

У Центральній виборчій комісії відкрито Центр управління навчанням учасників виборчих процесів



У Центральній виборчій комісії офіційно відкрито спільний Центр управління навчанням учасників виборчих процесів (Тренінговий центр) ЦВК та Міжнародної фундації виборчих систем (IFES). У заході взяли участь Голова Центральної виборчої комісії Михайло Охендовський, виконуючий обов'язки Директора Регіональної Місії Офісу Демократії та врядування Агентства США з міжнародного розвитку (USAID)/Україна Джон Пеннел, Перший секретар Посольства Канади в Україні Амаль Ель-Атіфі, виконуючий обов'язки Директора програм IFES в Україні Гіоргій Кобахідзе, представники ОБСЄ, USAID, IFES, інші зацікавлені особи.

Михайло ОХЕНДОВСЬКИЙ: «Одна з наших ключових цілей – максимально якісний рівень підготовки членів виборчих комісій усіх рівнів»

*Вітальне слово Голови Центральної виборчої комісії на відкритті
Центру управління навчанням учасників виборчих процесів*



Шановні пані та панове!

Маю честь привітати всіх присутніх з відкриттям спільного Центру управління навчанням учасників виборчих процесів Центральної виборчої комісії та Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) за підтримки Бюро у справах Європи та Євразії Агенції Сполучених Штатів Америки з міжнародного розвитку (USAID) та уряду Канади.

Окремо хочу подякувати присутнім представникам дипломатичних місій і міжнародних організацій, які впродовж тривалого часу надають Центральній виборчій комісії технічну допомогу в питаннях організації і проведення виборів у нашій державі. Ми високо цінуємо вашу підтримку.

Сьогодні, відкриваючи спільний Тренінговий центр, ми подаємо чіткий сигнал про перехід нашого співробітництва на якісно новий рівень.

Зокрема, в такому важливому питанні, яким є навчання членів виборчих комісій.

Переконали, що немає великої потреби в цій аудиторії робити детальний екскурс в історію співпраці ЦВК та IFES. Адже, з одного боку, їх перерахування забрало б чимало часу, а з іншого – ми всі є і ініціаторами, і безпосередніми учасниками багатьох спільних проектів. Дозволю собі лише нагадати, що наша співпраця триває вже понад 8 років. Вона була започаткована 21 грудня 2007 року підписанням Угоди про співробітництво між Центральною виборчою комісією та Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) щодо діяльності, пов'язаної з виборами.

Згодом було підписано Протоколи про розуміння і співпрацю між Центральною виборчою комісією та IFES, затверджено відповідні Плани

співпраці у рамках проектів міжнародної технічної допомоги «Програма реформування виборчого законодавства» (фінансується Агенцією США з міжнародного розвитку (USAID) та «Посилення спроможності учасників виборчих процесів» (фінансується Міністерством закордонних справ, торгівлі та розвитку Канади (DFATD), що виконує IFES.

Цей ґрунтовний базис дав нам можливість реалізувати десятки системних проектів з поширення експертних знань та отримання заснованих на міжнародних стандартах консультацій, які сприяли проведенню в Україні прозорих та демократичних виборів. Згадаю лише окремі напрями цієї роботи. Зокрема, це – реформування виборчого законодавства, підвищення рівня участі громадянського суспільства в політичних процесах, покращення потенціалу та професійності органів адміністрування виборів.

Проте, весь цей час ми чудово розуміли, що одним із пріоритетних завдань є забезпечення організації навчання членів виборчих комісій під час загальнонаціональних та місцевих виборчих кампаній, а також у міжвиборчий період. Тому лівова частка заходів була присвячена саме цьому спектрові питань.

Ефективність проведених навчальних заходів та змістовність методичних і навчальних матеріалів підтверджена результатами опитування членів виборчих комісій, які брали участь у відповідних навчаннях та використовували напрацьовані матеріали під час здійснення їхніх повноважень.

Наприклад, під час позачергових виборів Президента України 2014 року було проведено опитування понад 32 тисяч членів виборчих комісій, під час позачергових виборів народних депутатів України 2014 року – понад 25 тисяч, під час місцевих виборів 2015 року – близько 42 тисяч.

Результати опитувань засвідчили значне підвищення рівня обізнаності членів виборчих комісій нижчого рівня з виборчою тематикою. Під час виборчих кампаній ними на практиці застосовувалися набуті в ході навчання знання, вміння та навички. Понад 90 відсотків опитаних вважали навчання ефективними, а навчальні матеріали – змістовними.

Але до сьогоднішнього дня ми розуміли, що відсутність власної навчальної бази Центральної виборчої комісії суттєво зменшує її потенціал у питаннях передачі необхідних знань нашим колегам

з окружних та територіальних виборчих комісій. Тому відкриття Тренінгового центру, який був створений за три місяці, безперечно, має для нас особливу цінність та вагу. Ця подія є здійсненням нашої давньої мрії і назавжди увійде в історію ЦВК.

Цілком зрозуміло, що технічна допомога з боку IFES стала можливою передусім тому, що на цю тему, як і на багато інших, ми з колегами говоримо однією мовою. І сьогодні ми з гордістю можемо констатувати: ми це зробили! Центр починає свою роботу.

Одна з наших ключових цілей залишиться незмінною – максимально якісний рівень підготовки членів виборчих комісій усіх рівнів. Але у зв'язку з новими, на порядок кращими можливостями, вже невдовзі докорінно зміниться методика і тактика проведення навчань.

Адже функціонування Центру відкриє нові можливості не тільки для навчання членів виборчих комісій, а й для ефективного підвищення кваліфікації працівників Секретаріату Комісії, Служби розпорядника Державного реєстру виборців, підготовки тренерів для навчання членів виборчих комісій нижчого рівня. Ми з колегами хотіли б, щоб цей Центр працював 8 годин на добу, 5 днів на тиждень з максимальним завантаженням слухачами. Іншого підходу в умовах постійних змін виборчого законодавства та актуалізації питання вдосконалення системи і методики навчання просто не можемо собі дозволити.

Центральна виборча комісія ставить перед собою й іншу амбітну стратегічну мету: вже в найближчому майбутньому стати одним із регіональних лідерів в організації обміну досвідом з органами адміністрування виборів інших країн. Тренінги, конференції, круглі столи та семінари з урахуванням найкращих міжнародних практик адміністрування виборів за участю колег із виборчих органів інших країн будуть регулярно відбуватися на майданчику нашого Центру.

На завершення ще раз хочу щиро подякувати Міжнародній фундації виборчих систем за багаторічну плідну співпрацю.

Усіх колег і однодумців вітаю зі святом – народженням нового Тренінгового центру, який відкриває перед нами нові обрії та перспективи.

Бажаю і Центрові, і всім нам плідної спільної роботи в майбутньому!

Дякую вам за увагу!

Відкриття Центру управління навчанням учасників виборчих процесів та перші тренінги



Професіоналізм органів управління виборами є ключовим елементом у збереженні та покращенні цілісності виборчого процесу. Наявність добре навченого і висококваліфікованого персоналу істотно підвищує ефективність, прозорість, підзвітність і довіру суспільства до виборів.

Згідно із законами України про вибори Президента України, народних депутатів України та про місцеві вибори Центральна виборча комісія несе відповідальність за забезпечення підготовки членів виборчих комісій та залучених осіб виборчих комісій нижчого рівня. Спеціалізований навчальний відділ (Відділ забезпечення організації навчання та підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів управління організаційно-методичної роботи Центральної виборчої комісії) був створений в 2013 році заради підвищення ефективності секретаріату ЦВК у процесі створення навчальних планів, розробки стандартизованих курсів та матеріалів, створенні і впровадженні систем моніторингу та оцінки. Під час останнього виборчого процесу навчальний відділ ЦВК у співпраці з Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) запланував, організував і впровадив програму навчання для членів виборчих комісій по всій країні за каскадним методом.

Продовжуючи свій інституційний розвиток, ЦВК висловила серйозну зацікавленість у створенні спільного тренінгового комплексу ЦВК та IFES (ТК) в якості професійного інструменту розвитку, який буде забезпечувати навчання представників виборчих органів і ключових зацікавлених осіб перед виборами та протягом усього виборчого циклу.

Хоча заснування ТК є організаційно складним та матеріально затратним завданням, існують сприятливі умови для початку цієї роботи саме зараз, оскільки:

- створення спільного тренінгового комплексу ЦВК та IFES відповідає виявленій потребі професіоналізації співробітників виборчих комісій та інших зацікавлених осіб;
- існує низка навчальних ресурсів, розроблених різними організаціями, у тому числі ЦВК, IFES та ОБСЄ. Ці ресурси є доступними для ЦВК і можуть забезпечити основу для розробки навчального плану та програм для ТК;
- у ЦВК є достатньо кваліфікованих співробітників (включаючи тих, хто буде акредитований як фасилітатор BRIDGE), які здатні очолити процес створення ТК. Крім того, існує пул тренерів сертифікованих ЦВК, які можуть бути задіяні в діяльності ТК;

- ЦВК щойно закінчила виборчі процеси президентських, парламентських та місцевих виборів і має певний вільний час у міжвиборчий період;

- у будівлі ЦВК з'явилися приміщення, які наразі доступні для створення ТК.

