної виборчої комісії від 26 січня 2012 року № 19 (зі змінами, внесеними постановами Центральної виборчої комісії від 18 жовтня 2012 року № 1713 та від 4 квітня 2014 року № 210), від 21 лютого 2013 року № 36, від 3 квітня 2014 року № 191 та від 10 серпня 2015 року № 157 встановлено форми відповідно витягу зі списку виборців на виборчій дільниці для голосування за місцем перебування виборців, не здатних пересуватися самостійно (за межами приміщення для голосування), та витягу зі списку учасників всеукраїнського референдуму на дільниці референдуму територіального округу для голосування за місцем проживання (перебування) учасників всеукраїнського референдуму, не здатних пересуватися самостійно.

З метою забезпечення Центральною виборчою комісією принципу публічності та відкритості, оперативного оприлюднення інформації щодо її діяльності в мережі Інтернет, доступності, в тому числі й для осіб з обмеженими можливостями, створено офіційний веб-сайт Комісії, на якому розміщуються відомості щодо організації та проведення в Україні виборів і референдумів, а також публікується інформація для підвищення правової культури учасників виборчого процесу та процесу референдуму в Україні.

Так, у рамках здійснення заходів щодо загального інформаційного забезпечення позачергових виборів Президента України 25 травня 2014 року, позачергових виборів народних депутатів України 26 жовтня 2014 року та чергових місцевих виборів 25 жовтня 2015 року на офіційному веб-сайті Комісії розміщено інформацію, зокрема про виборчі права громадян і способи їх здійснення та захисту, підстави та процедури отримання можливості голосувати за місцем перебування, процедуру голосування та спосіб заповнення виборчого бюлетеня.

На виконання статті 56<sup>3</sup> Закону України «Про вибори Президента України», статті 65 Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо спеціального інформаційного забезпечення виборів Центральна виборча комісія розміщує відомості про зареєстрованих кандидатів на пост Президента України, кандидатів у народні депутати України, їх суб'єктів висування, а також передвиборні програми цих кандидатів на своєму веб-сайті.

Формат конференції надає широкі можливості для обміну інформацією, найкращими практиками та для напрацювання стратегій щодо вдосконалення законодавства з метою подальшого розвитку доступності участі у виборах громадян з інвалідністю.

Конференція була завершальним заходом, що проводився в рамках Тижня доступності виборчого процесу. За її підсумками має бути напрацьована своєрідна дорожня карта, яка не тільки допоможе покращенню доступності людей з обмеженими можливостями до участі у виборах, а й сприятиме виконанню нашої державою своїх міжнародних зобов'язань щодо дотримання прав таких осіб.

Дякую представникам Міжнародної фундації виборчих систем і Національної асамблеї інвалідів України за посилену увагу, яка приділяється участі у виборах людей з обмеженими можливостями, та бажаю учасникам конференції плідної роботи та цікавих фахових дискусій!



# НОВІТНІ ТЕХНОЛОГІЇ У ВИБОРЧІЙ ГАЛУЗІ: довіра громадян та виклики для виборчих органів

**16 квітня в Бухаресті (Румунія) відбулася Європейська конференція виборчих органів «Новітні технології у виборчій галузі: довіра громадян та виклики до виборчих органів».**

**Заступник Голови Центральної виборчої комісії Андрій Магера, член Комісії Олег Діденко та помічник заступника Голови Комісії Юлія Слісаренко взяли участь у заході на запрошення організаторів.**

Учасниками конференції були представники виборчих органів Азербайджану, Вірменії, Грузії, Киргизстану, Молдови і України, а також Прибалтійських країн, Секретаріату Венеціанської комісії та Генерального директорату з питань прав людини і юридичних справ Ради Європи.

Відкрила конференцію президент постійного виборчого органу Румунії Анна Марія Петру. Зі вступним словом до присутніх звернувся секретар Венеціанської комісії Томас Маркерт.

До обговорення на цій велелюдній конференції було запропоновано дискусійну тему: «Виборче законодавство та нові технології. Правові виклики», яка напередодні дебатовалася виборчими експертами різних країн. З презентацією перших дебатів виступив Олівер Каск, заступник голови Ради з демократичних виборів, член Венеціанської комісії (Естонія).

Перше пленарне засідання було присвячене аналізу нормативно-правової бази для запровадження

нових технологій у галузі виборів та імплементації міжнародних стандартів. Ішлося про шляхи вдосконалення Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи щодо електронного голосування.

Генеральний секретар Конгресу місцевих та регіональних органів влади Ради Європи Андерас Кіфер презентував проект «Вдосконалення організації та проведення виборів: чинники, що визначають їх відповідність міжнародним стандартам». По суті це – огляд застосування нових технологій у виборчому процесі в регіоні ОБСЄ. Серед іншого було порушено також питання біометричної реєстрації виборців, охарактеризовано виклики у цій сфері. Особлива увага була приділена впровадженню новітніх технологій у день голосування та в ході підрахунку голосів.

На завершення цієї широкої дискусії її учасники обмінялися думками щодо можливих шляхів удосконалення організації виборчого процесу, усунення виявлених та уникнення ймовірних проблем.



# МЕДІА ТА ВИБОРИ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ТА МОЖЛИВІ РІШЕННЯ

**5 квітня у Києві відбулася міжнародна конференція «Медіа та вибори в Україні: виклики та можливі рішення», на якій виступив із доповіддю член Центральної виборчої комісії Ігор Жиденко.**



Цей захід було організовано Радою Європи за підтримки проектів РЄ «Реформа виборчої практики в Україні», «Сприяння українській владі у

реформуванні виборчого законодавства та у проведенні конституційної реформи» тощо. Участь у ньому взяли, зокрема, народні депутати, голова Представництва ЄС в Україні Ян Томбінські, представники Національної ради з питань телебачення та радіомовлення, Центральної виборчої комісії, Комітету виборців України, інших громадських та міжнародних організацій.

Метою конференції було обговорення питань, пов'язаних з неупередженим та об'єктивним висвітленням виборчого процесу засобами масової інформації.

За результатами конференції ухвалено низку рекомендацій для розв'язання існуючих проблем як на законодавчому рівні, так і у практичній площині.

## **Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061-VI (витяг)**

<...>

### **Стаття 66. Засади участі засобів масової інформації та інформаційних агентств в інформаційному забезпеченні виборів**

1. Під час виборчого процесу засоби масової інформації розміщують інформаційні матеріали на замовлення Центральної виборчої комісії та окружних виборчих комісій на підставі відповідних договорів, укладених із зазначеними комісіями.

2. Інформаційні агентства та засоби масової інформації поширюють повідомлення про перебіг виборчого процесу, події, пов'язані із виборами, базуючись на засадах достовірності, повноти і точності, об'єктивності інформації та її неупередженого подання.

Інформаційні агентства, засоби масової інформації, що поширюють інформацію про події, пов'язані із виборами, не можуть допускати замовчування суспільно необхідної інформації, що стосується цих подій, якщо вона була їм відома на момент поширення інформації. Інформаційні агентства, засоби масової інформації зобов'язані поширювати інформацію про вибори відповідно до фактів, не допускаючи перекручування інформації. Засоби масової інформації та інформаційні агентства повинні намагатися отримувати інформацію про події, пов'язані з виборами, з двох і більше джерел, віддаючи перевагу першоджерелам.

*(частину другу статті 66 доповнено абзацом другим згідно із Законом України від 21.11.2013 № 709-VII)*

3. Засоби масової інформації, інформаційні агентства мають збалансовано висвітлювати коментарі всіх партій та кандидатів у депутати щодо подій, пов'язаних із виборами.

*(частина третя статті 66 із змінами, внесеними згідно із Законом України від 21.11.2013 № 709-VII)*

4. Телерадіоорганізації самостійно визначають кількість ефірного часу, присвяченого висвітленню фактів та подій, пов'язаних з виборчим процесом. У зазначених матеріалах телерадіоорганізаціям заборонено виокремлювати у своєму ставленні певних суб'єктів виборчого процесу чи надавати їм привілеї.

*(статтю 66 доповнено частиною четвертою згідно із Законом України від 21.11.2013 № 709-VII)*

5. Телерадіоорганізації мають право створювати та поширювати у прямому ефірі передачі за участю кандидатів у депутати, їх довірених осіб, партій – суб'єктів виборчого процесу, їх уповноважених осіб у формі передвиборчих дебатів чи дискусій. Такі передачі повинні бути організовані у цикл передач однакового формату з метою дотримання принципу рівних умов та рівного доступу.

<...>

*(статтю 66 доповнено частиною п'ятою згідно із Законом України від 21.11.2013 № 709-VII)*

# До теми вільних виборів в Україні.

## Недоліки і переваги виборчих систем

**З виступу члена Центральної виборчої комісії Ігоря Жиденка на конференції «Медіа та вибори в Україні: виклики та можливі рішення».**

Тільки-но на обрії з'являється «привид» чергових (або позачергових) виборів, одразу з усіх боків починають лунати заклики змінити виборче законодавство, щоб гарантувати вільні, прозорі та чесні вибори. Давайте поміркуємо, що саме повинно забезпечити виборцю вільне та свідоме обрання свого представника у владі? З чим іде кандидат на вибори, бажаючи отримати заповітний мандат, і які саме повноваження делегує йому виборець у разі обрання?

Вважається, що депутат парламенту є представником усього народу і навіть тих виборців, які не голосували за нього чи партію, яка його висунула. Залишимо це широке тлумачення статусу члена парламенту науковцям і зосередимось на процесі прийняття свідомим виборцем рішення, в якому саме скриньку вкинути виборчий бюлетень.

Конституція України і всі без винятку редакції виборчих законів проголошують принцип вільних виборів. Застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі виборця, забороняється (частина друга статті 6 Закону України «Про вибори народних депутатів України»). Тобто виборець повинен бути поінформованим та усвідомлювати, за що саме він голосує, а також бути впевненим, що саме ті передвиборні положення, за які він проголосував, будуть послідовно впроваджуватись у життя. Перш ніж перейти до аналізу виборчих систем у контексті цієї статті, пропонуємо взяти за аксіому досить очевидну концепцію: будь-який кандидат іде на вибори з передвиборною програмою, за яку пропонує проголосувати і на виконання якої отримує повноваження від виборців. Водночас відповідно до виборчих законів передвиборною агітацією визнається будь-яка діяльність з метою спонукання виборця голосувати за або не голосувати за певного кандидата в депутати або партію. У переліку дозволених форм цієї діяльності і розповсюдження матеріалів політичної реклами, і спонсорування концертів, спортивних змагань, виставок, демонстрації філь-

мів, телепередач, і будь-які інші публічні заходи емоційного впливу на виборця. Та чи сприяє така агітація усвідомленню вибору? Напевне, ні. Мета подібної діяльності скоріше відволікти виборця від роздумів та аналізу виборчих програм, спонукати до емоційного вибору на користь кандидата або першої п'ятірки виборчого списку на підставі їх зовнішньої (в широкому сенсі) привабливості.

Одразу зазначу, що автор не є прихильником класичної мажоритарної виборчої системи з можливістю самовисування. Поясню, чому саме: можливості навіть найдостойнішого кандидата з найкращою передвиборною програмою, але без потужної команди однодумців обмежені щодо реалізації цієї програми. У такого кандидата в разі його обрання залишаються два шляхи: або шукати однодумців і формувати команду вже після виборів, або самому увійти до вже існуючої команди. Які компроміси і трансформації програми цього кандидата можуть відбутися в процесі такої інтеграції важко навіть уявити. Отже, виборця фактично вводять в оману, оскільки він голосує за програму, якій не судилося бути виконаною в такому вигляді, за яку він голосував.

Щодо недоліків пропорційної виборчої системи із закритими списками останнім часом лунало багато критики і насамперед стосовно непрозорості виборчих списків, коли виборець орієнтується лише на п'ять перших прізвищ, зазначених у бюлетені, які є «локомотивом» для всього виборчого списку партії. В цьому випадку можливості виборця оцінити особисті якості інших кандидатів у списку, а тим більше вплинути на їх обрання є обмеженими. Так, кандидати, наприклад, третьої або четвертої десятки виборчого списку можуть навіть не брати участі у передвиборній агітації, а потрапити до парламенту тільки завдяки своєму місцю у списку і високому рейтингу лідера політичної партії.

Останній тренд – пропорційна виборча система за відкритими списками, відповідно до якої виборець сам визначає, кому з партійних кандидатів надати перевагу. На перший погляд, дійсно, ця



виборча система нібито вільна від недоліків двох попередніх. Теоретично виборець має спочатку, проаналізувавши передвиборні програми партій, віддати свій голос за одну з них, і відповідно до кількості отриманих нею голосів визначається кількість місць у парламенті, які отримає ця політична партія, а потім вже обрати конкретних депутатів зі списку цієї партії. Виглядає привабливо, але... По-перше, виникає запитання: виборцю пропонується зробити вибір між кандидатами зі всього списку в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі (до 450 кандидатів!!!) чи між кандидатами міні-списку, висунутими політичною партією – суб'єктом виборчого процесу в окремих територіальних виборчих округах? У першому випадку виборець для усвідомленого вибору повинен проаналізувати морально-ділові якості кожного з 450 кандидатів, але така перспектива видається малоймовірною, тому результат голосування не дуже відрізнятиметься від результату голосування за закритими списками, а в іншому – може статися так, що мандати отримають ті кандидати, які набрали найменшу кількість голосів у цьому територіальному виборчому окрузі. По-друге, як не крути, але все одно існує виборчий список і в разі втрати мандата вже обраним депутатом його місце займає інший кандидат, за якого, можливо, виборці не голосували. По-третє, акцент, як правило, робиться на виборі того чи іншого кандидата з-поміж запропонованих, а не на аналізі програми партії, яку повинні виконати ці кандидати. А чи справді питання внутрішньопартійної демократії важливіше для виборця за положення передвиборної програми партії? Окрім того, партія має можливість хоча б частково перекласти відповідальність за свою кадрову політику на виборців, адже завжди можна виправдатися: «Були достойніші кандидати, але обрали чомусь цього».

Головною перевагою пропорційних виборчих систем перед мажоритарною виборчою системою з одномандатними виборчими округами вважається врахування всіх голосів виборців за майбутню парламентську партію, політична структурованість парламенту, натомість перевагою останньої перед пропорційними системами називають прозорість та зрозумілість для виборця, а також більш тісний зв'язок обраних депутатів зі своїми виборцями.

Тепер спробуємо уявити, які переваги дістає виборець, а відповідно до статті 5 Конституції України саме народ (передусім в особі виборців)

є джерелом влади в Україні, якщо об'єднати переваги згаданих вище виборчих систем? Назвемо умовно таку систему «партійно-мажоритарна з одномандатними виборчими округами»:

1. Одномандатні виборчі округи, як і в чинній редакції Закону України «Про вибори народних депутатів України», утворюються в межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя з приблизно рівною кількістю виборців у кожному окрузі. Кількість одномандатних виборчих округів повинна дорівнювати кількості місць у парламенті, зменшеній на одну позицію (один депутат обирається виборцями закордонного виборчого округу).

2. Кандидати висувуються політичними партіями в кількості по одній особі по кожному виборчому округу лише з членів цієї партії (в іншому випадку незрозуміло, як особа, яка не є членом партії і не поділяє поглядів та програмних засад цієї партії, може виконувати передвиборну програму партії), і саме політична партія бере на себе відповідальність за моральні і ділові якості потенційного депутата та несе репутаційні ризики.

3. Окружні та дільничні виборчі комісії утворюються на підставі подання кандидатур лише тих політичних партій, які висунули кандидатів саме в цьому виборчому окрузі.

4. Обраним вважається кандидат, який отримав найбільшу в окрузі кількість голосів виборців відносно інших. Можна підвищити рівень репрезентативності і передбачити вибори за системою абсолютної більшості, але слід пам'ятати, що в такому разі навантаження на бюджет збільшується майже вдвічі.

5. У разі втрати обраним депутатом повноважень у цьому виборчому окрузі оголошуються проміжні вибори.

Тепер найцікавіше. За яких умов депутат може втратити повноваження? Відкинемо всі випадки добровільного складання повноважень депутатом і поговоримо про так званий імперативний мандат. Противники імперативного мандата аргументують свою позицію тим, що обраний депутат є представником народу і тому партія не має права позбавляти його повноважень, делегованих виборцями. При цьому ніхто не оспорує право виборців відкликати недобросовісного депутата. Згадаймо, з чим іде до виборців кандидат у депутати під час виборчої кампанії і за що голосує свідомий виборець у разі дотримання принципу вільного голосу-

вання? Правильно – кандидат у депутати презентує виборцям програму партії, що його висунула, і саме з метою реалізації цієї програми виборці делегують повноваження депутату. Навряд чи можна стверджувати, що виборці делегують повноваження депутатові на здійснення будь-яких дій, не пов'язаних з виконанням, або які суперечать положенням передвиборної програми. У разі виключення чи добровільного виходу депутата з членів партії хтось вірить у те, що надалі такий депутат буде реалізовувати програму саме цієї партії, повноваження на виконання якої йому делегували виборці? Окрім того, якщо за партійної системи виборці реалізують своє право бути обраними через політичні партії, то чому виборці не можуть реалізувати своє право відкликати депутата також через політичні партії? Питання в іншому, важливо запобігти можливому зловживанню партійних функціонерів під ризиком зниження політичного рейтингу всієї партії та надати депутату певні гарантії проти такого зловживання. На мою думку, такими гарантіями можуть бути проміжні вибори, під час яких виборці дадуть оцінку рішенням партії та зроблять висновок, чи варто повторно віддавати голос за кандидата від цієї партії. Водночас імперативний мандат унеможливує перекладання відповідальності партії за невиконання передвиборних обіцянок на депутата-«тушку». І наостанок, у нас дуже люблять посилатися на позицію тих чи інших поважних європейських організацій чи відомих політиків, забуваючи при цьому, що в країнах Європейського Союзу в такому інституті, як імперативний мандат, просто немає потреби, адже європейські політики принаймні мають гідність скласти повноваження добровільно в разі оприлюднення інформації, що їх дискредитує, або якщо вважають для себе неможливим надалі бути членом партії, яка їх висунула. Європейцям просто незрозуміло, як може бути інакше!

Звісно, така система також не є панацеєю і має певні недоліки, але в разі запровадження подібної

виборчої системи отримуємо:

1) найбільш прозору та зрозумілу для виборців процедуру вибору партійного кандидата, який уособлює політичну партію разом з її лідерами;

2) підвищення відповідальності політичної партії за свою кадрову політику і за виконання передвиборної програми кожним кандидатом;

3) підвищення відповідальності депутата за свою діяльність та виконання передвиборної програми як перед виборцями передусім свого виборчого округу, так і перед партією, яка, своєю чергою, відповідальна перед усіма виборцями країни.

Незалежно від того, яка з виборчих систем буде запроваджена в Україні, на мій погляд, доцільно:

1. З метою вільного формування волевиявлення виборця передвиборною агітацією визнати здійснення будь-якої діяльності з метою роз'яснення виборчої програми та обговорення способів її виконання.

2. Разом із оприлюдненням передвиборної програми кандидат і партія має звітувати про виконання попередньої передвиборної програми в разі, якщо кандидат був обраний, а партія отримала місце в парламенті на попередніх виборах.

3. Установити однаковий для всіх партій – суб'єктів виборчого процесу розмір виборчого фонду. Адже, незважаючи на декларований принцип рівності та рівного доступу до засобів агітації, зокрема до засобів масової інформації, не потрібно доводити, що «рівнішим» завжди буде той, хто має більші фінансові можливості. На жаль, останні редакції виборчих законів не встановлюють граничні розміри виборчих фондів з метою гарантування хоч якоїсь рівності умов для суб'єктів виборчого процесу.

4. Зобов'язати кандидатів у депутати вказувати в автобіографії відомості щодо членства в політичних партіях, у яких він перебував, із зазначенням періоду.

5. Формувати виборчий список виключно з членів партії.

## Політичні партії в Україні: програмні та ідеологічні засади функціонування

*25 січня у Києві відбулася міжнародна конференція «Виборча реформа та структуризація політичного простору в Україні». Центральну виборчу комісію на конференції представляв заступник керівника Секретаріату Комісії Сергій Дубовик.*



У заході взяли участь народні депутати України, представники недержавних організацій, міжнародні експерти і вітчизняні фахівці.

Зі вступним словом виступила Керівник Фонду Конрада Аденауера в Україні Габріеле Бауманн. Вона підкреслила, що в Україні вже традиційно перед виборами утворюються нові партії. А нещодавно створені партії виникли на хвилі подій Революції Гідності. За словами пані Бауманн, місцеві вибори показали, що партіям бракує механізмів внутрішньопартійної демократії. Також серед негативних моментів вона відзначила проблему слабого зв'язку депутатів із партіями. До прикладу, «Блок Петра Порошенка «Солідарність» має 143 народні депутати, з яких лише 43 – члени партії. За словами пані Бауманн, така ситуація породжує нестабільність партійної системи.

Генеральний директор КВУ Олексій Кошель, зокрема, зазначив, що в 2015 році в Україні було зареєстровано рекордну кількість політичних пар-

тій – 79. Ще 38 політичних сил з'явилося у 2014 році. В цілому ж за два останні роки було зареєстровано більше партій, ніж за 10 попередніх. Це не лише підриває довіру суспільства до політичних партій, але і до представницьких органів влади. Серед причин зростання кількості партій називають перетворення реєстрації на різновид бізнесу. Це, зокрема, передбачає торгівлю пакетами реєстраційних документів партій та місцями у виборчих комісіях. Водночас поява великої кількості нових партій можлива через спрощений механізм реєстрації політичних сил. Наразі Закон «Про політичні партії» вимагає зібрати лише 10 тис. підписів громадян на підтримку рішення про створення політичної сили. Проте в Україні відсутній належний контроль держави за створенням партій.

Народний депутат України Руслан Сидорович вказав на те, що законодавство може працювати якісно лише тоді, коли є суспільне усвідомлення існуючих проблем. При цьому виборчу реформу



неможливо розглядати без питання структуризації політичного процесу в Україні. Серед позитивних тенденцій народний депутат назвав скасування виборчих блоків, які є нестійкими та нетривалими утвореннями. Позитивом також стало прийняття закону щодо державного фінансування політичних партій. Це дає шанс, що в Україні будуть народжуватися не лише кишенькові політичні сили, а й нові партії, спроможні реально представляти інтереси громадян. Водночас однією із ключових проблем є небажання парламентських політичних партій розвиватися якісно на місцях. Унаслідок цього утворюється розрив між депутатами і електоратом. Серед пріоритетних кроків – прийняття Виборчого кодексу. Це дасть змогу уникнути ситуації, коли перед кожними новими виборами політики змінюють законодавство. Крім цього, внаслідок прийнятих нашвидкуруч змін виборцю не залишається часу на ознайомлення з новою виборчою системою. Також на порядку денному має стояти питання щодо відділення політики та бізнесу. В цьому напрямі варто прийняти закони про лобізм і лобістську діяльність, а також антирастове й антимонопольне законодавство. Такі кроки мають привести до того, що великому бізнесу буде не вигідно купувати політичні партії. При цьому саме лише реформування виборчого законодавства без відділення бізнесу та політики буде неефективним.

Заступник керівника Секретаріату Центральної виборчої комісії Сергій Дубовик підтримав пропозицію щодо створення реєстру членів політичних партій. При цьому він нагадав, що після того, як новий закон про державну службу набуде чинності, партійність стане одним із обмежень на зайняття певних посад. Введення такого реєстру припинило би ведення бізнесу за рахунок продажу списків партій, оскільки унеможливило б ситуацію, за якої одна людина є членом двох політичних сил. Пан Дубовик підкреслив, що водночас із наданням партіям більших прав, варто також вимагати від них виконання нових обов'язків. До прикладу, стимулювати партії займатися підготовкою членів виборчих комісій. Подібний досвід є в Азербайджані, де окружна виборча комісія є постійно діючим органом, що встановлює всі результати виборів, а також веде реєстр виборців. Комісія складається з представників політичних партій. Водночас необхідно вирішити вже традиційну проблему заміни членів виборчих комісій. Адже часто заміняють осіб, які вже пройшли відповідні тренінги щодо

підвищення кваліфікації. Це негативно впливає на якість виборчого процесу.

Представник координатора проектів ОБСЄ Євген Побережний зазначив, що перед проведенням виборчої реформи варто окреслити її дорожню карту. Експерт виділив чотири ключові напрями, в яких мають відбутися зміни. По-перше, уніфікація виборчого законодавства. Це може бути досягнуто як шляхом прийняття Виборчого кодексу, так і іншими методами. По-друге, впровадження нової виборчої системи. По-третє, перегляд існуючих виборчих процедур. В Україні такі процедури, як реєстрація виборців, голосування тощо, знаходяться на рівні кінця ХХ століття. Для виправлення цієї ситуації варто запровадити елементи електронного голосування, що хоч і займе тривалий час, але все ж забезпечить у майбутньому позитивні зміни. По-четверте, підвищення рівня праці виборчих комісій. Насамперед впровадження норми про те, що склад комісії має відповідати обсягу роботи, який на них покладається. Для цього варто передбачити, що територіальні виборчі комісії утворюються не за два місяці до виборів, а хоча б за півроку.

Радник з правових питань IFES-Україна Денис Ковриженко вказав на те, що до обговорення виборчої реформи мають бути залучені не лише експерти, а й політики. Для цього в парламенті варто створити відповідну робочу групу. Успішність виборчої реформи залежатиме в тому числі від того, чи зможуть політики знайти консенсус щодо виборчої системи. Для якісної реформи варто проаналізувати досвід минулих місцевих виборів, але проблемою є доступ до інформації. Однак є частина проблем, які відомі і повторюються на кожних виборах, проте вони досі не вирішені. Наприклад, труднощі на етапі встановлення підсумків голосування. Щодо впровадження механізмів електронного голосування, то воно не стоїть на порядку денному. Крім цього, вже існують держави, які відмовилися від е-голосування, хоч і використовували його раніше. Як приклад, Німеччина. Електронне голосування не повинне перешкоджати реалізації таких базових виборчих принципів, як безпека і таємність голосування, закріплені в Кодексі належної практики у виборчих справах.

Отже, перш ніж розробляти дорожню карту виборчої реформи, треба провести аналіз сучасного стану справ. Лише після того, як буде виявлено всі існуючі проблеми, можна говорити про серйозну підготовку до реформування виборчого законодавства.

## Жанна УСЕНКО-ЧОРНА: «Здається, західним політикам, які вимагають виборів на Донбасі, дещо зраджує здоровий глузд» \*



Хоча ніяких виборів в Україні найближчим часом поки що не заплановано, масив претензій до Центрвиборчкому, здається, лише збільшується. Гучні заяви «Самопоміч» та Комітету виборців про фальсифікації під час мерської гонки у Кривому Розі. Скандал із позбавленням мандатів нардепів Єгора Фірсова та Миколи Томенка і оперативним визнанням Центрвиборчкомом обрати замість них Олександра Бригинця та Дмитра Білоцерківця. Заминка з оголошенням виборів на округах померлого Ігоря Єремєєва та обраного мером Дніпропетровська Бориса Філатова. Увінчує лавину невдоволення той факт, що у 12 з 15 членів ЦВК взагалі давно закінчився строк повноважень.

У самій ЦВК переконані, що не все так однозначно погано. «Більшою мірою це схоже на відведення Комісії ролі такого зручного фольклорного персонажа з важливою місією – цапа-відбувайла, на якого можна навішати усі гріхи», – переконує «Главком» заступник голови ЦВК Жанна Усенко-Чорна.

Жанна Іванівна потрапила до Центральної ви-

борчої комісії ще в буремному грудні 2004 року, під час Помаранчевої революції напередодні «третього туру» президентських виборів. За час своєї роботи в ЦВК вона неодноразово доводила, що готова йти проти системи: розкривала схеми маніпуляцій під час утворення округів та вела війну з фальсифікаціями.

– Пані Жанно, почнемо нашу розмову з перевиборів мера в Кривому Розі. Результат відомий – Юрій Вілкул переміг, набравши, за даними Криворізької виборчої комісії, більше 70%. Але «Самопоміч», яку представляв на цих виборах Семен Семенченко, і Комітет виборців заявляють про фальсифікації, підвезення виборців. Якими даними щодо цього володіє ЦВК?

– По-перше, слід зауважити, що у цьому процесі ЦВК не мала повноважень встановлювати офіційні результати, крім здійснення загальних, зокрема, контрольних функцій за дотриманням законодавства. Всі інші функції повністю належать Криворізькій міській виборчій комісії як територіальній. На цей час ТВК вже визнала обраним і зареєструвала Криворізьким міським головою Юрія Вілкула, а до ЦВК надійшли лише копії відповідних постанов міської комісії. Натомість жодних скарг до Комісії не надходило.

По-друге, відомості про підвіз виборців на дільниці надходять під час кожних виборів. Не було ще жодної кампанії, коли б не доводилося писати окрему думку, дуже часто звертаючи увагу саме на підвіз виборців як на певний механізм контролю за організацією волевиявлення виборців. Це з одного боку. З іншого – навіть коли ліквідуються виборчі дільниці, змінюються адреси для голосування, в поданнях суб'єктів, на підставі яких ліквідується певна дільниця, зазначається, що для зручності громадян похилого віку буде здійснюватися підвіз виборців на дільниці, які віддалені від їхнього місця проживання. Тому оцінювати ситуацію

\* З інтерв'ю інформаційній агенції «Главком». Публікується за згодою автора.

з підвезенням виборців, особливо похилого віку, можна по-різному. Не кожна ситуація схожа саме на контроль за волевиявленням громадян, інколи це – допомога старшому поколінню, яка не може трактуватись як контроль чи тиск.

Стосовно самих позачергових виборів у Кривому Розі – багато оцінок тому, як вони відбулися, надано і в суспільстві, і в політикумі, і в парламенті. Думаю, результати досить промовисті. Як би когось не хотілося, але виборці поставили крапку, ще й досить чітку.

**– Теоретично – скільки відсотків можна «фальсифікувати» підвозом, роздачею матеріальної допомоги і т.ін.?**

– 74% – це точно не той відсоток, який може бути сфальсифікований. Практика різноманітних фальсифікацій в Україні, на жаль, доволі диверсифікована, однак загалом можна говорити про ймовірність фальсифікацій 15–20%. 74% – показник, який штучно створити неможливо, навіть за таких масштабних зловживань адмінресурсом, які мали місце за часів Януковича. Тому в цьому випадку я виключаю вірогідність масштабних фальсифікацій. Ситуація, яка розвивалася в Кривому Розі, думаю, дійсно, сприяла мобілізації електорату певного кандидата, що, власне, і знайшло відображення у результатах виборів.

**– Коментуючи ситуацію із результатом цих виборів, нардеп Ірина Геращенко написала у Фейсбуці, що Семен Семенченко є аферистом, який «збрехав ЦВК при подачі документів». Про що саме йдеться?**

– Думаю, тут ідеться про позачергові парламентські вибори 2014 року, бо під час виборів Криворізького міського голови ЦВК не отримувала від вказаної особи жодних документів. Своєю чергою, під час оцінки документації у ході виборів до Верховної Ради, в мене особисто виникало багато запитань щодо цієї особи. Під час останніх парламентських виборів було чимало випадків, коли подавалися документи, як кажуть, «з чистого аркуша», просто стерильні.

Звісно, при цьому слід враховувати, що в Україні проводилися вибори в умовах збройної агресії з боку Росії. Дійсно, багато людей, яких війна зірвала з місця, втратили документи, зв'язок зі своїми домівками. Тому в багатьох випадках ЦВК, слідуючи принципу сприяння кандидатам, ішла

назустріч в нестандартних ситуаціях, застосовуючи презумпцію довіри до документів кандидатів.

Крім того, ЦВК не має повноважень (окрім перевірки відомостей щодо судимості, правильності заповнення декларацій) перевіряти інформацію, яка декларується кандидатом в автобіографії.

Натомість автобіографія Семенченка, дійсно, містила дивний набір відомостей про людину, яка, скажімо, взялася нізвідки. Там не було даних, за якими виборці могли б відслідкувати життєвий шлях кандидата. До речі, це був не один такий феномен – питання були й щодо інших кандидатів. І проблема не лише в тому, що вибори відбувались в особливих умовах – збройної боротьби з колишньою метрополією, але й в недостатній увазі законодавця до встановлення більш жорстких вимог щодо унеможливлення обману виборців особами, які балотуються.

**– Можете конкретизувати, до чого саме в автобіографії Семенченка виникли питання?**

– Пам'ятаєте, був такий Василь Протівсіх на президентських виборах 2009 року? Особисто я вважаю, що це була технологія введення виборців в оману.

І як інакше кваліфікувати ситуацію, коли людина за декілька днів до подання документів до ЦВК міняє паспорт, змінюючи прізвище, ім'я, і виборці не знають, кого саме вони отримали в якості кандидата?

**– Тобто проблема Семенченка полягала в зміні прізвища?**

– Так. Це було абсолютно інше прізвище, були абсолютно стерильні документи, які не давали виборцю змоги скласти уявлення про те, що це за особа, який у неї життєвий шлях. У нас не раз поставало питання не тільки по Семенченку, а й по інших кандидатах. Але, на жаль, законодавство традиційно досить толерантно ставиться до цього. Той самий Дарт Вейдер, точніше, ціла команда Інтернет-партії, – це люди, які, на мій погляд, маніпулюють довірою виборців, причому хизуючись своїм цинізмом. Але ще більш прикро, що законодавство в нинішньому стані допускає таких фейкових осіб до участі у виборах.

Безпосередньо по Семенченку. В ЦВК є свідоцтво про зміну ним прізвища та імені від 8 серпня 2014 року – абсолютно свіжий документ, крім того, довідки з військової частини, наразі щодо



яких у ЗМІ розповсюджується інформація про їх недійсність. Знову ж таки, ЦВК не наділена слідчими функціями щодо їх перевірки. Разом із цим до Комісії було подано повідомлення про проведення державної реєстрації припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця – ще на попереднє прізвище. Загалом, усі документи, які необхідно було за законом подати до ЦВК для реєстрації депутатом, особа подала. Тож з формально-юридичної точки зору, поданий пакет документів відповідав вимогам Закону для реєстрації Семенченка народним депутатом. Підстав для відмови на той момент не було. Але копія його трудової книжки, наприклад, у ЦВК відсутня. Натомість було надане письмове пояснення: «Моя трудова книжка відсутня у зв'язку з її знищенням разом з іншими речами та документами під час виконання бойового завдання в зоні АТО».

**– Ви сказали, що у вас були питання не тільки до Семенченка як кандидата в народні депутати. Скільки ще таких людей пройшли в парламент?**

– Це точно не один випадок, але і не десятки, – до десяти. Враховуючи, що вибори проходять на засадах чесності, і обман виборців забороняється, законодавець мав би встановити більш жорсткі вимоги щодо ідентифікації осіб, які вирішили балотуватися і представляти інтереси українського народу.

Перетворювати виборчий процес на фейк – це неповага до виборців, знуцання над самими засадничими принципами формування представницьких органів влади і маніпулювання суспільною свідомістю, який зводиться до банального обману виборців. Думаю, щоб запобігти цьому, можна ввести, наприклад, певний мораторій з метою отримання виборцями адекватної інформації про особу, яка балотується, як мінімум за рік, щоб ці дані були адекватними і кандидати не змінювали прізвища за місяць чи день до виборів. Є стаття 6 Закону, згідно з якою вибори мають бути вільними, а вільно обирати можна лише за умови доступу виборців до достеменною інформації про особу, яка балотується.

**– Прокоментуйте скандал із позбавленням мандатів Єгора Фірсова та Миколи Томенка. Чи були в ЦВК дискусії з цього приводу?**

– Тут є декілька аспектів. Перше. Я з великою повагою ставлюсь до мужності, відваги, чесності, відкритості тих кроків, які зробили Томенко і

Фірсов. Це відповідальна позиція. Вони написали заяви, і наскільки я відслідковувала повідомлення у ЗМІ, усвідомлювали причинно-наслідковий зв'язок між своїми заявами і тими наслідками, які настануть після таких заяв.

Натомість є ж інший приклад – громадянина Вітка від фракції Радикальної партії Олега Ляшка. Там ситуація дещо інша. Тому я готова вклонитися людям, які продемонстрували, що мандат для них вартує набагато менше, ніж їхня гідність. Для мене це вчинок, який викликає захоплення, особливо на тлі інших, які займаються «крутіємством», розриваючись у бажанні бути і з розумними, і з гарними.

**– Досі точаться дискусії про те, що позбавляючи мандатів Томенка і Фірсова, партійний з'їзд послався на норму статті 81 Конституції, де говориться: якщо депутат виходить із фракції цієї партії, за списком якої був обраний, це є підставою для позбавлення його повноважень. З іншого боку, далі в цій же статті написано, що це відбувається на підставі закону, якого наразі не існує.**

– Хочу наголосити: за Основним Законом, суб'єктом припинення повноважень народного депутата є вищий керівний орган політичної партії, в даному випадку – з'їзд. ЦВК лише фіксує факт, що внаслідок рішення з'їзду, депутатський мандат став вакантним, і тому ЦВК зобов'язана визнати обраним і зареєструвати наступного народного депутата. Принципово важливо наголосити, що така вакансія виникає не за рішенням ЦВК. Комісія в цій процедурі має суто технічну функцію – фіксує наслідки факту дострокового припинення повноважень народного депутата.

Стосовно того, чи є законодавча база для прийняття рішення. Справді, на рівні Основного Закону існують норми пункту 6 частини першої та частини шостої статті 81, а спеціального закону в розвиток цієї конституційної норми парламентом не прийнято. З цього приводу доречно зауважити про Рішення Конституційного Суду від 25 червня 2008 року, в мотивувальній частині якого роз'яснено, що норми Конституції є нормами прямої дії і застосовуються незалежно від того, чи в їхній розвиток прийнято відповідний закон, чи ні. Тому суто з технічної точки зору рішення Центральної виборчої комісії, на мій погляд, – юридично чисте.

Загалом, останнім часом важко стриматися, щоб не звернути увагу, як стало не просто зручним, але

й модним звалювати на ЦВК вину за всі гріхи і навіть дрібні витівки. Хтось щось робить, або не робить, проте роль невістки все одно заброньована за ЦВК. Однак більшою мірою це схоже на відведення Комісії ролі такого зручного фольклорного персонажа з важливою місією – цапа-відбувайла, на якого можна вішати усі гріхи, а потім вигнати десь у пустелю, як це робили прадавні євреї. Тому хочу нагадати, що в цьому плані ЦВК – малесенький гвинтик, який у механізмі дострокового припинення повноважень народних депутатів практично не має дискреційних повноважень як таких. І саме такою є правова реальність без домислів і емоцій.