Створення ТК сприятиме підвищенню якості навчання виборчих комісій та усунення існуючих прогалин у правовій культурі. Постійне навчання членів виборчих комісій, партійних працівників, кандидатів, журналістів, спостерігачів та інших зацікавлених осіб приведе до кращого розуміння виборчих процедур та підвищить довіру до виборів в Україні.

ЦВК і IFES планують переглянути цю концепцію через рік для того, щоб переконатися, чи повною мірою відповідає ТК навчальним потребам. Тим часом ЦВК і IFES обстоюватимуть внесення змін до нормативно-правової бази та створення правової основи для тренінгового центру на базі ЦВК.

Функції тренінгового комплексу

Основною метою ТК є створення сприятливого клімату для забезпечення організації та проведення справедливих виборів в Україні, що передбачає, зокрема, підготовку професійних співробітників виборчих комісій, які б відповідали вимогам та очікуванням громадян, працювали етично і прозоро, активно сприяли просуванню реформ у виборчій системі.

Пропонується, що на початковому етапі ТК виконуватиме низку функцій. Це, зокрема:

- розробка, оновлення та адаптація навчальних програм, курсів та матеріалів з виборів (наприклад, посібників; брошур; аудіо- і візуальних матеріалів і т.ін.) на основі принципів освіти для дорослих та комплексного аналізу навчальних потреб; збереження та підтримка бібліотеки навчальних програм, курсів і матеріалів;

- розробка навчальних планів і забезпечення постійного навчання з виборів для членів та співробітників ЦВК, членів виборчих комісій нижчого рівня та залучених співробітників таких комісій (юристів, системних адміністраторів, бухгалтерів, діловодів тощо) з використанням новітніх методик навчання дорослих;

- забезпечення підготовки осіб, зацікавлених у знаннях щодо організації виборів: членів політичних партій, суддів, журналістів, спостерігачів політичної ситуації, виборчого процесу та дотримання виборчих процедур;

- створення пулу кваліфікованих тренерів шляхом проведення ними тренінгів та інших заходів з нарощування тренерського потенціалу; створення та підтримка бази даних таких тренерів;

- створення та підтримка бази даних членів виборчих комісій, залучених співробітників комісій та інших зацікавлених осіб, які пройшли навчання;

- моніторинг та оцінка ефективності навчальних програм у сфері виборів для подальшого уточнення їх змісту;

- створення, оновлення та адаптація навчальних матеріалів з просвіти виборців.

Тренінговий комплекс також надаватиме ресурси / документи / академічні матеріали (друковані матеріали, онлайн-матеріали, висвітлення подій, лекції, дискусії, виступи запрошених спікерів) для електорату та інших зацікавлених осіб, щоб отримати інформацію та роз'яснення щодо виборчої системи, процесів і практик в Україні. ТК буде спиратися на співпрацю з місцевими та національними ЗМІ, громадянським суспільством, міжнародними і регіональними організаціями.

Структура тренінгового комплексу

Для того щоб планувати, організовувати і здійснювати свою діяльність, ТК повинен мати просту, але гнучку структуру, яка дасть змогу розвиватися і забезпечувати виконання додаткових функцій без серйозної реструктуризації.

З часом ТК зростатиме і число співробітників / відділів може збільшуватися, проте, спочатку планується, що ТК матиме тільки два основні підрозділи: тренінговий та адміністративний відділ, які будуть звітувати директору.

Тренінговий відділ

У підрозділі працюватимуть два кваліфіковані фахівці у тренінгах зі значним досвідом/знаннями у відповідних сферах і з досвідом роботи в програмах розбудови спроможності інституції та розвитку особистості. Тренінгова спроможність відділу буде підсилюватися роботою кваліфікованих тренерів з виборчої тематики, які будуть за контрактом проводити спеціалізовані тренінги по всій країні. Функції тренінгового підрозділу ТК полягатимуть у наданні всім зацікавленим у виборчому процесі особам тренінгів з виборчої тематики.

Адміністративний відділ

На початковому етапі Адміністративний відділ буде представлений одним співробітником з адмі-

ністративних питань. Роль цього відділу полягатиме в управлінні діяльністю ТК та забезпеченні матеріально-технічної підтримки.

Відразу після відкриття Тренінговий центр почав активну роботу за основним напрямом своєї діяльності – навчання у сфері виборів.

Так, у період з 21 по 24 червня 2016 року у Центрі управління навчанням учасників виборчих процесів проведено навчання членів окружних виборчих комісій, які були утворені для організації та проведення проміжних виборів народних депутатів України 17 липня 2016 року в одномандатних виборчих округах №№ 23, 27, 85, 114, 151, 183, 206. У ході цих тренінгів провідні фахівці Секретаріату Центральної виборчої комісії обговорили з учасниками навчального семінару актуальні питання та особливості кожного етапу виборчого процесу зазначених проміжних виборів. Під час навчання члени окружних виборчих комісій отримали корисні знання щодо таких питань, як утворення та порядок роботи дільничних виборчих комісій, фінансове та матеріально-технічне забезпечення підготовки і проведення виборів, контроль за коштами виборчих фондів кандидатів у народні депутати України, порядок голосування та підрахунку голосів виборців, встановлення



підсумків голосування в межах одномандатного виборчого округу, оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються процесу виборів, а також порядок передачі виборчої документації до архівних установ та припинення повноважень ОВК. У зв'язку з рекордною кількістю кандидатів, зареєстрованих у деяких округах (в ОВО № 114 зареєстровано 107 кандидатів), які відповідно стали суб'єктами подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій, особливу увагу під час навчання було приділено практичним заняттям, пов'язаним з утворенням ДВК із застосуванням процедури жеребкування. За відгуками учасників семінарів, виконання таких завдань сприяє усвідомленню самої процедури утворення комісій та поліпшує практичні навички її застосування.

Загалом члени ОВК, які пройшли навчання, оцінили рівень тренінгів як високоефективний завдяки використанню інтерактивних методів навчання та можливості отримати відповіді й прак-

тичні поради від висококваліфікованих спеціалістів, які із задоволенням ділилися своїми знаннями і досвідом.

Наступним етапом цього навчального процесу став тренінг для тренерів членів дільничних виборчих комісій, який відбувся у Центрі 2 липня цього року. Під час зустрічі колеги оновили свої знання виборчого законодавства, отримали інструкції та поради з приводу основних виборчих процедур, поділилися досвідом проведення навчальних заходів, і вже наступного тижня організатори провели тренінги для членів ДВК у вищезгаданих виборчих округах.

Таким чином, завдяки співробітництву Центральної виборчої комісії, Міжнародної фундації виборчих систем в Україні та Тренінгового центру навчання з питань організації та проведення проміжних виборів народних депутатів України пройшли 67 членів ОВК та 2044 членів ДВК, що, безумовно, сприяє підвищенню професіоналізму організації та проведення виборів в Україні.

У Навчальному центрі розпочато серію тренінгів за міжнародною методологією BRIDGE

Про роботу Центру управління навчанням учасників виборчих процесів розповіла його директор Євгенія Павловська.



У вересні 2016 року в спільному Центрі управління навчанням учасників виборчих проце-

сів Міжнародної фундації виборчих систем і Центральної виборчої комісії було проведено два тренінги за методологією BRIDGE «Навчання у сфері виборів» та «Виборчі системи».

Проект BRIDGE (Building Resources in Democracy, Governance and Elections), аббревіатура якого розшифровується як формування ресурсів для демократії, влади та виборів, був розроблений Міжнародним інститутом демократії та сприяння виборчим процесам (IDEA), Австралійською виборчою комісією (АЕС), Підрозділом ООН зі сприяння виборчим процесам (UNEAD), Програмою розвитку ООН (UNDP) та Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) з метою навчання працівників виборчих органів.

BRIDGE – це найбільш повний курс підвищення кваліфікації для спеціалістів, які працюють в органах управління виборами, метою якого є підвищення ефективності та продуктивності роботи

підсумків голосування в межах одномандатного виборчого округу, оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються процесу виборів, а також порядок передачі виборчої документації до архівних установ та припинення повноважень ОВК. У зв'язку з рекордною кількістю кандидатів, зареєстрованих у деяких округах (в ОВО № 114 зареєстровано 107 кандидатів), які відповідно стали суб'єктами подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій, особливу увагу під час навчання було приділено практичним заняттям, пов'язаним з утворенням ДВК із застосуванням процедури жеребкування. За відгуками учасників семінарів, виконання таких завдань сприяє усвідомленню самої процедури утворення комісій та поліпшує практичні навички її застосування.

Загалом члени ОВК, які пройшли навчання, оцінили рівень тренінгів як високоефективний завдяки використанню інтерактивних методів навчання та можливості отримати відповіді й прак-

тичні поради від висококваліфікованих спеціалістів, які із задоволенням ділилися своїми знаннями і досвідом.