Можу сказати за себе. У питанні заміщення народних депутатів, повноваження яких достроково припинено за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії, я завжди займала однакову позицію: і в 2009 році, коли в Блоці Юлії Тимошенко була така «тушка» – Ігор Рибаків, і зараз. Коли розглядалося питання щодо Вітка, і ЦВК встановила відсутність правових підстав для визнання обраним наступного за черговістю кандидата в народні депутати у виборчому списку Радикальної партії Олега Ляшка, я не підтримувала таке рішення, оскільки з поданням і оголошенням заяви Вітка про вихід із фракції взагалі вийшла детективна історія...

– *Хотілося б про неї детальніше поговорити.*

– Звісно. Але слід зазначити, що ЦВК не є законодавчим органом, не встановлює і не змінює правове регулювання, вона тільки застосовує законодавчі норми. Незалежно від того, як я ставлюся до норми про імперативність мандата, законодавство в цьому питанні абсолютно чітко регулює відповідні відносини і настання певних наслідків. Якщо з'їзд прийняв рішення, і якщо в Конституції є така норма, то ЦВК не має правової можливості проявляти ініціативу, спрямовану на ігнорування рішення вищого керівного органу політичної партії. Навіть якби ЦВК не приймала рішення, повноваження цих народних депутатів були б припинені. Наприклад, у парламенті були б заблоковані їхні картки для голосування тощо.

Разом із тим застосовувати законодавство необхідно однаково, незалежно від того, яка політична сила приймає таке рішення. Бо найбільш прикритим є факт і прояв несправедливості, коли за одних і тих же умов одна й та ж норма права застосовується по-різному.

А ситуація з депутатом Вітком склалася дуже цікаво. Мільйони українців під час трансляції пленарного засідання, як і я, мабуть, були не глухі і чітко чули, як спікер Верховної Ради оголосив заяву про вихід Вітка із фракції. Це один аспект. Інший – сам Вітко також виступив з трибуни, але зміст його виступу визначити досить важко: набір озвучених словосполучень дає можливість лише орієнтовно скласти враження про його наміри. Далі на сайті парламенту був чітко зафіксований момент виходу Вітка з фракції – існує скріншот з сайту, де цей нардеп вважався таким, що вийшов із фракції. А потім на сайті з'явилася інша інформація, яка засвідчує, що Вітко і по сьогоднішній день є членом фракції Радикальної партії. Разом із цим, є завірена копія стенограми засідання Верховної Ради зі словами спікера про вихід згаданого депутата з фракції. Однак у той же час на запит ЦВК надійшла відповідь в.о. керівника служби апарату парламенту про те, що такої заяви не надходило. Тобто, якщо висловлюватися дуже м'яко, маємо щонайменше туманну ситуацію.

– *Як ЦВК за цих обставин встановила відсутність правових підстав для позбавлення Артема Вітка мандата?*

– З цього питання до ЦВК звернувся суб'єкт дострокового припинення повноважень народного депутата Вітка – Радикальна партія Олега Ляшка. Рішення, яке врешті прийняла Комісія, було ухвалене не одногосно. Зокрема, в засіданні обговорювалися обставини, які засвідчили відсутність юридичної чистоти в даному питанні й можливості однозначного тлумачення ситуації. Своєю чергою, Комісія не має повноважень розслідувати відповідні факти. Звісно, при великому бажанні можна встановити, хто вводить в оману суспільство, і хто вдається до маніпуляцій. Але ЦВК – не слідчий орган.

– *Юридично чи є можливість позбавити мандата людей, яких фракція виключила сама, як це відбулося, наприклад, у «Самопоміч»?*

– У цьому аспекті законодавство не має бажаної чіткості, хоча Конституційний Суд децю роз'яснив цей момент у згаданому Рішенні, чітко вказавши, що має бути сукупність певних умов, і що, власне, сам народний депутат повинен вчинити активні дії щодо виходу з фракції.

– *Чи можна позбавити мандата депутата-мажоритарника, який спочатку увійшов до тієї чи іншої фракції, а потім залишив її?*

– Якщо депутат обирався від певної партії, то в такому разі питання також може бути спірним і породжувати двояке тлумачення вказаної конституційної норми.

У випадку з мажоритарниками, слід враховувати, що серед них є самовисуванці і ті, суб'єктом висування яких була певна партія. Якщо буквально тлумачити норму Конституції, то ті мажоритарники, які висувалися від політичної партії, все-таки підпадають під диспозицію частини шостої статті 81 Конституції України.

Це на перший погляд. Проте єдиним органом конституційної юрисдикції є Конституційний Суд, і тільки він може вичерпно витлумачити можливість застосування вказаної норми до тих мажоритарників, суб'єктом висування яких була політична партія. Дихотомія в даному питанні, незважаючи на однозначність безпосереднього сприйняття редакції частини шостої статті 81 Конституції України очевидна, хоча б в силу того, що, з одного боку, депутати мають рівний статус, а з іншого, фактично мажоритарники залежно від способу висування мають різний обсяг правових можливостей... І та, й інша категорія депутатів обрана в мажоритарних округах, але з точки зору застосування так званого імперативного мандата отримуємо внутрішню суперечність у природі правового статусу таких депутатів.

**– Томенко обіцяє добитися справедливості в суді. Теоретично, якщо суд поновить його чи Фірсова, якою буде процедура їхнього повернення в парламент? Це відбуватиметься так само, як було із Сергієм Власенком, який після річного вигнання навесні 2014 року в порядку першочерговості повернувся до Верховної Ради, коли Яценюк склав повноваження, і звільнилося місце?**

– Ну, по-перше, зараз прогнозувати рішення суду дуже важко. Тому, як суди застосовують законодавство, інколи дивуються і фахівці, і самі судді.

По-друге, суто гіпотетично це може бути так само, як мало місце в разі незаконного припинення повноважень Власенка. Звісно, якщо суд встановить, що права були порушені.

На момент розгляду питання ЦВК звернень до суду не було. Для прикладу варто згадати як за часів Януковича у справі щодо першої так званої «тушки» – Рибаківа – зловживаючи правом на звернення до суду, ЦВК просто не давали розглянути питання. Рибаків без кінця звертався до Одеського суду – то подавав позов, то не з'являвся

на засідання. Тільки суд виносив ухвалу про закриття провадження у зв'язку з тим, що позивач двічі не з'являвся на засідання без поважних причин в суд, подавався новий позов. І так – до безкінечності. Таким чином, у ЦВК буквально декілька років блокувалося виконання конституційних вимог.

Тобто, насправді, можна було вдатися до певних процесуальних кроків і за допомогою судів заблокувати рішення ЦВК і цього разу. Але ще раз наголошую: у випадку прийняття рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата вищим керівним органом партії депутатський мандат є вакантним з моменту прийняття рішення з'їздом.

**– Чому так само швидко не вдається вирішити інше, набагато простіше питання – оголосити вибори в окрузі, який звільнився в результаті смерті депутата Єремєєва?**

– Це питання також залежить не від ЦВК.

Як не прикро, смерть особи – юридичний факт, і має засвідчуватися в установленому законом порядку певним документом, а саме свідоцтвом про смерть. ЦВК у своїй роботі не може керуватися повідомленнями в ЗМІ, а лише офіційними документами. Член ЦВК, куратор Волинської області Юлія Швець зверталася до Верховної Ради з проханням надати свідоцтво про смерть. Однак у відповідь Комісію повідомили, що в парламенті цього документа немає. Відтак рішення Комісії щодо призначення виборів в 23 окрузі залежить від наявності в Комісії відповідного свідоцтва.

Інший приклад. Дострокове припинення повноважень народного депутата, обраного в 27 окрузі. Там теж відсутня можливість призначити вибори. Незрозуміла ситуація. У засобах масової інформації поширювалися повідомлення про прийняття Верховною Радою 24 грудня 2015 року рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата Філатова, обраного на позачергових виборах 26 жовтня 2014 року в одномандатному виборчому окрузі № 27. Проте газета «Голос України» з опублікованим відповідним рішенням Верховної Ради в Центральній виборчій комісії відсутня. На офіційному веб-сайті парламенту також не розміщено постанови ВР про дострокове припинення повноважень Філатова, а в розділі «Народні депутати, які вибули» не зазначено прізвища вказаного депутата. Разом із тим, на мій запит із Верховної Ради за підписом Андрія Парубія була надана



відповідь: процедура розгляду питання щодо дострокового припинення повноважень Філатова не завершена. Складається враження, що відбувається якась гра. Але ж ЦВК повинна вчиняти дії, що перебувають у форматі виключно юридичної процедури. Повинні бути документи, які неспростовно підтверджують юридичні факти. Однак певними депутатами, як говориться у цій відповіді, був поданий проект постанови про скасування рішення щодо припинення його повноважень.

І така сама ситуація – хоча це не ті обставини, про які хотілося б говорити, бо це чужий біль – зі свідомством про смерть, на підставі якого ЦВК могла б прийняти рішення по Єремєєву. Що в такій ситуації може вдіяти ЦВК? На мою думку, в цьому питанні м'яч знаходиться на полі парламенту. Бо постає ж ще питання нарахування заробітної плати, працевлаштування помічників нардепа, функціонування карток для голосування тощо.

**– У продовження теми, як ви висловились, дихотомії між правовим статусом деяких обранців. Питання щодо нещодавно прийнятого Закону 1006 – Про внесення змін до закону про вибори народних депутатів щодо виключення кандидатів у народні депутати з виборчого списку партій у багатомандатному окрузі. Ним уже скористалися політичні сили і суттєво почистили свої лави. Але чи не порушує цей закон право громадян обирати і бути обраними?**

– Як у чиновника, члена ЦВК, у мене може бути одне ставлення. Я повинна виконувати закон.

Суто як людині, яка має певні знання з права, здається, що після того, як відбувся акт волевиявлення громадян, виборчий список має бути константою. Інакше це маніпуляція. Але як член ЦВК, незалежно від того, що думає Усенко-Чорна як приватна особа, я повинна голосувати так, як мене зобов'язує закон. Як людина, я думаю, що такий підхід, м'яко кажучи, не повною мірою відповідає результатам виборів. Вибори – це юридична процедура, яка завершилася і має певні юридичні наслідки. І скрізь, починаючи із Загальної декларації прав людини ООН 1948 року, нашої Конституції, є основоположний принцип: будь-яка влада формується за результатами виборів і на підставі результатів виборів. А проводити ревізію заднім ходом після того, як уже були зафіксовані результати, несправедливо. І є підстави стверджувати, що має місце порушення і виборчих прав громадян, які го-

лосували за цей список, і пасивного виборчого права тих кандидатів, які вибороли певне місце в тому списку. Бо що таке результати виборів? Це певний список кандидатів. І без присутності певних персоналій у певному списку, можливо, результати виборів були б інші. Тому тут, дійсно, є питання. Але доки немає рішення Конституційного Суду про неконституційність цього закону, ми повинні його застосовувати.

**– Коли можна очікувати виборів до райрад у Києві? Вони мали відбутися 27 березня, але в результаті позову певних осіб Окружний адміністративний суд Києва в січні заборонив ЦВК здійснювати будь-які дії стосовно районних виборів у столиці. ЦВК подала апеляцію, наразі її розгляд перенесений на невизначений термін...**

– Незважаючи на норми Конституції щодо поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, які виникають у державі, є таке явище як рейдерство. І існує воно завдяки механізму судових рішень. Якщо раніше рейдерство існувало переважно в економічній площині, то зараз воно інвазивно перекинулось і в політику, ставши активним інструментарієм протиправного втручання в функціонування державних інститутів. У випадку з виборами до райрад у Києві відбулося саме політичне рейдерство. Знову ж таки, не дуже з руки державному службовцю коментувати зміст рішення, ми повинні його виконувати, але як людина, яка вважає себе скільки-небудь здравомислячою і просто поважає себе, не можу не назвати ці речі ніяк інакше, крім просто маніпуляцією і зловживанням правом.

У цій справі цілий каскад процесуальних ухвал, які створили замкнене коло на зразок Гордієвого вузла. Та на сьогодні цей виборчий процес уже вичерпано навіть у часі. Розірвати це замкнене коло силами ЦВК було неможливо, бо Комісія зобов'язана виконувати рішення суду. Аргументи, на мій погляд, поза здоровим глуздом. Звісно, таке відбулося не вперше, але мені все одно важко примиритися, що судовими рішеннями можна зупиняти виконання законів. Це узурпація з боку судів, порушення принципу поділу влади. Суди мають ухвалювати рішення на підставі і відповідно до законів. І, безумовно, в таких випадках необхідно ставити питання про відповідальність суддів...

**– Вихід із цієї ситуації – призначення Верховною Радою нової дати виборів?**

– Подана ЦВК апеляція вже втратила сенс, бо 27 березня минуло. Виборчий процес швидкоплинний. Може бути декілька виходів. Найшвидший вихід – це, дійсно, прийняття рішення, наприклад, Верховною Радою. Нове рішення може прийняти Київська міська рада. Однак, як на мій погляд, головне – наявність політичної волі.

Безвідповідальність породжує безкарність, а остання своєю чергою – правові вакханалії і нігілізм. Поки судді будуть безкарно проявляти таку «творчість», доти будуть такі процеси. Та це перший випадок, коли в судовому порядку так зупинено виборчий процес, і ЦВК заборонено вчиняти передбачені законом дії.

**– Зараз час від часу порушується питання проведення виборів на окупованих територіях Донбасу. Про це Україні нагадують окремі західні політики – переважно з Німеччини та Франції. Про це говорить і Президент, розмірковуючи над тим, за яких умов там може відбутися цей процес. Ви бачите можливості для того, щоб провести там вибори, забезпечити безпеку членам комісій?**

– Це облудлива ідея в умовах війни проводити заходи, які навіть жодною своєю ознакою не будуть нагадувати вибори.

У тих західних політиків, які про це говорять, я б хотіла дещо запитати. Чи не забули вони, коли відбулися вибори в післявоєнній Німеччині? Чи не в 1949 році? Чи не через чотири роки після завершення війни? Мені здається, тут таким політикам дещо зраджує здоровий глузд і розуміння того, що таке вибори. Вибори – це процедура, вільна від обману, насильства, дій, які за всіма ознаками є війною, збройною агресією держави, яка ніяк не позбудеться колоніального імперського марення.

Не варто забувати, що на тимчасово окупованих територіях царює суцільний масив насильства, погрози, обману і відсутність можливості вільно формувати свою волю, вільно реалізовувати свої права і далеко не лише виборчі. Спочатку в межах цих територій повинна бути відновлена вся повнота суверенітету Української держави, дія законів України, і остання нога останнього агресора повинна бути викинута з нашої території. Потім має бути певний період, який дозволить відновити функціональність наших державних органів, у тому числі, органів ведення Реєстру виборців, щоб хоча б скласти адекватні списки виборців. І тільки потім можна

вести мову про вибори. Все інше – облудливе маніпулювання і приниження України.

**– Ще одне мусоване питання – можливі дострокові вибори до Верховної Ради. Чи готова ЦВК до них?**

– Не хочу хвалитись, але наша каденція в ЦВК провела технічну революцію у підготовці виборів. Ми готові проводити вибори на раз-два. Щойно будуть гроші у бюджеті, ЦВК, маючи постійні виборчі дільниці, Реєстр виборців, готова проводити вибори будь-коли.

Але вибори за нинішнього закону, в якому є мажоритарна складова – це танці на граблях. Наявність мажоритарки – першоджерело політичної корупції в Україні. Ми знову отримуємо мажоритарне болото в парламенті, яке не дає Україні розвиватись, яке перетворює парламентаризм на якийсь напівкримінальний «базарчик». За нинішніх умов розвитку правової культури в Україні треба було б виконати Коаліційну угоду, і прийняти закон про пропорційні вибори. Найгірший вид пропорційної системи – кращій, ніж отака мажоритарна міна. Навіть вибори 2006, 2007 років були більш зрозумілі з точки зору потенційного структурування парламенту і взяття політиками відповідальності. Нинішня парламентська криза – в основному, наслідок короткочасної політики, коли вибори відбулися за старою, успадкованою від Януковича, системою, коли мажоритарна складова вимиває результати народного волевиявлення. Якби ми мали склад парламенту, сформований виключно за пропорційною системою, ми б зараз, можливо, не мали цієї урядової та парламентської кризи.

**– Яких ще змін, на вашу думку, потребує виборче законодавство? Що б ви змінили?**

– Перше. Я б намагалася мінімізувати людський фактор при встановленні результатів голосування. Для цього є багато способів. Наприклад, у країнах Балтії сканерами обладнані виборчі дільниці, відразу зображення бюлетенів виводяться на стіну, і члени комісії можуть тільки споглядати, де стоїть та «галочка», не маючи можливості тицяти на них ручкою, малювати якісь зайві мітки і тим самим перетворювати бюлетені на недійсні. Для прикладу. За результатами виборів ми розглядали питання по одному з округів в Запорізькій області: там члени комісій вишукували на бюлетенях поліграфіч-

ний брак, навіть найменшу крапочку, щоб визнати такий бюлетень недійсним і не враховували його за певного кандидата. Тому треба докласти зусиль, щоб члени комісії не могли реалізувати настанову Сталіна: не важливо, хто голосує, важливо – як порахують. Гроші, які витратив – а, насправді, вкрав – свого часу режим Януковича на так зване відеоспостереження, я б спрямувала для оснащення виборчих дільниць тими самими сканерами, що автоматизувало б підрахунок голосів, таким чином прискоривши і полегшивши його. А головне – унеможливило б втручання нечистих на руку членів виборчкомів, охочих відкорегувати результати голосування.

Друге. Пропорційні вибори набагато дешевші. Можна скорочувати строки повноважень членів і дільничних, і окружних комісій. Це зробить вибори набагато дешевшими. Тому що формат парламентської республіки потребує більш частого перезавантаження парламенту, і дострокові вибори в країнах із парламентською формою правління відбуваються набагато частіше. Тому вибори там проводяться набагато швидше, дешевше і безболісніше в плані адміністративної концентрації напруги і стресу для суспільства і держави.

І коли ми маємо суто пропорційну складову у виборчій системі, скорочуються і ризики фальсифікації. Це дає змогу спростити виборче законодавство. Тоді дуже багато норм-запобіжників втрачають свою актуальність. Законодавство стає простішим, зрозумілішим, створюються умови для більш оперативного встановлення результатів та зменшення кількості суперечок. Такі вибори швидше і простіше адмініструвати, оскільки суто логістично все набагато спрощується.

В інших країнах вибори відбуваються не як суперстрес, як у нас, а набагато гармонійніше. Нічого страшного у виборах я не бачаю. Якщо в політиків не вистачає відповідальності перед собою, перед державою, суспільством, майбутніми поколіннями, і якщо інших способів не знаходиться, вибори – не найгірший інструмент, щоб навести в країні лад.

**– У 12 з 15 членів Центральної виборчої комісії вже закінчився строк повноважень. Коли прогнозуєте «ротацію»?**

– Усім депутатам, які закидають, що ЦВК неповноважна, раджу переглянути статтю 30 Закону

«Про Центральну виборчу комісію», до якої в 2014 році внесено зміни. Згідно з чинною редакцією повноваження члена ЦВК припиняються після рішення Верховної Ради. І доки парламент не прийме відповідну постанову – у членів ЦВК є повноваження. Таким чином, справді, з моменту внесення вказаних змін до Закону введено суперечливе регулювання в цьому питанні. Одна стаття встановлює семирічний строк повноважень члена ЦВК, – а інша надає повноваження аж поки Верховна Рада не припинить їх.

Знаєте, в умовах постійного цькування я б з радістю покинула цю роботу... Молодші покоління, безумовно, привнесуть у роботу Комісії свіжі ідеї, оновлений потенціал. Але ти як військовослужбовець: поки немає дембельського наказу, не можеш покинути службу, бо це буде щось на зразок дезертирства, службової недбалості... Звісно, з огляду на ситуацію існують певні складнощі з припиненням повноважень чинного складу Комісії, бо, вочевидь, достатньо зручно мати ЦВК, яка з одного боку має універсальний досвід, а з іншого – знаходиться в підвішеному стані. Також політикам дуже зручно пинати ногою державний орган, рішення якого не завжди до вподоби, а особливо, коли він не може дати здачі у відповідь. Зберіться, шановні, і проголосуйте. От що є простіше простого.

Так, я розумію, що нібито існує аргумент, що повноваження нинішніх членів ЦВК можна припинити, а призначення нових може виявитися проблематичним. Тому залишитись у державі взагалі без ЦВК неможливо. Але разом із тим перекладати відповідальність із хворої голови на здорову, це нечесно. Члени ЦВК у нинішньому складі справді як заручники.

**– За часів Януковича члени ЦВК були, скажімо так, чітко розділені: за владу – більшість і за опозицію – меншість. Які зараз розклади?**

– Зараз у Комісії немає такого антагонізму і нинішній склад ЦВК абсолютно не відображає того розкладу, який існував за часів Януковича. Наразі Комісія чітко працює відповідно до законодавства. Якихось зовнішніх тисків чи обставин, які б впливали на формування правової позиції членів ЦВК немає. Комісія працює в максимально вільному режимі, без тиску, а колишнє жорстке протистояння повністю нівелювалося.



# Розподіл влади як основа сучасного парламентаризму

**НИЖНИК Н.Р.,**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри теорії права та держави Університету державної фіскальної служби України, член-кореспондент АПРНУ

**КАРМАЛІТА М.В.,**

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії права та держави Університету державної фіскальної служби України

*Стаття присвячена витокам та розвитку доктрини поділу влади, її втіленню в нормах українського права та особливостям застосування в умовах розбудови правової держави в Україні. Правові ідеї, які є серцевиною правової доктрини, мають не тільки наукове, а й практичне значення. Під час проведення державно-правової реформи в Україні врахування доктринальних положень у процесі організації та функціонування державних органів може бути корисним для побудови демократичної, правової держави.*

**Ключові слова:** право, доктрина, принцип, держава, державна влада.

Прихильність до громадянського суспільства та демократії, реформування застарілих владних відносин потрібно розглядати не абстрактно, а в єдності з механізмами парламентаризму, їх втілення в життя. Один із них – розподіл влад, який набуде реального змісту в тому випадку, якщо спиратиметься на міцний конституційний порядок.

Жодні соціальні перетворення неможливі за відсутності сучасного теоретичного обґрунтування. Сьогодні наука розробляє конкретні наукові пропозиції та рекомендації щодо всіх без винятку сфер суспільного життя. В наш час, коли триває процес становлення правової держави, учасники державотворення не можуть не вивчати та не враховувати теоретичних висновків, які впливають із практичного досвіду, а також не брати до уваги науково обґрунтованих рекомендацій.

Право є ефективним нормативним порядком. Воно зберігає зв'язок з реальним життям, має певний фактичний компонент у зв'язку з тим, що його виконують і йому підкорюються. Для права надзвичайно важливими є ідеї, а саме ідеї, що розкривають істинний зміст та призначення права, його місце в житті особи, людства, держави, світового порядку.

Врегульовані правом відносини є відносинами, які спрямовуються об'єктивними нормами. Ці норми відрізняються від психічних актів, що викликали їх появу у свідомості та зробили їх актуальними [1, с. 24].

Норма права є одним із різновидів соціальних норм, конкретним правилом поведінки, що встановлюється (або санкціонується) й забезпечується державою. Водночас норма права є засобом конструювання та закріплення влади.

Розраховувати на те, що влада зосередиться в руках порядних, справедливих, розумних осіб, є досить сумнівним сподіванням. Належна конституційна схема організації суспільства має бути розрахована як мінімум на середній рівень його потреб та інтересів. Поділ влади є важливою державно-правовою доктриною, яка передбачає баланс та рівноправ'я усіх її гілок.

Розділити, збалансувати та пов'язати згодою і контролем повноваження владних структур – завдання, що стоїть перед усіма великими об'єднаннями, а особливо – перед державою.

Проблема концептуального супроводження діяльності органів державної влади та наукового обґрунтування реалізованої ними політики є предметом уваги вітчизняних та зарубіжних учених. Доктрина поділу влади у вітчизняній юриспруденції розглядається в дослідженнях Л.В. Голоскокова, А.П. Зайця, М.І. Кагадія, В.В. Копейчикова, М.І. Козюбри, О.Л. Копиленка, В.О. Котюка, Н.Р. Нижник, Н.М. Оніщенко, Н.М. Пархоменко, В.М. Селіванова, О.Ф. Скакун, В.Я. Тація, Ю.М. Тодики, Ю.С. Шемшученка та ін.

Водночас знання про державну владу, механізм її здійснення та межі застосування є необхідними кожному сучасному громадянину. ХХІ століття знаменується заміною звичного монологу та наказів держави на рівноправність у відносинах особи, суспільства та владних структур, що, своєю чергою, трансформує уявлення про призначення та сутність держави. Паритетна взаємодія цих суб'єктів права повноцінно може бути лише за умови належної поінформованості щодо можливостей, цілей, завдань одне одного.

Метою статті є дослідження проблематики національного державотворення в контексті організації та здійснення державної влади, а саме вивчення понять, ідей та принципів, покладених в основу доктрини поділу влади.

Розподіл влад, а також система стримувань та противаг створюють той конституційно-правовий механізм, який нейтралізує будь-який прояв захоплення влади, тим самим гарантуючи свободу громадян. Головним завданням постає забезпечення поступовості перетворень та еволюційного шляху розвитку держави і права.

Розподіл влад у праві проголошено як принцип, згідно з яким у державі мають існувати самостійні та незалежні одна від одної гілки (напрями, функції) державної влади.

Теорія розподілу влади – досить давня політико-правова доктрина, відповідно до якої державна влада розуміється як сукупність різних владних функцій (законодавчих, виконавчих, судових), що здійснюються незалежно одна від одної органами. Ідея розподілу влад висувалася ще античними та середньовічними вченими, а в подальшому була сформована як самостійне вчення в середині XVIII століття.

Отже, доктрина поділу влади має філософську, політичну та правову складові, кожна з яких пройшла тривалий шлях свого розвитку. Тут неодмінно варто згадати як авторів Дж. Лока, Ш.-Л. Монтеск'є, а, можливо, навіть Арістотеля, Епікура та Полібія. Однак природним на шляху до істини вважається звернення до Біблії, в якій вперше незалежна судова влада була протиставлена владі царя [2, с. 9].

Досліджуючи історію цієї доктрини, згадані вчителі вказують на її фрагментарність та замкненість періодів розвитку відповідної історичної епохи. Однак її розглядають як історію не лише становлення ідеї, а й практичного її втілення. У відповідні періоди доктрина поділу влади розвивалася де-факто з практичною державною діяльністю (Афіни та Рим), в інший час – теоретично (Дж. Локк та Ш.-Л. Монтеск'є).

Незалежність та самостійність влад можлива лише на основі рівного для всіх закону. Адже закон визначає кожній владі її роль, тому вони самостійні та незалежні. За відсутності цього критерію розподіл влад нереальний, і повновладної держави не буде. Розподіл влад не може бути самоціллю, він повинен відповідати інтересам суспільства та держави.

Через упорядкований розподіл та координацію регулятивних функцій різні чинники влади повин-

ні взаємовпливати, взаємно стримувати, збалансовувати один одного. Розподіл компетенцій має бути пов'язаний з об'єктивними відмінностями регулятивних завдань. Необхідністю постає постійний перегляд і навіть переорієнтування засадничих цілей державної діяльності. Крім того, є потреба в дослідженні та оновленні юридичних та політичних засобів для здійснення таких цілей.

Разом із тим, за принципом «єдності влади» держава має характеризуватися правовим чином організованою дійовою єдністю, що враховує розчленування та координацію повноважень згідно з правовою схемою. Розпорядження інструментами правового управління повинне бути такою мірою централізованим і розчленованим, щоб уникати суперечливих норм та рішень, а різні функції доповнювали одна одну й сполучалися в єдину схему порядку [1, с. 216].

Доктрина поділу влади є основою функціонування правової держави, а саме умовою або навіть її компонентом, належним принципом організації її апарату, необхідним для забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина. «За допомогою поділу влади держава організується й функціонує правовим способом, а за відсутності цього настає деспотизм... У правовій державі не може бути обмеженої влади, непов'язаної правом і принципами Конституції... Поділ влади виявляється в системі стримувань і противаг, причому так, щоб жоден з органів не зайняв авторитарно-абсолютистського положення й не повалив право й Конституцію» [3, с. 80].

Конституційне закріплення поняття та принципів доктрини поділу влади забезпечило як оптимізацію державного управління, так і дозволило громадянському суспільству впливати на правову, економічну та соціальну політику держави. Особа відтепер має реальну перспективу створення надійного механізму реалізації та захисту своїх прав, свобод та інтересів від владного свавілля. Держава ж розглядається не лише як апарат управління суспільством, а й як система, що дає змогу індивіду розвиватися, задовольняючи його відповідні потреби.

У практиці світового державотворення втілення в реальність ідеї розподілу влад залежить від багатьох факторів. Зокрема, йдеться як про особливості історичного розвитку держави, так і економічного, соціального та культурного розвитку суспільства, етнічних, міжнародних та інших чинників. Відчувається зростання соціальної ролі держави, а також вплив політичних партій на формування й функціонування державної влади, що відбивається

на виборі організаційно-правових засад функціонування держави.

Розподіл влад є гарантією стабільності влади та забезпечення участі народу в її здійсненні. Йдеться про самостійність гілок влади, невтручання органів влади однієї гілки в діяльність органів влади іншої, неможливість перебрання одним органом влади функцій іншого органу влади, принцип рівноваги та балансів між гілками влади, принцип реалізації повноважень органами влади в рамках здійснення влади народу, принцип повновладдя народу [4].

Уявляється за необхідне розмежовувати поділ влади в широкому та вузькому розумінні. Якщо в першому випадку йдеться про формування судової гілки влади і поступове відокремлення її від законодавчої та виконавчої, незалежність суду, то в другому вияві поділ влади розглядається крізь призму структурно-функціональних розмежувань повсякденної діяльності виконавчої та законодавчої влади.

Ідея збалансованого функціонування законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, системи стримувань і противаг знаходить відбиток у сучасних конституціях. Однак конституційна варіація вказаних ідей різниться залежно від форми конкретної держави.

Конституційне закріплення поділу державної влади є не новелою для України, а скоріше звичаєм. Адже відомо, що в українських державно-правових традиціях протягом кількох століть чітко простежується постійна присутність ідей поділу влади, послідовне намагання втілити цей принцип у національній практиці державотворення.

Про останнє, зокрема, свідчить те, що вперше в українській суспільно-політичній думці ідеї організації державної влади знайшли своє відображення в Конституції Пилипа Орлика 1710 року. Пунктом VI цього документа визначалися загальні засади організації та функціонування влади в козацькій державі, які з формальної точки зору видаються достатньо близькими до класичних постулатів конституційного принципу поділу як такого. Згідно з приписами, державну владу уособлювали: гетьман – як глава держави та підпорядковані йому урядники (блок виконавчо-розпорядчих повноважень), Генеральна Рада – як певний прообраз загальнонаціонального представницького органу з окремими функціями законодавчого характеру, а також Генеральний Суд разом з іншими судами. Стверджується можливість також побачити в цьому документі елементи меха-

нізму «ваг і стримувань» у системі організації державної влади [5; 6, с. 205–207].

У подальшому ідею поділу державної влади наслідує як практика конституційного будівництва в Україні періоду УНР–ЗУНР, так і державотворчий досвід наших днів. Зокрема, принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову вперше було проголошено Верховною Радою 16 червня 1990 року в Декларації про державний суверенітет України.

Загальні засади Конституції України свідчать про поєднання двох різних підходів: поділу влади в організаційно-правовому аспекті та єдності влади з позицій ідеї суверенітету народу. Згідно зі статтею 5 Основного Закону носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Виключно народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні; це право не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Система органів України має більш-менш чітке розмежування повноважень, виходячи з вимоги здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а також через механізм стримувань і противаг [7].

У пострадянських країнах, у тому числі і в Україні, найбільше зосереджували свою увагу на розподілі законодавчої та виконавчої влади, що є не зовсім правильно. Незалежна судова влада має бути взята за основу реалізації доктрини поділу влади. За її відсутності законодавча та виконавча влада приречені на конфлікт інтересів та боротьбу амбіцій. Відповідність діяльності державних органів правовим нормам встановлюється судами, в тому числі в процесі конституційного нагляду, ґрунтується на верховенстві конституційних принципів, прав і свобод над миттєвими потребами державного буття.

Наразі Україна посідає 70 місце серед 102 країн світу, і 9 місце в регіоні серед 13 країн Східної та Центральної Європи щодо рівня верховенства права. За даними Індексу<sup>1</sup>, 2015 року Україна отримала оцінку 0,48 з 1, де одиниця означає абсолютне верховенство права [8]. Однією з найбільш суттєвих проблем країни, відповідно до Індексу, є проблема обмеження державної влади.

Організація належного функціонування держави, у тому числі межі державного втручання в жит-

<sup>1</sup> Щорічний індекс рівня верховенства права, який вимірює і публікує проєкт World Justice Project по країнах світу, охоплює 8 груп показників: обмеження державної влади, відсутність корупції, порядок і безпеку, фундаментальні права, відкритість уряду, правозастосування, громадянське та кримінальне правосуддя.



тя суспільства, постає ключовим питанням у процесі державотворення. І не дивно, що саме межі державної влади (поділ влади між гілками та їх взаємний контроль) є одним із показників у вже згаданому рейтингу. Українська держава займає 47 місце з 102 за цим критерієм (у лідерах Швеція, Норвегія, Данія) [8].

На початку XXI ст. перед Україною продовжують стояти завдання складних та глибинних перетворень з метою приведення у відповідність до демократичних засад розвитку держави і суспільства структури органів влади.

Незбалансованість влади та протистояння її гілок вважають причиною політичної дестабілізації, перешкодами державному будівництву та зростанню добробуту народу. Проблеми взаємовідносин інститутів влади обумовлені як суб'єктивними особистісними факторами харизматичних лідерів, особливостями формування політичних партій в Україні та специфікою їхньої боротьби за електорат, так і теоретико-методологічними прорахунками архітекторів Української держави, використанням застарілих, актуальних і «модних» ще позавчора вчень, зокрема принципу розподілу влади, без урахування сучасних обставин світового розвитку [4].

Правові реформи в Україні (адміністративна, судова, конституційна реформи та реформа місцевого самоврядування) вкотре ставлять за мету впорядкування механізму влади та взаємовідносин інститутів влади. А в організованій державі можливість законслухняності гарантована правовим чином упорядкованою діяльністю державних органів.

Інакше кажучи, доктрина поділу влади є основою функціонування сучасної держави, представленою через закріплення суперництва між суб'єктами вищої державної влади, забезпечення контролю над органами держави, запобігання узур-

пації влади тими чи іншими державними органами, гарантування ефективності їх діяльності.

Як свідчить практика, немає бездоганної конструкції поділу влади, а тому слід неодмінно враховувати, що державно-правові форми його реалізації залежать від низки чинників, характерних для певної країни. А тому пропонується думка про гнучкість розуміння доктрини поділу влади та механізмів її впровадження [9].

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити висновок про те, що влада є одним із найважливіших та найрізноманітніших соціальних феноменів. У сучасному світі влада як прояв впливу та контролю пронизує суспільство та підкорює собі індивіда. Уявлення про владу обумовлені складністю її природи та багатоаспектністю її функцій і, як правило, ґрунтуються на власному життєвому досвіді, виходячи з конкретних ситуацій.

Для того щоб здійснити перехід до правового буття, замало визнати народ джерелом влади. Треба щоб розподіл влад спирався на систему порад з народом, яка має бути створена з широкого кола конструктивних громадських сил, включаючи партії, рухи, громадські фронти тощо.

Впровадження доктрини поділу влади в конкретних умовах розбудови Української держави стає вкрай актуальним не лише з погляду утвердження в ній демократії та верховенства права, а, насамперед, з точки зору потреби запобігання політико-правовим конфліктам усередині державної влади, які супроводжують розвиток нашої держави останніми роками. Водночас віднесення ідеї поділу влади до базових засад демократії, її сприйняття як самодостатньої конституційної цінності відповідає усталеним загальноєвропейським політичним і правовим традиціям.

## Література

1. Циппеліус Р. Філософія права: Підручник: Пер. з нім. – К.: Тандем, 2000. – 300 с.
2. Баренбойм П.Д. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. – 2-е изд., доп. и перераб. – М.: РОССПЭН, 2003. – 288 с.
3. Зорькин В.Д. Социалистическое правовое государство: основные черты концепции [Текст] / В.Д. Зорькин // Право и власть: сб. ст. / под ред. М.П. Вышинского. – М.: Прогресс, 1990.
4. Костицький В. Соціологія сучасного праворозуміння та проблеми конституційного закріплення теорії розподілу влади / В.В. Костицький // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kostytysky.com.ua/upload/doc/kost\\_article.pdf](http://www.kostytysky.com.ua/upload/doc/kost_article.pdf)
5. Стецюк Н.В. Принципи поділу влади в українській державно-правовій традиції [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/st/641/19.pdf>
6. Тисяча років української суспільно-політичної думки. У 9-ти т. / Упор., прим. В. Литвинова, перед. В. Шевчука. – Т. 4. – Кн. 1: Перша третина XVIII ст. – К.: Дніпро, 2001. – 520 с.
7. Теплюк М.О. Принцип поділу державної влади і проблеми забезпечення єдності влади / М.О. Теплюк // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/605/>
8. Rule of Law Index. The World Justice Project. // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>
9. Цвик М.В. О современной трактовке теории разделения властей [Текст] / М.В. Цвик, Е.Р. Дашковская // Проблемы законности: респ. междувед. науч. сб. – 1993. – № 28. – С. 13.

# Демократизація законодавства про місцеві вибори в Україні: реалії та перспективи

**ЮРІЙЧУК Є.П.,**

доктор політичних наук,  
професор кафедри політології та державного управління  
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

*У статті подано концептуальне обґрунтування демократичного виборчого процесу на місцевому рівні, виявлено особливості впровадження демократичних стандартів на основі критерію рівності в українському виборчому законодавстві, окреслено шляхи подальшої демократизації виборчого процесу.*

**Ключові слова:** вибори, місцеві вибори, виборче законодавство, демократія, демократизація, легітимність.

Упродовж останніх десятиліть місцеві вибори в Україні стали вагомим чинником впливу на політичний процес і його демократизацію, активізацію участі громадян у політичному житті суспільства, легітимацію влади. Справедливі місцеві вибори є основою плюралістичної демократії; в п. 2 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначено, що проведення місцевих виборів є дуже важливим першим кроком на шляху до створення місцевого самоврядування як найважливішого елемента демократичного суспільства.

Чергові вибори органів місцевого самоврядування в Україні 2015 р. загострили низку пов'язаних з їх формуванням проблем у контексті відповідності основним засадам демократичності як основи оцінки поступу держави шляхом демократизації чи дедемократизації. Політичні реалії актуалізують пошуки відповіді на це запитання, оскільки міжнародні організації (Світовий банк розвитку, Міжнародний валютний фонд) безпосередньо узалежнюють отримання Україною фінансової допомоги від ствердної відповіді на питання демократичності політичної системи. Такі ж умови щодо європейської чи євроатлантичної інтеграції висувують Європейський Союз і Північноатлантичний блок. Відповідність законодавчого забезпечення принципу рівного виборчого права демократичним міжнародним стандартам та його дотримання на практиці є однією з умов визнання міжнародною спільнотою виборів і референдумів легітимними, свідчить про рівень розвитку безпосередньої та представницької демократії.

Про вільні вибори як необхідну умову демократичних перетворень пишуть найвідоміші представники західної політичної та соціологічної дум-

ки Й. Шумпетер, Р.А. Даль, О'Донел, Л. Даймонд, Х.Х. Лінц, Т.Л. Карл, Ф.К. Шміттер, С. Ліпсет, Дж. Ді Палма, А. Стефан, А. Шедлер, С. Мейверінг, Д. Хелд, Д. Сарторі, Е. Гутман та ін. Концептуальний аналіз демократичних перетворень здійснили Д. Кольтер та С. Левіцкі. На електоральний процес як інструмент формування стійкої демократії вказував російський учений А. Сироткін. Про критерії демократизації виборчого процесу розмірковували українські дослідники Б. Райковський, Ю. Шведа та ін. На необхідності демократичного аудиту як методі тестування електоральних процесів наголошував В. Шаповал. В. Ковтунець аналізував відповідність міжнародним стандартам нормативного підґрунтя виборів в Україні. Б. Бабін оцінював із правової точки зору проведення державою-агресором «виборів» на тимчасово окупованих територіях України. Електоральні цикли на місцевому рівні в Україні розглядали О. Батанов, А. Коваленко, А. Некряч, Л. Лановюк, В. Кампо, Ю. Ключковський та ін. У численних же публікаціях, присвячених оцінці місцевих виборів 2015 р., демократизація виборчого процесу розглядається опосередковано, що й актуалізує звернення автора до вказаної проблеми.

Мета статті полягає в тому, щоб проаналізувати основні положення Закону України «Про місцеві вибори» на відповідність демократичним засадам. Для цього необхідно вирішити наступні завдання:

- з'ясувати концептуальне обґрунтування демократичного виборчого процесу на місцевому рівні;
- виявити особливості впровадження демократичних стандартів на основі критерію рівності в українському виборчому законодавстві;
- окреслити шляхи подальшої демократизації виборчого процесу.

Народовладдя як найважливіший інститут сучасного суспільства функціонує у формі безпосередньої та представницької демократії, що закріплено, зокрема, в Конституції України [6]. Його розуміють як належність влади народу та її реалізацію народом у власних інтересах у правовій демократичній формі.

Про сутнісні характеристики народного представництва та його співвідношення з інститутом представницьких органів місцевого самоврядування розмірковують українські правники В. Шаповал і Т. Шаповал. На їхню думку, різний масштаб (національний, регіональний, локальний) і характер представництва (всенародний, місцевий, або згідно з Конституцією України – від територіальних громад) свідчать, що «представницькі органи місцевого самоврядування не мають прямого стосунку до народного представництва» [12, с. 47]. На нашу думку, такий підхід сприяє поверненню до радянського розуміння місцевих органів влади як виконавчих органів державної влади, а не органів місцевого самоврядування. Самоврядування ж передбачає самостійне прийняття політичних рішень стосовно подальшого розвитку територіальної громади. Інакше голосування виборців щодо складу органів місцевого самоврядування на демократичних виборах відходить на другий план і втрачає легітимізаційну функцію.

Демократичне урядування в сучасному світі базоване на принципі народного суверенітету, який став основою представницького правління з дотриманням таких принципів демократії, як формальна рівність усіх громадян, проголошення всіх прав та свобод, верховенство права та ін.

Р. Даль визначив перелік необхідних інституційних гарантій ліберальної демократії для реалізації як прямої, так і представницької її форм, хоча сучасна демократія існує, передусім, як представницька [22, с. 223, 233]. Досягнення під час виборів загальновідомого «процедурного мінімуму» «поліархії» (політичної демократії) Р. Даля видається в Україні реальним, хоча подекуди проведення «більш-менш конкурентних виборів, позбавлених масових фальсифікацій, із широким виборчим правом» [3, с. 182], поки що є складним завданням.

Мінімальні процедурні умови «поліархії» Р. Даля, які стосуються безпосередньо виборів:

– контроль за постановами уряду стосовно політичного курсу конституційно закріплений за виборними посадовцями;

– виборні посадові особи обираються під час часто і чесно проведених виборів, на яких майже ніхто й ніколи не вдається до примусу;

– практично все доросле населення має право голосувати на виборах посадових осіб;

– практично все доросле населення має право висувати свою кандидатуру на виборні посади в уряді;

– громадяни мають право висловлювати свої думки з широкого кола політичних питань без загрози суворих покарань;

– громадяни мають право шукати альтернативні джерела інформації, більше того, альтернативні джерела наявні і перебувають під захистом закону;

– громадяни мають право створювати більш-менш незалежні об'єднання та організації, зокрема незалежні політичні партії і групи, об'єднані за певними інтересами;

– обрані народом посадові особи повинні мати змогу здійснювати свої конституційні повноваження, не наражаючись на протидію (навіть неформальну з боку посадовців);

– держава повинна бути самоврядною, мати змогу діяти незалежно від обмежень, накиннутих якоюсь іншою, могутнішою політичною системою [21].

Сьогодні багато дослідників критикують ідеї лібералізму, особливо щодо виборів і референдумів, тому вважаємо за необхідне навести деякі з цих міркувань.

Дж. Сарторі, розмірковуючи про роль представництва та виборів для демократії, вказує на необхідність існування двох інститутів для сучасної демократичної політичної системи: 1) певних правових норм та санкцій, які передбачають можливість усунути обраного представника, якщо він не забезпечує потреб виборців; 2) підзвітність обраної особи виборцям. Законодавство України про місцеве самоврядування та вибори знову передбачає можливість відкликання депутатів та голів рад, що збігається з баченням науковців, проте виникає сумнів, чи сприятиме це подальшій демократизації політичної системи України [див: 13].

Як обов'язкову умову Дж. Сарторі висуває вимогу свободи виборів, бо в іншому випадку «голосування без вільного вибору не може створити представницького урядування та стає не чим іншим, як актами періодичного зречення свого суверенітету, що їх здійснює народ. Якщо в представництві, яке прагнуть утвердити, немає впевненості, вибори без реального вибору стають ошуканством» [3, с. 35]. Учений наголошує на плюралістичному характері



виборів, проте зауважує, що необхідно забезпечити принципи сучасної демократії (обмежене врядування більшості; виборчі процедури, представницький спосіб передачі влади) на конституційному рівні. Водночас зауважує, що «поліархічна система може бути демократичною і не спиратися на народне голосування» [3, с. 513]. Дж. Сарторі стверджує про необхідність реалізації «виборчого конституціоналізму» для виконання виборами функцій віддзеркалення суспільства в представницьких органах та добору кандидатів до них [3, с. 497].

Відомий американський учений Ф. Закарія вказує на відсутність прямого зв'язку між виборною та реально діючою (консолідованою) демократією з початку 90-х років ХХ ст. і дає більш адекватне визначення сучасної демократії: «Демократія – це постійно діюча, інституційно закріплена система, яка гарантує підзвітність суспільству осіб, які приймають рішення. Демократія – це система, в якій не еліта маніпулює правилами, а правила існують для того, щоб регулювати дії еліти» [5].

Найдетальніший концептуальний аналіз останніх процесів демократизації здійснили Девід Кольтер та Стівен Левіцкі. Вони стверджують, що в чотирьох з п'яти груп альтернативних визначень і концепцій (виборче визначення, мінімальне процедурне визначення, розширене мінімальне процедурне визначення, прототипна концепція утвердження індустріальної демократії) наявна така ознака, як більш-менш конкурентні вибори, позбавлені масових фальсифікацій, з широким виборчим правом. І тільки в максималістському визначенні за основу взято соціально-економічну рівність і (або) високий ступінь участі народу у функціонуванні економічних, соціальних і політичних інституцій [23, с. 439–440, 448–449]. Дослідники наголошують, що перехідні суспільства, серед яких і Україна, заслуговують окремої уваги, бо вони більше «зосереджені на демократичних процедурах, аніж на реальній політиці чи інших результатах».

Демократизація виборчої системи як складника політичної системи, насамперед, передбачає чесні, законні, конкурентні вибори за максимальної участі громадян із можливістю реалізації всього обсягу політичних свобод. Про утвердження демократії в якості консолідованої можна говорити, коли вкорінена демократична поведінка стає незворотною насамперед для еліти, яка визначає правила виборів, та електорату, що легітимує владу в такий спосіб.

Постає потреба співвіднесення відповідності

демократичності законодавства про місцеві вибори України міжнародним виборчим стандартам, як основним (договірним, обов'язковим для виконання державами, що їх підписали та ратифікували, як-от: Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. (ст. 25), п. 3 Протоколу № 1, ст. 10, 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. (преамбула), Конвенція про права інвалідів ГА ООН 2006 р., і недоговірним, які не створюють юридичних обов'язків, а саме Загальна декларація прав людини 1948 р. (ст. 21)), так і додатковим, які доповнюють основні. Серед останніх особливе місце займають документи Ради Європи (РЄ) (Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про ліквідацію обмежень на право голосу» від 25 червня 2005 р. [30], Рекомендація Комітету міністрів РЄ «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 6 грудня 2001 р.) [20], Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) (Копенгагенський документ 1990 р.) [29], а також акти Європейського Союзу, особливо Мережі поглибленої підтримки виборів та демократії Європейської комісії [24]. Український дослідник Б. Бабін акцентує увагу на складності та неоднозначності класифікації та визначенні юридичної сили цих актів, розмаїтті суб'єктів прийняття та форм джерел, невизначеності правової природи міжнародних програм для регулювання виборчих процесів [1, с. 56–57]. Проте в усіх стандартах ідеться про те, що громадяни мають право брати участь у громадських справах та управлінні державними справами. У зв'язку з цим особливого значення набувають документи Венеціанської комісії Ради Європи (Кодекс належної практики у виборчих справах 2002 р., Інтерпретативна декларація про стабільність виборчого законодавства 2005 р., Декларація про участь жінок у виборах, Висновки щодо висвітлення засобами масової інформації передвиборної агітації, Заява про тлумачення Кодексу щодо участі у виборах людей з обмеженими можливостями 2010 р., Звіт про імперативний мандат і подібні практики 2009 р.) [16], Ради Міжпарламентського Союзу (Декларація про критерії вільних і чесних виборів від 26 березня 1994 р.) [2], Міжнародного інституту демократії та допомоги з питань виборів (МІД) [26], Асоціації Організаторів виборів країн Європи [19].

Наявні європейські документи є політичними, не

обов'язковими юридично, оскільки не підлягають формальній процедурі ратифікації. Основні засади демократичних виборів сформульовані в переліку виборчих прав громадян і зобов'язань держави, які містяться в Копенгагенському документі (29 червня 1990 р.) і Паризькій хартії для нової Європи (21 листопада 1990 р.): проводити вільні вибори через установлені проміжки часу; дозволити народу обирати цілком хоча б одну палату законодавчого органу; гарантувати загальність і рівність виборчого права; забезпечити право громадян обіймати політичні посади; забезпечити право засновувати політичні партії і можливість цим партіям змагатися на основі рівності перед законом і перед чинною владою; забезпечити можливість проведення передвиборчих кампаній в атмосфері свободи та рівності, без використання адміністративного впливу, насильства, погроз або страху відплати стосовно партій або виборців; забезпечити безперешкодний доступ до ЗМІ на підставі відсутності дискримінації; забезпечити дотримання таємниці голосування, чесний підрахунок голосів і чесне та своєчасне інформування громадськості про результати виборчого процесу; забезпечити своєчасний вступ на посаду кандидатів, які набрали достатню кількість голосів, і їхню можливість залишатися на посаді, поки не мине визначений термін перебування при владі [4, с. 302–303].

Сьогодні розуміння цих засад дещо поглиблене та передбачає: право на рівність і відсутність дискримінації; право на об'єднання в політичні організації (політичні партії), організації підтримки кандидата, групи на користь або проти пропозиції референдумів; право на проведення зборів, мітингів, демонстрацій підтримки електоральних конкурентів у місцях, легко доступних для широкої громадськості; право на свободу пересування для електоральної підтримки; право бути вільними від загрози застосування насильства або інших форм примусу при прийнятті політичних рішень або реалізації політичної волі; право на реалізацію політичних переконань без зовнішнього втручання; право на свободу вираження політичних поглядів, у тому числі й на пошук, отримання та поширення інформації та ідей із метою здійснення усвідомленого вибору, необхідного для вільного вираження волі виборців, що є невід'ємною частиною свободи вираження думки й основою для прозорості виборів; право на рівний доступ до засобів масової інформації у виборчій кампанії, оскільки право на інформацію є центральним для виборців і конку-

рентів на виборах; право на ефективні засоби правового захисту від порушення гарантованих прав, що забезпечує створення різноманітних механізмів відповідальності.

Кодекс належної практики у виборчих справах містить перелік загальноновизнаних європейських виборчих норм, у яких наведені вище права конкретизовані. Їх можна поділити на дві групи: 1) класичні конституційні принципи: загальне рівне, вільне, таємне і пряме виборче право, а також періодичний характер виборів; 2) передумови, необхідні для таких виборів: повага до основних виборчих прав, стабільність виборчого законодавства, стабільність процесуальних гарантій (організація виборів безсторонньою адміністрацією, стабільність, ефективне спостереження).

Венеціанська комісія не аналізує доцільність використання тієї чи іншої виборчої системи в країні, вона сприяє демократизації політичної системи загалом шляхом легалізації та попередження шахрайства під час виборів, зокрема. Загалом же з метою запобігання маніпуляціям з виборчим законодавством і забезпечення легітимності виборчого процесу Венеціанська комісія передбачає наступні способи [15]:

- 1) конституціоналізація принципів виборів;
- 2) уникнення зміни виборчої системи безпосередньо перед виборами, а як виняток – лише в разі її невідповідності основним принципам виборів;
- 3) фіксація в Конституції положення, що при змінах виборчого закону на найближчих виборах застосовують стару систему, а нова набирає чинності після цього;
- 4) обмеження повноважень законодавців і конституціоналізація меж багатомандатних округів [14];
- 5) безсторонність виборчих комісій;
- 6) наявність ефективної системи оскарження.

Методологія аналізу законодавства на відповідність міжнародним стандартам міститься в низці документів ОБСЄ БДПЛ [28], МІД [26]. Проте, які б відповіді на запропоновані моніторингові запитання не давали експерти та спостерігачі за виборами, довіру до Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. (далі – Закон) серйозно підірвала атмосфера кулуарності та утаємниченості, в якій його було прийнято: поспіхом, без внесення поправок та ознайомлення громадськості з представленими на розгляд Верховної Ради законопроектами. Отже, говорити про об'єктивність, зрозумілість, прозорість і доступність виборчого

закону для електорату на цьому етапі електорального циклу не випадає. Традиційно зазнавши змін напередодні початку виборчого процесу (4 вересня 2015 р.) і тим самим засвідчивши в черговий раз ігнорування законодавцями рекомендацій міжнародних інституцій [18], Закон одразу викликав низку запитань як у фахівців з виборів з великим досвідом, так і в пересічних виборців. На більшість запитань й досі немає відповіді.

На перший погляд, зміни в законодавстві про місцеві вибори мали б сприяти оптимізації демократичних перетворень в Україні, адже «демократія – це суспільне самоврядування, яке здійснюють рівноправні громадяни через безпосередню участь в обговоренні й вирішенні громадських справ шляхом вільного вибору (голосування)» [7, с. 27]. Проте ознайомлення з основними положеннями Закону породжує певні сумніви щодо його відповідності принципам рівності та безпосередності, зокрема, незважаючи на їх конституційне закріплення.

Як відомо, принцип рівного виборчого права передбачає дотримання рівності та відсутність дискримінації щодо права голосу, рівної сили (ваги) голосу, можливостей суб'єктів та учасників виборчого процесу щодо результатів виборів. Рівність щодо права голосу означає, що кожен виборець має одне право голосу, включений до виборчих списків один раз, голосує один раз на кожному з видів виборів, має однакову кількість голосів з іншими виборцями. Ці вимоги в Законі в основному виконано. Але принцип рівності, як і загальності, порушено щодо активного виборчого права тих виборців, які мають статус внутрішньо переміщених осіб (ВПО) відповідно до ст. 1 Закону України від 20 жовтня 2014 р. «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». У ст. 8 цього закону передбачено надання ВПО можливості реалізувати своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси; окремо зазначено, що адресою залишеного місця проживання ВПО визнається адреса місця проживання особи на момент виникнення збройного конфлікту [9]. Тобто голосувати такі особи можуть тільки за місцем прописки, оскільки вони формально не є членами місцевих громад, на території яких проживають на час виборів.

Але чи можна вважати ВПО членами територіальних громад, у яких вони сьогодні перебувають і де, можливо, не будуть проживати постійно,

але сформують представницькі органи? Станом на 2 жовтня 2015 р. кількість ВПО уже становила 1 517 116 осіб [11]. Експерти та волонтери зазначають, що проблеми реалізації виборчого права та недотримання принципів загальності та рівності щодо ВПО імовірно пов'язані з такими факторами, як: складність внесення змін до Державного реєстру виборців під час виборчого процесу; недостовірність даних у реєстрі переселенців; неможливість урівняти права ВПО в Україні з іншими категоріями населення, які теж не беруть участі у виборах – трудовими мігрантами, військовослужбовцями та ін.; кількісне переважання ВПО над місцевим населенням в окремих районах, особливо на неокупованій частині території Луганської та Донецької областей; велика ймовірність перетворення ВПО на знаряддя виборчих технологій унаслідок їхнього переважно скрутного матеріального становища; психологічний ефект остаточної втрати домовки внаслідок зміни виборчої адреси переселенців; втрата державної допомоги на оплату житла внаслідок прописки за новим місцем проживання, в новій територіальній громаді.

Але дотримання рівної сили (ваги) голосу можливе, коли, по-перше, депутат обирається від рівної кількості виборців, що у ст. 17 Закону визначено нечітко, не закріплено оптимальне відхилення щодо кількості виборців на округ. Недотримання цієї вимоги призводить до нерівного представництва (виборчої геометрії). Щоб запобігти явищу пасивної виборчої геометрії внаслідок міграції населення, у багатомандатних виборчих округах вибори проводять регулярно, в одномандатних округах законодавчо закріплюють прийнятні відхилення від середнього та прагнуть максимально наблизити межі адміністративно-територіального поділу, географічні межі до територіальних меж виборчих округів. Однак, деталізоване визначення меж виборчих округів у Законі відсутнє, що суперечить рівності можливостей кандидатів та уможливорює практику джеррімендерінгу, коли за допомогою маніпуляцій межами округів досягають локалізації опозиційних виборців у невеликій кількості округів і сприяють перемозі певної політичної сили. Відсутнє також і прийнятне відхилення між територіальними округами, що загрожує ймовірними маніпуляціями як за критерієм кількості виборців, так і за критерієм суміжного межування, що призводить до адміністрування виборчими органами виборчого процесу на території декількох округів. Рівність виборчого пра-



ва порушено в Законі з огляду на процес об'єднання громад, оскільки приєднані до міст громади навколишніх сіл будуть прагнути мати власних представників у радах, а не тільки старост у виконкомках рад, а такої можливості в Законі не передбачено.

По-друге, в країні повинен існувати єдиний виборчий корпус, тобто всі виборці не розподілені на соціальні та інші групи з неоднаковим (зазвичай заздалегідь фіксованим) представництвом, за винятком національних меншин і жінок. Внесення до Закону норми про представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах на рівні не менше 30% загальної кількості кандидатів у виборчому списку (ч. 3 ст. 4) відповідає європейським стандартам [див.: 27].

Рівність можливостей суб'єктів та учасників виборчого процесу передбачає, що до них застосовуються одні і ті ж правила, тобто закон пред'являє однакові вимоги до порядку висування та реєстрації кандидатів як незалежних, так і від партій, ведення ними передвиборної агітації, визначення результатів голосування, а держава займає нейтральну позицію щодо виборів (не впливає на склад виборчих органів та їх роботу, не підтримує конкретні партії чи кандидатів, не обмежує свободу мітингів і демонстрацій для окремих суб'єктів, ведення агітаційної кампанії, доступу до ЗМІ, надання партіям бюджетних коштів, обмежує надання приватних внесків, які могли б надати перевагу певним партіям, забезпечує оприлюднення відомостей щодо внесків та видатків на виборчу кампанію, не допускає застосування адмінресурсу, створює рівні умови для участі електорату у виборчому процесі, реєстрації, ознайомлення з інформацією про кандидатів і програми партій, голосування осіб з особливими потребами, забезпечує наявність ефективної системи оскарження порушень під час виборів.

Найбільше критики викликало закріплення в ст. 35 Закону диференційованого підходу щодо можливостей висування кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, у тому числі міст Києва та Севастополя, районної у місті у відповідних багатомандатних виборчих округах винятково через місцеві організації партій, без можливості самовисування, оскільки це суперечить зобов'язанням держави поважати «право громадян змагатися за політичні чи державні посади особисто або як представникам політичних партій чи організацій

без дискримінації» (п. 7.5 Копенгагенського документа ОБСЄ).

Рівність можливостей передбачає, що партії не перешкоджають кандидатам балотуватися на виборах, обійняти виборну посаду в разі отримання мандата, а ЗМІ висвітлюють агітаційну кампанію неупереджено. Проте прагнення парламентських партій будь-що закріпитися на місцевому рівні як головних суб'єктів виборчого процесу та створити базис для майбутніх парламентських виборів спричинило появу нових технологій, серед яких – партійний тиск на висуванця від партії, який з аутсайдерів виборчих перегонів опинився у «прохідній», що не відповідає інтересам партійного керівництва, частині списку до представницького органу завдяки голосам виборців. Таким справді народним обранцям можуть запропонувати «добровільно» відмовитися від мандата, особливо якщо в них була можливість обійняти іншу виборну посаду. Надання можливості отримання мандата «першому номеру списку» взагалі не має достатнього правового підґрунтя й суперечить принципу рівності. Виборці ж, не побачивши підтриманих ними справжніх лідерів перегонів серед народних представників, укотре переживають розчарування, а тому рівень партійно-політичної структуризації суспільства та довіри громадян до партій на місцевому рівні залишається невисоким.

Експерти Венеціанської комісії пояснюють, що рівність можливостей може бути «суворою» або «пропорційною». Суворі рівність означає однаковий підхід до всіх партій незалежно від їх виборчої підтримки чи представлення в поточному представницькому органі. Пропорційна рівність означає врахування попередніх виборчих результатів партій (голосів чи мандатів) при розподілі радіо- та телевізійного ефірного часу чи державних коштів. На місцевих виборах застосовують сувору, чітку рівність, проте дочасний початок агітаційної кампанії майже всіма учасниками виборчих перегонів, відсутність обмежень фінансових витрат, їх непрозорість, відсутність механізму притягнення до відповідальності за неподання звітів про витрати ставить у нерівні умови кандидатів на мандати й призводить до недотримання демократичних принципів рівності та відповідальності.

Рівність результатів не закріплена в міжнародних стандартах, але передбачає два складники: рівність представництва партій і рівне територіальне представництво, що одночасно складно забезпечити. Рівність представництва партій досягається,

коли склад виборного органу відображає політичні уподобання електорату, тобто пропорцію голосів, отриманих кожною партією, і досягається за наближення до максимального ступеня пропорційності виборчої системи. Фактори, які характеризують пропорційність: природа системи, наявність пропорційних елементів у виборчій системі; виборчий бар'єр; кількість мандатів на округ. Про повернення пропорційної системи для місцевих виборів ішлося тривалий час, але закріплений у Законі її різновид швидше дискредитує її використання, ніж утверджує довіру до сформованих у такий спосіб Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад.

У п. 3 ст. 2 Закону йдеться про вибори за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі, що збігається з адміністративно-територіальним поділом, із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами. Хибно думати, що виокремлення останніх як субокругів покликане слугувати утвердженню принципу рівності. Рівне територіальне представництво полягає у рівному представництві мешканців різних частин округу, адміністративно-територіальної одиниці, громади, що можливо при зменшенні кількості мандатів на виборчий округ, а не в багатомандатному окрузі. Подекуди на рівні району та області доволі великі за кількістю населення громади не будуть представлені в місцевих органах влади, що взагалі суперечить Конституції України, оскільки вона передбачає: «Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради» (ч. 3, 4 ст. 140) [6].

Повторення законодавцями як мантри, що наведена вище система є «пропорційною системою з відкритими списками», такою її не робить, оскільки виборці жодним чином не впливають на порядок розташування кандидатів у партійному списку. Вони навіть не мають змоги зі списком ознайомитися, бо в бюлетенях прізвищ кандидатів немає (окрім лідера, не закріпленого за жодним округом, якого визначають не виборці, та закріпленого за субокругом одного кандидата). А передбачене фінансування агітаційної кампанії тільки кандидатами та місцевими осередками партій (п. 6 ст. 54) призводить до ситуацій, коли на виборчих дільницях агітаційні матеріали окремих політичних сил узагалі відсутні. Їх розповсюдження можуть забезпечити тільки великі та середні партії із солідним фінансовим за-

безпеченням. Саме тому загороджувальний бар'єр 5% (ч. 2 ст. 86) не сприяє пропорційності, а слугує закріпленню впливу великих загальнонаціональних партій на місцевому рівні. Згадана тенденція здатна уможливити ігнорування ними місцевих проблем, спричинити відсутність стратегії розвитку територіальної громади, сформувати ради з невеликою кількістю партій, які не будуть спроможні захищати різноманітні інтереси електорату.

Закріплення певного кандидата за субокругом не гарантує представництва цієї територіальної громади в представницькому органі, навіть якщо він набрав найбільшу кількість голосів. Це можливо, якщо партія, представлена кандидатом, не подолала загороджувальний бар'єр і не бере участі в розподілі мандатів. Водночас кандидат із нижчим рейтингом може отримати мандат, якщо представляє партію, яка цей бар'єр подолала. У виборчому списку місцевої організації партії кандидати «розташовуються в порядку зменшення відсотка голосів виборців, поданих за відповідну місцеву організацію партії в територіальних виборчих округах, за якими закріплені кандидати, від загальної кількості голосів виборців, поданих за всі місцеві організації партій у відповідних територіальних виборчих округах» (ч. 8 ст. 86) [10]. Тобто знову ж враховано вплив партії, а не особисті уподобання виборця щодо кандидата. І не завжди на субокрузі присутній кандидат від партії, яка відповідає уподобанням виборця. Перемога ж слабких, але потрібних партійному керівництву кандидатів досягається їх протиставленням кандидатам від технічних, не відомих виборцям партій.

Відкриті виборчі списки покликані забезпечити рівність можливостей кандидатів, попередити підкуп виборців і зробити результат голосування максимально непередбачуваним, тобто демократичним, адже демократію характеризують, насамперед, як визначеність процедур при невизначеності результатів [25]. Проте цих завдань Закон не виконує. Певна спроба досягти демократичної невизначеності результатів на місцевому рівні була здійснена на місцевих виборах 1998 р., коли депутатів районних і обласних рад обирали в багатомандатних округах за мажоритарною системою відносної більшості [8]. Але саме тому систему й було замінено. Що справді свідчить на користь повернення до пропорційної системи на місцевому рівні – це значне зменшення, а то й унеможливлення використання адмінресурсу, який максимально застосовували за мажоритарної системи.

Нині для місцевих виборів прийнято поєднання трьох різновидів виборчих систем: мажоритарної системи відносної більшості в одномандатних округах для виборів депутатів сільських, селищних рад та їх голів, а також голів міст з кількістю населення меншою, ніж 90 тисяч; мажоритарної системи абсолютної більшості для обрання міського голови в містах, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою, ніж 90 тисяч; пропорційної системи для формування рад інших рівнів. Загалом таке комбінування забезпечує мінімум стандартів для демократичних виборів, хоча спостерігаємо порушення принципу рівності щодо умов для кандидатів та ваги мандата. Тому, на нашу думку, поєднання виборчих систем потребує подальшого вдосконалення, щоб закріпити можливість відсторонити від виборів панівну партію в результаті справедливих, несфальсифікованих виборів, особливо з огляду на майбутні парламентські вибори.

Отже, демократичний виборчий процес повинен здійснюватися на основі стабільного кодифікованого законодавства за максимальної участі громадян із можливістю реалізації всього обсягу політичних прав і свобод, із дотриманням чітко визначених прозорих правил, встановлених відповідальною елітою. Основні демократичні принципи в Законі про місцеві вибори дотримані, але серед інших спостерігається викривлення принципу рівності. Для подальшої демократизації виборчого процесу пропонуємо:

- закріпити оптимальне відхилення щодо кількості виборців на округ;

- встановити обов'язкове суміжне межування округів;
- закріпити вимогу обов'язкового представництва в радах від територіального округу, району;
- передбачити можливість висування кандидатур шляхом самовисування;
- затвердити верхні межі фінансових витрат;
- конкретизувати та посилити відповідальність за невчасне подання звіту про фінансові витрати;
- запровадити відкриті списки для пропорційної системи, або ж мажоритарну систему абсолютної більшості з преференційним голосуванням;
- передбачити оптимальні, рівні умови всіх суб'єктів щодо оскарження порушень під час виборів та збільшити термін подання скарги.

Забезпечення на місцевих виборах активного виборчого права ВПО, які проживають в територіальних громадах унаслідок переміщення з Донецької та Луганської областей і тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим через військові дії, поки що видається передчасним і організаційно складним.

Вважаємо можливим забезпечити реалізацію права голосу ВПО тільки на загальнонаціональних парламентських і президентських виборах за місцем фактичного проживання виборця із фіксацією цього місця голосування та унеможливлення його зміни впродовж року. Можливість тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси мусить бути закріплена законодавчо. У такий спосіб будуть дотримані принципи рівності та загальності у виборчому процесі.

## Література

1. Бабін Б. Програмність міжнародного регулювання виборчих правовідносин в Україні [Текст] / Бабін Борис // Вибори та демократія. – 2007. – № 1 (11). – С. 56–57.
2. Декларація про критерії вільних і чесних виборів Ради Міжпарламентського Союзу від 26 березня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.elections.ukrinform.com/docs/0008.doc>.
3. Демократія: Антологія / Упоряд. О. Проценко. – К.: Смолоскип, 2005. – XXVIII+1108 с.
4. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ, ПАРЄ [Текст] / За ред. Ю. Ключковського. – К.: ФАДА, ЛТД, 2008. – 339 с.
5. Закариа Ф. Если демократия «слишком нелиберальна», то это не демократия [Електронний ресурс] / Фарид Закариа // Международные процессы. – Том 7. Номер 3 (21). Сентябрь–декабрь. – Режим доступу: <http://www.intertrends.ru/twenty-first/012.htm>
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Основи демократії: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За заг. ред. А.Ф. Колодій. Третє видання оновлене і доповнене. – Львів: Астролябія, 2009. – 832 с.
8. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Закон України від 14 січня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 3–4. – Ст. 15.
9. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/print1459164911377670>
10. Про місцеві вибори. Закон України від 14 липня 2015 року зі змінами від 04.09.2015 // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 37–38. – Ст. 366.
11. Проект Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України. 24 листопада 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:



[http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=183714&cat\\_id=102036](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=183714&cat_id=102036)

12. Шаповал В. Про сутнісні характеристики народного представництва [Текст] / Володимир Шаповал, Тетяна Шаповал // Вісник ЦВК. – 2011. – № 2 (21). – С. 45–47.

13. Юрійчук Є. Відкликання як складова імперативного мандата / Юрійчук Є. // Історико-політичні проблеми сучасного світу: Збірник наукових статей. – Чернівці: Рута, 2007. – Т. 15–16. – С. 133–137.

14. CDL (99) 51. The 1998 Parliamentary electoral law of Ukraine: evaluative considerations from a comparative perspective (F. Grotz).

15. CDL-AD (2002) 023rev. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18–19 October 2002).

16. CDL-AD (2009) 027. Report on the Imperative Mandate and Similar Practices.

17. CDL-AD (2010) 036. Interpretative declaration to the Code of good practice in electoral matters on the participation of people with disabilities in election.

18. CDL-AD(2005)043-e Interpretative Declaration on the Stability of the Electoral Law adopted by the Council for Democratic Elections at its 15th meeting (Venice, 15 December 2005).

19. Chisinau Declaration on the Equal Suffrage and Continuous Training of Electoral Stakeholders (Conclusions of ACEEEEO's 24th Annual Conference in Chisinau, Moldova, 9–11 September 2015) [Electronic resource]. – Available at: <http://www.aceeeo.org/en/events/24th-annual-conference-and-general-assembly-meeting-chisinau-moldova-0>.

20. Council of Europe. Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life (Adopted by the Committee of Ministers on 6 December 2001 at the 776th meeting of the Ministers' Deputies) [Electronic resource]. – Available at: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?do>

documentId=09000016804f513c.

21. Dahl R. Dilemmas of Pluralist Democracy / [Text] / Dahl R.A. – New Haven : Yale University Press, 1982. – 397 p.

22. Dahl R. A. Democracy and Its Critics [Text] / Dahl R. A. – New Haven : Yale University Press, 1989. – 397 p.

23. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research [Electronic resource] / David Collier and Steven Levitsky // World Politics. – Vol. 49. – No. 3 (Apr., 1997). – P. 430–451. Available at: [http://www.uky.edu/~clthyn2/PS671/Collier\\_WP1997.pdf](http://www.uky.edu/~clthyn2/PS671/Collier_WP1997.pdf).

24. EC. EuropeAid Co-operation Office. Methodological Guide on Electoral Assistance. October 2006. Re-printed in October 2008 [Electronic resource]. – Available at: [http://eeas.europa.eu/eucom/pdf/ec-methodological-guide-on-electoral-assistance\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eucom/pdf/ec-methodological-guide-on-electoral-assistance_en.pdf).

25. Gandhi J. Authoritarian institutions and the survival of autocrats / Gandhi J., Przeworski A. // Comparative Political Studies. – 2007. – Vol. 40. – No. 11. – P. 1279.

26. NDI. Merloe P. Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections An NDI. Guide for Developing Election Laws and Law Commentaries / Patrick Merloe, 2008. <https://www.ndi.org/node/14905>.

27. OSCE Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections. 13 July 2004 [Electronic resource]. – Available at: <http://www/osce.org/odihr/elections/13938>.

28. OSCE ODIHR in collaboration with International IDEA. Guidelines for reviewing a legal framework for elections, January 2001. Second Edition. Warsaw, 2013 [Electronic resource]. – Available at: <http://www.osce.org/odihr/elections/104573?download=true>.

29. OSCE. Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States. 6 October 2003 [Electronic resource]. – Available at: <http://www.osce.org/odihr/elections/13956>.

30. PACE. Resolution 1459 (2005) Abolition of restrictions on the right to vote <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17364&lang=en>.

## ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНЫХ ВЫБОРАХ В УКРАИНЕ: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**ЮРИЙЧУК Е. П.**

*В статье подано концептуальное обоснование демократического избирательного процесса на местном уровне, выявлены особенности внедрения демократических стандартов на основе критерия равенства в украинском избирательном законодательстве, намечены пути дальнейшей демократизации избирательного процесса.*

**Ключевые слова:** выборы, местные выборы, избирательное законодательство, демократия, демократизация, легитимность.

## THE DEMOCRATIZATION OF THE LEGISLATION ON LOCAL ELECTIONS IN UKRAINE: REALITIES AND PROSPECTS

**YURIYCHUK Y.**

*The author defines the conceptual justification of the democratic electoral process at the local level, the peculiarities of the implementation of democratic standards on the basis of the criterion of equality in the Ukrainian electoral law, the ways of further democratization of the electoral process.*

**Keywords:** elections, local elections, the electoral law, democracy, democratization, legitimacy.

# «Взаємодія» як фактор реалізації Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні в сфері децентралізації

**ПРИХОДЬКО Х.В.,**

доктор юридичних наук, професор  
Інституту законодавства Верховної Ради України

*У статті досліджується феномен «взаємодії» як фактора реалізації Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні в сфері регіональної політики і децентралізації державної влади; в результаті здійснення поточного точкового моніторингу реалізації Плану виявлена необхідність організації та функціонування координаційного центру постійного моніторингу та звітності щодо стану виконання Плану на всіх територіальних рівнях публічної влади; зміст функції координаційного центру має відповідати напрямкам реформ, а інформаційні ресурси такого центру повинні забезпечувати відкриту співпрацю з громадянським суспільством.*

**Ключові слова:** децентралізація, феномен взаємодії, План законодавчого забезпечення реформ в Україні, публічна влада, громадянське суспільство.

План законодавчого забезпечення реформ в Україні (далі – План), схвалений 4 червня 2015 р. (Постанова Верховної Ради України № 509–VIII), спрямований на реалізацію Угоди про асоціацію з ЄС та містить сім пріоритетних напрямів удосконалення правового регулювання суспільних відносин у різних галузях. Зокрема, предметом законодавчого забезпечення є питання конституційної реформи та верховенства права; реформа системи національної безпеки та оборони; міжнародні зобов'язання України; стабілізація макроекономічної ситуації та реформування економіки; галузеві реформи; соціальна сфера; охорона довкілля та природокористування; національний діалог, гуманітарна політика.