Наступним етапом цього навчального процесу став тренінг для тренерів членів дільничних виборчих комісій, який відбувся у Центрі 2 липня цього року. Під час зустрічі колеги оновили свої знання виборчого законодавства, отримали інструкції та поради з приводу основних виборчих процедур, поділилися досвідом проведення навчальних заходів, і вже наступного тижня організатори провели тренінги для членів ДВК у вищезгаданих виборчих округах.

Таким чином, завдяки співробітництву Центральної виборчої комісії, Міжнародної фундації виборчих систем в Україні та Тренінгового центру навчання з питань організації та проведення проміжних виборів народних депутатів України пройшли 67 членів ОВК та 2044 членів ДВК, що, безумовно, сприяє підвищенню професіоналізму організації та проведення виборів в Україні.

У Навчальному центрі розпочато серію тренінгів за міжнародною методологією BRIDGE

Про роботу Центру управління навчанням учасників виборчих процесів розповіла його директор Євгенія Павловська.



У вересні 2016 року в спільному Центрі управління навчанням учасників виборчих проце-

сів Міжнародної фундації виборчих систем і Центральної виборчої комісії було проведено два тренінги за методологією BRIDGE «Навчання у сфері виборів» та «Виборчі системи».

Проект BRIDGE (Building Resources in Democracy, Governance and Elections), аббревіатура якого розшифровується як формування ресурсів для демократії, влади та виборів, був розроблений Міжнародним інститутом демократії та сприяння виборчим процесам (IDEA), Австралійською виборчою комісією (АЕС), Підрозділом ООН зі сприяння виборчим процесам (UNEAD), Програмою розвитку ООН (UNDP) та Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) з метою навчання працівників виборчих органів.

BRIDGE – це найбільш повний курс підвищення кваліфікації для спеціалістів, які працюють в органах управління виборами, метою якого є підвищення ефективності та продуктивності роботи

працівників виборчих органів, їх професіоналізму, досягнення розуміння стандартів і принципів якісного управління виборчим процесом, створення робочих груп і мереж за рахунок залучення до процесу навчання різних учасників виборчих процесів.

Особливості методології тренінгів BRIDGE полягає в тому, що вона:

- орієнтована на пошук різних підходів до вирішення питань: учасників заохочують шукати оптимальний вихід зі складної ситуації творчо;
- гнучка, оскільки курс розроблено у вигляді модулів (тем), його можна викладати як повністю, так і частково, акцентуючи увагу лише на деяких елементах виборчого процесу;
- адаптується до регіональної і культурної специфіки;
- орієнтована на активне навчання: курс практично не має традиційних лекцій, учасники повинні брати активну участь у заняттях, спираючись на свої власні знання та досвід;
- має на меті розвинути навички, необхідні в

повсякденній діяльності співробітників виборчих органів. Увага акцентується на необхідності навчитися розставляти пріоритети для того, щоб виконувати завдання в стислі терміни;

– підкреслює значення роботи в команді і встановлення зв'язків, як у рамках однієї і тієї ж організації, так і з представниками інших організацій, країн та культур;

– широкомасштабна, оскільки використовуються різноманітні приклади для демонстрації різних варіантів дій, а також новітніх методів роботи;

– використовує матеріали, розроблені експертами з виборчих процесів, з різних країн світу.

Отже, перший тренінг BRIDGE на тему «Навчання у сфері виборів», який було проведено у спільному Центрі управління навчанням учасників виборчих процесів Міжнародної фундації виборчих систем та Центральної виборчої комісії, відбувся у Києві 13–16 вересня 2016 року.

Метою цього семінару було надати учасникам знання та навички, необхідні при плануванні на-



Навчання проводять міжнародні експерти, а також працівники Секретаріату ЦВК та Служби розпорядника Реєстру, які отримали відповідну професійну підготовку.



вчальних заходів та їх реалізації. Завдяки тренінгу учасники змогли дізнатися про етапи тренінгового циклу, процедури оцінки навчальних потреб, різні методологічні підходи (такі, як каскадний або симультанний методи), логістику та бюджет тренінгу, підготовку операційного плану та координування його з різними підрозділами, порядок відбору тренерів і розробку навчальних матеріалів, моніторинг та оцінку навчальної програми.

Тренінг проводився міжнародним експертом BRIDGE Натією Кашакашвілі разом із фасилітаторами Альоною Долею, Анною Бандуркою та Сергієм Сержаном. У тренінгу взяли участь 24 учасники – представники Секретаріату Центральної виборчої комісії та Служби розпорядника Державного реєстру виборців, громадських організацій та політичних партій.

Усі сесії були дуже інтерактивними та дали змогу учасникам застосувати на практиці отримані знання стосовно кожного з етапів виборчого циклу, надали можливість виступити в якості організаторів тренінгу протягом практичної сесії та розвинули навички планування і реалізації програм навчання. Оскільки всі тренінгові матеріали засновані на виборчому законодавстві, всі учасники наголосили на необхідності адаптації складної юридичної мови та розробки зручних і зрозумілих у навчанні матеріалів, таких як посібники та пам'ятки для членів виборчих комісій.

Кінцевою метою тренінгу було змінити сприйняття та підхід учасників до реалізації професійних оперативних учбових програм, надати їм теоретичні та практичні знання для роботи у цій сфері.

Наступний тренінг BRIDGE на тему «Виборчі системи» було проведено в Тренінговому центрі 26–29 вересня 2016 року міжнародним експертом BRIDGE Натією Кашакашвілі разом із фасилітаторами Олегом Гришиним, Анною Бандуркою та Сергієм Сержаном.

Метою цього семінару було поглиблення знань учасників про різні «сім'ї» виборчих систем, їх характерні ознаки та забезпечення теоретичною базою для проведення їх аналізу.

Тренінг розпочався з розгляду основних принципів виборчих систем. Це дало змогу учасникам більш поглиблено проаналізувати виборчі системи в кожній із «сімей».

Спочатку учасникам було запропоновано визначити пріоритетність принципів виборчої системи, заснованих на їх власному розумінні, що в подальшому при аналізі принципів кожної виборчої системи привело до дискусії, що кожна виборча система може мати конкретні пріоритети. Кожна виборча система аналізувалась за трьома критеріями: а) магнітуда округу – кількість мандатів, які розподіляються в одному окрузі (багатомандатний чи одномандатний округ); б) структура бюлетеня – категоричний або преференційний, партійно орієнтований чи орієнтований на кандидатів; с) виборча формула: відносна більшість, абсолютна більшість або пропорційний розподіл голосів.

Протягом тренінгу учасники мали можливість спробувати себе в ролі виборців, так само, як і в ролі осіб, які підраховують голоси, що забезпечило більш глибоке розуміння голосування і процедури підрахунку по кожній виборчій системі.

В останній день тренінгу учасникам було надано завдання проаналізувати, яка система є найбільш справедливою. Практична справа вимагала розробити виборчу систему, засновану на даних соціальних і політичних умов вигаданої країни.

Ще одним важливим питанням, яке було розглянуте під час семінару, було гендерне представництво в рамках виборчих систем і шляхи підвищення представництва жінок у виборчих системах. Великим досягненням семінару було те, що учасники погодилися з тим, що реформування виборчої системи є дуже важливим питанням, а, отже, вимагає зваженого підходу. Протягом усього семінару учасники брали активну участь у дискусіях та інших видах практичної діяльності.

Слід також зазначити, що обидва тренінги BRIDGE відбулися за фінансової підтримки Агентства США з Міжнародного розвитку (USAID) та Міністерства міжнародних справ Канади (Global Affairs Canada).

Удосконалення механізмів партійного фінансування, контролю та звітності політичних партій

16 листопада в Києві відбувся національний форум «Наші гроші в політиці: версія 2.0», на якому обговорювалися питання фінансування політичних партій в Україні, вдосконалення механізму контролю за витрачанням ними коштів та запровадження нової системи звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Від Центральної виборчої комісії на захід було запрошено Голову ЦВК Михайла Охендовського та завідувача відділу контролю за використанням коштів Секретаріату ЦВК Наталію Вадімову.



Тривалий час в Україні питанню фінансування політичних партій та використання ними коштів (у тому числі під час виборчих кампаній) не приділялося належної уваги. Прийняття в 2015 році Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» стало першим етапом у запровадженні прозорого фінансування політичних партій, звітності партій та системи контролю з боку визначених законом органів. Саме тому виникає необхідність постійного обговорення спірних питань та проблем вдосконалення механізмів партійного фінансування, контролю та звітності між всіма суб'єктами цього процесу – політичними партіями, Національним агентством з питань

запобігання корупції, Центральною виборчою комісією, Рахунковою палатою України, народними депутатами, експертами.

Цей форум організовано Національним демократичним інститутом міжнародних відносин і Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку, Міністерства міжнародних справ Канади та уряду Великої Британії, Європейського Союзу у співпраці з низкою державних інституцій та громадських організацій України.

З вітальним словом до присутніх звернулися Посол США в Україні Мері Йовович, Голова Центральної виборчої комісії Михайло Охендовський, заступник Голови Національного агентства

з питань запобігання корупції Руслан Радецький, виконуючий обов'язки директора IFES-Україна Гіоргій Кобахідзе та директор офісу Національного демократичного інституту в Україні Мері О'Хейген.