Так, у сфері регіональної політики та децентралізації (підрозділ 3 першого розділу «Конституційна реформа та верховенство права») до Плану включено такі законопроекти: «Про адміністративно-територіальний устрій України (підрозділ 3.1. «Адміністративно-територіальний устрій»); «Про внесення змін до Конституції України щодо повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, територіальної організації влади, децентралізації»; «Про внесення змін до Бюджетного і Податкового кодексів України щодо закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення дохідної бази місце-

вих бюджетів, забезпечивши при цьому визначення єдиних нормативів відрахувань з податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток суб'єктів приватного сектору економіки за кожним видом місцевих бюджетів»; «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція); «Про місцеві органи виконавчої влади»; «Про місцеві референдуми»; «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо забезпечення європейських стандартів місцевого самоврядування столиці»; «Про органи самоорганізації населення» (нова редакція); «Про муніципальну варту»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо транскордонного та регіонального співробітництва місцевих та регіональних органів влади» (3.2. «Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування»); а також «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція) (3.3. «Реформування служби в органах місцевого самоврядування»). Станом на сьогодні з одинадцяти пропонуєваних законодавчих ініціатив з питань регіональної політики та децентралізації, включених до Плану, прийнято в першому читанні три законопроекти, зокрема: Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади»); Проект Закону «Про муніципальну варту»; Проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

У ході подальшого виконання Плану та відповідного законодавчого процесу – прийняття законів щодо реалізації політичної, територіальної, адміністративної, фінансової та секторальної децентралізації, а також визначення форм, змісту та обсягу адміністративного нагляду за дотриманням Конституції та законів України місцевим самоврядуванням. Важливою складовою цього процесу є взаємодія органів публічної влади щодо виконання Плану та посилення, насамперед, інформаційної, інституційної, процедурної та результативної складових такої *інституційної взаємодії*.

Незважаючи на наявні законодавчо закріплені організаційно-правові форми взаємодії центральних органів державної влади (парламенту та уряду), форми взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади (центрального органів виконавчої влади, їх територіальних управлінь і місцевих державних адміністрацій), ефективність такої взаємодії залишається питанням фахової дискусії та публічних дебатів, предметом яких найчастіше є різні підходи до розуміння сутності, змісту і впровадження таких явищ і процесів, як регіональна політика і децентралізація.

У зв'язку з цим з метою подальшого узгодження та координації дій на законопроектному і правовиконавчому рівнях забезпечення Плану, сприяння формуванню уніфікованого розуміння покладеної в основу Плану концепції регіональної політики та децентралізації потребує спеціального *наукового обґрунтування та інституційного супроводу* механізму взаємодії органів державної влади як основних суб'єктів виконання Плану. Взаємодія має бути в ході підготовки, обговорення, прийняття та реалізації законів, їх подальшого системного, послідовного виконання на всіх територіальних рівнях державної влади. Крім цього, ефективна взаємодія є одним із факторів забезпечення процесуальної, зокрема темпоральної, сторони Плану.

Не менш важливим питанням виконання Плану є його *системно-юридична наступність*. У ході точкового моніторингу організаційних питань виконання Плану стає очевидною доцільність застосування системного підходу і врахування, по-перше, фактичного та юридичного стану законодавчого забезпечення реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р., по-друге, – існуючого досвіду застосування цього документа в умовах постійного, відкритого

діалогу між суб'єктами державної влади та інститутами громадянського суспільства, які беруть активну участь у реалізації державної концепції. Організаційними формами такого діалогу має стати, наприклад, утворена Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку [1], серед основних завдань якої: 1) забезпечення координації дій органів виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики, зокрема з обов'язковим залученням органів місцевого самоврядування до формування та реалізації державної регіональної політики, а також до узгодження галузевих прогнозів розвитку регіонів із стратегічними завданнями державної регіональної політики; 2) підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної регіональної політики; 3) розроблення пропозицій щодо визначення шляхів, механізмів і способів вирішення проблемних питань, що виникають під час формування та реалізації державної регіональної політики; 4) сприяння підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади під час формування та реалізації державної регіональної політики; 5) розроблення пропозицій щодо забезпечення взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях; 6) сприяння використанню позитивного досвіду інших країн, зокрема європейських, під час удосконалення нормативно-правової бази з питань державної регіональної політики. Окрім цього, функцію публічного обговорення та узгодження питань реформ здійснює Парламентський офіс місцевого самоврядування [2], створений з метою забезпечення відкритості та прозорості діяльності парламенту, Голови Верховної Ради України, народних депутатів України, посилення зв'язків Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями, територіальними громадами. Серед його завдань: надання інформаційно-консультативної допомоги представникам органів місцевого самоврядування та сприяння у вирішенні організаційних питань щодо їх співпраці з парламентом; організація зустрічей керівництва Верховної Ради України, голів відповідних комітетів Верховної Ради України з посадовими особами місцевого самоврядування, депутатами місцевих рад, представниками територіальних громад, асоціацій органів місцевого самоврядування; забезпечення проведення заходів (круглих столів,



нарад, робочих зустрічей) за участі представників Європейського Парламенту, вищих та місцевих представницьких органів зарубіжних країн, експертів з метою поширення кращого світового досвіду організації місцевого самоврядування та його законодавчого забезпечення, децентралізації влади, реформування місцевого самоврядування, розвитку місцевої демократії; за пропозиціями представників органів місцевого самоврядування організація заходів у відповідних комітетах парламенту та структурних підрозділах його Апарату; узагальнення ініціатив та пропозицій органів місцевого самоврядування, їх всеукраїнських асоціацій, територіальних громад з питань законодавчого забезпечення розвитку територіальних громад і внесення їх на розгляд Голові Верховної Ради України; сприяння роботі представників органів місцевого самоврядування з електронними інформаційними, бібліотечно-бібліографічними ресурсами Верховної Ради України, Європейського Парламенту, представницьких органів інших країн тощо; організація присутності представників органів місцевого самоврядування на пленарних засіданнях Верховної Ради України, парламентських слуханнях, інших заходах; сприяння взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади з Інститутом законодавства Верховної Ради України, Парламентським видавництвом, періодичними виданнями Верховної Ради України, Державним підприємством Парламентський телеканал «Рада» щодо організації спільних проектів.

Концептуально значущими законодавчими актами в сфері регіональної політики та децентралізації стали Закони України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року; «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року; «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року; «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо реформи міжбюджетних відносин) від 28 грудня 2014 року; «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 року; «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 9 квітня 2015 року; «Про внесення змін до Закону України «Про

добровільне об'єднання територіальних громад» щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб від 25 грудня 2015 року; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 року; «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» від 26 листопада 2015 року; «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку» від 24 грудня 2015 року; «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 26 листопада 2015 року; «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 26 листопада 2015 року; «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування)» від 11 грудня 2015 року та ін.

З огляду на те, що на концептуальному рівні в Україні закладений своєрідний дуалістичний підхід децентралізації, що полягає в утвердженні державної регіональної політики, з одного боку, і водночас, забезпеченні повсюдності та спроможності місцевого самоврядування – з іншого, реалізація зазначених законів України в системному зв'язку з плануванням подальшої законодавчої діяльності потребує широкого та «близького» роз'яснення сутності та механізмів обраної концепції децентралізації на максимально наближеному рівні їх застосування. Зокрема, предметом публічного обговорення мають бути питання обсягу і форм участі органів державної влади в реалізації регіональної політики, а також сприянні та підтримці розвитку місцевого самоврядування в період реформування. У зв'язку з цим варто приділяти особливу увагу правовій, методологічній і технологічній сторонам взаємодії органів державної влади; розгляду цього процесу як форми забезпечення обґрунтованості

публічно важливих рішень як на стадії їх прийняття, так і на стадії фахового супроводу їх виконання на всіх територіально-адміністративних рівнях.

У науково-доктринальній площині приділяють особливу увагу таким формам взаємодії, як субординаційні, координаційні та реординаційні зв'язки. Останні, будучи одними з критеріїв оновлення концепції адміністративного права, його адаптації до концепції Єдиного адміністративного простору, в основі якої категорія «послуги» та «сервісна держава», згадані форми взаємодії є ключовими питаннями її (взаємодії) *управлінської основи* [3]. Крім цього, в публічно-правових науках особливо увага приділяється взаємодії уряду з парламентом, главою держави (наприклад, О. Совгира, С. Сорока). Предметом багатьох досліджень бувають різні сторони взаємодії та/або співвіднесення органів державної влади та органів місцевого самоврядування (наприклад, В. Борденюк, Ю. Битяк, І. Дробуш, М. Орзіх, А. Крусян, Н. Нижник, В. Сergyгін, О. Ярмиш та ін.). Причому, органи місцевого самоврядування в останніх комплексних дослідженнях розглядаються як інститути громадянського суспільства (М. Баймуратов, О. Батанов, О. Марцеляк, А. Колодій, В. Кампо, В. Кравченко, Г. Падалко, М. Пухтинський). Акцентується увага на значній ролі інститутів громадянського суспільства в процесі реалізації публічних функцій.

Спираючись на різні, іноді протилежні погляди на сутність, зміст і форми взаємодії органів державної влади, можна дійти висновку про те, що тривалий час в Україні домінуючою була концепція вертикальної моделі взаємодії та відповідної їй правової організації. Беручи до уваги науково-доктринальні підходи децентралізації та міжнародні стандарти в сфері організації та функціонування публічної адміністрації, помітно, що в методологічному та концептуально-правовому сенсі більшої уваги потребує сутність і зміст не стільки вертикальної взаємодії, скільки горизонтальна її модель, закладена в первинному значенні «взаємодії».

Термін латинського походження означає «працювати» та/або «об'єднати». Епістемологічні домінанти «взаємодії» закладені в її загальнофілософський сенс. Зокрема, соціальна взаємодія визначається як процес безпосереднього або опосередкованого впливу соціальних об'єктів один на одного, в якому сторони, що взаємодіють, пов'язані циклічною причинною залежністю. Соціальна взаємодія як вид зв'язку є інтегрованою дій,

функціональною координацією їх наслідків, тобто системою дій. У такому аспекті взаємодія уособлює іншу категорію/форму – «зв'язувати», «впливати».

Під цим кутом зору «взаємодія» виражає процес, вплив різних об'єктів один на одного, їх взаємозв'язок, взаємообумовленість, взаємоперехід, породження одним об'єктом іншого. Вона має об'єктивний і універсальний характер. У ній відображується взаємний зв'язок усіх структурних рівнів матерії, спосіб її існування, форми руху, матеріальна єдність світу. Основа взаємодії – причинно-наслідковий зв'язок.

Методологічно значущими для концепції «взаємодії» в публічних відносинах стали соціальні теорії XIX–XX століть М. Вебера, Р. Мертон, Дж. Міда, Н. Лумана та Т. Парсонса. Так, наприклад, будучи прихильниками структурного функціоналізму, Т. Парсонс і Р. Мертон пропонували різні підходи до соціальної взаємодії. Наприклад, «соціальна система дій» Т. Парсонса, на його думку, як і будь-яка інша відкрита система, повинна виконувати низку функцій, найбільш значущими серед яких є адаптація, ціледосягнення, інтеграція і латентність. Адаптація пов'язана з підтримкою рівноваги, пристосуванням соціальної системи до навколишнього середовища і контролю над нею. Ціледосягнення означає визначення і структурування цілей, а також мобілізацію ресурсів на їх досягнення. Інтеграція передбачає координацію структурних елементів системи, підтримку солідарності та внутрішнього порядку, протидію дезінтеграції системи. Латентність означає відтворення культурних зразків, їх оновлення і передачу прийдешнім поколінням. Перераховані функції виконуються як всією системою загалом, так і чотирма відповідними їй підсистемами. І якщо Т. Парсонс відстоював так звану абсолютну єдність соціальної системи (позитивний підхід – *Авт.*) та її ідентичність у структурно-функціональному зрізі (тобто «чисту» відповідність – *Авт.*), то, на переконання Р. Мертона, різні структури в різних системах можуть обслуговувати схожі функції.

Своєю чергою, Н. Луман, обґрунтовуючи три види соціальних систем (систему взаємодії, соціальної системи та організації), під першою розумів таку, що ґрунтується на особистому сприйнятті індивідами одне одного.

Беручи до уваги наведені вище переконання, вже на етапі субстанційно-функціонального аналізу взаємодії органів державної влади щодо ви-

конання Плану, можна окреслити різні форми розглядуваного різновиду їх соціальної структурно-функціональної взаємодії. Наприклад, однією з них є форма об'єднання зусиль і ресурсів з метою виконання спільних завдань, для якої характерні законодавчо закріплені повноваження, однорідні за своїм змістом і організаційно-правовими формами, реалізація яких відбувається в публічний спосіб. Наприклад, формами взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України, спрямованої на законодавче врегулювання актуальних питань державного розвитку і виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, є системна і скоординована діяльність міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади на всіх стадіях підготовки проектів законодавчих актів; належне представлення та супроводження на пленарних засіданнях Верховної Ради України, засіданнях комітетів Верховної Ради України, під час розгляду в депутатських фракціях (депутатських групах) проектів законодавчих актів, внесених Кабінетом Міністрів України, а також представлення позиції Кабінету Міністрів України під час розгляду проектів законодавчих актів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи; систематичне інформування громадськості про мету та основні положення проектів законодавчих актів, внесених до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України; всебічне та об'єктивне представлення позиції Кабінету Міністрів України з питань, винесених на парламентські слухання у Верховній Раді України, а також контроль за виконанням постанов Верховної Ради України щодо рекомендацій парламентських слухань; визначення відповідальних за виконання функцій із забезпечення взаємодії з Верховною Радою України та її органами і координацію законопроектної роботи [4].

Іншою формою є одночасне розв'язання різних частин одного завдання, однак, за так званим принципом розподіленої дії. Наприклад, – відповідно до компетенції та територіального рівня органу державної влади, обмежуючись лише одним рівнем і структурно-організаційною належністю.

Комунікативною та інтеграційною за своїм характером є форма координації. Наприклад, організація діяльності координаційних рад, центрів тощо, основна мета яких полягає в усебічному сприянні, участі, вивченні, узагальненні, поширенні, залученні та інших способах комунікації та обробки

інформації між усіма зацікавленими і відповідальними суб'єктами.

Крім цього, варто зазначити, що певна диференційованість взаємодії як соціального явища віддзеркалюється в пропонованих, з точки зору соціологічних наук, її трьох традиційних, за своєю суттю функціональних/дисфункціональних формах: кооперація – співпраця, конкуренція – боротьба «за» або «між», а також конфлікт (латентна або відкрита його форми). Кореляція цих форм у теорії та практиці публічного права є очевидною. Взаємодія органів публічної влади формалізована в інститутах звітності, контролю, нагляду. Зазначені форми визначають скоріше взаємну відповідальність, ніж взаємодію. Проте, наприклад, правовий моніторинг є однією з так званих позаконфліктних форм взаємовпливу.

Аналізуючи наведені нами форми «взаємовпливу» як одного з проявів взаємодії (спільної дії), треба сказати, що такий формат є не завжди ефективним, оскільки залишається поза увагою ще один важливий елемент взаємодії – спільна мета та/або завдання (спільна стратегія, тактика, бачення тощо).

У випадку реалізації Плану взаємодія органів державної влади зумовлена одними стратегічними завданнями, які закладені в концепцію Плану. Однак, задля їх реалізації недостатньо лише *комунікативної* взаємодії, в основі якої концепція участі та інформування. Наприклад, формами взаємодії Верховної Ради України з Кабінетом Міністрів України є: парламентські слухання; Дні Уряду; участь представників Кабінету Міністрів України у пленарних засіданнях Верховної Ради України; законопроектна діяльність; робота в комітетах Верховної Ради України. Аналізуючи законодавство щодо регламентації цих форм, практику взаємодії парламенту з урядом, слід сказати, що неефективність взаємодії полягає у відсутності конкретних правових наслідків такої взаємодії як результату спільної дії.

В контексті дослідження ходу виконання Плану варто акцентувати на тому, що, наприклад, аналітичний супровід, моніторинг виконання здійснюється обома органами державної влади та їх інституціями, однак механізм систематичного обміну інформацією відсутній. У цих формах нами вбачається *функціональна* взаємодія, в основі якої концепція активної участі, яка має формалізовані та/або юридично значущі наслідки.



Крім цього, беручи до уваги те, що одним із завдань Плану є формування законодавчих орієнтирів для здійснення реформ на підставі програмних документів, міжнародних зобов'язань України, громадських та наукових ініціатив, важливим питанням взаємодії органів державної влади з виконання Плану є їх відкрита, публічна взаємодія. Оскільки до процесу реформування широко задіяні різні інститути громадянського суспільства, які є не тільки ініціаторами тих чи інших змін, а в окремих випадках і виконавцями певних завдань реформ, потребує особливої уваги створення відповідної *інформаційно-комунікативної* платформи обміну та концентрації інформаційних ресурсів щодо ходу реалізації Плану.

Прикладом, по суті, співвиконання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р., яка закладена в основу змісту підрозділу 1.3 «Регіональна політика та децентралізація» Плану, є взаємодія Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства як центрального органу виконавчої влади та Асоціації міст України як інституту громадянського суспільства, оформлена Меморандумом про узгодження мети діяльності у впровадженні реформи місцевого самоврядування від 16 квітня 2015 року. Метою Меморандуму є встановлення постійного діалогу між Мінрегіоном та Асоціацією в питаннях реалізації реформи місцевого самоврядування. Предметом угоди є співпраця між Сторонами в рамках проекту «Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні» («ДІАЛОГ») в частині підготовки перспективних планів Автономної Республіки Крим, областей України та сприяння їх затвердженню Урядом задля формування спроможних територіальних громад, прискорення процесу децентралізації влади в Україні та створення сприятливого середовища для проведення реформ системи місцевого самоврядування і забезпечення широкої підтримки процесу децентралізації в Україні. Сторони визначили такі пріоритетні напрями співпраці: сприяння розробці перспективних планів Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями; сприяння схваленню перспективних планів Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними радами; сприяння внесенню на розгляд та затвердженню перспективних планів Кабінетом

Міністрів України; врахування місцевих інтересів на стадіях формування перспективних планів шляхом створення та фінансування Офісів з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, областях України [5].

Наслідком підписання цього документа стало створення 24 Офісів реформ. З цього приводу варто навести коментар В. Негоди, який у своєму виступі наголосив, що створення спроможних територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання потребує посиленої уваги з боку всіх зацікавлених сторін – з боку влади, органів місцевого самоврядування, громад. Відповідальні за проведення цього процесу на місцях є саме облдержадміністрації. І їх першим помічником у цій роботі – від формування проекту перспективного плану формування територій громад до їх затвердження сесіями обласних рад, буде саме Офіс реформ [6].

Звіт з опитування «Регіональні офіси реформ в Україні», підготовлений Асоціацією міст України за підтримки Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, щодо результатів роботи Офісів реформ, свідчить про те, що в більшості Офіси досягли ключових поставлених завдань [7]. Вони оцінили свою роботу як ефективну (навіть 44,20% – як дуже ефективну). Водночас Офіси стикалися з певними проблемами у своїй роботі. Зокрема, були названі: розчарування населення у реформах загалом; опір децентралізації з боку представників обласної / місцевої влади; відсутність чіткої державної політики з проведення реформи місцевого самоврядування; організаційні проблеми (недостатня чисельність штатних працівників, недостатня кількість інструментів для роботи, затримка у створенні Офісів реформ). У своїй роботі Офіси реформ використовують всю наявну інформацію та документи з різних джерел (від офіційних юридичних документів до рекомендацій, розроблених у рамках різних міжнародних проектів). Установи, які переважно підтримують роботу Офісів, – це Асоціація міст України (і проект «Діалог», який реалізується за підтримки USAID), Мінрегіон і проект DESPRO, а також інші міжнародні та громадські інституції. Попри факт, що Офіси загалом є результативними, всі вони показали високу зацікавленість в отриманні додаткових знань, особливо в галузі функцій місцевого самоврядування та послуг (79,00%), процесі участі

громадян у прийнятті рішень (77,00%), об'єднанні (71,90%), децентралізації (68,90%), комплексному міському плануванні (64,30%) та інтеграції в ЄС (62,60%). Найбільш значущими проблемами для своєї роботи Офіси реформ вважають відсутність розуміння реформи на місцевому рівні (77,29%), а також необхідної для її реалізації політичної готовності (51,04%).

Таким чином, реалізація (виконання) Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні має здійснюватися на всіх територіальних рівнях публічної влади: центральному, регіональному та місцевому (*інституційна взаємодія*). З огляду на стратегічний і тактичний характер цього документа, має відбуватись усебічна співпраця парламенту з урядом. Мета та завдання Плану сприяють участі і взаємодії з громадянським суспільством і міжнародним співтовариством. Особлива роль у виконанні Плану на місцях відводиться органам місцевого самоврядування та їх асоціаціям як інститутам громадянського суспільства (*громадська взаємодія*).

В ході законодавчого забезпечення реформ важливим критерієм взаємодії є системно-юридична наступність, під якою автор розуміє зв'язок між нормативно-правовими актами, спрямованими на реалізацію законодавчої концепції реформи. В контексті цього дослідження – субсидіарної концепції здійснення публічної влади та політики.

В результаті здійснення поточного точкового моніторингу реалізації Плану виявлена необхідність організації та функціонування координаційного центру постійного моніторингу та звітності щодо стану виконання Плану на всіх територіальних рівнях публічної влади. Зміст функцій координаційного центру має відповідати напрямкам реформ. Інформаційні ресурси такого центру повинні забезпечувати відкриту співпрацю з громадянським суспільством.

Виходячи з того, що моніторинг нормативних актів традиційно розуміється як механізм постійного спостереження, аналізу та коригуючого впливу на правову сферу, спрямований на комплексний аналіз стану системи законодавства, вироблення пропозицій щодо його вдосконалення, вважається за необхідне створення інформаційного ресурсу для публічного користування, зберігання та обміну аналітичними даними щодо процесу та результатів законодавчого забезпечення реформ в Україні, зокрема стану виконання Плану на всіх рівнях публічної влади.

Виконання Плану та закладеної в ньому концепції децентралізації має передбачати в ході подальшого законодавчого процесу включення в законопроекти механізмів взаємодії публічної влади з метою подальшого формування узгоджених планів заходів реалізації вже прийнятих законів.

## Література

1. Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 714 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/714-2015-%D0%BF>
2. Про утворення Парламентського офісу місцевого самоврядування: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 2 грудня 2015 р. № 1692 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1692/15-%D1%80%D0%B3>
3. Авер'янов В.Б., Дерезь В.А., Пухтецька А.А. Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування («good governance») // Форум права. – 2006. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [file:///C:/Users/Khrystyna%20Prykhodko/Downloads/FP\\_index.htm\\_2006\\_2\\_3%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Khrystyna%20Prykhodko/Downloads/FP_index.htm_2006_2_3%20(1).pdf)
4. Деякі питання забезпечення взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України: Розпорядження Кабінету

Міністрів України від 31.03.2015 № 288-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/288-2015-%D1%80>

5. Меморандум про узгодження мети діяльності у впровадженні реформи місцевого самоврядування між Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» та Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 16 квітня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://auc.org.ua/sites/default/files/memorandum\\_amu-minregion\\_reforma.pdf](http://auc.org.ua/sites/default/files/memorandum_amu-minregion_reforma.pdf)

6. В Україні розпочали роботу Офіси реформ [Електронний ресурс] // Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=248132636](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248132636)

7. Звіт з опитування «Регіональні офіси реформ в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://auc.org.ua/sites/default/files/office-questions\\_ua-fin3.pdf](http://auc.org.ua/sites/default/files/office-questions_ua-fin3.pdf)

**«ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ» КАК ФАКТОР РЕАЛИЗАЦИИ ПЛАНА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕФОРМ В УКРАИНЕ В СФЕРЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

**ПРИХОДЬКО К.В.**

*В статье исследуется феномен «взаимодействия» как фактора реализации Плана законодательного обеспечения реформ в Украине в сфере региональной политики и децентрализации государственной власти; в результате осуществления текущего точечного мониторинга реализации Плана выявлена необходимость организации и функционирования координационного центра постоянного мониторинга и отчетности о состоянии выполнения Плана на всех территориальных уровнях публичной власти; содержание функций координационного центра должно соответствовать направлениям реформ, а информационные ресурсы такого центра должны обеспечивать открытое сотрудничество с гражданским обществом.*

**Ключевые слова:** децентрализация, феномен взаимодействия, план законодательного обеспечения реформ в Украине, публичная власть, гражданское общество.

**«INTERACTION» AS A FACTOR OF THE IMPLEMENTATION PLAN OF LEGISLATIVE SECURITY REFORM IN UKRAINE IN THE FIELD OF DECENTRALISATION**

**PRIKHODKO K.V.**

*The article examines the phenomenon of "interaction" as a factor in the implementation of the Plan of legislative support of reforms in Ukraine in the field of regional policy and decentralization of state power; as a result of the current point of monitoring the implementation of the Plan identified the need for the organization and functioning of the permanent focal point for monitoring and reporting on the status of implementation of the plan at all territorial levels of public authority; content focal point must comply with the directions of reforms, and information resources of the center must ensure open cooperation with civil society.*

**Keywords:** decentralization, the interaction of the phenomenon, the plan of legislative support of reforms in Ukraine, public authorities, civil society.



# Особливості входження норм міжнародного права в національне конституційне право України

**БАЙМУРАТОВ М.О.,**

доктор юридичних наук, професор,  
головний науковий консультант відділу європейського права і міжнародної інтеграції  
Інституту законодавства Верховної Ради України

**АЛМОХАММЕД МУТАНА АББАС,**

кандидат юридичних наук

*У статті розглядаються актуальні питання входження норм міжнародного права в національне конституційне право України.*

**Ключові слова:** національне конституційне право, міжнародний договір, норма міжнародного права, імплементація норм міжнародного права в національне конституційне право.

Проблематика входження норм міжнародного права в національне конституційне право України є однією зі складних та суперечливих у сучасній теорії та практиці конституційного будівництва та конституціоналізму як такого в Україні.

Праксеологічно в процесі її дослідження виникає два актуальних аспекти, що істотно впливають на функціонування норм міжнародного права в системі національного законодавства. Перший із них – це власне проблемні питання імплементації норм міжнародного права в національне конституційне законодавство України; другий – реальний вплив норм міжнародного права на формування і функціонування конституційного права держави в процесі їх реалізації.

Вважаємо, що для дослідження проблемних питань входження норм міжнародного права в національне конституційне право України, а точніше – в національне конституційне законодавство України, необхідно акцентувати увагу на проблематиці глобального конституціоналізму і ролі міжнародного права в його становленні та реалізації.

Слід зазначити, що ідеї про інтегративні комунікації держав із метою вирішення глобальних проблем і задоволення загальнолюдських потреб усіх людей планети знайшли своє відображення у вигляді різних доктринальних концепцій «стійкого розвитку», «глобального суспільства», «глобального управління», ідей «глобального уряду», формування «глобального права» і «глобального конституціоналізму».

Водночас варто звернути увагу на те, що сучасні наукові дослідження концепту «глобальний конституціоналізм» насамперед базуються на дослідженнях у сфері конституціоналізації сучасного міжнародного правопорядку й інтернаціоналізації конституційного права сучасних держав і глобального управління – тобто саме на взаємодії і взаємовпливі національного конституційного і міжнародного права.

Ця досить складна і суперечлива проблематика виявилася у фокусі наукових інтересів багатьох відомих зарубіжних дослідників, причому як учених-конституціоналістів, так і вчених-міжнародників, таких як: А. фон Богданді, К., А. Вінер, Я. Дуноф, Я. Клабберс, М. Коскеньємі, М. Мадуро, А. Петерс, Д. Розенау, А. Стоун Світ, Е. Танчев, К. Тамушат, Я. Трахтман, К. Тускоз, М. Тушнет, Р. Фальк, Ю. Хабермас, К. Швებель та ін.

В Україні питанням нормативно-правової регламентації глобального управління (у більшості в рамках інтеграційних процесів Європейського Союзу) приділялася увага в працях таких учених, як М.О. Баймуратов, М.В. Буроменський, Ю.О. Волошин, В.Н. Денисов, В.І. Євінтов, О.В. Задорожний, В.М. Кампо, Ю.М. Капіца, О.Л. Копиленко, А.Р. Крусян, П.Ф. Мартиненко, Ю.М. Оборотов, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, І.Д. Сліденко, П.Б. Стецюк, В.М. Шаповал, С.В. Шевчук, Ю.С. Шемшученко та ін.

Разом із тим, зазначені автори, відзначаючи тенденцію виникнення глобального конституціоналіз-

му, не досліджують його як феномен і правове явище, що безпосередньо впливає на функціонування національних правових систем, у тому числі й через інститути і норми загального міжнародного права.

За великим рахунком, проблематика входження норм міжнародного права в національне конституційне право держави і є проявом глобального конституціоналізму, що виникає завдяки істотній трансформації сучасного міжнародного публічного і конституційного права.

Такий висновок підтверджується доктринальною позицією однієї із засновників доктрини глобального конституціоналізму, німецької дослідниці А. Петерс, котра вважає, що конституціоналістська реконструкція міжнародного права може стати ґрунтовною стратегією компенсації деконституціоналізації на внутрішньому рівні, викликаного глобалізацією і глобальним управлінням [1].

Таким чином, можна стверджувати, що глобальний конституціоналізм:

- є прямим результатом глобалізації політичної і яскравим феноменом глобалізації правової (гносеологічний фактор. – *Авт.*);

- є втіленням концепції руху до формування глобального правового співтовариства, яке б установлювало загальні рамки і задавало напрями здійсненню політичної влади у світлі загальних людських цінностей і загального блага, – цей підхід має на увазі реконфігурацію міжнародного права, суть якої часто узагальнюється поняттям «конституціоналізм» (А. фон Богданді) [2] (онтологічний фактор. – *Авт.*);

- є «перехідним» мостом, своєрідним «нормативним медіатором» між національним конституційним правом і правом міжнародним (комунікативний фактор. – *Авт.*);

- впливає на міжнародне публічне право, формуючи його відповідно до настанов конституційного права великих груп держав, що є членами міжнародних міжурядових організацій (далі – ММУО) і шляхом міжнародної уніфікації прийшли до формування загальних конституційних цінностей (патерналістський фактор. – *Авт.*);

- формує і передає міжнародному публічному праву цілу низку нових об'єктів міжнародно-правового регулювання, що раніше перебували у виключній компетенції національної держави і були регульовані національним конституційним правом, – мають на увазі права людини в їх новітній інтерпретації та класифікації, демократичні інсти-

тути та процедури з формування інституцій національної публічної влади, місцеве самоврядування, регіональний і локальний економічний і соціальний розвиток тощо (делегаційний фактор. – *Авт.*);

- істотно гуманізує, гуманітаризує міжнародно-правовий масив, робить його більш гнучким стосовно колективних і індивідуальних прав людини, що знаходить свій прояв у появі міжнародних правових стандартів, сприйманих потім національним конституційним законодавством (стандартизаційний фактор. – *Авт.*);

- вибудовує чітку парадигмальну систему міжнародно-правових зобов'язань держав у гуманітарній сфері, що повинні виконуватися державами шляхом відтворення їх нормативного змісту в національному законодавстві (парадигмальний фактор. – *Авт.*);

- становить собою ефективний універсальний компенсаторний механізм відтворення демократичної правової державності, що в умовах глобалізації і глобального управління зазнає негативного впливу та нівелюється у своїх найважливіших інститутах (компенсаторний фактор. – *Авт.*);

- зазнає зворотного впливу міжнародного публічного права, визнаючи його істотні можливості модифікації національного конституційного правопорядку держав, без урахування їх ставлення до будь-яких груп, організацій, асоціацій будь-якого напрямку і з будь-якими цілями (фактор взаємного впливу. – *Авт.*);

- виходячи зі змісту національного конституціоналізму, в якому національне конституційне право як основна, найважливіша й універсальна нормативна форма реалізації інтересів особистості, суспільства і держави відіграє найважливішу роль, глобальний конституціоналізм піднімає його на глобальний рівень, перетворюючи національне конституційне право на істотну константу світового розвитку (онтологічний фактор. – *Авт.*);

- є найважливішим елементом міжнародного і національних правопорядків через його особливу роль у підтримці балансу індикативних властивостей демократичної правової державності в контексті завдань і цілей існування світового співтовариства держав (проспективний фактор. – *Авт.*);

- активно сприяє формуванню глобального права, в тому числі й конституційного, заснованого на правах, інтересах, потребах у безпеці й сприятливо-му природному середовищі, артикулюванні цінності людського життя, що є близькими для всіх наро-

дів і цивілізацій (аксіологічний фактор. – *Авт.*);

– на базі сформованих галузей сучасного міжнародного права, основу яких становлять багатобічні міжнародні конвенції, предметом регулювання яких є охорона навколишнього середовища, протидія міжнародній злочинності, захист прав людини і виникаючої на основі цього в рамках даних галузей універсалізації, активно сприяє генезису наднаціональних, глобальних за характером принципів і норм, заснованих на національному конституційному регулюванні (гносеологічний фактор. – *Авт.*);

– активно сприяє розширенню суб'єктного складу сучасного міжнародного і національного конституційного права – крім національних держав і міжнародних організацій у нього входять неурядові (громадські) організації (далі – НУО) (квазісуб'єктний фактор. – *Авт.*);

– впливає на формування і розвиток якісно нового рівня правотворчості – глобальної, докорінно відрізняється від правотворчості універсального рівня (в рамках ООН і ММУО, що діють під його егідою. – *Авт.*), що торкається основи існування людської цивілізації (наприклад, прийняття Хартії Землі (2000 р.) [3], яка містить у собі системний погляд на безпеку, мир, соціальну й екологічну справедливість, права людини, – в якій замість антропоцентризму як базового принципу розглядається біоцентризм, усвідомлення себе людством частиною цілісності, що становить усе живе, природу; пропозиції вчених, авторів Маніфесту Лісабонської групи [4], котрі пропонують укласти чотири глобальних соціальних договори: Договір про насущні потреби людини, покликаний усунути несправедливість у розподілі життєво необхідних благ на землі; Договір про культуру, що дав би змогу зберегти розмаїтість національних культур, захистивши їх від натиску комерціалізованої антикультури; Договір про демократію як необхідну умову розвитку; Договір «Землі», що повинен запобігти екологічній катастрофі й забезпечити гармонію взаємодії людства і природного середовища) (фактор глобальної нормотворчості. – *Авт.*);

– впливає і стає фактично новою нормативною основою системи глобального управління, що формується (фактор глобального управління. – *Авт.*). При цьому автори теорії глобального конституціоналізму (Р. Фольк, А. Петерс та ін.), виступаючи прихильниками побудови більш справедливої і формально-інституалізованої global governance,

своєю чергою, наголошують на необхідності демократичних механізмів. Так, модель «космополітичної демократії» припускає поширення демократії на нових глобальних рівнях влади через розширення ролі глобального громадянського суспільства, а також реформи існуючих міжнародних організацій і права [5]. Слід зазначити, що подібного роду проекти «позитивної глобалізації» досить детально пророблені. Автори, безумовно, орієнтувалися на досвід ЄС, політичні й правові інститути якого, незважаючи на наявні окремі проблемні моменти, виявилися функціональними й ефективними. Однак можливість поширення вдалої моделі з рівня «global regional» на рівень «global world» поки залишається проблематичною;

– впливає на національне конституційне право за рахунок посилення тенденції інтернаціоналізації національного конституційного правопорядку (фактор зворотної взаємодії. – *Авт.*).

Одночасно глобальний конституціоналізм має й низку факторів негативного характеру, що підривають істотні, принципові основи існування і функціонування сучасного світоустрою та можуть справити негативний вплив на розвиток як державно організованого суспільства, так і міжнародного права. До них насамперед належать такі фактори:

– глобальний конституціоналізм є могутнім свідченням нівелювання державного суверенітету, «усихання» класичних підходів до формування етатистської форми національної державності, «загасання» демократичних і власне правових начал у функціонуванні сучасної державності, але одночасно і джерелом виникнення її нових перспективних форм федералістської та інтеграційної властивості, в яких роль національного конституційного права і міжнародного права істотно нівелюється – виникає інтеграційне право, загальне для всіх суб'єктів (фактор нівелювання суверенітету державної влади. – *Авт.*);

– він є могутнім чинником формування ідеології глобалізму, а також деструкції державної ідеології (ідеологічний фактор. – *Авт.*);

– він є істотним провісником формування світової держави і наднаціонального порядку, де роль національних державних інститутів і правового базису, на основі якого вони діють, зводиться до мінімуму (фактор зміни парадигми світоустрою. – *Авт.*).

Проведений системний аналіз ролі глобального конституціоналізму не тільки показує взаємний



вплив і взаємну дію національного конституційного права держав на сучасне міжнародне право, а й прокреслює певні орієнтири для розвитку або нейтралізації такого впливу і взаємодії в майбутньому.

Пропонуючи власне визначення глобального конституціоналізму, англійські вчені Дж. Л. Дуннофф і Дж. П. Трахтман у своїй праці «Функціональний підхід до глобального конституціоналізму» тлумачать його як «розширення конституційного мислення у світовий порядок, заснований на ідеях, переконаннях і зобов'язаннях так само, як політика чи правова доктрина». Крім того, на їхню думку, існування такого інтерсуб'єктивного розуміння є однією з ключових оцінок того, що з конструктивістської точки зору відрізняє «конституційний» міжнародний правовий порядок від «високолегалізованого» міжнародного правового порядку [6].

Такий підхід має дуже важливе методологічне значення для проведеного дослідження, бо він, поперше, показує пріоритетну роль конституційного права у формуванні глобального конституціоналізму; по-друге, визначає, що глобальний конституціоналізм формується на основі міжнародного права внаслідок впливу на нього національного конституційного права; по-третє, детермінує подальший розвиток глобального конституціоналізму в контексті посилення взаємодії національного конституційного і сучасного міжнародного права; по-четверте, не тільки відрізняє глобальний конституціоналізм від міжнародного правопорядку, а й ставить його вище в ієрархії досягнень людської цивілізації.

Аналіз доктринальних підходів, що пропонують для усвідомлення проблематики глобального конституціоналізму зарубіжні дослідники Я. Клабберс і К. Швобель [7], дає можливість зробити висновок про те, що глобальний конституціоналізм нині здійснює дуже важливі функції, серед яких існують такі:

- 1) легітимізація міжнародного права;
- 2) регулювання міжнародного співтовариства через право;
- 3) акумулювання влади в міжнародній сфері.

Фактично можна констатувати, що йдеться про: а) визнання визначальної ролі міжнародного права в регулюванні відносин у рамках міжнародного співтовариства держав (фактор конституювання міжнародного права в міжнародній системі. – *Авт.*); б) пріоритет нормативно-правового регу-

лювання в рамках міжнародних відносин (фактор нормативної легалізації міжнародних відносин і трансформації їх у міжнародно-правові відносини, що фіксують зобов'язання держав-учасниць. – *Авт.*); в) формування міжнародних владних інститутів, виникнення яких ґрунтується на власному розсуді держав – членів світового співтовариства (фактор інституціоналізації міжнародних відносин. – *Авт.*).

Становить науковий і практичний інтерес інтерпретація зазначених положень учених-міжнародників, яку пропонують вітчизняні дослідники М.О. Баймуратов і Є.А. Василькова і подають її через призму національного конституційного правопорядку. Зазначені дослідники, обґрунтовуючи свою позицію, що має істотне методологічне і праксеологічне значення, дійшли таких висновків:

– **в умовах глобалізації легітимізація міжнародного права відбувається завдяки:**

а) національному конституційному правопорядку держав за рахунок їхніх міжнародно-правових зобов'язань, що відтворюються в національному законодавстві (отже, національне конституційне право є субстратом (основою) міжнародного права. – *Авт.*);

б) конституційному правопорядку міждержавних інтеграційних об'єднань, де держави-члени співвідносять свій національний конституційний правопорядок із «первинним» правом таких об'єднань на основі загальноновизнаних норм і принципів міжнародного права (національне конституційне право визначає і моделює інтеграційне конституційне право міждержавних об'єднань. – *Авт.*);

– **регулювання міжнародного співтовариства через право здійснюється шляхом впливу міжнародного публічного права на конституційні правопорядки держав через:**

а) прийняття відповідних міжнародних угод (договори, конвенції, пакти, хартії тощо), що містять міжнародні правові стандарти, які держава повинна сприйняти і відтворити у своєму національному законодавстві (за рахунок складної системи міжнародних зобов'язань держав, що містяться в таких угодах, які потім відтворюються в національному і насамперед у національному конституційному праві. – *Авт.*). Крім того, вважаємо можливим додати такі положення в пунктах б), в) і г);

б) статутні документи ММУО, в яких містяться основні принципи їхньої діяльності, а також принципи і форми поведінки держав із забезпечення

такої діяльності (міжнародно-правові документи про приєднання держав до статутних документів ММУО є частиною внутрішнього законодавства, і насамперед конституційно-правового масиву. – *Авт.*);

в) за рахунок конвенційного механізму контролю за виконанням міжнародних зобов'язань держав (фактично йдеться про виконання міжнародно-правових зобов'язань держав, узятих ними в рамках міжнародних угод і імплементованих у національне конституційне законодавство. – *Авт.*);

г) за рахунок зростання ролі міжнародної нормотворчості й використання квазінормативних положень у рамках міжнародного співтовариства, що входять у «м'яке право» (soft law) і виступають як проспективне, преднормативне регулювання міжнародно-правових відносин (багато положень soft law беруться з національного конституційного рівня держав, висуваються ними і «обкатуються» попередньо на рівні ММУО, а потім, після спільної згоди їхніх держав-членів, трансформуються в норми міжнародного права, закріплюючись у міжнародних угодах і повертаючись як такі в національні правові системи, але вже як норми-зобов'язання держав з міжнародного права. – *Авт.*);

– **акумулювання влади в міжнародній сфері здійснюється через:**

а) перманентне розширення переліку об'єктів міжнародно-правового регулювання за рахунок запозичення об'єктного складу національного конституційного права (відбувається процес рецепції об'єктів конституційно-правового регулювання держав у загальне міжнародне право. – *Авт.*);

б) кількісне і якісне зростання міжнародних угод, що регулюють найважливіші аспекти міждержавних відносин (відповідно зростає кількість і якість міжнародно-правових зобов'язань держав, зафіксованих у їх національному конституційному праві (законодавстві). – *Авт.*);

в) застосування феномену міжнародних правових стандартів, що запозичуються національними конституційними правопорядками держав – учасниць міжнародних угод (входження в масив національного конституційного законодавства норм міжнародного права. – *Авт.*);

г) виникнення й упорядкування в кожній державі системи міжнародно-правових зобов'язань, що повинні виконуватися шляхом їх конституційно-правового супроводу і забезпечення відповідно до національного законодавства (формування і ви-

користання механізмів конституційно-правового супроводу і забезпечення норм міжнародного права в національному конституційному правопорядку. – *Авт.*);

г) появу інституту наднаціональності в міждержавних інтеграційних об'єднаннях як сукупності повноважень, якими держави наділяють певний міжнародний орган для цілеспрямованого регулювання їхніх взаємовідносин, причому ці повноваження повинні мати пріоритетний характер стосовно відповідної конституційної компетенції держав-членів, включаючи можливість прийняття обов'язкових для них рішень [8] (делегування певних суверенних конституційно-правових повноважень держави наднаціональному органу. – *Авт.*);

д) також можливо доповнити цей перелік положенням про істотне розширення суб'єктного складу загального міжнародного права, починаючи від міжнародних неурядових (громадських) організацій (далі – МНУО), транснаціональних корпорацій (далі – ТНК) у міжнародному публічному праві й закінчуючи органами місцевого самоврядування держав і їхніми юридичними та фізичними особами в міжнародному приватному праві, що, безсумнівно, вдосконалює і зміцнює конституційно-правовий статус названих суб'єктів у національній правовій системі.

Питання про входження норм міжнародного права в національне конституційне право України, а в широкому аспекті – про сприйняття національним законодавством України норм міжнародного публічного права належить до найбільш складних і суперечливих правових проблем, що демонструють співвідношення і взаємодію міжнародного і національного правопорядків, міжнародного і національного права.

На думку В.М. Шумілова, сьогодні вже цілком очевидно, що глобальний порядок забезпечує спільно внутрішнє право держави (усіх держав) і міжнародне право; обидві системи дедалі тісніше взаємодіють одна з одною; і жодну більш або менш серйозну проблему в наші дні не можна вирішити без залучення норм як внутрішнього, так і міжнародного права; подібні юридичні рішення вимагають комплексної підготовки юриста [9]. Така позиція має системні характеристики і фіксує найважливіші сторони досліджуваної проблематики:

– по-перше, визнання того факту, що глобальний порядок забезпечує спільно внутрішнє право держави (всіх держав) і міжнародне право, що пе-

реводить цю проблему з екстраординарної в ординарну, додає їй повсякденного, буденного характеру (ординарний критерій. – *Авт.*);

– по-друге, закріплюється фактор того, що обидві ці системи дедалі тісніше взаємодіють одна з одною (колабораційний критерій. – *Авт.*);

– по-третє, визнається стан, за якого жодну більш або менш серйозну проблему в наші дні не можна вирішити без залучення норм як внутрішнього, так і міжнародного права (комплексний критерій. – *Авт.*);

– по-четверте, юридичні рішення, що виникають у процесі такого залучення, вимагають комплексної підготовки юриста (суб'єктно-дидактичний критерій. – *Авт.*).

Розглядаючи особливості входження норм міжнародного права в національне конституційне право України, варто акцентувати увагу на прямій взаємодії між масивами національного конституційного законодавства і міжнародного права. На думку вітчизняного дослідника О. Мережка, розвиток міжнародного права в контексті розвитку його політики можна уявити як зміну трьох моделей співвідношення міжнародного і національного права, кожна з яких відповідає певному етапу розвитку міжнародного співтовариства і правової психіки [10].

При цьому перша модель, що припускає примат національного права над міжнародним правом, характерна для початкового етапу розвитку міжнародного співтовариства і міжнародного права, коли міжнародне співтовариство ще не сформувалося як єдине інтегроване ціле. В цій моделі міжнародне право виступає в ролі «зовнішньодержавного права», виражаючи тим самим інтереси певної держави. Разом із тим, кожна держава має своє уявлення про міжнародне право, так би мовити, власне «національне» міжнародне право, а загальне уявлення про міжнародне право, його колективний соціально-психологічний образ ще не розвилосся. Держави дотримуються загального міжнародного права лише тією мірою, якою це відповідає їхнім інтересам і уявленням (приймають його з необхідними змінами – *mutatis mutandis*. – *Авт.*).

У міру розвитку міжнародного співтовариства формується дуалістична модель співвідношення між національним і міжнародним правом, коли обидві системи права сприймаються як у принципі рівні й діючі у своїх окремих сферах. На цьому етапі ще не відбулася істотна «інтернаціоналізація»

внутрішнього життя держави, а колізії між нормами міжнародного і національного права є ще не настільки частими, щоб це стало важливою проблемою для національної судової системи (у поведінці держави щодо міжнародного права спостерігається відповідна автаркія. – *Авт.*).

Згодом виникає моністична модель співвідношення між національним і міжнародним правом, причому з приматом останнього. Вона з'являється тоді, коли міжнародне співтовариство досягає того ступеня внутрішньої інтеграції, який дає змогу бачити в ньому щось більше, ніж просту сукупність чи суму складових його елементів (держав). На цьому етапі інтереси міжнародного співтовариства, виражені в нормах міжнародного права, починають превалювати над інтересами держави та її національним правом (період домінування міжнародного права. – *Авт.*).

Той самий дослідник, О. Мережка, також відзначає, що політика міжнародного права прагне до того, щоб закріпити в масовій психіці (скоріше в суспільній психології. – *Авт.*) ідею примату міжнародного права над національним правом, а також над зовнішньою політикою держави (психологічний фактор. – *Авт.*). Для того щоб ідея примату міжнародного права вкоренилася в масовій психології, необхідно всіляко зміцнювати авторитет і престиж міжнародного права, виховувати переконання в тому, що норми міжнародного права виражають загальнолюдські інтереси, які стоять над інтересами окремих держав [11]. Вважаємо, що велику роль у зміцненні авторитету і престижу міжнародного права відіграють саме процеси входження і дії його норм у національній правовій системі.

Зазначена проблематика входження норм міжнародного права в національне законодавство є досить складною і суперечливою. У науці міжнародного права вона має назву «імплементация». У семантичному значенні сам термін «implementation» – «імплементация» перекладається як «здійснення», «виконання» чи «реалізація» [12]. Згідно з «Оксфордським словником» (Oxford Dictionary) «визначення терміна «імплементация» – штовхання (проштовхування) рішення чи плану до результату (definition of implementation – the process of putting a decision or plan into effect); реалізація відповідного рішення чи плану» [13].

Відповідно до «Юридичного словника» 2000 року імплементация (міжнародного права) (англ., Implementation) – це фактичне здійснення між-

народних зобов'язань на внутрішньодержавному рівні шляхом трансформації міжнародно-правових норм у національні закони і підзаконні акти. У низці держав ратифіковані міжнародні договори автоматично стають частиною національного законодавства [14].

Вікісловник містить окрему статтю «Правова імплементація», в якій імплементація (міжнародного права) – це фактична реалізація міжнародних зобов'язань на внутрішньодержавному рівні, а також конкретний спосіб включення міжнародно-правових норм у національну правову систему. Головна вимога імплементації – це суворе додержання цілей і змісту міжнародного закону [15].

Загальними моментами двох наведених дефініцій є фіксація загального алгоритму дій держав:

а) дії з фактичної реалізації міжнародних зобов'язань на внутрішньодержавному рівні – здійснення певних дій організаційного й організаційно-правового характеру з транспонування зобов'язань держави, що містяться в міжнародному договорі, на внутрішньодержавний рівень за допомогою формулювання, прийняття і роз'яснення цих зобов'язань нормами національного права, насамперед конституційного;

б) конкретний спосіб включення міжнародно-правових норм у національну правову систему – вибір і фіксація національним законодавцем конкретного способу (способів) включення міжнародно-правових норм у національну правову систему з переліку таких способів, що існують у доктрині міжнародного права і конституційній практиці національних держав.

У доктрині міжнародного права відзначається, що для позначення процесу виконання норм міжнародних договорів усередині країни за допомогою норм національного права використовуються різні терміни: «здійснення» («реалізація»); «імплементація», «застосування», «виконання» [16].

Уявляється, що такий підхід обумовлений рецепцією положень загальної теорії права, у тому числі теорії права міжнародного, де заведено розрізняти такі форми реалізації норм міжнародного права: виконання, дотримання, використання і застосування правових норм. «Застосування» при цьому виділяють у більш вузькому значенні, ніж здійснення правових норм органами, що мають владні повноваження [17].

Це підтверджується і міжнародно-правовою практикою. Наприклад, систематичний аналіз положень Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року [18] дає можливість стверджувати, що терміни «дотримання», «застосування», «виконання» вживаються як рівнозначні. В офіційних документах ООН і переважно в західній доктринальній літературі дуже часто вживається термін «імплементація» (англ., «Implementation» – здійснення, запровадження в життя), що є як узагальнюючим і навіть родовим терміном для зазначених понять.

Проблематика імплементації норм міжнародних договорів не раз зачіпалася в наукових працях дослідників, зокрема українського вченого-міжнародника О.С. Гавердовського, котрий приділив саме цій проблемі особливу увагу [19].

У міжнародно-правовій літературі часто згадується про імплементацію норм міжнародних договорів у внутрішньодержавній сфері. Термін «імплементація», хоч і означає буквально «здійснення», деякі автори з держав СНД тлумачать більш широко.

Разом із тим, О.С. Гавердовський розуміє під імплементацією цілеспрямовану організаційно-правову діяльність держав, що починається індивідуально, колективно чи в рамках міжнародних організацій з метою своєчасної, всебічної і повної реалізації прийнятих ними відповідно до міжнародного права зобов'язань [20].

Відповідно до цього визначення імплементація – це:

- телеологічно обумовлена діяльність держав;
- організаційно-правова діяльність держав;
- діяльність, яку держави здійснюють індивідуально, колективно чи в рамках міжнародних організацій;
- діяльність, яку держави здійснюють з метою своєчасної, всебічної і повної реалізації прийнятих ними відповідно до міжнародного права зобов'язань.

Таким чином, імплементація є підготовчою стадією реалізації, необхідною для забезпечення своєчасної, всебічної і повної реалізації норм, тобто вона, власне кажучи, ототожнюється із забезпеченням реалізації.

*(Далі буде)*



Література

1. Peters A. 'Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures' (2006) 19 *Leiden Journal of International Law*.
2. Богданди Армин фон. Конституционализм в международном праве: комментарии к предложению из Германии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://dpp.mpil.de/01\\_2012/01\\_2012\\_1\\_28.pdf](http://dpp.mpil.de/01_2012/01_2012_1_28.pdf)
3. Хартия Земли [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://nado.znate.ru/%D0%A5%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8%D1%8F\\_%D0%97%D0%B5%D0%BC%D0%BB%D0%B8](http://nado.znate.ru/%D0%A5%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8%D1%8F_%D0%97%D0%B5%D0%BC%D0%BB%D0%B8)
4. Див.: Звонарёва О.С. Формирование глобального права как мегатенденция современного мирового развития: Тезисы доклада на теоретико-методологическом семинаре сектора теории права и государства ИГП РАН 22 июня 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://igpran.ru/about/subjects/theory\\_of\\_law/events/Zvonaireva\\_thesises.pdf](http://igpran.ru/about/subjects/theory_of_law/events/Zvonaireva_thesises.pdf)
5. Див.: Thomas Kleinlein and Anne Peters, *International Constitutional Law*. – Oxford Bibliographies, 2013. – 23 p.
6. Dunoff J. L., Trachtman J. P. A Functional Approach to Global Constitutionalism / J. L. Dunoff, J. P. Trachtman [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ssrn.com/abstract=1311983>
7. Див.: The constitutionalist reconstruction of international law: Pros and cons. / NCCR trade working paper 2006/01 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://phase1.nccrtrade.org/images/stories/publications/IP1/Pro%20and%20con%20constitutionalization%20final.pdf>
8. Баймуратов М.О. Европейські стандарти регіонального самоврядування: актуальні питання конституційно-правового забезпечення в Україні/ М.О. Баймуратов, Є.А. Василькова. – Маріуполь, 2013. – С. 112.
9. Шумилов В.М. Глобализация мировой экономики и глобальная правовая система / В.М. Шумилов// *Внешне-экономический бюллетень*. – 2002. – № 8. – С. 77.
10. Мережко А. Наука политики международного права: истоки и перспективы/ А. Мережко. – К.: «Юстиниан», 2009. – С. 107.
11. Там само. – С. 107–108.
12. Имплементация// *Словарь иностранных слов*. – М., 1988. – С. 34.
13. *Oxford Dictionaries Online* [Электронный ресурс] // Оксфордські словники онлайн [Электронний ресурс]. – Режим доступа: <http://oxforddictionaries.com>.
14. Имплементация// *Юридический словарь 2000 года* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/1500>
15. Правовая имплементация // *Викисловарь* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%CF%F0%E0%E2%E2%E2%E0%FF\\_%E8%EC%EF%EB%E5%EC%E5%ED%F2%E0%F6%E8%FF](https://ru.wikipedia.org/wiki/%CF%F0%E0%E2%E2%E2%E0%FF_%E8%EC%EF%EB%E5%EC%E5%ED%F2%E0%F6%E8%FF)
16. Байгоганова А.М., Ержанова Ф.А. Реалізація норм міжнародних договорів у національному і міжнародному праві [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.rusnauka.com/1\\_NIO\\_2014/Pravo/13\\_155503.doc.htm](http://www.rusnauka.com/1_NIO_2014/Pravo/13_155503.doc.htm)
17. Лукашук И.И. *Международно-правовое регулирование международных отношений (системный подход)* / И.И. Лукашук. – М.: *Междунар. отношения*, 1975. – С. 10.
18. Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года. – ООН, 1975. – 222 с.
19. Гавердовский А.С. *Имплементация норм международного права* / А.С. Гавердовский. – К., 1980. – С. 15.
20. Там само. – С. 16.

**ОСОБЕННОСТИ ВХОЖДЕНИЯ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В НАЦИОНАЛЬНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО УКРАИНЫ**

**БАЙМУРАТОВ М.А., АЛМОХАММЕД МУТАНА АББАС**

*В статье рассматриваются актуальные вопросы вхождения норм международного права в национальное конституционное право Украины.*

**Ключевые слова:** национальное конституционное право, международный договор, норма международного права, имплементация норм международного права в национальное конституционное право.

**FEATURES ENTERING INTERNATIONAL LAW OF THE NATIONAL CONSTITUTIONAL LAW OF UKRAINE**

**BAIMURATOV M. O., ALMOHAMMED MUTANA ABBAS**

*The article deals with current issues of entry for international law in the national constitutional law of Ukraine.*

**Keywords:** national constitutional law, international treaty rule of international law, the implementation of international law in national constitutional law.

# Правове регулювання політичної реклами в Україні та деяких закордонних державах

МАРЧЕНКО О.В.,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права  
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

*У статті надано визначення політичної реклами, охарактеризовані прихована та негативна політична реклама, проаналізовані норми права провідних країн у сфері регулювання політичної реклами, запропоновані шляхи вдосконалення законодавства у цій сфері.*

**Ключові слова:** політична реклама, прихована реклама, негативна реклама, виборчий процес, передвиборна агітація.

**Постановка проблеми.** З огляду на безперервну низку виборів в Україні, протягом останніх двох років політична реклама майже не сходить з телеекранів та зовнішніх носіїв. Зростає роль політичної реклами в українському суспільстві, незалежно від масштабів проведення політико-реklamних акцій (чи-то просування на всеукраїнський рівень політичної партії, чи відомого обласного політика, або ж кампанія потенційного депутата з глибинки).

Актуальність цього дослідження зумовлюється тим, що тема політичної реклами перебуває в полі зору здебільшого політтехнологів та пересічних громадян нашої держави, а науковці лише інколи звертаються до неї. При цьому законодавство України в цій сфері має фрагментарний характер, а в країнах Європи досить давно сформоване стале законодавство, яке регулює політичну рекламу.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Ця проблема була предметом досліджень таких політологів, соціологів та журналістів, як В. Бебик, А. Джабасов, Т. Джига, О. Заярна, Т. Ляпіна, Г. Почепцов, М. Слюсаревський, І. Терлецька, О. Шпортко, І. Шкурат та ін. Поняття політичної реклами переважно досліджувалося в працях учених-політологів, філософів, соціологів, наприклад, С. Барматової, Ю. Ганжурова, Г. Гранадзера, В. Кафарського, Н. Лютко, Є. Ромата, І. Шовкуна.

При цьому проблематика політичної реклами залишається поза увагою безпосередньо вчених-правників.

Мета статті полягає у дослідженні поняття «політична реклама» та особливостей її правового регулювання в Україні та деяких закордонних державах.

**Викладення основного матеріалу.** Одним із найбільш важливих та впливових інструментів проведення політичних кампаній є політична реклама.

Політична реклама – це одна з форм передвиборної агітації, розміщена за допомогою рекламних засобів, яка спонукає виборців голосувати «за» або не голосувати за певного суб'єкта виборчого процесу.

Так, на рівні Закону України «Про рекламу» від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР категорія рекламної продукції політичного спрямування згадується виключно в частині другій статті 14: «Друкована площа, відведена на політичну рекламу впродовж виробничого процесу в друкованих засобах масової інформації, у тому числі рекламних, не може перевищувати 20 відсотків обсягу друкованої площі кожного номера видання чи додатка до нього. Це обмеження не поширюється на друковані засоби масової інформації, засновниками яких є політичні партії» [1].

Поряд із цим, у Законі України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061-VI таке визначення політичної реклами: «Політична реклама – це розміщення або поширення матеріалів передвиборної агітації за допомогою рекламних засобів. До політичної реклами належить також використання символіки або логотипів партій – суб'єктів виборчого процесу, а так само повідомлення про підтримку партією – суб'єктом виборчого процесу або кандидатом у депутати видовищних чи інших публічних заходів або привертання уваги до участі у таких заходах партії – суб'єкта виборчого процесу чи певного кандидата у

депутати. Реклама друкованих видань (газет, журналів, книг), інших товарів та послуг з використанням прізвищ чи зображень (портретів) кандидатів, назв чи символіки партій – суб'єктів виборчого процесу також є політичною рекламою» [2].

Згідно із Законом України «Про місцеві вибори» до політичної реклами належить використання символіки (гімну, прапора, розпізнавального знаку, девізу) або логотипів політичної партії, місцева організація якої є суб'єктом відповідного виборчого процесу або входить до блоку – суб'єкта виборчого процесу, місцевої організації партії (блоку), яка є суб'єктом виборчого процесу, використання передвиборних слоганів, гасел кандидатів, політичної партії, її місцевих організацій, блоків, а так само повідомлення про проведення видовищних чи інших публічних заходів на підтримку місцевої організації партії (блоку), кандидата або про підтримку зазначених заходів місцевими організаціями партій (блоками), кандидатами, політичними партіями, місцеві організації яких є суб'єктами відповідного виборчого процесу або входять до блоку-суб'єкта виборчого процесу, а також привертання уваги до участі у таких заходах місцевих організацій партій (блоків) чи певних осіб як кандидатів [3].

Водночас Закон України «Про вибори Президента України» взагалі не містить визначення політичної реклами, а лише визнає її як форму здійснення передвиборної агітації. Всі питання фінансового характеру, пов'язані з виробленням, розміщенням та розповсюдженням політичної реклами, вирішуються виключно в межах виборчого фонду кандидатів на пост Президента.

На нашу думку, вищезазначені визначення політичної реклами є дещо звуженими, оскільки жорстко прив'язані до виборчого процесу. Більш прийнятним вважається визначення політичної реклами, запропоноване у проекті Закону України «Про політичну рекламу» (реєстровий № 3143 від 21.01.2004): «Політична реклама – це будь-які не заборонені законодавством України друковані, усні, звукові і аудіовізуальні види і форми ідейного впливу на людей, що мають на меті прямо або опосередковано привертнути увагу до суб'єктів політичного процесу, сформувані у суспільстві і у свідомості громадян позитивне до них (суб'єктів) ставлення та/або спрямувати політичну поведінку громадян на підтримку суб'єктів політичного процесу у суспільному житті, зокрема під час виборів (референдумів)» [4].

Усі зазначені закони передбачають, що оплата політичної реклами здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на забезпечення ведення передвиборної агітації, виборчих фондів кандидатів у народні депутати в одномандатних виборчих округах, кандидатів на пост Президента, політичних партій – суб'єктів виборчого процесу, кандидатів у депутати місцевих рад в одномандатних виборчих округах, кандидатів на посаду міського, селищного, сільського голови або сільського старости.

Проте з року в рік у телеэфірі збільшується кількість так званої джинси, тобто прихованої реклами. Згідно з частиною четвертою статті 68 Закону України «Про вибори народних депутатів України» не належать до передвиборної агітації офіційні повідомлення в період виборчого процесу про дії кандидатів у депутати, які є посадовими особами органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим чи органів місцевого самоврядування у випадку, якщо вони пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України та законами України, і підготовлені в порядку, передбаченому Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» за умови, якщо вони не містять коментарів агітаційного характеру, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій про дії зазначених осіб як кандидатів у депутати.

Частина третя статті 58 Закону України «Про вибори Президента України» містить дуже схожу норму: «До передвиборної агітації не відносяться офіційні повідомлення в період виборчого процесу (без коментарів, які можуть мати агітаційний характер, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій) про дії кандидатів на пост Президента України, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або законами України» [5].

Кандидати у депутати різних рівнів широко використовують саме цю можливість узайве вплинути на виборців шляхом так званого інформаційного приводу, тобто в новинах висвітлюється начебто поточна діяльність кандидата в депутати, який одночасно є посадовою особою органів державного управління або органів місцевого самоврядування чи депутатом ради відповідного рівня, а фактично проводиться прихована реклама, яка не оплачується з виборчих фондів кандидатів у депутати.

На жаль, чинне законодавство не містить норм, які встановлюють відповідальність за приховану рекламу. Тому ми підтримуємо ініціативу авторів законопроекту № 2474а-1 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження передвиборної агітації та протидії прихованій рекламі», зареєстрованого 20.08.2015, стосовно запровадження відповідальності за порушення норм щодо прихованої реклами.

Зокрема, до Кодексу України про адміністративні правопорушення цей законопроект пропонує внести положення про штрафи для ЗМІ за приховану рекламу («джинсу»): «Розповсюдження в засобах масової інформації реклами, яка не ідентифікована як така відповідно до вимог законодавства, зокрема під виглядом інформаційних, новинних матеріалів – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб редакції або телерадіоорганізації – від ста до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Автори законопроекту пропонують також встановити штрафи для кандидатів у депутати і партійпорушників, які беруть участь у виборчому процесі: «Порушення передбаченого законом порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням друкованих, електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації, розповсюдження в них прихованої агітації або надання переваги в інформаційних телерадіопередачах чи друкованих засобах масової інформації, в продукції інформаційного агентства будь-якому кандидату, політичній партії (блоку), місцевій організації партії, їхнім передвиборним програмам власниками, посадовими чи службовими особами, творчими працівниками засобів масової інформації, інформаційних агентств – тягнуть за собою накладення штрафу від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» [6].

У світі існує декілька різних підходів до регулювання політичної реклами і висвітлення передвиборної кампанії у ЗМІ:

- 1) повна заборона платної реклами в ЗМІ;
- 2) рівні можливості платної реклами в ЗМІ.

У Рекомендації СМ/Рес (2007)15 Комітету Міністрів країнам – членам Ради Європи щодо висвітлення виборів засобами масової інформації зазначається, що країни мають право розглянути можливість запровадження на законодавчому рівні обмеження щодо обсягу рекламного простору

і часу, які конкретні партія або кандидат можуть придбати для розміщення політичної реклами [7].

Тому в більшості країн Західної Європи – Франції, Данії, Великобританії, Швеції, Норвегії, Швейцарії, Німеччині, Мальті, Португалії, Італії, Іспанії, Чехії, Боснії – платну передвиборну агітацію на телебаченні та радіо повністю заборонено. Таке суворе обмеження покликане передусім бажанням унеможливити надмірний вплив на ЗМІ і результати виборів загалом з боку тих, хто має більші фінансові ресурси, та по суті формування залежності політиків від їхніх спонсорів.

Зокрема, у Франції та Бельгії замість політичної телевізійної реклами провідні партії під час передвиборних кампаній мають право на безплатний ефірний час.

У низці європейських країн платна політична реклама дозволена лише на комерційних телеканалах: в Австрії, Естонії, Фінляндії, а безкоштовна політична реклама не передбачена законодавством. У Німеччині, Греції та Нідерландах дозволено розповсюджувати платну політичну рекламу тільки на комерційних телеканалах, а безкоштовну – на державних.

На відміну від Європи, наприклад у Канаді, платна політична реклама дозволена, але регулюється певним чином. Головний телерадіомовний регулятор – Канадська комісія з питань телерадіокомунікацій – зобов'язує компанії надавати ефірний час на рівних умовах. Якщо партія отримала безкоштовну або платну рекламу, то всім її конкурентам мають надатися такі ж можливості. Принцип рівності розповсюджується на цінову політику, час, хронометраж та графік виходу.

Вся політична реклама в США повинна містити інформацію про тих, хто за неї заплатив.

Деякі європейські країни роблять ставку на принцип «рівних можливостей» під час виборчих перегонів та належний контроль за редакторською незалежністю й відповідальністю.

У Німеччині принцип «рівних можливостей» закладений у Конституції, крім того, Закон «Про політичні партії» вимагає від суспільного мовника рівного ставлення до всіх політичних партій. На практиці ці рівні можливості забезпечують рівновагу в новинах, програмах поточних подій та передачах німецьких суспільних мовників.

У Данії, Норвегії та Нідерландах не існує чітких нормативно-правових норм щодо контролю під час проведення виборів, оскільки культура саморегу-



лювання мовників цих країн вважається найвищою в європейській спільноті. Суспільний мовник несе загальну відповідальність за об'єктивне та неупереджене висвітлення передвиборної кампанії та внутрішній розпорядок висвітлення.

У Великій Британії заборона платної політичної реклами діє з 1954 року, коли Законом «Про телебачення» британський ринок було відкрито для приватних мовників, які отримали можливість заробляти на рекламі. До того часу єдиним мовником у Сполученому Королівстві була корпорація BBC, яка не розміщувала платну телерекламу. Подальше законодавство зберегло цю норму, і зараз усі платні рекламні теле- та радіоматеріали є забороненими відповідно до Закону про комунікації, якщо вони поширюються від імені або на користь організації, чий цілі мають повністю чи переважно політичний характер, або якщо ці матеріали спрямовані на політичні цілі чи мають зв'язок із виборчим спором.

Під «політичним характером та політичними цілями», відповідно до закону, розуміють таке:

- вплив на результат виборів або референдумів у Сполученому Королівстві або в іншому місці;
- навіювання законодавчих змін у Сполученому Королівстві, його частині, а також вплив на законодавчий процес у будь-якій країні чи території;
- вплив на політику чи рішення місцевих, регіональних або національних урядів у Великій Британії або в іншому місці;
- вплив на політику або рішення особи, що наділена суспільними функціями відповідно до законодавства Сполученого Королівства або іншої країни чи території за межами Сполученого Королівства;
- вплив на політику або рішення особи, яка наділена функціями, що надаються відповідно до міжнародних угод;
- вплив на громадську думку з питання, що в Сполученому Королівстві є питанням суспільної полеміки;
- просування інтересів партії чи іншої групи організованих осіб у Сполученому Королівстві або в іншому місці, в політичних цілях [8, с. 319–321].

Однак, заборона платної політичної реклами не означає повну відсутність політики на британському телебаченні та радіо. Британське законодавство встановлює, що безоплатні передачі для політичних партій під час виборчих кампаній та референдумів включаються до умов надання ліцензії мовникам. Правила проведення таких передач встановлює національний регулятор OFCOM.

Не менш важливою є «антиджинсова» норма: Закон про комунікації вимагає виключення з програм телебачення та радіо вираження політичних поглядів або оцінок надавача послуги (мовника). Мовник повинен запобігати наданню неналежної значущості в програмах поглядам та оцінкам окремих осіб чи організацій, якщо вони стосуються питань політичної, виробничої полеміки. За дотриманням цих норм слідкує національний регулятор.

Цікавою є аргументація, яку брали до уваги британські законодавці при підготовці у 2003 році Закону про комунікації. Вони спиралися, зокрема, на результати звіту Комітету з питань стандартів у публічній сфері, який детально дослідив аспекти фінансування політичних партій у Великій Британії.

Заборона політичним партіям та іншим політично вмотивованим організаціям купувати час на телебаченні та радіо має ефект обмеження загальної суми коштів, яку вони можуть витратити, а також обмеження суми коштів, які вони повинні залучити. Ці ефекти майже повсюдно визнані корисними. Виборчі кампанії у Великій Британії дешевші, ніж у багатьох інших країнах. Під час виборчих кампаній телеглядачі і радіослухачі не наражаються на безперервний шквал партійно-політичної пропаганди (значна частина якої, за умови її дозволу, безсумнівно, була б негативною). Залежність партій від багатих донорів зменшується. Політичні лідери не змушені витрачати величезну кількість часу та енергії на збір коштів для фінансування теле- і радіокампаній. Не меншою перевагою є те, що мовники надають партіям безкоштовний ефірний час. Це означає, що всі основні політичні партії, а не тільки багаті, отримують можливість викласти свої погляди [10].

За даними «Телекритики», на останніх парламентських виборах політична реклама сягала до 50 відсотків усього рекламного часу. Виборці були перенасичені її переглядом.

Дев'яносто відсотків усіх витрат партій на парламентських виборах 2014 року витрачено на оплату політичної реклами на телебаченні та радіо. У гривнях це 600 млн грн – такі офіційні цифри містяться у звітах партій, поданих до ЦВК. Неофіційний ринок послуг на парламентських виборах в Україні, у тому числі платної теле- та радіореклами, за експертними оцінками, становить близько \$1 млрд. Такі неосяжні кошти в політи-

ку можуть вкласти лише олігархи, очікуючи своїх дивідендів після виборів [10].

Під час президентських виборів 2014 року п'ятірка лідерів за обсягом витрат на використання ЗМІ в ході електорального процесу виглядала так: (1) Бойко Ю.А. – 97,7% усіх витрат; (2) Тягнибок О.Я. – 97,3%; (3) Тігіпко С.Л. – 95,8%; (4) Рабінович В.З. – 95,78%; (5) Коновалюк В.І. – 90,37%. Найменше коштів на використання ЗМІ витрачено з виборчого фонду Симоненка П.М. – (0%) та Богомолець О.В. (25,5%), хоча для всіх претендентів на пост Президента ця цифра значно перевищувала показник у 50%. Отже, найбільш поширеним каналом розповсюдження політичної реклами та політичної агітації загалом є ЗМІ, особливо телевізійного формату [11].

Ще однією особливістю політичної реклами в Україні є застосування негативної політичної реклами (інша назва – «антиреклама») у виборчих кампаніях. Уперше така проблема набула особливої актуальності під час виборів мера Києва у травні 1999 р. Уже протягом тодішніх виборчих перегонів у ЗМІ розпочалася гостра дискусія стосовно засад застосування цього типу політичної реклами. Окремі дослідники небезпідставно наголошували на тій обставині, що випробування «чорних» політичних технологій і негативної політичної реклами протягом кампанії з виборів мера відбулося саме напередодні виборів Президента України в жовтні того ж року. Стверджувалось, що кращої можливості для розробки нових методів створення негативної реклами бути не могло, і це, вірогідно, й спричинило проведення виборів столичного мера в незаплановані строки [12].

Безперечною складовою негативної політичної реклами є формування негативного іміджу.

Негативна політична реклама має такі риси:

- перекручує зміст політичної полеміки, спрощує її, додає емоційності та символічності;
- спотворює політичну реальність, торкаючись лише вузького кола проблем, на яких під час виборчої кампанії акцентують увагу політичні партії та кандидати;
- здійснює маніпулювання виборцями за допомогою «перекручувань», щоб змусити їх голосувати всупереч власним інтересам;
- виступає винятково як чинник, що породжує у виборців почуття зневіри до політиків, політичних інститутів та процесів.

Політичною рекламою можуть бути, наприклад,

показ конкурента, під час якого лунають цитати з його заяв або виступів, що різко дисонують із виразом його обличчя; показ опонента в чорно-білому кольорі або уповільненому темпі для підкреслення негативу, який з ним у такий спосіб асоціюватиметься [13].

Підсумовуючи, можна зазначити, що в Україні залишаються поза увагою законодавця такі обов'язкові складові правового регулювання політичної реклами, як:

- принципи розміщення та просування рекламної інформації політичного спрямування;
- ратифіковані форми реалізації засобів розповсюдження політичної рекламної продукції;
- умови та порядок зберігання носіїв та (або) матеріалів політичної реклами з метою проведення експертних досліджень на наявність антиконституційних висловів, нецензурних написів, прихованої реклами тощо;
- права та обов'язки суб'єктів передвиборного процесу в зв'язку з отриманням рекламних послуг;
- підстави та приводи притягнення до відповідальності осіб, які порушили норми права в цій сфері суспільного життя, тощо.

Заборона платної телерадіореклами може штовхнути ринок до «джинси». Саме тому заборона чи обмеження мають обов'язково поєднуватися з нормою про посилення відповідальності за приховану політичну рекламу в новинних та аналітичних передачах.

Обов'язок обмежувати обіг телерадіоматеріалів, що мають ознаки «джинси», а також штрафувати ЗМІ, які порушують відповідне законодавство, повинен отримати національний регулятор – Нацрада з питань телебачення і радіомовлення.

Широкого розповсюдження в Україні набула негативна політична реклама.

Окрім цього, на нашу думку, найбільш прийнятним для України на сучасному етапі буде ухвалення окремого Закону України «Про політичну рекламу», де така реклама буде розглядатися в двох аспектах – як форма передвиборної агітації (коли реклама обмежується часовим критерієм, моментом реєстрації партії як учасника виборчого процесу) і як самостійний вид реклами, який інформує про діяльність політичних партій. У цьому разі політичні партії матимуть можливість реалізовувати своє конституційне призначення – сприяти формуванню і вираженню політичної волі громадян, але під час виборчого процесу політична реклама як самостійний вид реклами буде заборонена.

## Література

1. Про рекламу: Закон України від 03.07.1996 № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 39 – Ст. 181.
2. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011 р. № 4061-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.
3. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
4. Проект Закону про політичну рекламу від 21.01.2004 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=3143&skl=5](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3143&skl=5).
5. Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 № 474-XIV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-14>.
6. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження передвиборної агітації та протидії прихованій рекламі від 20.08.2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=56283](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56283)
7. Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d4a3d](http://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d4a3d)
8. Communications Act 2003// [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/pdfs/ukpga\\_20030021\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/pdfs/ukpga_20030021_en.pdf).
9. Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life: Standards in Public Life. The Funding of Political Parties in the United Kingdom [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/336870/5thInquiry\\_FullReport.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336870/5thInquiry_FullReport.pdf).
10. Міський В. Чому політичну рекламу варто заборонити / В. Міський // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://osvita.mediasapiens.ua/tv\\_radio/1411981046/chomu\\_politichnu\\_reklamu\\_varto\\_zaboroniti/](http://osvita.mediasapiens.ua/tv_radio/1411981046/chomu_politichnu_reklamu_varto_zaboroniti/)
11. Музиченко Г.В. Ефективність політичної реклами в електоральному процесі: досвід позачергових виборів Президента України-2014 / Г.В. Музиченко // Грані. – 2014. – № 9. – С. 76–82.
12. Михайленко В.С. Аналіз виборчих технологій (Росія, Україна, США) // Актуальні проблеми політики. – Вип. 10–11. – 2001. – С. 321–325.
13. Акайомова А. Політична реклама як процес комунікації / А. Акайомова // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2468/>.

### ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕКЛАМЫ В УКРАИНЕ И НЕКОТОРЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

**МАРЧЕНКО О.В.**

*В статье дано определение политической рекламы, охарактеризованы скрытая и негативная политическая реклама, проанализированы нормы права ведущих стран в сфере регулирования политической рекламы, предложены пути усовершенствования законодательства в этой сфере.*

**Ключевые слова:** политическая реклама, скрытая реклама, негативная реклама, избирательный процесс, предвыборная агитация.

### LEGAL ADJUSTING OF POLITICAL ADVERTISEMENT IS IN UKRAINE AND SOME FOREIGN STATES

**MARCHENKO O.V.**

*The decisions of political advertisement, described hidden and negative political advertisement, are given in the article, analysed legal norms for leading countries in the field of adjusting of political advertisement, offered ways of perfection of legislation in the field of it.*

**Keywords:** political advertisement, hidden advertisement, negative advertisement, electoral process, pre-electoral agitation.

# Захист муніципальних прав громадян у Європейському суді з прав людини: реалії та перспективи

ПАНАСЮК С.А.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри історії та теорії держави і права приватного вищого навчального закладу «Європейський університет»

У статті досліджується суб'єктний склад, а також можливість і перспективи розгляду заяв щодо захисту муніципальних прав громадянина та територіальної громади в Європейському суді з прав людини.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, муніципальні права громадянина, Європейський суд з прав людини, практика Європейського суду з прав людини.

Право на місцеве самоврядування є одним із базових прав особистості або колективу жителів (членів відповідної територіальної спільноти, співтовариства. – *Авт.*) та визнається в будь-якій сучасній демократичній європейській державі. Питання захисту права на місцеве самоврядування (як права місцевих співтовариств) є одним із ключових аспектів забезпечення та реалізації якісного місцевого самоврядування і в Україні в контексті євроінтеграційних процесів та муніципальної реформи.

Першим і головним питанням, що допоможе зрозуміти можливості захисту права на місцеве самоврядування та інших муніципальних прав, є питання формування правового статусу суб'єкта права на місцеве самоврядування. Щоб розкрити це питання, необхідно системно проаналізувати положення одного із базових документів, що визначають принципи здійснення справжнього європейського місцевого самоврядування, яким, на наш погляд, є Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року [1] (далі – Хартія).

Слід зазначити, що Україна, будучи членом Ради Європи та підписантом Хартії, яку вона, до речі, й ратифікувала [2], зобов'язалась її виконувати в повному обсязі та без застережень.

Відповідно до статті 3 Хартії «Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population» місцеве самоврядування означає право та спроможність місцевих співтовариств у межах закону регулювати (впорядковувати) та управляти значною часткою публічних справ під їх власну відповідальність та в інтересах місцевого населення.

На нашу думку, термін «local authority/authorities» коректно перекладати як «місцеве співтова-

риство», що означає певний колективний суб'єкт, який складається із спроможних (дієздатних) членів (жителів) відповідної локальної території держави (територіальна громада. – *Авт.*), які можуть реалізувати своє право на місцеве самоврядування як самостійно (принцип місцевого самоврядування у вузькому значенні), так і шляхом передачі реалізації права на місцеве самоврядування відповідним представницьким органам (принцип місцевого самоврядування в широкому значенні).

Така авторська позиція деталізована у відповідних наукових працях [3; 4; 5] і на доктринальному рівні знайшла підтримку представників вітчизняної конституційно-муніципальної науки. Отже, суб'єктами права на місцеве самоврядування є сукупність місцевих жителів чи представницький орган.

Ця позиція підтверджується й на конституційно-законодавчому рівнях – як у статті 140 Конституції України 1996 року [6], так і у статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [7].

Визначивши належних суб'єктів правовідносин, що нами досліджуються, необхідно визначити й інструменти захисту прав останніх. Якщо казати про положення Хартії щодо судового захисту прав місцевих співтовариств, то її стаття 11 закріплює принцип права на судовий захист інтересів та прав місцевих співтовариств: «Local authorities shall have the right of recourse to a judicial remedy in order to secure free exercise of their powers and respect for such principles of local self-government as are enshrined in the constitution or domestic legislation» (місцеві співтовариства мають право звертатися до засобів судового захисту з метою захисту вільної реалізації їх повноважень та поваги до тих принципів місцевого самоврядування, що закладені в Конституції



чи національному законодавстві).

У Пояснювальній записці/Коментарі до цієї статті Хартії (Explanatory Report) [8] зазначається: «By recourse to a judicial remedy is meant access by a local authority to:

a. a properly constituted court of law, or

b. an equivalent, independent, statutory body having the power to rule and advise on the ruling respectively, as to whether any action, omission, decision or other administrative act is in accordance with the law.

1. An instance has been noted in one country where, although administrative decisions are not subject to an ordinary appeal to a court, it is possible to have recourse to an extraordinary remedy called an application for reopening of proceedings. This judicial remedy, which is available if the decision is based on a manifestly incorrect application of the law, is in accordance with the requirements of this article» (Під ресурсом захисту юридичними (правовими) методами розуміється доступ місцевих співтовариств до:

а) суду, що належним чином уповноважений законом;

б) еквівалентного незалежного законного органу, що має владу ухвалювати рішення та надавати відповідні консультації щодо будь-якої дії, бездіяльності, рішення чи іншого адміністративного акта відповідно до закону.

Інстанція, визначена в одній країні, де, незважаючи на адміністративне рішення, що не є підставою для будь-якого звичайного звернення до суду, є можливість використовувати незвичні методи захисту, що мають назву «звернення для поновлення справи». Такі юридичні засоби доступні, якщо рішення базується на явно неправильному застосуванні закону, відповідають вимогам цієї статті).

Отже, Хартія не тільки передбачає можливість захисту муніципальних прав місцевих співтовариств шляхом звернення до суду, а й наявність незалежного органу, що може бути муніципальним омбудсменом (уповноваженим з прав місцевих співтовариств) (фактично передбачається не тільки можливість захисту як реалізації суб'єктивного права колективного суб'єкта, а й наявність відповідних організаційно-правових структур, що наділені таким правом захисту. – *Авт.*).

У статті 145 Конституції України зазначається: «Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку». Отже, Конституція України передбачає право на судовий захист прав місцевого самоврядування.

Також відповідно до частини четвертої статті 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування».

Таким чином, незважаючи на те, що національний законодавець конкретно не визнає права на захист місцевого самоврядування за колективом осіб (місцевими спільнотами, співтовариствами чи територіальною громадою), Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає органи та посадових осіб місцевого самоврядування як повноважних суб'єктів права на звернення до суду для захисту прав місцевого самоврядування. Разом із тим, незважаючи на те, що зазначений закон передбачає можливість захисту прав місцевого самоврядування з боку тільки таких суб'єктів – органів і посадових осіб місцевого самоврядування, це суто емпірично не заперечує можливості подачі до суду позову окремих громадян чи їх асоціацій (колективів), виходячи зі змісту положень частини другої статті 124 Конституції України, що закріплює юрисдикцію судів, яка поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

Інше питання, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» певним чином «забуває» про первинний суб'єкт права на місцеве самоврядування, тобто про територіальну громаду, та не наділяє її можливістю судового захисту своїх прав, що суттєво «деформує» її правосуб'єктність. Проте це не скасовує право окремих громадян – членів громади та інших фізичних осіб, які мають інший правовий стан (іноземці, апатриди, біженці тощо) та є членами таких громад, на судовий захист своїх прав, гарантованих Конституцією України.

На нашу думку, зазначений закон суттєво обмежує права всієї системи місцевого самоврядування – їх органів та суб'єктів – на судовий захист своїх прав, особливо у випадку порушень таких прав з боку органів публічної державної влади, що потребує або виправлення шляхом внесення до нього відповідних змін, або прийняття окремого закону про захист прав місцевого самоврядування. В цьому контексті актуалізується внесення змін і до положень Кодексу адміністративного судочинства України [9], бо згідно з його положеннями суб'єктами подання позову

до органів державної влади є як фізичні особи, так і органи місцевого самоврядування.

Разом із тим, якщо казати про можливості захисту прав місцевого самоврядування в національних судах, то тут проблем не виникає. Проте, як свідчить практика, іноді вітчизняна судова система є заангажованою та непрофесійною, а тому доводиться шукати захисту в міжнародних інституціях.

Однією з таких авторитетних інституцій є Європейський суд з прав людини (The European Court of Human Rights). Всі процедурні (процесуальні) питання, пов'язані з подачею до Європейського суду з прав людини, визначаються в Європейській конвенції із захисту прав людини й основних свобод 1950 року (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) [10] (далі – Конвенція). Україна, як член Ради Європи, що ратифікувала Конвенцію [11], зобов'язана дотримуватись її положень та виконувати рішення Європейського суду з прав людини.

Відповідно до положень статті 34 Конвенції суб'єктами звернення до Європейського суду з прав людини може бути як будь-яка особа (any person), так і група осіб (group of individuals). А от органи місцевого самоврядування, з точки зору Європейського суду з прав людини, є органами публічної влади та не можуть бути суб'єктом звернення до Європейського суду з прав людини.

Така позиція підтверджується висновками Європейського суду з прав людини щодо розгляду заяви шведських комун проти Швеції [12] (Application no. 52559/99 by Danderyds Kommun against Sweden) та позицією Європейського суду з прав людини в схожих до вищезазначеної справах (see, e.g., 16 Austrian Communes and some of their councillors v. Austria, application nos. 5765/77 et al., Commission decision of 31 May 1974, Collection 46, p. 118; Commune Rothenthurm v. Switzerland, no. 13252/87, Commission decision of 14 December 1988, Decisions and Reports (DR) 59, p. 251; The Province of Bari, Sorrentino and Messeni Nemagna v. Italy, (dec.), no. 41877/98, 22.3.2001; The Municipal Section of Antilly v. France (dec.), no. 45129/98, ECHR 1999-VIII and Ayuntamiento de Mula v. Spain (dec.), no. 55346/00, to be published in ECHR 2001).

На нашу думку, практика Європейського суду з прав людини не є достатньою для однозначних висновків. Враховуючи системне тлумачення розгляду обставин наведених справ у кожній окремій ситуації, вважаємо, що можна казати про необхідність де-

тального аналізу та подальших наукових досліджень щодо встановлення та визначення правосуб'єктності муніципалітетів у сфері міжнародного правосуддя.

Отже, базуючись на останньому висновку, розглянемо можливість подачі заяви до Європейського суду з прав людини від інших суб'єктів (особи чи групи осіб).

Відповідно до статті 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища чи міста. Отже, група осіб, які є жителями певної території, може бути суб'єктом подання заяви до Європейського суду з прав людини після проходження всіх етапів національного захисту. Нагадаємо, що Конвенція та практика Європейського суду з прав людини передбачає використання всіх можливих законних та ефективних методів національного захисту для можливості подачі заяви до Європейського суду з прав людини.

Кодексом адміністративного судочинства України передбачена можливість звернення осіб до адміністративних судів, де відповідачем можуть бути органи державної влади. На жаль, практика вітчизняних судових рішень та чисельність звернень до Європейського суду з прав людини проти України, що є прямим відголосом такої практики, вказує нам на те, що в більшості випадків, якщо позов подано до державних органів та стосується некоректних дій цих органів чи норм законодавства України, що порушують інтереси та права громадян, суд вирішує справу на користь державних органів.

Розглянемо гіпотетично можливі ситуації (приклад) та відповідні можливі позови до державних органів, щоб вони (теоретично) мали перспективу розгляду в Європейському суді з прав людини. Тут треба зробити декілька зауважень методологічного характеру.

По-перше, окремо треба зазначити, що в науковій спільноті часто панує думка про неможливість відстоювання муніципальних прав, адже Конвенція прямо не визначає право на місцеве самоврядування. Не погоджуючись із такими поглядами, наведемо приклади можливого захисту муніципальних прав у Європейському суді з прав людини:

а) у частині третій статті 22 Конституції України зазначено: «При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод»;

б) відповідно до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 13 серпня 1991

року [13], що втратив чинність, місцевий референдум призначався органом місцевого самоврядування на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі. Отже, місцеві жителі (члени місцевого співтовариства, члени територіальної громади) мали право на вирішення питань місцевого значення на місцевому референдумі;

в) прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року [14] (що скасував Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми») було скасовано й право громадян, які проживають на відповідній території, на місцевий референдум;

г) отже, положення частини третьої статті 22 Конституції України були порушені, а громадяни мали право колективного позову до адміністративного суду проти Верховної Ради України на підставі частини першої статті 55 Конституції України: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» та частини третьої статті 8 Конституції України: «Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується».

Розуміючи всі реалії судочинства в Україні, суд відмовив би в позові, або не зміг би вирішити питання по суті, адже адміністративний суд не може скасувати закон;

г') теоретично громадяни мали право після негативного рішення судів загальної юрисдикції звернутися до Конституційного Суду України. Але подача конституційного звернення від громадянина не гарантує вирішення проблеми, адже відповідно до положень статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року [15] «Конституційне звернення – це письмове клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи».

Інше питання, чи є таке звернення ефективним та чи не вирішить Європейський суд з прав людини, що строки для звернення були пропущені, адже існує усталена практика Європейського суду з прав людини щодо ефективності звернення до тих чи ін-

ших засобів національного захисту.

Також доля такого звернення, враховуючи реалії сьогодення, є досить примарною, а право на конституційне звернення, його подача та розгляд не гарантують, що в подальшому Конституційний Суд України визнає відповідну норму закону (чи закон) неконституційною;

д) отже, конституційна гарантія права на місцевий референдум могла би бути оскарженою в Європейському суді з прав людини на підставі порушення права на справедливий суд, що передбачено статтею 6 Конвенції.

По-друге, окремим приводом для оскарження рішень чи дій органів державної влади є положення статті 3 Першого протоколу до Конвенції, що визначає право на вільні вибори. Проте, щодо цієї статті, практика Європейського суду з прав людини є неоднозначною, а тому треба доводити тотожність терміна «законодавчий орган» з органом місцевого самоврядування, хоча така практика існує. Так, у справі *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* (2 March 1987, Series A no. 113) Європейський суд з прав людини роз'яснив, що не лише парламент може називатися «законодавчим органом/законодавчою владою» [16].

Вважаємо, що обсягу прав вітчизняних муніципалітетів не вистачить для переконливої мотивації щодо ототожнення їх з органом законодавчої влади. Крім того, статтею 75 Конституції України чітко визначено, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України.

Також статтею 85 Конституції України передбачена низка повноважень Верховної Ради України щодо місцевих виборів, зміни кордонів територіальних громад та ін. Практика показує, що ці важливі питання місцевого значення можуть бути заблоковані чи скасовані Верховною Радою України незаконно та з політичних мотивів. Таким чином, формується склад правопорушення, яке може бути оскаржене в суді.

Звідси, виходячи з системного тлумачення Конституції України та її законодавства, а також статей Конвенції і прецедентних рішень Європейського суду, слід зазначити, що відповідно територіальна громада має право на звернення до суду, а у випадку ігнорування національними судами прав територіальної громади чи винесення незаконного рішення територіальна громада має право звернутися до Європейського суду з прав людини.

Проаналізувавши практику Європейського суду з прав людини, можна зробити висновок про те, що ще не існує достатньої й усталеної практики та єдиної точки зору щодо захисту муніципальних прав

людини та досить невмотивована позиція, на нашу думку, щодо суб'єктів звернення до Європейського суду з прав людини (в контексті можливості звернення від місцевих співтовариств чи органів місцевого самоврядування). Однак у контексті особистого розсуду суддів вона вже починає проявлятися.

Основою такого висновку, по-перше, є логічне та системне тлумачення норм Конституції та за-

конів України, а також Конвенції та прецедентних рішень Європейського суду з прав людини у профільній сфері; по-друге – формальне виникнення та вибудовування процесуального ланцюжка щодо звернення колективного суб'єкта – територіальної громади за захистом своїх прав та інтересів до суду, а також до Європейського суду з прав людини у разі проходження всіх національних судових інстанцій.

## Література

1. European Charter of Local Self-Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>.
2. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
3. Панасюк С.А. Проблеми перекладу тексту Європейської хартії місцевого самоврядування в контексті якісної імплементації її положень / С.А. Панасюк // Вісник Маріупольського державного університету. – Вип. 3–4. Серія: Право / Під заг. ред. К.В. Балабанова. – Маріуполь, 2012. – С. 200–205.
4. Панасюк С.А. Актуальні проблеми розуміння, визнання та реалізації принципу місцевого самоврядування в законодавстві України / С.А. Панасюк // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2013. – №2 (26). – С. 70–73.
5. Панасюк С.А. Захист територіальних кордонів місцевих співтовариств: реалії та перспективи імплементації принципу Європейської хартії місцевого самоврядування в законодавство України / С.А. Панасюк // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 62. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2013. – С. 459–466.
6. Конституція України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 24. – Ст. 170.
8. Explanatory Report of European Charter of Local Self-Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>
9. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
10. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)
11. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 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.
12. Danderyds Kommun against Sweden Freedoms [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://caselaw.echr.globe24h.com/0/0/sweden/2001/06/07/danderyds-kommun-vs-sweden-5996-52559-99.shtml>
13. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 13 серпня 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
14. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 6 листопада 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 44–45. – Ст. 2336. – Ст. 634.
15. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
16. CASE OF MATHIEU-MOHIN AND CLERFAYT v. BELGIUM [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-57536&filename=001-57536.pdf>

### ЗАЩИТА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**ПАНАСЮК С.А.**

*В статье исследуется субъектный состав, а также возможность и перспективы рассмотрения искового заявления гражданина и территориальной громады по защите муниципальных прав в Европейском суде по правам человека.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальные права гражданина, Европейский суд по правам человека, практика Европейского суда по правам человека.

### PROTECTION OF MUNICIPAL RIGHTS OF CITIZENS IN THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: REALITIES AND PROSPECTS

**PANASIUK S.**

*The article deals with the subject composition, as well as the possibility and prospects considering the complaint of a citizen and the territorial community for the protection of the municipal rights in the European Court of Human Rights.*

**Keywords:** local government, municipal rights of the citizen, the European Court of Human Rights, the European Court of Human Rights.



# Українсько-європейська правова інтеграція у доктрині конституційного права: до історико-правового досвіду

ЄФРЕМОВА Н.В.,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри історії держави і права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

*У статті розглядається історико-правовий досвід українсько-європейської правової інтеграції у доктрині конституційного права.*

**Ключові слова:** українська доктрина конституційного права, інтеграція, українсько-європейська інтеграція.

Конституційне буття держав дедалі більше стає безпосередньо пов'язаним з такими динамічними тенденціями функціонування світової спільноти, як розвиток і вдосконалення механізму захисту прав людини та громадянина, глобалізація економіки, взаємозалежність правових систем тощо. Отже, знання теоретичних основ та історії міждержавних інтеграційних процесів дає змогу уникнути в майбутньому руху наосліп, передбачливо та об'єктивно оцінити й проаналізувати кожний подальший крок у їх здійсненні на рівні державної політики в сфері інтеграційних процесів та в процесі їх ефективного конституційно-правового регулювання. Це, на думку професора Ю.О. Волошина, «рефлексує, акцентує увагу, актуалізує та обумовлює не тільки побудову дієвого конституційно-правового механізму забезпечення подальшої інтеграції України в європейські економічні та політичні структури, зокрема в Європейський Союз, а й сприятимуть проведенню більш глибоких внутрішньодержавних реформ відповідно до соціально-економічних та політико-правових європейських стандартів» [1; с. 191].

Відзначимо, що тлумачення терміна «інтеграція» досить багатогранне. Так, наприклад, окремі вчені розуміють це явище як процес поєднання, взаємопроникнення або об'єднання будь-яких елементів (частин) в одне ціле; взаємозближення й утворення спільних зв'язків та ін. Сьогодні прийнято поділяти інтеграцію конкретної сфери життя на інтеграцію економічну, соціальну, культурну, мовну, в біології, фізіології тощо. Під правовою сферою інтеграції слід розуміти не структурні компоненти системи права, а об'єктивні вияви функціонування правової системи, які можна визначити у вигляді трьох правових компонентів – доктринального (концептуального), нормативного й юридико-технічного (норматив-

но-технологічного). Саме в межах цих компонентів і здійснюється як правова інтеграція загалом, так і правове запозичення, зокрема [1; с. 195].

Як відомо, тенденції розвитку інтеграційних процесів співпраці між державами виникли не вчора і не випадково. Отже, думка про те, що початком правової інтеграції можна вважати 9 травня 1950 р. через появу «плану Робера Шумана», є, на наш погляд, необґрунтованою. Так, наприклад, факти проникнення окремих філософських ідей з Європи та їх вплив на розвиток права в українських землях відбувався ще в Київській Русі, а торговельні зв'язки з'явилися ще раніше.

Інтеграційні процеси між європейськими країнами та Україною існували здавна, але проблема полягала в тому, що Україна тривалий час не мала власної держави. Отже, вона не сприймалась як самостійний суб'єкт міжнародного права. Здобувши перемогу у Визвольній війні під проводом Б. Хмельницького, український народ опинився перед складним питанням подальшої розбудови України-Гетьманщини. Вирішити його без підтримки сусідніх держав було неможливо, з чим, власне, і пов'язується один із яскравих експериментів у галузі міждержавно-правової інтеграції.

Б. Хмельницький, порвавши зв'язки з Річчю Посполитою, уклав 1654 р. угоду з московським царем Олексієм Михайловичем Романовим, яка не виправдала очікувань гетьмана. Відносини між Московською державою та Україною розвивалися не просто. Окремі рішення московського царя мали відверто зрадницький характер щодо України. Отже, оцінюючи наслідки російсько-польської політики 1655–1656 рр. у сукупності із загостренням внутрішніх конфліктів в Україні-Гетьманщині,

Б. Хмельницький був змушений шукати нових союзників. Зраджений царем, він почав шукати політичного зближення зі шведським королем.

Варто зазначити, що в історико-правовій науці існує припущення, що приблизно в той же час гетьман продовжував розвивати ідею перетворення України-Гетьманщини на Велике князівство Руське [2; с. 96]. Воно ґрунтується на тому факті, що під кінець життя Б. Хмельницький висловлював думку про те, що Україна повинна стати незалежним князівством, яке б складалося з двох воєводств – Київського та Чернігівського, з урядкуванням на зразок Литовського, але з гетьманом на чолі. При цьому гетьманська влада передбачалась ним спадковою.

По смерті гетьмана ідея пошуку нового союзника активно розвивалася, часто змінюючи свій напрям. Частина членів генеральної козацької старшини стояла на автономістських позиціях, бажаючи краще мати справу з «керованим» польським королем, аніж з московським царем з його необмеженою владою. Дехто з українських політиків тоді почав схилитися до ідеї федеративного зв'язку з Польщею, в якому Україна мала би повну внутрішню самостійність [3; с. 84]. Провідниками цієї ідеї стали Іван Виговський, Юрій Немирич і Павло Тетеря.

Так з'явилася таємна пропозиція про перегляд відносин з Річчю Посполитою. Новий гетьман – Іван Виговський – усвідомлював, що увійти до європейського співтовариства з юридично невизначеною гетьманською владою та слабо розробленими державними інституціями годі було мріяти. Власне, виходячи з цих реалій, гетьман і приступив до розробки нового політичного плану, в якому передбачалося зберегти республіканську форму правління в Україні за умови обмеження старшинської влади. Згідно з його задумами планувалося створити життєздатну державу, перевівши козацьке звичаєве право на типовий для Європи рівень аристократичної чи напіваристократичної республіки.

Ідея утворення федерації між Польщею, Литвою та Україною знайшла своє відображення в Гадяцькому трактаті 1658 р. в угоді гетьмана з польсько-шляхетським урядом про нову унію.

Одним із авторів Гадяцького трактату з української сторони був магнат, дипломат і козацький полковник Юрій Немирич. Його рід належав до найбагатших у Речі Посполитій і поступався лише князям Острозьким і Вишневецьким. З 1630 р. він студіював в університетах Лейдена і Амстердама, Базеля, Падуї і Сорбонни. Перебування за кордоном зробило

Немирича палким прихильником республіканської форми правління [4; с. 192]. Його також вважають одним із авторів «Маніфесту до європейських держав», що був посланий 1658 року від імені українського уряду з метою пояснити причини виступу гетьмана І. Виговського проти Московської держави.

Політичні погляди Ю. Немирич висловив і в опублікованому 1632 р. трактаті «Роздуми про війну з московітами» (Перекладено з латинської мови за окремим виданням твору, першодруком: *De bello Moscovitico*. – Париж, 1634. – *Авт.*), в якому він порівняв державний устрій Речі Посполитої і Голландії, а також Московської держави. Причому останню він уподібнив до Туреччини, як розсадник тиранії і деспотизму.

Аналізуючи юридичну сторону «першого» списку проекту майбутнього союзу, ми бачимо, що Україна-Гетьманщина в межах воєводств Київського, Чернігівського і Брацлавського ставала вільною і формально незалежною державою під назвою Великого Князівства Руського, яка входила на рівних у федерацію трьох держав. Об'єднувалася ця федерація особливо спільно обраного короля. Всі три народи повинні були спільними силами здобути береги Чорного моря і відкрити на ньому вільну навігацію. Вони мали взаємно допомагати у війні. В проекті також передбачалося право Московської держави увійти до цієї федерації як її четвертий суб'єкт.

На чолі Великого Князівства Руського мав бути гетьман, а не король, якого обирали б українські стани пожиттєво і які затверджував король. Відновлювалися довоєнні (до 1648 р. – *Авт.*) місцеві органи влади, адміністративно-територіальний устрій, суд і судочинство, а для карбування грошей із зображенням короля дозволялося відкрити скарбівню. Польські й литовські війська не мали права перебувати в Україні. Козакам забезпечувалися давні соціальні права, але щороку гетьман мав подавати королю реєстр на 100 козаків із кожного полку для надання їм шляхетської гідності. Практично це означало, що козацька старшина ставала шляхтою, а низове козацтво залишалось у простому стані, і це в той час, коли шляхетством мав вважатися весь козацький стан. Введення цього параграфу в договір було однією з причин неприйняття Гадяцького трактату козацькими масами.

Згідно з Гадяцьким трактатом Берестейська церковна унія мала бути скасована в усіх трьох державах: Україні, Литві й Польщі; православна віра – зрівняна в правах із римо-католицькою. В Україні планувалося заснувати дві академії, дозволяло-

ся відкривати колеґії, гімназії з латинською або грецькою мовою навчання; взагалі всілякі школи й друкарні, «скільки їх потрібно буде». Вводилася свобода друку й слова, навіть у релігійних справах, «аби тільки не було в книжках або в дискусіях образи королівського маєстату».

Проте польська сторона так і не погодилась на державну рівноправність, отож автономію надали тільки Наддніпрянщині. Українські депутати домогалися створення Великого князівства Руського на зразок Великого князівства Литовського з включенням туди і західноукраїнських земель – воєводств Волинського, Подільського, Руського, Белзького, Пінського та Мстиславського повітів, однак їхні вимоги поляки відхилили.

Отже, цілком очевидним є прагнення І. Виговського та його найближчого оточення зробити Україну державою європейського типу з усіма ознаками суверенної влади, хоча й під протекторатом польського короля. Своєю чергою, це потребувало відхилення від демократичних засад козацької республіки і перетворення України на державу з близьким до монархічного гетьманським правлінням. Основні ж політичні права там мали належати українській шляхті.

Слід сказати, що в українській історіографії Гадяцький трактат спіткав неоднозначну оцінку: від цілком негативної до визначення його видатним політичним проектом українців у боротьбі за свою державність. Послідовники останньої точки зору вважають, що ідеї, викладені в Гадяцькому трактаті, тривалий період були українською національною програмою. З часом трактат був покладений в основу діяльності гетьмана П. Дорошенка, його таємно зберігали й вивчали інші гетьмани [3; с. 86–87].

Підбиваючи підсумки, слід відзначити, що прагнення І. Виговського та його найближчого оточення до перетворення України-Гетьманщини на державу європейського зразка під протекторатом польського короля було як їх заслугою, так, водночас, і їх помилкою. Український народ до таких перетворень виявився неготовим. І хоча Гадяцький трактат було укладено, Україна за ним практично не жила, бо більша частина українського населення та московські політики його не визнавали.

Разом із тим, впровадження у життя нового унійного проекту стало одним із ключових сюжетів політичної і соціальної історії Центрально-Східної Європи доби Раннього Модерну. Адже, незважаючи на те, що угоді так і не судилося трансформувати

Річ Посполиту в триєдину федерацію рівноправних народів, як того бажали її творці, вона передовсім продемонструвала невичерпність потенціалу політичного розв'язання надскладного соціально-політичного й етноконфесійного конфлікту, що так довго потребував на вирішення.

Крім того, угода 1658 р. показала широту політичного мислення та політичну зрілість частини польських та українських політиків, що було вкрай важливою передумовою для трансформації відкритого збройного протистояння в процес переговорів і узгоджень. І, врешті, досягнута в Гадячі угода спричинила серйозні зміни у структурі міжнародних взаємин Центрально-Східної Європи.

Також зазначимо, що за доби Середньовіччя боротьба європейських мислителів проти релігійної ідеології феодального ладу супроводжувалася розробкою основ світської доктрини держави і права, а також формуванням раціоналістичних концепцій співвідношення особи і держави, розподілу влади, прав і свобод людини, зверхності права, що, своєю чергою, стало важливим філософсько-теоретичним підґрунтям для створення перших конституцій.

Але ідея розбудови України за європейським зразком (за типом Великого князівства чи герцогства) продовжила своє існування в контексті проекту шведського короля Карла XII та гетьмана І. Мазепи, згідно з яким Україна-Гетьманщина визнавалася незалежною державою під протекторатом шведського короля.

Тут доцільно нагадати, що період гетьманування І. Мазепи припав на непрості часи, коли демократичні козацькі традиції виборності старшини всіх рангів та козацька сваволя потроху поступалися місцем новим тенденціям, що оформлювались новою українською шляхтою в умовах скорочення обсягів української автономії та масштабних державних реформ Петра І.

Враховуючи ці обставини, гетьман прекрасно розумів, що в умовах тогочасної монархічної Європи з пануванням родової аристократії демократична козацька республіка зі схильністю до анархії не зможе проіснувати скільки-небудь тривалий час. Отже, він прагнув розвивати Україну на кшталт більшості європейських держав того часу, але здійснити цей задум в умовах російської зверхності зі слабо розвинутою політичною елітою в Україні, а також в умовах відсутності єдності козацької старшини щодо питання внутрішньої та зовнішньої політики України-Гетьманщини було дуже складно.

Загалом же, оцінюючи державотворчу позицію І. Мазепи приблизно до 1707 р., слід погодитися з

В. Доманицьким, який вважає: «Гетьмана Івана Мазепу можна назвати прихильником конституційно-аристократичного ладу» [5], хоча наприкінці життя він почав схилитися до ідеї спадковості гетьманської булави.

Але після смерті І. Мазепи його політичний проєкт зазнав провалу. Політичний спадкоємець гетьмана Андрій Войнаровський хоч і мав часткову підтримку з боку Карла XII та низових козаків, але козацька старшина вбачала в ньому послідовника політичних ідей померлого гетьмана щодо розвитку міцної гетьманської влади та зміцнення абсолютизму в Україні. А такий керманіч їх не влаштував.

В умовах політичної еміграції на території Молдови, в Бендерах, вибір нового гетьмана став складною справою, яка вимагала укладання нових гетьманських статей. Їх було укладено згідно з тогочасними правовими традиціями, поширеними в юридичній практиці України-Гетьманщини. Частково їх можна побачити в попередніх гетьманських статтях: Переяславських Ю. Хмельницького 1659 р., Батуринських та Московських І. Брюховецького 1663 і 1665 рр., Глухівських Д. Многогрішного 1669 р., Конотопських та Переяславських І. Самойловича 1672 і 1674 рр., Коломацьких І. Мазепи 1687 р., Решетилівських І. Скоропадського 1709 р. Усі вони визначали суспільно-політичний устрій Гетьманщини XVII–XVIII ст. та порядок її васальних взаємовідносин з Московською державою.

«Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького, укладені між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним Гетьманом Війська Запорозького, та між старшиною, полковниками, а також названим Військом Запорозьким, прийняті публічною ухвалою обох сторін і підтвержені на вільних зборах встановленою присягою названим Ясновельможним Гетьманом року Божого 1710, квітня 5, при Бендерах» [6; с. 31–45] були підготовлені ще взимку 1709–1710 рр.

Багатьма вченими вважається, що цей документ уперше в історії України законодавчо закріпив конституційні засади державності України, передбачаючи забезпечення демократичних прав людини, визнання непорушності трьох складових чинників правового суспільства, а саме – єдність і взаємодію законодавчої, виконавчої і судової влади, підзвітної і контрольованої. Між іншим, у документі знайшла своє відображення ідея про неприпустимість чинити здиригство, накладати нові податки українському народу незалежно від соціального становища, а також про гарантії соціального захисту козацьких

удів та сиріт з боку державної влади.

Але автори «Бендерських конституцій» мали на меті не тільки встановити межі влади гетьмана, а й переорієнтувати Україну на шведський протекторат. Отже, для досягнення цієї мети «Бендерські конституції» розроблялись і як міжнародна угода, про що свідчать окремі фрагменти документа.

Наприклад: «Особливо ж він (гетьман. – Авт.) мусить у уклінному проханні до його Священної Королівської Величності, свого наймилостивішого володаря, опікуна, захисника і протектора наполягати, щоб його Священна Величність нікому не дозволяв не лише порушувати закони і вольності наші, але й привласнювати батьківські землі. Крім того, якби вдалося щасливо завершити війну, Ясновельможному Гетьману належить укласти з його Священною Королівською Величністю королем Швеції такий гарантований договір, щоб його Священна Величність та його нащадки, найясніші королі Швеції, користувалися титулом постійних протекторів України і надалі здійснювали у майбутньому охорону нашої батьківщини стосовно недоторканності її законів, привілеїв та кордонів» [6; с. 35].

Крім цього, наприкінці документа ми бачимо присягу і підпис новообраного гетьмана – П. Орлика з державною печаткою, а також письмове підтвердження і підпис Карла XII теж з державною печаткою, що фактично засвідчує факт укладення міжнародної угоди з боку українського уряду на вигнанні та Швеції в особі її короля.

Щодо питання легітимності одноособового підписання цього документа з боку Швеції в особі її монарха, то тут слід сказати, що наприкінці XVII ст. риксдаг втратив практично будь-яке значення і був ліквідований Карлом XII. Після цього в Швеції певний час панувала абсолютна монархія, а її король мав право самостійно укладати будь-які міжнародні угоди за власним бажанням.

10 травня 1710 р. з'явилося офіційне звернення Карла XII до українського народу, в якому він, як законно визнаний протектор України, затвердив вибір П. Орлика й відповідні гетьманські статті, а також пообіцяв, «...доки український народ не здобуде давнішньої волі, не складати зброї проти московського царя, боронити цілості границь України і боротися зі спільними ворогами» [7; с. 93–94].

Аналіз документа доводить, що в ньому міститься узагальнення законодавчої, виконавчої та судової практики як в Україні-Гетьманщині, так і в Речі Посполитій XVII – початку XVIII ст. Розробники



документа мали уяву про природні права і свободи людини, обмеження абсолютної влади монарха, права народу на самовизначення, розподілу влади та інші теорії. На захист цієї гіпотези, слід зазначити, що трохи пізніше, у 1712 р., з метою привернути увагу європейських держав до політичних проблем України Пилип Орлик написав меморіал «Вивід прав України» [8], який був створений для захисту національних та державних прав України. Саме в цьому документі знайшли своє відображення ідеї захисту природного права людини та права народу на політичне самовизначення. Зокрема, читаємо: «... козаки мають за собою право людське й природне, одним із головних принципів якого є: народ завжди має право протестувати проти гніту і привернути уживання своїх стародавніх прав, коли матиме на це слухний час» [8; с. 46]. Отже, П. Орлик чітко висловився на захист прав українського народу на самовизначення.

Також доцільно зауважити, що зазначений меморіал співзвучний праці Шарля-Луї Монтеск'є «Про дух законів», яка з'явилася лише 1748 р. і в якій автор доводить, що державна влада та право повинні стояти на сторожі суспільної моралі та громадянських сво-

бод. У своїх поглядах щодо права захисту народом власних свобод П. Орлик на 50 років випередив видатного французького філософа Жан-Жака Руссо, який 1762 р. у праці «Про суспільний договір» вперше у Франції проаналізував проблему влади та звернувся до питання її співвідношення зі свободою і заявив про рівність природних прав кожної людини в державі.

Отже, з наведеного ми можемо зробити висновок про те, що українському конституціоналізму притаманні ідеї лібералізму, що еволюціонували разом із загальнолюдською політико-правовою культурою та історією Європи. Безумовно, український конституціоналізм належить до тих явищ, які виникли набагато раніше, ніж сформувався уявлення про них. Але процес його оформлення відбувався не тільки в умовах розвитку власної політико-правової думки, а й в умовах певних інтеграційних процесів у сфері філософії, права та міждержавних відносин. Саме цим частково пояснюється той факт, що розвиток українського конституціоналізму міцно пов'язаний із процесом конституювання (конституціоналізації) сусідніх держав, до складу яких тривалий час входили етнічні українські землі.