Звертаючись до присутніх з вітальним словом, Голова Центральної виборчої комісії Михайло Охендовський подякував організаторам заходу за увагу до вкрай важливої для України теми політичного фінансування, а Міжнародній фундації виборчих систем (IFES) – за плідну, постійну співпрацю з Центральною виборчою комісією в цій та інших галузях діяльності. Він звернув увагу присутніх на актуальність державного фінансування політичних партій, необхідність всебічного контролю за політичними фінансами з боку відповідних органів. Михайло Охендовський також зазначив, що досягти бажаного результату в питаннях політичного фінансування можливо за умови запровадження електронної звітності політичних партій та скоординованої роботи органів контролю, таких як НАЗК, ЦВК, Рахункової палати України та інших.

– За кордоном партійні фінанси контролюються незалежними структурами. Це сприяє забезпеченню фінансової прозорості діяльності партій та посиленню контролю за надходженням та використанням їхніх коштів. На заміну тіншовому фінансуванню політичних партій має прийти прозоре і зрозуміле державне фінансування. Має повернутися довіра українців до партій як до раціональних політичних сил, на які покладаються певні зобов'язання та очікування суспільства, – зазначив Михайло Охендовський.

Питання запровадження заходів, які повинні сприяти зменшенню ризиків політичної корупції у сфері фінансування політичних партій та передвиборної агітації, аспекти чинного законодавства та його імплементація стали темами обговорення для представників НАЗК, ЦВК, Рахункової палати України, депутатів Верховної Ради України, дипломатичного корпусу, експертів з питань політичного фінансування, представників політичних партій та громадських активістів.

Зокрема, широку дискусію серед учасників Форуму викликало питання реалізації норм Закону України «Про внесення змін до деяких законодав-

чих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» в частині фінансового моніторингу і контролю за фінансуванням політичних партій, складання й подання звітів партіями до НАЗК, проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту.

Представниками НАЗК, ЦВК та Рахункової палати України серед головних проблем, з якими стикаються відповідні органи під час імплементації Закону, були виділені такі, як неузгодженість законодавства (зокрема, Закону України «Про місцеві вибори» та Закону України «Про політичні партії в Україні»), відсутність системи електронних звітів, а також проблеми у координації дій між контролюючими органами.

Завідувач відділу контролю за використанням коштів Секретаріату ЦВК Наталія Вадімова звернула увагу присутніх на роль Центральної виборчої комісії в імплементації норм вказаного Закону



та зазначила, що ЦВК має значний практичний досвід у питаннях контролю за виборчими фондами політичних партій та кандидатів на виборні посади. Крім того, вона наголосила, що Центральна виборча комісія у зв'язку з прийняттям змін до виборчих законів оперативно привела у відповідність до чинного законодавства свої нормативно-правові акти з питань фінансування політичними партіями та кандидатами заходів передвиборної агітації, контролю за цим фінансуванням і подання ними звітності до відповідних контролюючих органів.

25-та ювілейна конференція та засідання Генеральної асамблеї АОВЄ

21–23 вересня у місті Тірана (Албанія) відбулася 25-та ювілейна конференція та засідання Генеральної асамблеї Асоціації організаторів виборів країн Європи (АОВЄ). Україну на заході представляли Голова Центральної виборчої комісії Михайло Охендовський і член ЦВК України Юрій Данилевський.



Головну увагу на конференції було приділено питанням розвитку електоральних систем і процесів у Європі та світі за останні 25 років. Адже після падіння Берлінської стіни, зміни, які відбулися на теренах Європейського Союзу, відчутно змінили політичний клімат у цьому регіоні. Багато країн Центральної і Східної Європи взяли курс на багатопартійну демократію. І восени 1991 року за згодою уряду Угорщини у співпраці з Виборчим комітетом цієї країни та Міжнародним фондом виборчих систем IFES була розпочата робота зі створення Асоціації організаторів виборів країн Центральної та Східної Європи (АОВЄ), що стало яскравим прикладом європейського співробітництва в галузі проведення демократичних виборів. Відтак у Будапешті вперше для обговорення проблем організації виборів і розвитку виборчих технологій зібралися представники міжнародних організацій та головних виборчих органів семи європейських країн: Албанії, Болгарії, Польщі, Румунії, Угорщини, Чехословаччини та Югославії. Новостворена організація стала своєрідною платформою для обміну досвідом між організа-

ми виборів, метою діяльності якої було сприяння професійному проведенню виборчих кампаній не тільки в Європі, а й у всьому світі. Сьогодні ця організація налічує 24 інституційних члени – країни європейського регіону і називається «Асоціація організаторів виборів країн Європи» (АОВЄ).

Нагадаємо, Україна приєдналася до АОВЄ однією з перших, уже в червні 1992 року, задовго до створення самостійного постійно діючого виборчого органу. ЦВК як незалежна державна інституція була створена в листопаді 1997 року, а раніше організацією виборів займалася спеціальна комісія, яка була одним із підрозділів Верховної Ради України. Та розвиток України як демократичної держави, що прагнула інтегруватися у світову спільноту, потребував інших засад для забезпечення її громадянам умов для вільного вибору та вільного волевиявлення при голосуванні. Відтак усі ці фактори значною мірою сприяли створенню в Україні незалежного центрального виборчого органу на постійній основі. Наступний 2017 рік стане ювілейним і для нас, адже Центральній виборчій комісії виповниться двадцять років з часу заснування.

ЗНАМЕННА ДАТА

13 листопада виповнилося 19 років з часу утворення Центральної виборчої комісії як незалежного колегіального державного органу.

З цієї нагоди напередодні відбулося урочисте зібрання, на якому з привітанням до присутніх звернулася заступник Голови Центральної виборчої комісії Ж.І. Усенко-Чорна. Вона також вручила нагороди та відзнаки працівникам Секретаріату Комісії та Служби Реєстру.



Це дійсно знаменний день для Центральної виборчої комісії. Саме 13 листопада 1997 року відбулося перше її засідання як постійно діючого колегіального державного органу. І хоча нині ми відзначаємо не ювілейну дату – 19 років з часу ухвалення відповідної постанови Верховної Ради України, втім, часу сплигло, погодьтеся, немало. Відтоді кожної осені, незалежно від того, організуємо ми вибори, чи працюємо у звичному режимі, про День Комісії не забуваємо.

Правовий статус, яким відповідно до українського

законодавства наділена Центральна виборча комісія, зумовлює її безпосередню участь у державотворенні та становленні незалежної Української держави.

Шість управлінь, вісім відділів Секретаріату Комісії та чотири управління Служби розпорядника Державного реєстру виборців забезпечують діяльність Комісії щодо організації проведення всіх видів виборів на загальнодержавному та місцевому рівнях і безперебійне функціонування Державного реєстру виборців. Загалом наш колектив налічує 244 працівники, серед яких є й ті, хто працює з часу становлення ЦВК і донині.

За цей час організовано безліч виборчих процесів і проведено різні види виборів, зокрема народних депутатів України 1998, 2002, 2006 та 2012 років, у тому числі позачергових виборів 2007 та 2014 років; виборів Президента України 1999, 2004, 2010 і позачергових виборів 2014 року. А ще, починаючи з 2010 року, Комісії суттєво збільшено повноваження щодо організації підготовки та проведення місцевих виборів. Дві повномасштабні виборчі кампанії таких виборів вже відбулися у 2010 та 2015 роках. Є достатні підстави стверджувати, що за цією сухою статистикою – наполеглива та професійна праця згуртованого колективу однодумців!

Спостереження за виборами в країнах Східного партнерства

24–25 жовтня 2016 року в Міжнародному університеті Венеції відбулася міжнародна конференція «Втілення рекомендацій міжнародних місій зі спостереження за виборами в країнах Східного партнерства». Центральною виборчу комісію на заході представляли заступник Голови ЦВК Жанна Усенко-Чорна та директор Центру управління навчанням учасників виборчих процесів Євгенія Павловська.



Члени української делегації: Юрій Ключковський, президент Інституту виборчого права; Олександр Черненко, народний депутат України; Інна Зубар, керівник проекту Ради Європи «Реформування виборчої практики в Україні»; Ольга Айвазовська, голова правління ВГО «Громадянська мережа «Опора»; Ірина Сулова, народний депутат України; Жанна Усенко-Чорна, заступник Голови Центральної виборчої комісії; Євгенія Павловська, директор Центру управління навчанням учасників виборчих процесів; Олексій Кошель, генеральний директор ВГО «Комітет виборців України».

Конференція проходила в рамках проекту Ради Європи «Реформування виборчих систем і розвиток регіональної співпраці в галузі проведення виборів». Її метою було підбиття підсумків впровадження рекомендацій міжнародних місій зі спостереження за виборами у пострадянських країнах та визначення системи подальших необхідних заходів, серед яких виборче сприяння для кожної країни окремо та для всього регіону загалом. На відкритті конференції виступили члени Парламентської

асамблеї Ради Європи, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї ОБСЄ та Асамблеї місцевих та регіональних депутатів Європейського Союзу. У заході взяли участь представники парламентів, органів адміністрування виборів, медіа-регуляторів, громадських організацій з країн Східного регіону: Азербайджану, Білорусі, Вірменії, Грузії, Молдови та України.

За результатами конференції було ухвалено спільну резолюцію з висновками та рекомендаціями.

Участь жінок в українській політиці

Ірина СУСЛОВА,

народний депутат України, голова підкомітету з питань гендерної рівності та недискримінації Комітету Верховної Ради України з питань захисту прав людини, національних меншин та міжнародних відносин

(З виступу на регіональній конференції «Втілення рекомендацій міжнародних місій зі спостереження за виборами в країнах Східного партнерства», Венеція, 25 жовтня)



Незважаючи на те, що жінки в Україні де-юре мають рівні права з чоловіками, де-факто вони продовжують зазнавати дискримінації, зокрема і в політичній сфері, оскільки недостатньо представлені на рівні прийняття політичних рішень.

У Верховній Раді України на сьогодні близько 12% жінок, тоді як середній показник представництва жінок у національних парламентах країн Європи (членів ОБСЄ) станом на 1 вересня 2016 року становить 25,8%; у світі загалом – 22,8%.

За рівнем реального рівноправ'я – згідно з індексом глобального гендерного розриву (Global Gender Gap Index) за 2015 рік – Україна посіла 67 місце серед 145 країн світу, опустившись у рейтингу порівняно з 2014 роком на 11 пунктів – і саме через низький показник рівності щодо політичного представництва. За субпоказником політичних повноважень жінок у 2015 році Україна посіла лише 107 місце.

Це зумовило необхідність розроблення ефективних механізмів, у тому числі законодавчих, які б забезпечили розширення участі жінок у політиці – як для використання їхніх знань та досвіду, так і для поліпшення якості управління.

Оскільки одним із найбільш дієвих механізмів збільшення жіночого представництва у політиці та забезпечення рівноправної участі жінок і чоловіків у прийнятті політичних і суспільних рішень є запровадження гендерних квот, то Україна, врахувавши Резолюції, Рекомендації ООН, різноманітних структур РЄ – Комітету міністрів, Парламентської Асамблеї РЄ та ін., законодавчо закріпила гендерні квоти для збільшення представництва жінок у виборчому процесі.

У 2013 році було внесено зміни до Закону України «Про політичні партії України», які передбачали 30-відсоткову добровільну гендерну квоту у виборчих списках кандидатів у депутати, у 2015 році 30-відсоткову гендерну квоту було законодавчо поширено на рівень місцевих виборів, що стало важливим кроком у розширенні можливостей жінок брати участь у політичному житті країни, привернуло увагу суспільства до питання паритетного представництва, цінності жіночої політичної участі.

Однак, і позачергові парламентські вибори 2014 року, і місцеві вибори 2015 року засвідчили необхідність удосконалення законодавчих механізмів відповідальності за їх недотримання.

Робоча група, яка діє при підкомітеті з питань гендерної рівності та недискримінації Комітету ВРУ з прав людини, національних меншин та міжнародних відносин, у партнерстві з Міжфракційним депутатським об'єднанням «Рівні можливості» підготувала законопроект, в якому передбачені зміни до Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» та до виборчого законодавства: до діючих на сьогодні законів України «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори», «Про політичні партії в Україні», «Про ЦВК» – в частині забезпечення збалансованого представництва жінок і чоловіків у виборчих списках шляхом відповідного розміщення кандидатів та застосування санкцій за недотримання суб'єктом виборчого процесу норм закону щодо квот.

Частка осіб однієї із статей у затвердженому виборчому списку (це стосується всіх категорій списків кандидатів) має становити не менше 40% від загальної кількості висунутих суб'єктом виборчого процесу кандидатів з обов'язковим правилом розміщення: у кожній групі з 5 кандидатів має бути не менше 2-х осіб однієї із статей.

Законопроектом пропонується застосування юридичних санкцій у вигляді нереєстрації виборчого

списку кандидатів за недотримання гендерних квот, якщо суб'єкт виборчого процесу впродовж трьох днів не змінює список відповідно до норм закону.

Додатковим аргументом доцільності застосування санкції у вигляді nereєстрації виборчих списків стала позитивна світова практика застосування цього типу санкцій. Згідно з даними Міжнародного інституту демократії та підтримки виборів (IDEA, 2013) санкції у формі відхилення списку кандидатів застосовуються у більшій частині країн, в яких законодавчо закріплені гендерні квоти.

Законодавче закріплення гендерних квот та механізмів відповідальності за їх дотриманням дасть змогу забезпечити збалансоване представництво кандидатів обох статей у виборчих списках, закласти фундамент для стійкої та результативної участі жінок у політиці і сприятиме розширенню програм і політичного порядку денного партій за рахунок залучення жінок-професіоналів, розбудові партій на європейських справедливих і демократичних засадах, і, відповідно, покращенню іміджу і репутації партій у суспільстві.

Україна сьогодні знаходиться в процесі реформування виборчої системи, і природно, що ці питання посідають важливе місце у політичному порядку денному, оскільки від вибору виборчої системи на пряму залежить якість політичних процесів та розвиток демократії в країні.

Критично важливо, щоб питання гендерної рівності стали невід'ємною складовою процесу реформування виборчої системи.

Пропоновані депутатами і громадянським суспільством варіанти реформи виборчої системи, елементом якої, зокрема, є відмова від проведення виборів в одномандатних округах (у рамках мажоритарної системи), покращуватиме шанси жінок на обрання, але перехід від закритих до відкритих списків, а також зменшення розміру округів можуть стати новими перешкодами на шляху успіху жінок у виборчих перегонах.

Проте це лише підтверджує необхідність застосування механізмів гендерного квотування, адже якщо жінки не будуть включені до списків кандидатів, то вони не матимуть жодних шансів брати участь у виборчих перегонах і бути обраними.

Очевидно, що в рамках пропорційної системи відкритих чи напіввідкритих списків, яка ускладнює шанси жінок на обрання, особливого значення набуває бажання і спроможність партій розширювати можливості участі жінок у виборчому процесі.

Разом із тим, важливим аспектом є посилення відповідальності партій за включення питань гендерної рівності до стратегій і програм; забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків при відборі кандидатів, розподілі коштів та наданні підтримки.

Під час чисельних дискусій, консультацій з організаціями громадянського суспільства в якості механізму відповідальності партій пропонувалася можливість відмови у реєстрації змін до статутів партій відповідним органом влади у випадку недотримання партіями вимог щодо включення питань ГР до статутів, програм.

Сьогодні найбільш перспективним є законодавче закріплення механізму заохочення партій, зокрема збільшення державного фінансування, премії, пільги – за дотримання квот у партійних списках, за кількість обраних депутатів-жінок, за діяльність із забезпечення гендерної рівності.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» (2015 р.) були внесені зміни до Закону України «Про політичні партії України», статтею 17⁵ якого передбачене додаткове фінансування партій у розмірі 10% щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності політичних партій – за дотримання вимоги щодо гендерного представництва (кількість депутатів однієї статі, обраних від цієї політичної партії, не повинна перевищувати двох третин від загальної кількості обраних від партії депутатів).

Однак Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) поки що не прийняло рішення стосовно додаткового фінансування партії «Самопоміч», від якої, за результатами парламентських виборів, було обрано 12 жінок (серед 33 обраних депутатів), що становило 36%.

Виділення додаткового фінансування тій чи іншій партії стимулюватиме всі політичні партії до висування жінок-кандидатів, які мають шанси на перемогу, до підтримки їхніх виборчих кампаній, а головне – до системної, цілеспрямованої діяльності з посилення участі жінок у політиці.

Наголошую, як голова підкомітету з питань гендерної рівності та недискримінації вбачаю своє завдання у тісній взаємодії з робочою групою, яка на працьовує зміни до Закону України «Про вибори народних депутатів» та готує пропозиції стосовно Виборчого кодексу для розробки найбільш оптимальних механізмів розширення участі жінок у рамках нового виборчого законодавства.

Андрій МАГЕРА: «Існуюча виборча система є злом для України на місцевих виборах»*



– Андрію Йосиповичу, чому, на вашу думку, питання оновлення складу ЦВК не виноситься на голосування? Депутатів влаштовує статус-кво?

– Формально Президент нібито виконав свій обов'язок та вніс подання на звільнення 12-х членів ЦВК, але разом із тим направив подання на призначення лише 11 членів ЦВК, що викликало деякі запитання серед експертного середовища. Другий нюанс, який викликає запитання – це те, що серед запропонованих 11 членів ЦВК лише двоє представляють опозицію (Алла Басалаєва від «Відродження» і Євген Радченко від «Самопоміч»). – Ред.), інші ж кандидатури представляють партії більшості, або взагалі не афілійовані з жодною із парламентських сил. Тому виникають серйозні питання щодо збалансованості кандидатур до складу ЦВК, адже документи поважних міжнародних інституцій, зокрема Венеціанської комісії Ради Європи, свідчать, що центральний виборчий орган має формуватися з числа всіх партій, представлених у парламенті. Ми ж маємо ситуацію, коли НФ вніс три кандидатури, а включено лише одну, «Батьківщина» внесла кандидатуру, але вона не включена, «Радикальна партія» внесла – не включена, від «Опозиційного Блоку»

також не включена. Тому, я думаю, Президентові і головам парламентських фракцій треба дійти згоди відносно цього питання і вирішити проблему.