## Література

1. Волошин Ю.О. До питання визначення змістовної та видової характеристики категорії «інтеграція» та «правова інтеграція» у доктрині конституційного права /Ю.О. Волошин // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – Вип. 51. – С. 191–195.
2. Шевчук В. Козацька Держава / В. Шевчук. – К.: АБРИС, 1995. – 392 с.
3. Українське державотворення. Невитребуваний потенціал: словник-довідник / [О. Мироненко, Ю. Римаренко, І. Усенко, В. Чехович]; [за ред. О. Мироненка]. К.: Либідь, 1997. 559 с.
4. Огородник І.В. Українська філософія в іменах / І.В. Огородник, М.Ю. Русин. – К.: Либідь, 1997. – 328 с.
5. Доманицький В. Націотворча роль гетьмана Мазепи: Промова на ювілейних урочистостях з приводу 250-ліття смерті гетьмана І. Мазепи / В. Доманицький; передм. Я. Рудницького. – Чикаго: Українська Видавнича Спілка; Іллінойс, 1960. – 50 с.
6. Історія української конституції / упоряд.: А. Слюсаренко, М. Томенко. – Київ: Право, 1997. – 464 с.
7. Єнсен А. Орлик у Швеції / А. Єнсен. Наукові записки НТШ у Львові. – Л. – Т. ХСІІ, 1909. (Додаток): Листи П. Орлика мовою оригіналу, з перекладом одного з них, с. 93–94.
8. Вивід прав України: збірник документів і матеріалів. – Львів: МП «Слово», 1991. – 126 с.

## УКРАїнсько-ЄвРОПЕЙСЬКА ПРАВОВА ІНТЕГРАЦІЯ В ДОКТРИНІ КОНСТИТУЦІОННОГО ПРАВА: К ІСТОРИКО-ПРАВОВОМУ ОПИТУ

**ЕФРЕМОВА Н.В.**

*В статті розглядається історико-правовий досвід українсько-європейської правової інтеграції в доктрині конституційного права.*

**Ключеві слова:** українська доктрина конституційного права, інтеграція, українсько-європейська правова інтеграція.

## UKRAINE-EUROPEAN LAW INTEGRATION IN THE DOCTRINE OF CONSTITUTIONAL LAW: TO THE HISTORICAL AND LEGAL EXPERIENCE

**EFREMOVA N.V.**

*The article examines the historical and legal experience in Ukraine-European law integration in the doctrine of constitutional law.*

**Keywords:** Ukrainian doctrine of constitutional law, integration, Ukraine-European law integration.

# Розвиток правових механізмів забезпечення і захисту прав та свобод людини і громадянина в екстремальних умовах глобалізації

ЛЬВОВА Є.О.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри права і законотворчого процесу Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті розглянуто питання розвитку правових механізмів забезпечення і захисту прав та свобод людини і громадянина в сучасних екстремальних умовах глобалізації. Автор зазначає, що за умов глобальної інтеграції та глобалізації права актуалізується потреба подальшого вдосконалення демократичних інститутів держав світу, уніфікація предмета конституційного регулювання та формування глобального права, що належним чином врегулює весь спектр суспільних відносин.

**Ключові слова:** глобалізація, глобальний конституціоналізм, глобальне право, права людини, конституція, міжнародне право, міжнародне конституційне право.

**Постановка проблеми.** Інститут захисту прав і свобод людини і громадянина з давніх-давен займає поважне місце серед основних інститутів сучасного міжнародного публічного права. Проте сьогоднішні загрози миру та безпеці, а також причини соціально-економічних кризових явищ, зокрема терористичні акти, збройні конфлікти, війни, екологічні проблеми, і як наслідок – світова міграційна криза, надали нового сенсу питанню вдосконалення міжнародних стандартів та державно-правових засобів захисту прав людини та громадянина.

Також характерологічною рисою розвитку світу останніми двома роками стала необхідність термінового розширення та уніфікації предмета регулювання міжнародних відносин, паралельно із вдосконаленням національних демократичних та правових інститутів, враховуючи правові акти *suī generis*.

За таких обставин сучасна система захисту прав людини потребує реставрації та приведення до «єдиного знаменника» за легітимацією у всіх країнах світу, враховуючи та поважаючи їх національні особливості.

Для України це питання набуває свого «особливо важливого» значення в контексті трансформації конституційного права України з метою зближення з правом Європейського Союзу. Зазначена проблематика досліджувалась у фундаментальних працях таких науковців, як В.Д. Бабкін, М.О. Баймуратов, М.В. Буроменський, Ю.О. Волошин, В.Н. Денисов, О.Л. Копиленко, А.Р. Крусян, Н.Р. Нижник,

М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, І.Д. Сліденко, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал, С.В. Шевчук, Ю.С. Шемшученко та ін.

**Метою цієї статті** є аналіз сучасних міжнародно-правових механізмів забезпечення і захисту прав і свобод людини і громадянина та розкриття перспективи розвитку положень міжнародного конституційного права та ідей глобального конституціоналізму.

**Виклад основного матеріалу.** З початку XXI ст. розвинені держави світу чітко окреслили вдосконалення системи захисту та посилення прав людини як пріоритетний напрям та елемент подальшого розвитку державності.

Наприклад, відомий конституціоналіст А. Кассезе визначає ієрархічну позицію прав людини. На його думку, абсолютні міжнародні норми з питань захисту прав людини знаходяться на вершині міжнародного правопорядку і є передовим установчим конституційним принципом міжнародного співтовариства [1].

Варто погодитись із вітчизняними вченими М.О. Баймуратовим та Б.Я. Кофманом в тому, що сьогодні в міжнародному праві, і цей факт визнається більшістю представників міжнародно-правової доктрини, виявляється деяка обережність з боку світового співтовариства та його інституцій у закріпленні в прямій постановці деяких прав людини, в тому числі й у такій важливій сфері, як політична, де задіяні реальні механізми оновлення державної влади. Це детермінується, на думку науковців, істотни-

ми труднощами з їх гарантування в повному обсязі з боку держав, що може перетворити їх на практиці, по суті, на формальну декларацію [2, с. 16].

Надзвичайно цікавим і продуктивним у контексті сучасних світових кризових явищ вважається дослідження німецького вченого С. Гардбаума, який, використовуючи критерій ієрархії, висловлює тезу про конституціоналізацію міжнародного права завдяки впливу міжнародно-правової діяльності з питань захисту міжнародних прав людини. На думку С. Гардбаума, міжнародна система захисту прав людини, по-перше, створює системи-близнюки національного і міжнародного конституційного права, що захищають основні права. Таким чином, у кожній із зазначених систем юридичний статус захищених прав є однаковим. По-друге, враховуючи її чіткий правовий статус, система прав людини характеризується як конституційований режим міжнародного права. По-третє, розвиток міжнародного права людини є серйозною рисою ситуації відмови від традиційної, горизонтальної парадигми міжнародного права, заснованого на суверенній рівності держав і заміни її на більш вертикальну, конституціоналістську парадигму. В цьому С. Гардбаум вбачає паралель із національною ситуацією, в якій національне законодавство про права людини конституює всю правову систему загалом [3, с. 752].

На думку вітчизняного дослідника Ю.О. Волошина, вихід людини, її прав та інтересів на перший план міждержавного співробітництва зумовило істотні зміни в правовому статусі людини: якщо раніше її правовий статус визначався винятково нормами національного права, то нині, завдяки розвитку міжнародного гуманітарного права, виникненню великої кількості міжнародних органів, що займаються захистом прав людини, людина отримала можливість від власного імені виступати на міжнародній арені на захист своїх порушених прав [4, с. 414].

Загальновідомим є те, що міжнародна система прав людини складається з норм-принципів, які захищають основи галузі, конкретних норм матеріального права, процесуальних норм, а також механізмів захисту людських прав [5].

Обсяг обов'язків щодо забезпечення реалізації прав, перелічених в основних міжнародно-правових актах, на нашу думку, можна представити так:

а) обов'язки, що містяться в ліберальних міжнародно-правових кодифікованих актах, таких як:

– Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1996 р. (Громадянська конвенція ООН,

в основу якої покладено Загальну декларацію прав людини (1948 р.);

– Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (Європейська конвенція з прав людини) тощо;

б) обов'язки, що містяться в соціальних міжнародно-правових кодифікованих актах, наприклад:

– Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. (Соціальна конвенція ООН);

– Міжнародна конвенція про права інвалідів 2006 р. (Конвенція ООН про права інвалідів);

– Європейська соціальна хартія 1961 р. та Переглянута Європейська соціальна хартія 1996 р. тощо;

в) обов'язки, передбачені нормами звичаєвого права, та ін.

Загальна декларація прав людини залишається найавторитетнішим джерелом міжнародного публічного права з питань захисту прав людини. Хоча цей документ мав форму резолюції ГА ООН і має за Статутом ООН рекомендаційний характер, його положення є універсальними та закладені в основу сучасної міжнародної системи захисту прав людини.

Окрему групу актів, що містять обов'язки держав щодо захисту прав людини, становлять акти, що відносяться до так званого м'якого права (soft law). Науковці М.О. Баймуратов та Б.Я. Кофман зазначають, що використання в міжнародній практиці цього терміна відносно норм, що мають рекомендаційний характер, завдячує ухваленням ГА ООН великої кількості резолюцій, що мають згідно зі Статутом ООН рекомендаційний характер і не є нормами міжнародного права. Найчастіше документи такого роду приймаються в рамках регіональних міжнародних установ, зокрема в рамках ЄС [2, с. 32].

Як справедливо зауважує вітчизняний дослідник М.П. Орзіх, регіональні міжнародно-правові акти послідовно продовжують гуманістичні ідеї, стверджуючи, що «держави, як вказано у заключному документі Віденської всесвітньої конференції з прав людини (1993), несуть обов'язок, незалежно від їх політичних, економічних і культурних систем, заохочувати і захищати права людини й основні свободи» і найвидатніші здобутки в цій сфері були в рамках Об'єднаної Європи (Ради Європи). За таких умов юридична доктрина реагує визнанням планетарного гуманізму, що стоїть на захисті прав людини, розширенням уявлення про гуманітарне право, доказом соціогуманітарного змісту права й глобального характеру проблематики прав

людини поряд з екологічними, енергетичними, демографічними проблемами з огляду на те, що «масштабом» соціального і юридичного права є «сутність людини» [6, с. 14–15].

Основні гарантії прав людини в Україні ґрунтуються на положеннях Конституції України, конституційної доктрини та конституційної практики. В Україні спеціалізованим органом конституційного контролю є Конституційний Суд України, який вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та здійснює офіційне тлумачення Конституції України (Розділ XII Конституції України) [7].

Так, наприклад, стаття 92 Конституції України закріплює, що права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина визначаються виключно законами України. А згідно зі статтею 22 Конституції України закріплені в ній права і свободи людини і громадянина є невичерпними і при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. У тому числі Конституцією та законами України встановлено можливість обмеження прав і свобод людини і громадянина (в умовах воєнного стану, надзвичайного становища тощо).

Як слушно зауважує Ю.О. Волошин, в українській науці конституційного права розуміння захисту прав і свобод людини і громадянина є досить широким і включає категорії «здійснення», «гарантування», а також «забезпечення» суб'єктивного права. Отже, до цього часу існує проблема визначення сутнісних характеристик категорії конституційно-правового забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вирішення якої дало б змогу достатньо чітко проаналізувати його функції та організаційну структуру. Таким чином, зазначаючи про необхідність обґрунтування та застосування якогось іншого комплексного методологічного підходу, який би об'єднував згадані підходи і був би позбавлений названих вище недоліків, Ю.О. Волошин пропонує застосування конституційно-правового механізму, пов'язаного не тільки із здійсненням норм конституційного права, а й з реалізацією державної політики в певній сфері [4, с. 148–149].

Як відзначає Г. Задорожня, сьогодні конституційно-правова доктрина не виробила єдиних підходів

забезпечення конституційного контролю, а відтак питання охорони конституційних цінностей у різних державах світу вирішуються по-різному. В розвинених державах із писаними конституціями найчастіше суб'єктами конституційного контролю є загальні органи державної влади – суди загальної юрисдикції, парламент, глава держави (Данія, Індія, Мексика, Норвегія, США, Фінляндія, Швеція та ін.). Окрім цього, вирішувати питання про відповідність законів та інших правових актів основному закону держави можуть і спеціальні органи конституційного контролю (Україна, Грузія, Німеччина та ін.) [8].

У контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС варто дослідити питання, які саме зобов'язання щодо дотримання та захисту прав людини і громадянина взяли на себе країни – члени ЄС. Тут варто погодитись із думкою І.І. Лобасюка про те, що Європейська конвенція з прав людини стала першим міжнародним правозахисним документом, спрямованим на захист широкого спектру цивільних та політичних прав, що запровадив ефективний контрольний механізм. Це стало можливим завдяки тому, що сам документ був представлений у вигляді міжнародної угоди, держави-учасниці якої брали на себе відповідні зобов'язання, а також у результаті запровадження системи контролю за імплементацією прав на національному рівні [9].

Для забезпечення додержання Високими Договірними Сторонами їхніх зобов'язань за Європейською конвенцією з прав людини, підписаною в Римі 4 листопада 1950 р. (набрала чинності 3 вересня 1953 р.), та протоколами до неї було створено Європейський суд з прав людини – міжнародний судовий орган на постійній основі, наділений компетенцією виносити рішення проти держав, які не виконують свої зобов'язання (ст. 19).

Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) є міжнародним судовим органом для контролю за виконанням державами-учасницями норм про права людини, закріплених у розділі I Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та в Протоколах до Конвенції. Україна як член Ради Європи підписала Конвенцію 9 листопада 1995 р. Після її ратифікації Верховною Радою 17 липня 1997 р. та з набуттям нею чинності в Україні наша держава визнала для себе обов'язковою юрисдикцію Європейського суду з прав людини [10].

ЄСПЛ є органом, який здійснює офіційне тлумачення Конвенції. У доктрині широко визнається «прецедентний» характер рішень Суду, що



має значення для однакового застосування норм Конвенції державами-учасницями. Тому рішення Європейського суду з прав людини мають велике значення для захисту прав людини в судах України.

Європейський Союз вельми поважає права і свободи людини і громадянина, гарантовані Європейською конвенцією про захист основних прав людини та свобод громадян, і 7 грудня 2000 р. на Ніццькій конференції було проголошено Хартію основних прав Європейського Союзу. Хартія, яка вміщує 54 положення про основні права, є своєрідною квінтесенцією конституційних положень, спирається на основоположні договірні документи, що є обов'язковими для всіх країн – членів Євросоюзу, зокрема такі, як:

- Європейська конвенція про захист основних прав людини та свобод громадян;
- Європейська соціальна хартія;
- відповідні правові норми європейських договорів;
- судочинство Суду Справедливості Європейського Союзу та Європейського Суду з прав людини [11, с. 111].

Проголошення Хартії основних прав Європейського Союзу стало підґрунтям для розроблення пізніше проекту Договору про запровадження Конституції для Європи (2003). В результаті нератифікації заміною Договору про запровадження Конституції для Європи став підписаний 18–19 жовтня 2007 р. в м. Лісабон на неформальному засіданні Європейської Ради текст Договору про реформування ЄС (Лісабонський договір). Цей новий документ вніс зміни у Договір про ЄС та в Договір про заснування Європейської Спільноти.

Лісабонська угода (договір) визнає права та свободи людини та інші принципи, закріплені в Хартії ЄС з прав людини, і надає Хартії обов'язкової юридичної сили.

Держави – члени ЄС підписали Хартію ЄС з прав людини у 2000 р. і відтоді вона набула обов'язкової юридичної сили. Це означає, що кожного разу, коли ЄС пропонує та впроваджує нові закони, вони повинні відповідати правам людини, визначеними в Хартії. Загальні права містять у собі право на захист персональних даних, право на отримання притулку, рівність перед законом, відсутність дискримінації, рівність між чоловіком та жінкою, права дітей та літніх людей, а також важливі соціальні права, такі як право на захист від незаконного звільнення та право доступу до систем

соціального забезпечення та соціальної допомоги. Лісабонська угода дає змогу ЄС приєднатися до Європейської Конвенції з прав людини. Нині зазначена конвенція та Європейський суд з прав людини визнаються основними механізмами захисту прав і свобод людини в Об'єднаній Європі [12].

Цікавою в цьому контексті уявляється думка А. Фішер-Лескано, який відзначає, що часто зазначається про те, що зараз дійсним є критичний стан, в умовах якого право є тимчасово припиненим; про те, що «ментальність критичного стану» розвинулась у кризисну політику, і про те, що суворая політика поклала край верховенству права на європейському рівні. В той час, коли такі діагнози формулюються як критика суворой політики і фокусуються на її сумнівній законності, вони застосовуються в контексті сучасної правової системи та, з одного боку, мають на меті показати, як саме актори відмовляються від своїх зобов'язань, а, з іншого боку, мають на меті ідентифікувати шляхи відновлення законної конституції [13, с. 15].

Дійсно, загальновідомо, що права і свободи людини й громадянина є основою європейського конституціоналізму. Конституціоналізм розуміється як доктринальна категорія, що, своєю чергою, розглядається в декількох аспектах, зокрема як: політико-правова ідеологія, історично пов'язана з феноменом конституції; інтелектуальне узагальнення, притаманне певному етапу історичного розвитку; суспільно-політичний рух, спрямований на реалізацію відповідних конституційних ідей; державне правління в широкому сенсі цього слова і практика конституційного регулювання суспільних відносин [14].

При цьому необхідно зауважити, що процеси глобалізації поставили на порядок денний питання: як саме право ЄС можна застосовувати за сьогоденних кризових умов, коли основні «утримувачі корпусу» в механізмі дотримання міжнародних принципів і норм знаходяться у «підвішеному» стані.

В цьому контексті очевидним є те, що процес глобалізації прав людини потребує і глобалізації зусиль щодо їх дотримання, виконання, контролю, або вирішення конфліктів, припинення війн та насилля вимагає об'єднання сил, що сповідують гуманізм та цінність людської особистості.

Варто зазначити, що розвиток прав людини і громадянина відбувається одночасно з розвитком концепції глобального конституціоналізму. Глобальний конституціоналізм – це актуальна концепція розвитку сучасного конституціоналізму, що відокремилась

наприкінці 1990-х рр. і ґрунтується на ідеях американського і європейського конституціоналізму.

Необхідність змін розуміють усі члені міжнародного співтовариства, і саме глобальний конституціоналізм представлений як доктрина, що тяжіє до застосування конституційних принципів у міжнародно-правовій сфері з метою встановлення нового уніфікованого механізму глобального управління.

Наукове дослідження концепту «глобальний конституціоналізм» базується на працях учених – представників американської та європейської правової думки – А. фон Богданді, К. Веземан, А. Вінер, Я. Дунофа, Р. Йохансена, С. Кіма, М. Кумма, Я. Клабберса, М. Коскеньємі, Е.Ф. Ленга-Дж., М. Мадуро, А. Петерс, Д. Розенау, А. Стоун Світа, Е. Танчева, К. Тамушата, Я. Трахтмана, К. Тускоза, М. Тушнета, Р. Фалька, А. Фішер-Лескано, К. Швьобель та ін.

Зокрема, концепція глобального конституціоналізму, що має витоки з ідей І. Канта (XVIII ст.) та К. Тамушата (XX ст.), об'єднує ідеї внутрішньонаціонального та міжнародного конституціоналізму і виводить їх на новий глобальний рівень. Як зауважила німецька дослідниця проф. А. Петерс, глобальний конституціоналізм вартий уваги, оскільки дає змогу створити всесвітньо слухну транснаціональну мережу світових порядків [15].

Як уже раніше зазначалось, сучасний конституціоналізм передбачає безумовне визнання та реалізацію на практиці широкого переліку прав і свобод людини, пріоритет прав людини перед державними інтересами, рівноправ'я громадян. Іншим істотним елементом сучасного конституціоналізму є наявність особливих процесуальних та інституціональних механізмів захисту конституції та забезпечення її верховенства над іншими актами, реалізація конституційних норм та захист конституційних цінностей [6, с. 14–15].

На думку німецьких дослідників А. Петерс та Т. Клейнен, міжнародні права людини входять до всіх трьох підкатегорій міжнародного конституційного права, а саме: 1) сукупності фундаментальних норм, що виконують конституційну функцію для всієї міжнародної правової системи; 2) сукупності норм, що функціонують як конституції міжнародних інституцій та режимів; 3) сукупності норм, прийнятих для посилення конституційних функцій національного права [16].

Особливе значення формування міжнародно-конституційного права має для вдосконалення

міжнародно-правових механізмів забезпечення і захисту прав та свобод людини і громадянина.

Також у концепції глобального конституціоналізму важлива увага в системі забезпечення прав і свобод людини і громадянина та розбудови правової культури приділяється інститутам громадянського суспільства – неурядовим правозахисним організаціям, політичним партіям, творчим об'єднанням громадян, засобам масової інформації тощо.

Паралельно з цим особливого значення для процесу формування правової культури набуває глобальна інтеграція, що, на думку Р.В. Войтовича, являє собою засіб об'єднання держав на всіх рівнях суспільного розвитку, забезпечує структурну трансформацію сучасної системи міжнародних відносин, сприяє паритетному розподілу соціально-політичного, економічного та культурного потенціалу між державами в умовах спільного глобалізаційного вектора розвитку. Вчений вважає, що глобальна інтеграція як нова форма суспільного розвитку забезпечує відповідну трансформацію системи світоустрою, в межах якої відбувається поступова інтегрованість світу в нову загальнопланетарну реальність [17, с. 12].

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Проведене дослідження механізмів захисту прав людини і громадянина надало можливість зробити висновок, що глобалізація загострила не тільки питання гармонізації правових систем, а й порядок діяльності держав щодо забезпечення спільних гарантій прав і свобод людини. Правова глобалізація та становлення глобального конституціоналізму безсумнівно позитивно впливає на національну правову систему України, детермінуючи її зусилля інтегруватися до правових систем міждержавних об'єднань, у тому числі ЄС. Адже феномен глобального конституціоналізму особливо актуальний для національних демократій, зокрема для становлення державності України в умовах її інтеграції до дедалі глобалізованішого простору.

Особливо варто підкреслити, що для України забезпечення найвищих цінностей людини і громадянина набуває характерологічного значення її розвитку. Зокрема, європейський вибір України визначив державну політику як таку, що спрямована на наближення рівня життя громадян України до європейських стандартів, укорінення європейських цінностей в усіх сферах функціонування Української держави та суспільства. Також у контексті адаптації українського законодавства до законодавства ЄС забезпечення соціальних прав лю-

дини (право на гідний рівень життя та соціальний розвиток) політичних прав (дотримання міжнародних виборчих стандартів, права на об'єднання),

захист прав власності та виключних авторських прав є запорукою стабільних партнерських відносин із державами – членами ЄС.

### Література

1. Cassese, Antonio. A Plea for a Global Community Grounded in a Core of Human Rights. In *Realizing Utopia*. / Antonio Cassese. – Oxford: Oxford University Press, 2012. – P. 136–143.
2. Баймуратов М.О. Міжнародні виборчі стандарти: правова природа, змістовна та системна характеристика, актуальні питання імплементації в законодавство України: Монографія/ М.О. Баймуратов, Б.Я. Кофман; за наук. ред. д.ю.н. Ю.О. Волошина. – Суми: Університетська книга, 2012. – 230 с.
3. Gardbaum, Stephen. Human Rights as International Constitutional Rights./S. Gardbaum//*European Journal of International Law* – 2008 – #19 – p. 749–768. [doi: 10.1093/ejil/chn042]
4. Волошин Ю.О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти: Монографія / За ред. М.О. Баймуратова / Ю.О. Волошин. – К. Логос, 2010. – 428 с.
5. Денисов В.Н. Міжнародна система захисту прав людини – новий етап розвитку/В.Н. Денисов, В.І. Євінгов//*Права людини в Україні*. Щоріч. – 1994. – С. 16.
6. Проблеми сучасної конституціоналістики: навч. посіб./ [М.П. Орзіх, М.В. Афанасьева, В.Р. Барський [та ін.]; за заг. ред. М.П. Орзіха.] – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 272 с.
7. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
8. Задорожня Г. Аксіологічний вимір Конституції України: проблеми теорії та практики. /Г. Задорожня//*Юридичний журнал*. – 2012. – № 7–8. – С. 100–101.
9. Лобасюк І.І. Місце Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини в Конституції та праві України. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.judges.org.ua/seminar21-2.htm>
10. Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>
11. Грицяк І.А. Правова та інституційна основа Європейського Союзу: Підручник/І.А. Грицяк, В.В. Говоруха, В.Ю. Стрельцов. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 620 с.
12. Ваш справочник по Лиссабонському договору. – Європейський Союз, 2010 – 17 с. – doi: 0.2770/1893
13. Fisher-Lescano, A. Human rights in times of austerity policy. The EU institutions and the Conclusion of Memoranda of Understanding. – Broschert, 2014. – 95 p.
14. Пазенок А.С. Права та свободи людини і громадянина: навч. посіб. / А.С. Пазенок. – К.: Академвидав, 2010. – 176 с.
15. Peters, Anne. Global constitutionalism revised. / A.Peters// *Why obey international law, The American Society of international law* – 2005. – vol. 11 – p. 39–67.
16. Thomas Kleinlein and Anne Peters, *International Constitutional Law*. – Oxford Bibliographies, 2013. – 23 p.
17. Войтович Р.В. Глобальна інтеграція як нова форма суспільного розвитку /Р.В. Войтович // *Електронне наукове фахове видання. Державне управління. Теорія і практика*. – 2010. – № 2. – С. 1–12. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010\\_2](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2).

## РАЗВИТИЕ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЭКСТРЕМАЛЬНЫХ УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

**ЛЬВОВА Е.О.**

*В статье рассмотрен вопрос развития правовых механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в современных экстремальных условиях глобализации. Автор отмечает, что в условиях глобальной интеграции и правовой глобализации актуализируется необходимость усовершенствования демократических институтов государств мира, унификация предмета конституционного регулирования и формирование глобального права, отвечающего за весь спектр общественных отношений.*

**Ключевые слова:** глобализация, глобальный конституционализм, глобальное право, права человека, конституция, международное право, международное конституционное право.

## THE DEVELOPMENT OF LEGAL MECHANISMS OF PROVIDING AND PROTECTION OF RIGHTS AND SOVEREIGNTIES OF MAN AND CITIZEN IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION

**LVOVA Y.**

*The article gives better understanding of legal mechanisms of human rights protection under modern extreme conditions of globalization. The author asserts, that under conditions of global integration and globalization of law, one can observe both the improvement of democratic institutions, and the unification of objects of the constitutional adjusting, that regulates all spectrum of public relations.*

**Keywords:** globalization, global constitutionalism, global law, human rights, international law, international constitutional law, public international law.

# Фінальний звіт за результатами гендерного моніторингу на місцевих виборах 2015 року в Україні

**ГОРЯЧКОВСЬКА М.А.,**

*міжнародний секретар Всеукраїнського громадського об'єднання «Комітет виборців України»*

Предметом цього дослідження був комплексний аналіз участі жінок у виборчому процесі, включно з аналізом законодавства про позитивні заходи щодо забезпечення рівних можливостей жінок і чоловіків для участі у виборах, моніторингом реалізації цього законодавства, участі жінок у виборах на рівні виборчої адміністрації, керівних органів партій, кандидатів на посади міських голів Києва та міст – обласних центрів; аналізом результатів виборів. Зокрема, КВУ перевіряв, чи статуті політичних партій містять норму про квоту; чи дотримана квота в списках кандидатів; скільки жінок і чоловіків очолюють керівні органи партій на центральному та обласному рівні; скільки жінок і чоловіків є членами виборчих комісій та обіймають у комісіях керівні посади.

## 1. Передумови проведення виборів

Місцеві вибори 25 жовтня 2015 р. – **перші вибори в Україні, що проходять за існування гендерної квоти** у виборчому законодавстві. Квота була запроваджена одночасно зі зміною виборчої системи. 14 липня 2015 року, за три місяці до виборів, було ухвалено Закон України «Про місцеві вибори». За новою системою вибори депутатів до обласної, районної, міської та районної в місті рад проводяться за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділяється багатомандатний виборчий округ.

Така виборча система істотно відрізняється від попередньої, де половина депутатів обиралася в одномандатних округах з можливістю самовисування, а половина – в закритих партійних списках. Крім списку кандидатів, закріплених за округами, нова система передбачає існування лідерів списків – кандидатів, які гарантовано потрапляють до відповідної ради, якщо партія подолала 5%-ний бар'єр. Новий закон про місцеві вибори запровад-

жує обрання голів великих міст (кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч) мажоритарною системою абсолютної більшості – тобто, в два тури.

Виборчий процес відбувався в умовах Антитерористичної операції на Сході України та тимчасової окупації Російською Федерацією територій Луганської та Донецької областей і АРК Крим. Вибори проходили на частині територій Луганської та Донецької областей, але не до обласних рад. Вибори також не проводились у населених пунктах уздовж лінії розмежування, що знаходяться в зоні обстрілів.

Попередні чергові місцеві вибори проходили у 2010 р. За статистичними відомостями Центральної виборчої комісії, на виборах 2010 р. жінки отримали 46,8% мандатів у місцевих радах усіх рівнів. Також жінки були обрані на 27,6% посад голів усіх рівнів. **Гендерна статистика ЦВК не розділена по радах та головах різного рівня, що створює враження збалансованого представництва.**

Водночас в Україні існує тенденція – **чим вищий рівень представницького органу, тим менше жінки представлені серед депутатів.** За даними ND12, на 1 січня 2013 р. у 27 регіонах жінки становили 12% в обласних радах, 23% – у районних, 51% – у сільських і 46% – у селищних радах.

Так само, **чим більший населений пункт, тим рідше жінок обирають на посаду голови.** На рівні міст зі спеціальним статусом (Київ та Севастополь) та міст – обласних центрів, з 1991 р. жінок обирали на посаду міського голови тільки двічі (Житомир, 1996 р. та Херсон, 1994 р.).

## 2. Методологія моніторингу

Предметом цього дослідження був комплексний аналіз участі жінок у виборчому процесі, включно з аналізом законодавства про позитивні заходи щодо забезпечення рівних можливостей жінок і чоловіків для участі у виборах, моніторингом реалізації цього законодавства, моніторингом участі жінок у виборах на рівні виборчої адміністрації, керівних



органів партій, кандидатів на посади міських голів м. Києва та міст – обласних центрів; аналізом результатів виборів.

Зокрема, КВУ перевіряв, чи статuti політичних партій містять норму про квоту; чи дотримана квота в списках кандидатів; скільки жінок і чоловіків очолюють керівні органи партій на центральному та обласному рівні; скільки жінок і чоловіків є членами виборчих комісій та обіймають у комісіях керівні посади.

Методи збору інформації включали: збір інформації з відкритих джерел; комунікацію з учасниками виборчого процесу та представниками виборчої адміністрації; інформаційні запити до відповідних органів; спостереження за проведенням виборчої кампанії кандидатів на посаду міського голови, а також виборчої кампанії партій на підтримку списків кандидатів до обласних та міських рад.

Моніторинг проводився в усіх областях України, у м. Київ та в усіх містах – обласних центрах. У Донецькій та Луганській областях моніторинг проводився в містах Северодонецьк і Краматорськ, а також в м. Біла Церква – найбільшому за кількістю населення місті Київської області.

Над збором інформації та підготовкою звіту працювали експерти центрального офісу Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України» (КВУ), а також 25 довготермінових спостерігачів КВУ. Моніторинг охоплює період з 5 вересня до 23 листопада 2015 р.

*Звіт підготовлено в рамках діяльності КВУ «Гендерний моніторинг та сприяння фактичній гендерній рівності на місцевих виборах 2015 року в Україні» за підтримки Ради Європи. Висловлені тут думки жодною мірою не відображають офіційну позицію Ради Європи.*

### **3. Законодавча база забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на виборах**

Позитивні заходи у вигляді гендерної квоти відповідають Конституції України, що гарантує надання жінкам рівних із чоловіками можливостей у громадсько-політичній діяльності. Норма про квоти також відповідає міжнародним нормам та зобов'язанням України із забезпечення громадянам рівних прав і можливостей бути обраними. Зокрема, 1948 р. Україна приєдналася до Загальної декларації прав людини, 1973 р. ратифікувала Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, 1981 р. – Конвенцію Організації Об'єднаних

Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок, 1999 р. приєдналася до Хартії Європейської безпеки (ОБСЄ).

Загальна рекомендація № 5 (1988 р.) Комітету з ліквідації дискримінації жінок, утвореного відповідно до Конвенції Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок, прямо рекомендує державам запровадження тимчасових позитивних заходів, преференцій або квот для жінок з їх інтеграції у політику та досягнення фактичної рівності. Кодекс належної практики у виборчих справах (2002 р.) Венеціанської комісії також рекомендує в разі існування відповідної конституційної основи ухвалення у виборчому законодавстві норм, що якоюсь мірою сприяли би балансові або навіть і паритетові у представництві чоловіків і жінок у виборчих органах.

**Перша згадка про необхідність забезпечення представництва обох статей міститься в Законі України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» № 2866-15.** Стаття 15 під назвою «Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у виборчому процесі» стверджує: «Рівні виборчі права та можливості жінок і чоловіків забезпечуються законодавством України. Політичні партії, виборчі блоки під час висунення кандидатів у народні депутати України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі передбачають представництво жінок і чоловіків у відповідних виборчих списках. Контроль за цією вимогою здійснюють виборчі комісії».

Така норма містить низку недоліків. Зокрема, **неконкретно визначено рівень представництва.** Крім того, **норма не стосується місцевих виборів.** Вона виявилася також недієвою – з 2005 р. не втілено механізму контролю виборчих комісій за тим, щоб у списку серед чоловіків була хоча б одна жінка, та навпаки.

Наступним етапом у затвердженні квот стало ухвалення змін до Закону України «Про політичні партії» № 2365-III. 2013 р. у статті 8 «Статут політичної партії» перелік обов'язкових відомостей, що має містити такий статут, доповнено положенням про квоту у виборчому списку кандидатів у народні депутати України. 14.07.2015, одночасно з прийняттям нового закону про місцеві вибори, було внесено ще одне доповнення до закону про політичні партії щодо квоти на місцевих виборів. Остаточна редакція виглядає так: «Статут політичної партії має містити такі відомості: ... розмір квот,

що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від партії у загальнодержавному окрузі, кандидатів у депутати місцевих рад в багатомандатних виборчих округах і має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку».

Така норма є прогресивною, проте **не має прямого впливу на формування партіями виборчих списків. Невнесення до статуту положення про квоту, так само як порушення цієї норми статуту, не є підставою для відмови в реєстрації списку кандидатів.**

**Місцеві вибори 25 жовтня 2015 р. – перші вибори в Україні, що проходили за існування гендерної квоти у виборчому законодавстві.** Стаття 4 «Рівне виборче право» нового закону передбачає: «Представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку».

Недоліком закону є неімперативний характер гендерної квоти. **Недотримання квоти не згадується в законі серед підстав для відмови у реєстрації списків кандидатів.** ЦВК постановою № 362 від 23 вересня 2015 року затвердила відповідне Роз'яснення, зазначивши, що відмова в реєстрації кандидатів у депутати з підстав недотримання положення закону щодо представництва осіб однієї статі у виборчих списках не допускається.

Це Роз'яснення спровокувало чисельні дебати, а також судові позови від двох партій – учасників виборчого процесу – проти Центральної виборчої комісії. 30 вересня Київський апеляційний адміністративний суд задовольнив позов київського осередку партії «Самопоміч». Того ж дня той самий суд (в іншому складі суддівської колегії) відмовив у задоволенні аналогічного позову від партії «Сила людей». ЦВК оскаржила постанову про задоволення позову «Самопоміч» у Вищому адміністративному суді, і Вищий адміністративний суд скасував рішення Київського апеляційного адміністративного суду.

**Хоча норма про квоту не передбачає санкції за її невиконання, Всеукраїнська громадська організація «Комітет виборців України» (КВУ) вважає саму появу такої норми прогресом для виборчого законодавства України.**

Включення положення про квоту дало змогу винести проблему відсутності гендерної рівності на порядок денний суспільства. Саме запровадження

квоти в законі про місцеві вибори може стати поворотним моментом для реформування виборчого законодавства загалом.

*Комітет виборців України рекомендує Верховній Раді України ухвалити зміни до Закону України «Про місцеві вибори» (стаття 46), включивши недотримання гендерної квоти до переліку підстав для відмови у реєстрації списку кандидатів.*

**Проблема неоднакового застосування закону територіальними виборчими комісіями не була повністю вирішена. Деякі обласні, міські та районні ТВК відмовляли в реєстрації списків кандидатів через недотримання квоти, або скасовували їх реєстрацію, що поставило учасників виборчого процесу в нерівні умови.** Спостерігачі КВУ фіксували масові випадки таких проблем у Волинській, Закарпатській, Житомирській, Львівській, Сумській, Херсонській та Харківській областях. Було зафіксовано також випадок, коли партія відмовила в реєстрації списку через те, що в ньому було менше 30% чоловіків – саме з такої підстави Волинська обласна ТВК відмовила партії «Соціалісти». **Суди скасували рішення ТВК.**

#### **4. Участь жінок і чоловіків в адмініструванні виборів**

Центральна виборча комісія (ЦВК) складається з 15 осіб, 6 із них (або 40%) – це жінки. В тому числі, жінки займають посади одного з двох заступників Голови Центральної виборчої комісії (Жанна Усенко-Чорна), а також секретаря Центральної виборчої комісії (Тетяна Лукаш).

**Жінки достатньо представлені у найвищому органі адміністрування виборів в Україні. Однак строк повноважень більшості членів ЦВК, і в тому числі 5 із 6 жінок-членів, закінчився.** Вони можуть бути в будь-який момент звільнені Верховною Радою за поданням Президента.

Щодо гендерного складу територіальних виборчих комісій (ТВК) існує певний дисбаланс. В Україні традиційно цю роботу виконують переважно жінки. Так, на місцевих виборах 2010 р. жінки займали 68% посад у ТВК.

**У середньому в ТВК усіх рівнів 73,5% посад займають жінки. Середні показники представництва жінок на керівних посадах відповідні: 70% серед голів, 68% серед заступників голів, 87% серед секретарів.** Однак такі середні показники складаються з двох різних груп ТВК – умовно «ТВК вищого рівня» та «ТВК нижчого рівня».

## Представництво жінок у виборчих комісіях

При поданні до складу територіальних виборчих комісій (ТВК) вищого рівня партії надавали перевагу чоловікам



Проаналізувавши склад ТВК, сформованих Центральною виборчою комісією на виборах 2015 р., КВУ дійшов висновку, що при поданні до складу ТВК вищого рівня партії надавали перевагу чоловікам через гендерні стереотипи.

За результатами ж призначення Центровиборчком керівного складу цих ТВК з числа осіб, відібраних жеребкуванням (50% жінок та 50% чоловіків), виявилось, що 61% посад голів обіймають чоловіки, так само як 59% посад заступників голів.