– Питання зміни частини складу ЦВК залежить від політичної волі чи це комусь не вигідно?

– Те, що це комусь не вигідно, може бути складовою політичної причини, крім політики, тут інших нюансів я просто не бачу.

– Чи можна сказати, що через незміну складу ЦВК делегітимізуються виборчі процеси, які відбувалися в Україні, виходячи з точки зору європейських документів?

– Те, що члени ЦВК працюють понад семирічний строк з часу призначення, жодним чином не впливає на легітимність прийнятих ЦВК рішень і на легітимність виборів, проведених в Україні після червня 2014 року. Думаю, тут проблеми як такої не існує. Проблема – в довірі до інституції, строк призначення 12 членів якої вже сплинув. Тому треба цю проблему вирішити якнайшвидше.

– Що дасть оновлений склад ЦВК, чи зміниться щось без зміни виборчого законодавства?

– Передусім треба говорити про те, що мають бути виконані вимоги закону про ЦВК щодо призначення нових членів Комісії, але зараз ми спостерігаємо не логічний розвиток подій, якого не повинно було би бути. Чи може виборче законодавство покращити роботу самої ЦВК чи вибори загалом? Я вважаю, що так. Зміна виборчої системи на парламентських виборах може істотно підвищити якість виборчого процесу. Разом із тим, я не настільки наївний, щоб вважати, що це може бути панацеєю. Але пропорційна виборча система більш ефективна для парламентських виборів.

– Чим це обумовлено?

– Це принцип репрезентативності, за яким пропорційна виборча система дає більший відсоток представленості виборців своїми депутатами, ніж

* З інтерв'ю виданню «Грушевського, 5». Публікується за згодою автора.

мажоритарна складова. Якщо брати останні позачергові парламентські вибори 2014 року, то за пропорційною виборчою системою в нас представлені 94% виборців, які взяли участь у голосуванні. Якщо ми візьмемо мажоритарну складову, то лише трохи більше 40% виборців представлені своїми депутатами в одномандатних мажоритарних округах. Це серйозний аргумент для зміни виборчої системи. По-друге, пропорційна виборча система сприяє подальшій структуризації парламенту, розвитку політичних партій, розвитку партій на місцях, а не лише в центрі, це серйозний плюс. Як наслідок, політична структуризація дасть можливість створити більш стійку коаліцію в парламенті з представників політичних сил, а стійка коаліція – це запорука стабільної роботи уряду в умовах парламентсько-президентської моделі. Також великим мінусом мажоритарної виборчої системи в сучасний період розвитку України є високий ризик корупційної складової, коли здійснити підкуп у межах одномандатного округу дуже легко. Що стосується пропорційної системи, то здійснити підкуп 35 мільйонів виборців в межах одного загальнодержавного округу вельми складно.

– Чи були в Україні справжні відкриті списки чи це просто популізм?

– Ніколи. Виборчу систему, яка застосовувалась на останніх чергових місцевих виборах, на жаль, не можна вважати системою з відкритими списками, як стверджують її автори. Отримавши бюлетень, виборець не має можливості обирати кандидатів із списку партії, яку він підтримує, партія йому нав'язує лише одну-єдину кандидатуру. Тому говорити про відкритість, про преференції виборця до вибору кандидатів із списку не доводиться. Існуюча виборча система є злом для України на місцевих виборах.

– Все-таки, як, на вашу думку, вирішити проблему з ЦВК, варто внести переподання до парламенту?

– Гадаю, що з боку Президента був би сильний крок, якщо би він вніс уточнене подання щодо кандидатур для призначення ЦВК. Є пропозиції з боку фракцій, Президент повинен дійти з ними згоди відносно кандидатур.

– Чи буде доцільно законодавчо закріпити, щоб члени ЦВК були пропорційно представлені політичним силам у парламенті?

– Думаю, що це можна було б зробити. Мене не лякає та ситуація, що парламент обирається на 5 років, а члени ЦВК призначаються на 7 років. Тут немає проблеми, оскільки у випадку, якщо повноваження члена ЦВК будуть припинені, це місце має посісти представник політичної партії, від якої було призначено попереднього представника. В тому разі, якщо партія втрачає статус парламентської, це право як пріоритетне може перейти до нових партій, що зайшли до парламенту і не мають своїх представників у ЦВК.

– Багато хто говорить, що ЦВК політизований орган, як, на вашу думку, посилити його незалежність від політичного впливу?

– Як би це не було парадоксально, незалежність ЦВК як державного органу полягає в тому, що в складі ЦВК мають бути представники всіх парламентських партій. Кожен із членів ЦВК може бути певною мірою заангажований якоюсь політичною силою, яка його висуває, але цей фактор нівелюється внаслідок того, що діяльність ЦВК буде публічною, прозорою, гласною, відкритою.

– В Україні мізерна кількість випадків, коли люди притягувалися до відповідальності за порушення виборчого законодавства за фальсифікацію або підкуп. Проблема лише в правоохоронних органах?

– Простіше за все – скинути цю проблему на правоохоронні органи, попри критику на адресу МВС та інших структур. Питання в тому, чому така мізерна кількість обвинувальних вироків з боку судів, чому судова система не працює певним чином? Окрім цього, існує проблема в толеруванні суспільством самої корупції на виборах. Якщо подивитися результати соціології, то високий відсоток респондентів вказує, що вони були б не проти взяти гроші чи інші подарунки за те, щоб проголосувати за того чи іншого кандидата на виборах. Я можу обґрунтувати, чому це не потрібно робити молодій здоровій людині, яка здатна собі заробити на прожиття, але в мене немає аргументів, як переконати самотню літню людину з низькою пенсією це не робити, в мене немає морального права їй докоряти. Веду до того, що треба не стільки боротися з наслідками, як шукати причину подібного підкупу й усувати цю причину.

– Наразі дуже гостро стоїть питання виборчого права вимушено переміщених осіб. Це дуже велика кількість виборців, і не враховувати їхні

голоси зовсім не по-демократичному. Як ВПО забезпечити право на волевиявлення в нинішніх умовах?

– На моє глибоке переконання, в силу обставин, які склалися, треба максимально сприяти інтеграції внутрішньо переміщених осіб у територіальні громади, за місцем проживання яких знаходяться ці люди. Передусім вони повинні зареєструвати своє місце проживання там, де вони мають таку можливість. Але існує низка проблем, зокрема, коли людина не має своєї нерухомості, і орендодавець не бажає її зареєструвати. З точки зору сьогоdnішнього дня, найбільша проблема виникає саме на місцевих виборах, коли не обійтися без реєстрації місця проживання, без чого людина не зможе проголосувати. Найменша проблема на президентських виборах, адже в рамках загальнодержавного виборчого округу немає жодного значення, на якій ділянці проголосує виборець. Механізм вибудований таким чином, що виборець може тимчасово змінити своє місце голосування без зміни постійної виборчої адреси. Для цього йому треба піти в орган ведення Державного реєстру виборців за місцем фактичного проживання і подати своєчасно заяву. Що стосується реалізації пасивного виборчого права (право балотуватися. – Ред.), то для внутрішньо переміщених осіб проблеми не існує взагалі. Не важливо, де особа зареєстрована, вона може реалізувати пасивне виборче право без будь-яких перешкод.

– Нещодавно парламентські партії отримали фінансування з держбюджету. Чи приведе це до справжньої деолігархізації політичних партій?

– Поточна біда нашого суспільства полягає в тому, що людям подобається популізм, подобаються такі речі, які на перший погляд видаються гарними, привабливими, у красивій обгортці, але насправді вони є злом для країни. І коли зараз хтось говорить, що не можна допускати державного фінансування партій, бо це великі витрати для бюджету, я з цим категорично не згоден. Я залишаюся прихильником державного фінансування політичних партій, адже саме це робить партії більш незалежними від фінансово-промислових груп. Звісно ж, було б наївно вважати, що після запровадження держфінансування з наступного ж дня олігархи перестануть впливати на політику в країні, але це є початком перехідного періоду, коли чимало партійних функціонерів будуть вбачати для себе певні ризики, якщо вони попадуть-

ся на сторонньому фінансуванні.

– Ми з вами вже говорили, що зміна виборчого законодавства в Україні потребує нагального вирішення, в інакшому випадку – якість виборів залишиться старою. В якій формі краще зробити зміни до виборчого законодавства?

– Кінцевою метою повинно бути прийняття Виборчого кодексу. Але до цього треба прийняти нові якісні закони про парламентські, місцеві вибори, про вибори президента, які згодом мають ввійти в тіло самого Кодексу. Якщо ми зараз почнемо дискусію про Виборчий кодекс, боюся, що парламент просто загрузне в цій темі й результату взагалі не буде.