КВУ закликає політичні партії та органи адміністрування виборів, відповідальні за формування складу виборчих комісій, уникати гендерних стереотипів. В Україні

достатньо кваліфікованих і досвідчених жінок, які можуть очолювати виборчі комісії різного рівня.

### 5. Роль партій у сприянні рівним можливостям участі жінок і чоловіків у виборах

За існуючої виборчої системи без можливості самовисунення кандидатів до обласних та міських рад ключовою є роль партій та місцевих партійних осередків у пропорційному висуванні, організаційній та фінансовій підтримці кандидатів обох статей. Партійні осередки затверджують кандидатів, визначають лідерів списків, розподіляють виборчі округи, розпоряджаються виборчими фондами.

#### 5.1. Гендерний баланс у керівних органах партій

Комітет виборців України проаналізував гендерний склад керівництва обласних осередків партій, які висували списки кандидатів до відповідних обласних рад.

Аналіз було здійснено на основі відкритих даних по 10 областях: Житомирській, Запорізькій, Кіровоградській, Сумській, Полтавській, Харківській, Хмельницькій, Чернігівській, Чернівецькій та Черкаській. Типовою є ситуація, коли серед 15 обласних осередків політичних партій тільки один очолює жінка (Сумська область). Загалом по 10 областях, зі 141 обласних осередків жінки очолюють 18 (або 12,8%).

Місцеві організації партій підпорядковуються центральним органам партій.

Серед 123 партій, що взяли участь у місцевих виборах, тільки в 23 випадках їх центральні органи очолюють жінки, або жінка є одним із керівників (17,4%).

### Жінки в керівних органах політичних партій

Серед партій та їх обласних осередків, що брали участь у місцевих виборах



\*Дані 10 областей: Житомирська, Запорізька, Кіровоградська, Сумська, Полтавська, Харківська, Хмельницька, Чернігівська, Чернівецька та Черкаська.

КВУ закликає політичні партії бути більш відкритими до залучення жінок до керівних органів партій як на центральному рівні, так і на рівні місцевих осередків. Активна участь жінок у внутрішньопартійній діяльності в перспективі сприятиме ширшому представництву жінок і в місцевих радах.

#### 5.2. Дотримання норми про гендерну квоту в статутах партій

Комітет виборців України проаналізував статuti політичних партій – учасників виборчого процесу.

Зі 132 партій, що брали участь у місцевих виборах, тільки 51 (або 38%) розміщують свій статут у вільному доступі. Серед опублікованих статутів 13 (або 25%) враховують норму про квоту в списках кандидатів до Верховної Ради. КВУ звертає увагу, що в тих випадках, коли є інформація про дати внесення змін до статутів, партії включили цю норму до своїх статутів уже після парламентських виборів 26 жовтня 2014 р., хоча відповідна вимога в Законі



України «Про політичні партії» запроваджена за рік до виборів, у листопаді 2013 р.

**Жоден із доступних статутів політичних партій – учасників місцевих виборів не враховує норму про квоту в списках кандидатів до місцевих рад.**

**Включення до статутів норми про квоту із значним запізненням, або її невключення викликані браком механізму, що стимулював би партії вносити відповідні зміни.**

В Україні загалом зареєстровано 313 політичних партій. 20 із них зареєстровані після запровадження норми про обов'язковість положення про квоту на місцевих виборах у статутах партій, тобто після 14 липня 2015 р. КВУ подавав запит до Управління реєстрації громадських формувань, друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств Департаменту державної реєстрації Міністерства юстиції України щодо доступу до текстів статутів цих партій. Управління не надало відповіді.

З 20 нових партій тільки одна політична партія «УНА-УНСО» розміщує свій статут у вільному доступі, який містить лише норму про квоту щодо парламентських виборів. Статут був затверджений установчим з'їздом 1 січня 2014 р., а зареєстрована партія була 20 серпня.

*Комітет виборців України закликає політичні партії вносити зміни про квоту на місцевих виборах до статутів відповідно до вимог Закону України «Про політичні партії». КВУ також закликає партії встановлювати для себе вищі стандарти – на рівні 40% квоти.*

*КВУ рекомендує Управлінню реєстрації громадських формувань відмовляти в реєстрації політичним партіям, що не дотримуються норми закону і не включають до статутів норму про квоту.*

*КВУ рекомендує територіальним управлінням юстиції не реєструвати місцеві осередки партій, чий статут не відповідають вимогам Закону України «Про політичні партії».*

Комітет виборців України також звертає увагу, що відсутність у громадян та громадянського суспільства доступу до статутів партій – учасників виборчого процесу є несприятливим для формування свідомого волевиявлення та проведення громадського моніторингу.

*КВУ рекомендує Центральній виборчій комісії публікувати статуту на сайті ЦВК в розділі «Перелік політичних партій, якими прийнято рішення про участь їх місцевих організацій у місцевих виборах».*

## 6. Участь жінок у виборах до обласних та міських рад

### 6.1. Повторна участь у виборах

Комітет виборців України проаналізував повторне балотування депутатів у вибіркових місцевих радах. Зокрема, КВУ підрахував, скільки депутатів міських рад міст Суми, Тернопіль, Київ, Житомир, Дніпропетровськ, Луцьк, Рівне, Хмельницький, Чернігів, діючих на час проведення виборів, фігурували як кандидати до цих рад. У середньому серед 118 жінок-депутатів балотувалася 81 особа, або 68,6%. Серед 543 чоловіків-депутатів балотувалися 322 осіб, або 59,3%. **Жінки-депутати міських рад частіше балотувалися повторно.** Це свідчить про інтерес жінок до участі в політичному житті.

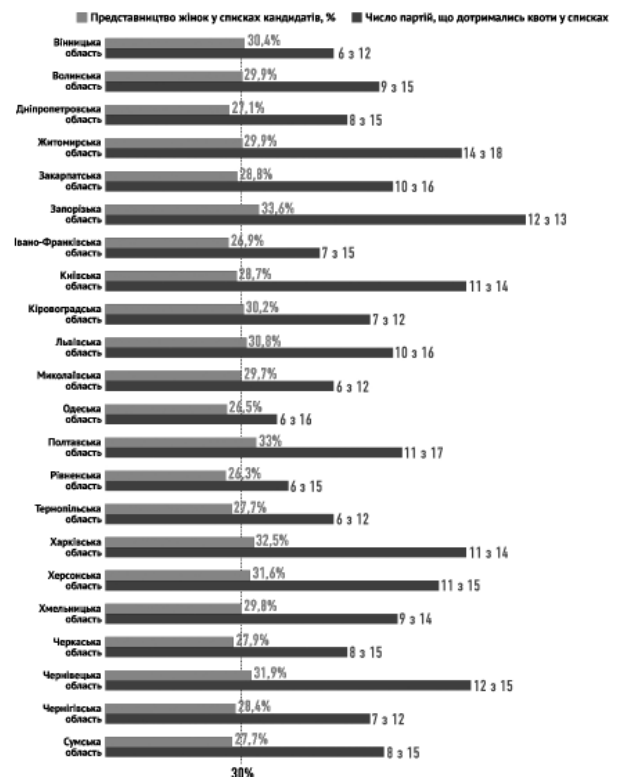
### 6.2. Дотримання квоти в списках кандидатів до міських рад

Комітет виборців України проаналізував списки місцевих організацій партій, зареєстрованих на вибори до міських рад.

**У середньому рівень представництва жінок**

## Представництво жінок у списках кандидатів до обласних рад

Узагальнені дані по списках усіх партій





у списках до міських рад Києва та міст – обласних центрів по всій Україні дорівнював 32,1%. З 17278 зареєстрованих кандидатів 5545 були жінками.

Така ситуація характерна для кожної окремої міської ради. Крім Івано-Франківська (29,7%), Рівного (28,5%) та Черкас (27%), загальний рівень представництва жінок серед кандидатів у депутати дорівнював або перевищував 30%.

Серед лідерів – Дніпропетровськ (36%), Чернігів (35,5%), Херсон (35,2%) і Полтава (34,2%).

Водночас слід відзначити, що навіть лідери не мають значного перевищення квоти.

**Норма про квоту була дотримана в 310 списках із 430, тобто в переважній більшості.**

Найбільше жінок-кандидатів у 22 міські ради висунули «Батьківщина», Всеукраїнське об'єднання «Свобода», «Наш край» та Блок Петра Порошенка «Солідарність».

### 6.3. Дотримання квоти в списках кандидатів до обласних рад

Комітет виборців України проаналізував списки місцевих організацій партій, зареєстрованих на вибори до обласних рад.

**У середньому рівень представництва жінок у списках до обласних рад по всій Україні дорівнює 29,6%. Норма про квоту була дотримана у 195 списках із 318, тобто в переважній більшості.**

Порівняно зі списками до міських рад Києва та міст – обласних центрів партії рідше дотримувались квоти – 61% списків до обласних рад проти 72% списків до міських рад. Загальний рівень представництва жінок у списках до обласних рад також є нижчим – 29,6% проти 32,1% у списках до міських рад.

Найбільше жінок-кандидатів у 22 міські ради висунули «Батьківщина», Всеукраїнське об'єднання «Свобода», Радикальна партія Олега Ляшка та УКРОП.

### 6.4. Жінки – лідери списків

Із 318 списків кандидатів до обласних рад тільки 28 списків очолювали жінки, що становить 8,8%. Із

## Жінки серед лідерів списків

Списки кандидатів до обласних рад та міських рад м. Києва та міст – обласних центрів



480 списків кандидатів до міських рад Києва та міст – обласних центрів тільки 58 списків очолювали жінки, що становить 12,1%. **Із 748 списків жінки очолили 86 (або 11,5%). Такий показник не є пропорційним до представництва жінок загалом у списках (30,8%).** Це може свідчити про неготовність партій до висунення та підтримки жінок-лідерів.

Із 132 партій, що взяли участь у виборах, тільки 34 висували жінок як лідерів списків до обласних рад чи рад м. Києва та міст – обласних центрів.

18 партій висунули трьох і більше жінок-лідерів списків.

### 6.5. Агітація на підтримку жінок-кандидатів

Довготермінові спостерігачі КВУ проводили моніторинг виборчих кампаній на підтримку жінок-кандидатів. Ці дані порівнювались із результатами загального моніторингу передвиборної агітації, який проводив КВУ в рамках спостереження за виборчим процесом. Довготермінові спостерігачі КВУ оцінювали пропорційність агітації на підтримку жінок, враховуючи чисельність жінок і чоловіків у списках кандидатів, а також інтенсивність агітації – кількість білбордів, сіті-лайтів, агітаційних наметів, публічних заходів тощо.

На початку виборчої кампанії зовнішня агітація на підтримку жінок-кандидатів (плакати, білборди) велася в Києві та 8 обласних центрах із 21: Дніпропетровську, Житомирі, Запоріжжі, Кіровограді, Львові, Миколаєві, Полтаві, Тернополі та Черкасах. На території областей така агітація була ще менш розповсюдженою – спостерігачі КВУ повідомляли про поодинокі випадки у Дніпропетровській, Житомирській, Львівській, Полтавській, Хмельницькій та Черкаській областях. Загалом у просторі зовнішньої політичної реклами жінки займали ледь 10% від простору чоловіків-кандидатів (з розрахунку кількості біл-

бордів). Інші форми агітації на підтримку жінок – зустрічі, організація концертів, розповсюдження друкованої продукції були скоріше виключенням.

Порівняно з початком виборчої кампанії, з середини жовтня агітація на підтримку жінок-кандидатів стала більш помітною в усіх областях. Утім, така агітація не була пропорційною агітації на підтримку кандидатів-чоловіків.

Більш пропорційною агітація на підтримку жінок-кандидатів була в 12 містах – обласних центрах: Вінниці, Луцьку, Львові, Житомирі, Миколаєві, Одесі, Рівному, Херсоні, Хмельницькому, Черкасах, Чернігові, Сумах.

КВУ оцінює присутність жінок-кандидатів у зовнішній рекламі (білборди, плакати, реклама в ЗМІ, агітаційні намети тощо) на рівні 15% від кандидатів загалом.

Присутність жінок-кандидатів у зовнішній рекламі не була пропорційною їх представництву в списках (у межах 26–36%).

КВУ звертає увагу, що значна частина партійної агітації присвячена кандидатам – лідерам списків, а жінки серед них представлені дуже мало.

*КВУ закликає партії в майбутньому не обмежуватися формальним виконанням квот при реєстрації списків кандидатів, а надавати пропорційну фінансову та організаційну підтримку всім кандидатам.*

Переважна більшість політичних партій не робили спеціальних зусиль для представлення жінок зі своїх списків до місцевих рад. Жінки представлені тільки в контексті презентації списків загалом.

Системні кампанії на підтримку жінок-кандидатів в окремих регіонах проводили партії Блок Петра Порошенка «Солідарність», Об'єднання «Самопоміч», «Батьківщина», «Опозиційний блок», «Відродження», «Наш край».

Спостерігачі КВУ повідомляють також про окремі кампанії на підтримку жінок-кандидатів партій «Громадська сила», Радикальної партії Олега Ляшка, «Патріот», «Української галицької партії», партії «Народний контроль», «Нова держава», «Наш край», «Партії конкретних справ», «Партії духовності і патріотизму», «Партії вільних демократів», ДемАльянсу, Народного Руху,

Руху за реформи, «Сили людей», «Нових облич», Партії економічного відродження України, Вінницької європейської стратегії, «Аграрної партії України», партії «Черкашани», «Громадянської позиції Анатолія Гриценка», «Сили людей» та «Українського об'єднання патріотів – УКРОП».

Спостерігачі КВУ вбачають деякі тенденції у веденні агітації на підтримку жінок-кандидатів: білборди та великі рекламні конструкції з персоніфікованою рекламою переважно використовувались на підтримку чоловіків; агітація з використанням дешевших носіїв – газет, листівок, плакатів, а також соціальних мереж, зустрічей – була більш пропорційною; в деяких регіонах жінки активніше проводили агітацію за принципом «від дверей до дверей».

## 7. Участь жінок у виборах міських голів

Серед 394 кандидатів на посаду міського голови в Києві та містах – обласних центрах було тільки 57 (або 14,7%) жінок. Найбільш активно жінки-кандидати брали участь у виборах мера міст Одеса (33% кандидатів), Житомир (22%), Рівне та

## Участь жінок у виборах мерів

Кандидати на посаду міського голови м. Київ та міст – обласних центрів



Миколаїв (по 18%), Полтава та Луцьк (по 16%). На виборах мерів міст Тернопіль, Черкаси та Суми не було зареєстровано жодної жінки-кандидата.

Більша частина жінок-кандидатів була самовисуванками – 30 із 57, або 52,6%. Відсоток самовисуванок був вищим, ніж серед кандидатів-чоловіків – 52,6% проти 40%. Жінки демонструють високий інтерес до участі в політиці.

Серед партій найбільше кандидатів на посаду міського голови в Києві та містах – обласних центрах висунули партії Блок Петра Порошенка «Солідарність», «Відродження» та «Сила людей» – по 3 жінки-кандидата.

*Затверджено  
постановою Центральної виборчої комісії  
від 23 вересня 2015 року № 362  
(зі змінами, внесеними згідно з постановою  
Центральної виборчої комісії  
від 12 лютого 2016 року № 24)*

## РОЗ'ЯСНЕННЯ

**щодо застосування деяких положень Закону України «Про місцеві вибори» під час реєстрації кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатів у депутати обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови та старости села, селища, висунутих місцевими організаціями політичних партій на чергових, позачергових та перших місцевих виборах**

Це Роз'яснення розроблено з метою однакового застосування деяких положень Закону України «Про місцеві вибори» (далі – Закон) під час реєстрації виборчою комісією Автономної Республіки Крим, обласними, районними, міськими, районними у містах, сільськими, селищними, міськими виборчими комісіями кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатів у депутати обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови та старости села, селища, висунутих місцевими організаціями політичних партій (далі – партії) на чергових, позачергових та перших місцевих виборах.

1. За змістом частини першої статті 20 Закону територіальні виборчі комісії з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост сіл, селищ (далі – територіальні виборчі комісії) є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення відповідних місцевих виборів і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про місцеві вибори.

Територіальні виборчі комісії зобов'язані діяти відповідно до Конституції України, Закону та інших законів України.

2. Порядок висунування кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатів у депутати обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад (далі – кандидати в депутати), кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища регламентовано розділом VI Закону.

При цьому висунування кандидатів у депутати та на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища місцевою організацією партії відбувається на підставі Закону, статуту політичної партії за рішенням вищого керівного органу партії про участь її місцевих організацій у відповідних чергових та/або позачергових, перших виборах, прийнятого після початку виборчого процесу відповідних чергових та/або позачергових, перших виборів.

Місцева організація партії може висунути особу, яка є членом цієї партії, або безпартійного громадянина.

3. Вичерпний перелік підстав для відмови в реєстрації кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища, висунутих на місцевих виборах, у тому числі місцевою організацією партії, встановлено частиною першою статті 46 Закону.

Територіальна виборча комісія відмовляє в реєстрації кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости в разі:

1) порушення встановленого Законом порядку висунування кандидата, в тому числі перевищення встановленої частинами третьою – сьомою статті 36 Закону кількості кандидатів у депутати, які можуть бути висунуті у відповідному виборчому окрузі або закріплені за ним;

2) відсутності передбачених Законом документів для реєстрації особи кандидатом;

3) припинення громадянства України особи;

4) визнання судом особи недієздатною, набрання щодо неї законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення тяжкого або особливо

тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину;

5) виявлення територіальною виборчою комісією обставин, за яких особу не може бути обрано депутатом або сільським, селищним, міським головою, старостою відповідно до статті 9 Закону;

6) висування кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости від місцевої організації партії, щодо якої центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державної реєстрації юридичних осіб, реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, громадських спілок, інших громадських формувань, прийнято у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку рішення про невідповідність її або партії в цілому діяльності, найменування та/або символіки вимогам Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки».

4. Згідно з частиною третьою статті 4 Закону представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку.

Разом із тим, серед передбачених частиною першою статті 46 Закону підстав для відмови в реєстрації кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища, висунутих на місцевих виборах, укажане положення відсутнє.

З огляду на це, відмова в реєстрації кандидатів у депутати у багатомандатному виборчому окрузі з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад з підстав недотримання положення Закону щодо представництва осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах на підставі пункту 1 частини першої статті 46 Закону не допускається.

5. За змістом частини першої статті 36 Закону висування кандидатів у депутати та на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища місцевою організацією партії відбувається на підставі Закону, статуту політичної партії, за рішенням вищого керівного органу партії про участь її місцевих організацій у відповідних чергових

та/або позачергових, перших виборах, прийнятим після початку виборчого процесу відповідних чергових та/або позачергових, перших виборів.

При цьому в разі прийняття партією рішення про участь її місцевих організацій у виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад, виборах міських голів у ньому також зазначаються:

найменування центрального керівного органу партії, який погоджуватиме рішення зборів (конференції) місцевої організації партії про висування кандидатів у депутати, кандидата на посаду міського голови від місцевої організації партії відповідно до пункту 4 частини першої статті 38 та пункту 4 частини першої статті 40 Закону;

прізвище, власне ім'я (усі власні імена) та по батькові (за наявності) керівників партії, уповноважених посвідчувати своїм підписом копії рішень зборів (конференції) місцевої організації партії про висування кандидатів у депутати, кандидата на посаду міського голови від місцевої організації партії відповідно до пункту 4 частини першої статті 38 та пункту 4 частини першої статті 40 Закону.

Копія рішення вищого керівного органу партії про участь її місцевих організацій у відповідних виборах, засвідчена підписом керівника та печаткою партії, разом з копією статуту партії, засвідченою безоплатно центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, після оголошення про початок виборчого процесу, але не пізніше як за 35 днів до дня голосування, подається до Центральної виборчої комісії.

Центральна виборча комісія не пізніше як за 34 дні до дня голосування оприлюднює перелік партій, якими прийнято рішення про участь їхніх місцевих організацій у відповідних місцевих виборах, на своєму офіційному веб-сайті.

Копія рішення вищого керівного органу партії про участь її місцевих організацій у місцевих виборах, прийняте згідно з частиною першою статті 36 Закону, подається місцевою організацією партії до територіальної виборчої комісії відповідно до вимог пункту 3 частини першої статті 38, пункту 3 частини першої статті 39, пункту 3 частини першої статті 40 Закону.

Стаття 36 Закону є складовою розділу VI Закону, який регламентує порядок висування кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатів у депутати обласних, районних,



*міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови та старости села, селища, висунутих місцевими організаціями партій, зокрема на чергових, позачергових та перших місцевих виборах.*

*Таким чином, однією з підстав для відмови в реєстрації кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, висунутих місцевою організацією партії на чергових, позачергових та перших місцевих виборах, передбачених пунктом 1 частини першої статті 46 Закону, є порушення порядку висунування кандидатів у вигляді недотримання відповідною партією вимог, установлених частиною першою статті 36 Закону, а саме, якщо:*

*така партія не подала в установлений Законом строк до Центральної виборчої комісії разом із копією рішення вищого керівного органу партії про участь її місцевих організацій у відповідних виборах копію статуту партії, засвідчену центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, після оголошення про початок виборчого процесу;*

*така партія подала в установлений Законом строк копію рішення вищого керівного органу партії про участь її місцевих організацій у відповідних виборах, не засвідчену печаткою партії;*

*у рішенні партії про участь її місцевих організацій у відповідних виборах, копія якого відповідно до вимог Закону подається партією до Центральної виборчої комісії, відсутні відомості щодо:*

*найменування центрального керівного органу партії, який погоджуватиме рішення зборів (конференцій) місцевої організації партії про висунування кандидатів у депутати, кандидата на посаду міського голови від місцевої організації партії відповідно до пункту 4 частини першої статті 38 та пункту 4 частини першої статті 40 Закону;*

*прізвища, власного імені (усіх власних імен) та по батькові (за наявності) керівників партії, уповноважених посвідчувати своїм підписом копії рішень зборів (конференцій) місцевої організації партії про висунування кандидатів у депутати, кандидата на посаду міського голови від місцевої організації партії відповідно до пункту 4 частини першої статті 38 та пункту 4 частини першої статті 40 Закону.*

*(у редакції постанови Центральної виборчої комісії від 12 лютого 2016 року № 24)*

6. За змістом частини третьої статті 36 Закону районна організація партії може, зокрема, висунути по одному кандидату в депутати у кожному одномандатному виборчому окрузі з виборів депутатів відповідних сільських, селищних рад та по одному кандидату на посаду відповідних сільських, селищних, міських голів міст районного значення, що входять до складу цього району згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм (крім сіл, селищ, що входять до складу міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм), старост сіл, селищ (сіл, селищ на території об'єднаної територіальної громади в межах цього району).

За змістом частини четвертої статті 36 Закону міська організація партії (крім міської організації партії міста районного значення, що входить до складу району згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм, якщо відповідна районна організація цієї політичної партії ухвалила рішення про висунення виборчого списку кандидатів у депутати відповідної міської ради міста районного значення, кандидата на посаду міського голови міста районного значення), може, зокрема, висунути:

1) одного кандидата на посаду міського голови;

2) виборчий список кандидатів у депутати відповідної міської ради (із закріпленням не більше ніж по одному кандидату в депутати у територіальному виборчому окрузі з виборів депутатів відповідної міської ради);

3) по одному кандидату на посади сільського, селищного, міського голови (сіл, селищ, міст, що входять до складу цього міста, згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм);

4) по одному кандидату на посади старост (сіл, селищ на території відповідної об'єднаної міської територіальної громади);

5) виборчий список кандидатів у депутати міської ради міста, що входить до складу цього міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм (із закріпленням не більше ніж по одному кандидату в депутати у територіальному виборчому окрузі з виборів депутатів до міської ради (міста, що входить до складу цього міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм);

6) по одному кандидату в депутати в кожному одномандатному виборчому окрузі з виборів депутатів відповідних сільських, селищних рад (сіл, селищ, що входять до складу цього міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм).

7. З урахуванням положень, передбачених пунктом 6 цього Роз'яснення, місцева організація партії може подати до територіальної виборчої комісії документи для реєстрації:

районна організація партії – до сільської, селищної виборчої комісії документи для реєстрації кандидатів у депутати відповідно сільської, селищної ради сіл, селищ, розташованих у межах району, висунутих цією організацією партії в усіх чи декількох одномандатних виборчих округах; документи для реєстрації кандидата (кандидатів) в депутати сільської, селищної ради, висунутого (висунутих) цією організацією партії в одному чи декількох одномандатних виборчих округах, та документи для реєстрації кандидата на посаду відповідного сільського, селищного голови та (або) старости села, селища;

міська організація партії міста, до складу якого входить інше село, селище – до сільської, селищної виборчої комісії для реєстрації кандидатів у депутати відповідно сільської, селищної ради сіл, селищ, що входять до складу міста, висунутих цією організацією партії в усіх або декількох одномандатних виборчих округах; документи для реєстрації кандидата (кандидатів) в депутати сільської, селищної ради сіл, селищ, що входять до складу міста, висунутого (висунутих) цією організацією партії в одному чи декількох одномандатних виборчих округах, та документи для реєстрації кандидата на посаду відповідного сільського, селищного голови або старости села, селища, що входить до складу міста;

міська організація партії – до міської виборчої комісії для реєстрації кандидатів у депутати міської ради в багатомандатному виборчому окрузі, висунутих міською організацією партії, та кандидата на посаду міського голови, висунутого цією організацією партії.

8. За змістом частини дев'ятої статті 41, частини четвертої статті 42, частини четвертої статті 43 Закону територіальна виборча комісія в межах повноважень та в порядку, передбаченому Законом, не пізніш як на третій день з дня прийняття заяви про реєстрацію кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища та доданих до неї необхідних документів, передбачених частиною першою статті 38, частиною першою статті 39, частиною першою статті 40 Закону, але не пізніш як за 23 дні до дня голосування, приймає рішення про реєстрацію

кандидата (кандидатів) або про відмову в його (їх) реєстрації.

До відповідної територіальної виборчої комісії для реєстрації кандидатів у депутати сільських, селищних рад в одномандатних виборчих округах, кандидатів у депутати міської ради в багатомандатному виборчому окрузі, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, старости села, селища, висунутих місцевою організацією партії, подається, зокрема, копія рішення вищого керівного органу партії про участь її місцевих організацій у відповідних місцевих виборах, засвідчена підписом керівника та печаткою партії (пункт 3 частини першої статті 38, пункт 3 частини першої статті 39, пункт 3 частини першої статті 40 Закону).

Водночас для реєстрації кандидатів у випадках, передбачених пунктом 7 цього Роз'яснення, місцевими організаціями партій до відповідної територіальної виборчої комісії може бути подано лише одну копію рішення вищого керівного органу партії про участь її місцевих організацій у місцевих виборах, засвідчену підписом керівника та печаткою партії.

За умови відповідності такого документа встановленим Законом вимогам він вважається поданим місцевою організацією партії щодо всіх кандидатів, заяви про реєстрацію яких подано до відповідної територіальної виборчої комісії.

У таких випадках прийняття територіальною виборчою комісією рішення про відмову в реєстрації кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного голови, старости села, селища відповідно до пункту 2 частини першої статті 46 Закону у зв'язку з відсутністю передбачених Законом документів для реєстрації особи (осіб) кандидатом не допускається.

*(у редакції постанови Центральної виборчої комісії від 12 лютого 2016 року № 24)*

9. Територіальні виборчі комісії під час прийняття рішень щодо реєстрації кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатів у депутати обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови та старости села, селища, висунутих, зокрема, місцевими організаціями партій на чергових, позачергових та перших місцевих виборах, повинні неухильно дотримуватися вимог Закону та цього Роз'яснення.

## Вибори за кордоном (лютий – квітень 2016 року)

**Ірландія. Дублін. 26 лютого** на парламентських виборах в Ірландії правляча коаліція отримала перемогу, але позбулася більшості.

Виборці вирішили віддати свої голоси незалежним політикам, меншим партіям і групам, які виступають проти режиму економії в країні, на противагу політиці «закручуванню гайок», якої дотримувалася донедавна правляча коаліція, незважаючи на стійке економічне зростання країни.

Консервативна партія прем'єр-міністра Ірландії Енда Кенні «Фіне Гел» виграла 50 із 158 парламентських місць, втративши 16 місць у порівнянні з попередніми виборами. Друга партія, яка входить у коаліцію, – лейбористи. Вони зазнали нищівної поразки і втратили 30 парламентських місць, залишивши за собою лише сім.

Для абсолютної більшості необхідно 80 депутатських мандатів із 158, а у правлячої коаліції їх тепер буде 57. Таким чином, коаліція не набирає більшості депутатських мандатів.

Прем'єр-міністр Енда Кенні заявив, що його партія «Фіне Гел» спробує сформувати уряд з іншими партіями і незалежними депутатами.

**Іран. Тегеран.** Чинний і колишній президенти Ірану Хасан Роухані і Алі Акбар Хашемі Рафсанджані перемогли на виборах до Ради експертів країни, посівши друге і перше місця відповідно.

Обрання до Ради експертів, до якої входять 88 авторитетних духовних осіб Ірану, відбулося в рамках парламентських виборів **26 лютого**. Згідно з результатами голосування, 29 із 30 місць у законодавчому органі (меджлісі), виділених для столиці країни Тегерана, отримали реформатори на чолі з їх лідером, колишнім віце-президентом Ірану Мохаммадом-Резой Арефом.

Рада експертів, яка обирається на вісім років, відіграє важливу роль у політичному житті Ірану. Зокрема, має право вибрати верховного лідера країни.

**Косово. Приштина.** Парламент обрав новим президентом країни Хашима Тачі, колишнього прем'єр-міністра.

За Тачі проголосував 71 з 81 депутата на засіданні парламенту **26 лютого**. Опозиційні депутати парламенту, який складається зі 120 депутатів, бойкотували голосування.

Зіткнення навколо парламенту в Приштині і всередині називають безпрецедентними – опозиція, яка вже півроку намагалася блокувати роботу парламенту, періодично розпорошувала в залі засідань сльозогінний газ.

Поліція також застосовувала сльозогінний газ і водомети на вулиці біля парламенту, щоб розігнати сотні прихильників опозиції в наметах на головній площі, які вимагали відставки уряду і проведення нових виборів.

**Словаччина. Братислава. 5 березня** в країні пройшли парламентські вибори. Громадяни обирали 150 депутатів Національної Ради Словацької Республіки. В боротьбу за депутатські мандати вступили 23 партії. Головним претендентом на виборах став чинний прем'єр-міністр Роберт Фіцо, керівник партії «Напряма – соціальна демократія».

За результатами голосування «Напряма – соціальна демократія» на чолі з Робертом Фіцо перемогла на виборах. Але 28,28% голосів при 8 партіях, що подолали п'ятивідсотковий бар'єр, дають правлячій партії близько 50 мандатів. А це означає, що наступний уряд Словаччини буде коаліційним.

**Казахстан. Астана. Позачергові вибори депутатів мажилісу парламенту Республіки Казахстан** були призначені і відбулися **20 березня**. Ці сьомі в історії незалежного Казахстану парламентські вибори знову (вп'яте) позачергові.

У парламентських виборах взяли участь шість політичних партій, три з яких за підсумковими результатами подолали семивідсотковий бар'єр і пройшли до мажилісу (нижньої палати парламенту Казахстану): Партія «Нур Отан» – 82,15%, Демократична партія Казахстану «Ак жол» – 7,18%, Комуністична народна партія Казахстану – 7,14%. Народно-демократична патріотична партія «Ауіл» набрала 2% голосів, Загальнонаціональна соціал-демократична партія (ОСДП) – 1,18%; партія «Бірлік» – 0,29%.

Голосування пройшло на 9840 виборчих дільницях, з них 65 виборчих дільниць були відкриті при представництвах Казахстану в інших державах. До списків виборців було включено 9 791 165 осіб, з яких 7 500 000 проголосували. Явка виборців становила 77,1% казахстанців, найвища була в Алматинській області – 94,06%, а найнижча – в Алма-Аті: 34,1%.

**Республіка Конго. Браззавіль.** Президент Республіки Конго Дені Сассу-Нгессо переобраний на новий семирічний термін.

Згідно з даними Центрвиборчкому країни, глава держави переміг у першому ж турі, набравши 60% голосів.

Усього у виборах **20 березня** взяли участь дев'ять кандидатів. Опозиційні кандидати стверджують, що результати виборів були сфальсифіковані. За їхніми даними, Сассу-Нгессо відставав від своїх суперників.

Міністр внутрішніх справ Раймонд Зефіріна Мбулу заявив, що лідера опозиції Гай-Брайса Парфайта Колеаласа підтримали 15% виборців.

У жовтні 2015 року до Конституції Республіки Конго були внесені поправки, зокрема був знятий 70-річний віковий ценз для кандидатів, що дало змогу 72-річному Сассу-Нгессо балотуватися на новий термін. Щонайменше 18 учасників вуличних протестів проти внесення змін до Конституції були вбиті конголезькими силами безпеки.

Дені Сассу-Нгессо керував багатою нафтовою країною з 1979 до 1992 року, знову був обраний президентом у 1997 році і з того часу незмінно перебуває при владі.

**Нідерланди.** На консультативному референдумі в Нідерландах **6 квітня** проти Угоди про асоціацію України з Євросоюзом проголосували 61% голландців, які прийшли на дільниці.

Проти асоціації на референдумі проголосували 2 509 395 виборців (61%), за асоціацію – 1 571 874 (38,21% виборців). Недійсними визнано 0,92% бюлетенів (38 тисяч голосів).

Усього на референдум прийшли 4 151 613 виборців із загального числа 12 862 658 осіб. Отже, явка становила 32,28% за необхідної мінімальної явки в 30%.

«Таким чином, результат консультативного референдуму відкидає твердження закону про ратифікацію. Це означає, що уряд повинен переглянути закон. Результати консультативного референдуму не є обов'язковими ...», – йдеться в повідомленні.

У Брюсселі 14 грудня розпочалися переговори щодо вступу Сербії до Євросоюзу. Нагадаємо, Сербія відмовилася приєднуватися до європейських санкцій проти Росії, хоча це й суперечить її прагненням членства в Євросоюзі.

**Сербія. Белград.** На позачергових парламентських виборах, які відбулися **24 квітня**, перекон-

ливу перемогу здобула прогресивна партія чинного прем'єр-міністра країни Александара Вучича. Партія Вучича отримала близько 50 відсотків голосів виборців.

Друге місце посіла Соціалістична партія на чолі з Івіцею Дачичем, яка входить до правлячої коаліції. Соціалісти отримали 11,6 відсотків голосів.

Третіми фінішувала ультранационалістична Сербська радикальна партія, очолювана Воїславом Шешелем, який перебував під судом в Гаазі за звинуваченням у військових злочинах і нещодавно був виправданий.

За попередніми даними, подолала п'ятивідсотковий прохідний бар'єр до парламенту також і проєвропейська Демократична партія Сербії, яка набрала близько 6 відсотків голосів.

Ініціював дострокові парламентські вибори у Сербії прем'єр-міністр країни Александар Вучич. За його словами, це було потрібно для того, щоб уряд отримав від сербського народу чотирирічний мандат для завершення необхідних для вступу до Євросоюзу реформ. Чергові парламентські вибори мали відбутися в 2018 році.

**Південна Корея. Сеул.** Перемога опозиції на виборах ускладнила становище південнокорейського президента Пак Кин Хе.

Правляча в Південній Кореї консервативна партія «Сенурі» зазнала серйозної поразки **13 квітня** на **парламентських виборах**. Її представники вперше за 16 років завоювали лише 122 з 300 місць у Національних зборах (парламенті). Головна опозиційна Демократична партія «Тобуро» забезпечила собі 123 крісла.

Керівники «Сенурі» визнали, що партія сама винна у поразці, і пообіцяли зробити все можливе, щоб повернути довіру виборців.

Лідер «Сенурі» Кім Мусон уже оголосив про свою відставку: «Я йду у відставку з поста керівника партії, приймаючи на себе всю відповідальність за нищівну поразку на виборах. Хочу подякувати членам партії і людям, які нас підтримували».

Підсумки парламентських виборів значно ускладнять становище президента Пак Кин Хе, повноваження якої закінчуються в 2018 році. Раніше, користуючись повною підтримкою «Сенурі», вона могла проводити необхідні їй законопроекти. Тепер же, втративши більшість у парламенті, вона буде змушена співпрацювати з колишньою опозицією.



---

## CONTENTS

### OFFICIALLY

---

- 3 Mikhailo Ohendovsky: «Everything is normal with our work. The current CEC is legitimate and acts absolutely legally»

### EVEN TS. COMMENTS

---

- 11 Voting rights of disabled people  
14 Social security of voters in Ukraine  
17 New technologies in the electoral field: public confidence and challenges for electoral authorities  
18 Media and elections in Ukraine: challenges and possible solutions  
19 For the issue of the free elections in Ukraine: Advantages and disadvantages of electoral systems  
22 Political parties in Ukraine: programmatic and ideological principles of operation

### ACTUAL INTERVIEW

---

- 24 Zhanna Usenko-Chorna: «Western politicians, who demand elections in Donbass, seem to be losing common sense»

### STATE CREATING

---

*NIZHNIK N.R., KARMALITA M.V.*

- 32 The separation of powers as the basis of modern parliamentarism

*YURIYCHUK Y.*

- 36 The democratization of the legislation on local elections in Ukraine: realities and prospects

*PRIKHODKO K.V.*

- 45 «Interaction» as a factor of the implementation plan of legislative security reform in Ukraine in the field of decentralisation

### INTERNATIONAL EXPERIENCE

---

*BAIMURATOV M.O.,*

*ALMOHAMMED MUTANA ABBAS*

- 53 Features entering international law of the national constitutional law of Ukraine

*MARCHENKO O.V.*

- 61 Legal adjusting of political advertisement in Ukraine and some foreign states

*PANASIUK S.*

- 67 Protection of municipal rights of citizens in the European Court of Human Rights: realities and prospects

*EFREMOVA N.V.*

- 72 Ukraine-European law integration in the doctrine of constitutional law: to the historical and legal experience

### HUMAN'S RIGHTS

---

*LVOVA Y.*

- 77 The development of legal mechanisms of providing and protection of rights and sovereignties of man and citizen in the conditions of globalization

*GORYACHKOVSKA M.A.*

- 83 The final report on results of gender monitoring on state elections 2015 in Ukraine

### FROM OFFICIAL SOURCES

---

- 90 The statement of preliminary findings and results of the International Election Observation Mission

### CHRONOLOGY OF ELECTIONS

---

- 94 Elections abroad