На мою думку, має бути три етапи. На першому етапі парламент на рівні постанов може затвердити концепцію виборчого законодавства, а саме – які мають бути основні положення закону про вибори. Це потрібно для того, щоб надалі не політики, а науковці, практики, люди, які не займаються політичною діяльністю, напрацювали текст виборчого закону, вже маючи політично вирішені питання в парламенті. Другий етап – прийняття відповідних виборчих законів, які напрацюють фахівці, і на третьому етапі – прийняття Виборчого кодексу. Зараз дедалі більше переконуюсь, що парламенту просто необхідно затвердити концепцію розвитку виборчого законодавства, бо ми досі будемо дискутувати про те, хто, що і для чого вважає. Головне – аби було бажання. Складається враження, що політики хочуть просто забалакати цю тему. На словах вони – «за», а коли переходить до справи, починають співати гарні пісні про те, що виборча система теж недосконала.

– Дуже часто законодавство змінюється саме під вибори...

– Це одна з найбільших проблем. Завданням-мінімумом для вирішення цієї проблеми має бути досягнення політичного консенсусу на рівні влади й опозиції про те, що вони не чіпатимуть виборчий закон, адже той, хто сьогодні при владі, завтра може бути в опозиції, і навпаки. В нашому житті все мінливо. Стабільність виборчого законодавства можна гарантувати лише одним способом – внесенням змін до Конституції. Цей варіант громіздкий, але надійний, де варто передбачити, що закони про вибори й референдуми приймаються парламентом лише кваліфікованою більшістю голосів. Саме такі зміни будуть покликані стабілізувати виборче законодавство.

Жанна УСЕНКО-ЧОРНА:

«На часі – спрощення процесу виготовлення виборчих бюлетенів»

Практика застосування законодавства України про вибори народних депутатів України засвідчила гостру необхідність удосконалення окремих положень Закону України «Про вибори народних депутатів України», якими, зокрема, регулюється процедура проведення голосування.

Тож Центральна виборча комісія як правозастосовний орган своєю постановою від 4 жовтня 2016 року № 406 схвалила низку пропозицій, у тому числі щодо форми та тексту виборчого бюлетеня, і надіслала на розгляд Верховної Ради України проект відповідного закону. Обґрунтування необхідності прийняття таких змін містить також і аргументований розрахунок значної економії бюджетних коштів, необхідних для виготовлення виборчих бюлетенів.

Загальновідомо, що передбачені чинною редакцією Закону відомості, що зазначаються у виборчому бюлетені для голосування, є надто об'ємними за обсягом, оскільки містять прізвища, власні імена та по батькові кандидатів у народні депутати України, їх біографічні відомості, суб'єкт висування кандидата, партійність тощо.

З огляду на досвід проведення виборів народних депутатів України, що свідчить про постійне збільшення кількості суб'єктів виборчого процесу, розмір виборчого бюлетеня сягав одного метра, а сам бюлетень був незручним для голосування виборцями та підрахунку голосів членами дільничних виборчих комісій.

Крім того, процес виготовлення виборчих бюлетенів через збільшення їх розміру вкрай ускладнився і потребує значних затрат коштів Державного бюджету України. Зокрема, за чинним Законом у разі проведення чергових виборів народних депутатів України видатки на виготовлення виборчих бюлетенів та їх доставку до окружних виборчих комісій становитимуть понад 167 млн гривень.

Відтак з метою оптимізації процедури голосування та економії бюджетних коштів Центральною виборчою комісією пропонується внести

зміни до Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо форми та тексту виборчого бюлетеня для голосування.

Запропоновані зміни, крім іншого, сприятимуть вирішенню питання виготовлення графетів для виборчих бюлетенів рельєфно-крапковим шрифтом (за методом Брайля) для громадян України з вадами зору.

Безумовно, прийняття цього законопроекту значною мірою спростить процес виготовлення виборчих бюлетенів, забезпечуючи удосконалення порядку голосування, а також сприятиме економії коштів державного бюджету.

Ще однією вагомою перевагою такого нововведення було б виконання Україною взятих зобов'язань щодо захисту прав громадян з вадами зору на їхню участь у таємному голосуванні на виборах відповідно до статті 29 Конвенції про права осіб з інвалідністю, ратифікованої в Україні ще у грудні 2009 року.

Цим законопроектом передбачається внесення змін до одного закону – про вибори народних депутатів України в частині зміни процедури голосування, а саме – запровадження нової форми та тексту виборчого бюлетеня.

Реалізація запропонованого законопроекту не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України, а навпаки, сприятиме скороченню його видатків на організацію і проведення парламентських виборів. При цьому економія бюджетних коштів становитиме понад 75 млн гривень.

Варто наголосити, що у проекті акта відсутні правила і процедури, які могли б містити ризики вчинення корупційних правопорушень.

Ухвалення Верховною Радою запропонованого законопроекту забезпечить передусім спрощення процесу виготовлення виборчих бюлетенів, крім того, сприятиме вдосконаленню порядку голосування та механізмів реалізації виборчих прав громадян з вадами зору. А головне, як уже не раз зазначалося, – це зручність виборців та значна економія коштів державного бюджету.

Зразки виборчих бюлетенів

ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ
28 жовтня 2018 року

КОНТРОЛЬНИЙ ТАЛОН
ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИЙ БАГАТОМАНДАТНИЙ ВИБОРЧИЙ ОКРУГ

Виборча дільниця № 000000

Номер, за яким виборця внесено до списку виборців на виборчій дільниці	Підпис виборця, який отримує виборчий бюлетень	Прізвище, ініціали члена дільничної виборчої комісії, який видає виборчий бюлетень	Підпис члена дільничної виборчої комісії, який видає виборчий бюлетень

(лінія відриву)

ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ
28 жовтня 2018 року

ВИБОРЧИЙ БЮЛЕТЕНЬ
ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИЙ БАГАТОМАНДАТНИЙ ВИБОРЧИЙ ОКРУГ

Виборча дільниця № 000000

!	Вкажіть цифрами номер політичної партії за кандидатів у народні депутати України, від якої Ви голосуєте
----------	---



ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ
28 жовтня 2018 року

КОНТРОЛЬНИЙ ТАЛОН
ОДНОМАНДАТНИЙ ВИБОРЧИЙ ОКРУГ № 000

Виборча дільниця № 000000

Номер, за яким виборця внесено до списку виборців на виборчій дільниці	Підпис виборця, який отримує виборчий бюлетень	Прізвище, ініціали члена дільничної виборчої комісії, який видає виборчий бюлетень	Підпис члена дільничної виборчої комісії, який видає виборчий бюлетень

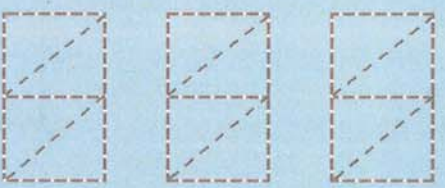
(лінія відриву)

ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ
28 жовтня 2018 року

ВИБОРЧИЙ БЮЛЕТЕНЬ
ОДНОМАНДАТНИЙ ВИБОРЧИЙ ОКРУГ № 000

Виборча дільниця № 000000

!	Вкажіть цифрами номер кандидата у народні депутати України, за якого Ви голосуєте
----------	---



ОРІЄНТОВНИЙ РОЗРАХУНОК
економії бюджетних коштів у разі прийняття проекту
Закону України про внесення змін до Закону України
«Про вибори народних депутатів України»

Станом на 16.09.2016

№ з/п	Найменування	Сума видатків на реалізацію заходів з підготовки і проведення виборів (тис. грн)
	За чинною редакцією Закону України «Про вибори народних депутатів України»	167 309,9
1	Виготовлення виборчих бюлетенів для голосування у загальнодержавному окрузі	
	формат 20 x 60, тираж 36 292 тис. шт. (ціна 1 шт. – 1,62 грн)	58 793,0
	доставка виборчих бюлетенів до ОВК (вага – 390 тонн, вартість доставки за 1 кг – 1,96 грн)	764,4
2	Виготовлення виборчих бюлетенів для голосування в одномандатному окрузі	
	формат 20 x 100, тираж 35 775 тис. шт. (ціна 1 шт. – 2,94 грн)	105 178,5
	доставка виборчих бюлетенів до ОВК (вага – 660 тонн, вартість доставки за 1 кг – 1,96 грн)	1 293,6
3	Виготовлення штампів «Вибув» (32 011 ДВК по 2 штампи, ціна 1 штампа – 200 грн)	1 280,4
	У разі прийняття проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України»	60 569,1
1	Виготовлення виборчих бюлетенів для голосування у загальнодержавному окрузі	
	формат 20 x 15, тираж 36 292 тис. шт. (ціна 1шт. – 0,8 грн)	29 033,3
	доставка виборчих бюлетенів до ОВК (вага – 105 тонн, вартість доставки за 1 кг – 1,96 грн)	205,8
2	Виготовлення виборчих бюлетенів для голосування в одномандатному окрузі	
	формат 20 x 15, тираж 35 775 тис. шт. (ціна 1шт. – 0,8 грн)	28 620,0
	доставка виборчих бюлетенів до ОВК (вага – 100 тонн, вартість доставки за 1 кг – 1,96 грн.)	196,0
3	Доставка переліків партій і кандидатів у депутати до ОВК	410,0
4	Виготовлення в установленому Центральною виборчою комісією порядку переліків партій, кандидати в депутати від яких зареєстровані в загальнодержавному окрузі, та кандидатів у депутати в одномандатних округах із розрахунку не менш як по 20 примірників на кожну велику виборчу дільницю, не менш як по 15 примірників на кожну середню виборчу дільницю та не менш як по 10 примірників на кожну малу виборчу дільницю	1 424,0
5	Виготовлення трафаретів для виборчих бюлетенів рельєфно-крапковим шрифтом (за методом Брайля) із розрахунку по 2 трафарети на одну звичайну виборчу дільницю з урахуванням доставки до ОВК	680,0
	Економія бюджетних коштів у разі прийняття проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України»	106 740,8

До питання вдосконалення Закону України «Про Державний реєстр виборців»

Олександр СТЕЛЬМАХ,

керівник Служби розпорядника Державного реєстру виборців



За результатами узагальнення практики застосування Закону України «Про Державний реєстр виборців» Центральна виборча комісія як розпорядник Державного реєстру виборців, який забезпечує його ведення та функціонування, постановою від 4 жовтня 2016 року № 405 схвалила пропозиції щодо вдосконалення вказаного законодавчого акта, які надіслано до Верховної Ради України.

Зміни, які Комісією пропонується внести до Закону України «Про Державний реєстр виборців», серед іншого, передбачають розширення можливостей для реалізації громадянами України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України (виборцями), прав у відносинах з Державним реєстром виборців.

Так, пропонується скасувати вимогу щодо вмотивування заяви виборця про тимчасову зміну місця голосування без зміни виборчої адреси та надати можливість використання механізму тимчасової зміни місця голосування виборцями, виборча адреса яких не визначена.

Також пропонується наділити Центральну виборчу комісію повноваженнями щодо встановлення порядку подання та розгляду зазначених заяв, що дасть змогу забезпечити ефективне використання такого механізму незалежно від місця проживання чи перебування виборців, що на сьогодні є особливо актуальним для виборців, які

проживають на тимчасово окупованій території України.

У зв'язку з розвитком ІТ-технологій, крім особистого звернення виборця до органу ведення Реєстру щодо свого включення до Реєстру, зміни своїх персональних даних у Реєстрі, отримання на запит інформації з Реєстру, передбачається надати можливість надсилання відповідних заяв в електронній формі з використанням мережі Інтернет.

Для оптимізації процесу періодичного поновлення бази даних Реєстру Комісією доцільно передбачити можливість подання відповідними органами, закладами, установами відомостей про виборців в електронній формі.

Для розширення доступу громадськості до статистичних відомостей Реєстру запропоновано розміщувати на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії більш повні дані Реєстру про кількість виборців, у тому числі на рівні села, селища, міста.

Також пропонується вдосконалити існуючі порядки складання органами ведення Реєстру попередніх та уточнених списків виборців, зокрема їх виготовлення в одному примірнику (замість двох).

Впровадження запропонованих Центральною виборчою комісією змін до Закону України «Про Державний реєстр виборців» не потребуватиме додаткових витрат з державного бюджету, водночас сприятиме реалізації виборцями, зокрема громадянами України, які проживають чи перебувають за кордоном, а також виборцями, які проживають на тимчасово окупованій території України, своїх прав у відносинах з Реєстром, удосконалив механізм ведення Реєстру, покращить організацію роботи органів Державного реєстру виборців.

Запровадження в Україні державного фінансування політичних партій та роль Центральної виборчої комісії в цьому процесі

Наталія ВАДИМОВА,

*завідувач відділу контролю за використанням коштів
Секретаріату Центральної виборчої комісії*



Тривалий час питання державного фінансування політичних партій в Україні не було врегульовано. Спроби запровадити таке фінансування були в 2003 році відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Ук-

раїні» «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії корупції» (від 8 жовтня 2015 року № 731-VIII) (далі – Закон). Вказаним Законом внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Законів України «Про політичні партії в Україні», «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України».

Прийняття Закону передбачає введення державного фінансування політичних партій, зміну джерел формування коштів політичних партій для забезпечення їх статутної діяльності і коштів виборчих фондів під час підготовки та проведення загальнодержавних виборів, встановлення нових форм і порядку звітності, запровадження механізму внутрішньопартійного фінансового контролю (аудиту) та незалежного фінансового аудиту, посилення контролю за формуванням і використанням коштів політичних партій, посилення відповідальності політичних партій за дотриманням відповідного законодавства тощо.

При цьому прийняття Закону стосується не лише запровадження державного фінансування політичних партій, а й зміни механізму формування та використання коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України, політичних партій та кандидатів у народні депутати України на виборах народних депутатів України; посилення контролю за формуванням і використанням коштів виборчих фондів як політичних партій, так і кандидатів під час загальнодержавних виборів. Зазначеним Законом узгоджено Закони України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України» із Законом України «Про політичні партії в Україні». При цьому можна виділити основні норми законів, за якими були внесені зміни з питань виборчих фондів:

раїні». Однак, після прийняття цього Закону дія відповідних його положень постійно зупинялась, а у 2007 році їх взагалі було виключено із Закону України «Про політичні партії в Україні» та із Закону України «Про вибори народних депутатів України».

Слід зазначити, що в 2006 році Центральною виборчою комісією була прийнята постанова від 4 травня 2006 року № 1215 «Про відшкодування політичним партіям (політичним партіям, що входили до виборчих блоків політичних партій) витрат, пов'язаних з фінансуванням їх передвиборної агітації», на підставі якої політичним партіям (політичним партіям, що входили до виборчих блоків політичних партій), виборчі списки яких отримали три і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, за рахунок коштів Державного бюджету України були відшкодовані витрати, пов'язані з фінансуванням їх передвиборної агітації, у відповідному розмірі.

У 2015 році питання державного фінансування політичних партій та інші питання, пов'язані з діяльністю політичних партій, врегульовано Законом

- джерела формування виборчого фонду (нове-ла – формування за рахунок внесків юридичних осіб);
- обмеження добровільного внеску однієї осо-би до виборчого фонду (станом на сьогодні: для юридичних осіб – 1 102 400 грн, для фізичних осіб – 551 200 грн);

- органи контролю (крім відповідних виборчих комісій; банків, у яких відкрито рахунки виборчих фондів; контроль за дотриманням вимог законів щодо фінансування передвиборної агітації партій та кандидатів буде здійснювати Національне агентство з питань запобігання корупції);

- встановлення порядку надсилання окружни-ми виборчими комісіями до Центральної виборчої комісії і Національного агентства з питань запобі-гання корупції фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів кандидатів у народні депутати України в одномандатних вибор-чих округах;

- встановлення порядку надсилання окружни-ми виборчими комісіями до Центральної виборчої комісії аналізів фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів канди-дів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах;

- оприлюднення фінансових звітів (оприлюд-ненню підлягають не тільки зведені форми звітів, а й розшифровки до них, тобто оприлюдненню під-лягає кожна операція на рахунку виборчого фонду як із надходження, так і із використання коштів).

Слід зазначити, що відповідно до діючого законо-давства, питання фінансування політичних партій та формування коштів відповідних виборчих фон-дів тісно взаємопов'язані. Так, наприклад, одним із джерел формування виборчих фондів політичних партій та кандидатів під час підготовки та прове-дення виборів народних депутатів України є добро-вільні внески осіб, які згідно із Законом України «Про політичні партії в Україні» мають право здійс-нювати внески на підтримку партій. Зазначені внес-ки обмежуються розміром максимального внеску на підтримку партії протягом року, встановленого Законом України «Про політичні партії в Україні».

Центральна виборча комісія є одним із органів контролю за формуванням і використанням коштів виборчих фондів політичних партій і кандидатів під час загальнодержавних виборів, у зв'язку з чим відіграє немаловажну роль у реалізації Закону.

Відповідно до Законів України «Про вибори Президента України» та «Про вибори народних

депутатів України» Центральна виборча комісія здійснює контроль за формуванням і використан-ням коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України, політичних партій на виборах народних депутатів України. Контроль за формуван-ням і використанням коштів виборчих фондів канди-дів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах здійснюють відповідні окружні ви-борчі комісії з виборів народних депутатів України.

З метою приведення у відповідність норматив-но-правових актів, які стосуються виборчих фон-дів, до вимог Закону Центральна виборча комісія:

- по-перше, погодила зміни до порядку від-криття, закриття рахунків виборчих фондів (по-станова Правління НБУ від 14 червня 2016 року № 346 «Про затвердження змін до Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахун-ків у національній та іноземних валютах»);

- по-друге, за погодженням з Національним агентством з питань запобігання корупції (рішен-ня від 2 червня 2016 року № 6) своєю постановою від 10 червня 2016 року № 200 встановила форми фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів політичних партій, канди-дати в народні депутати України від яких зареєст-ровані в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, та кандидатів у народні депу-тати України в одномандатних виборчих округах і затвердила порядок їх складання, надсилання та проведення аналізу;

- по-третє, спільно з Національним банком України та Міністерством інфраструктури України 24 червня 2016 року (постанова Центральної ви-борчої комісії № 237, постанова правління Націо-нального банку України № 350, наказ Міністерства інфраструктури України № 224) внесені зміни до Порядку контролю за надходженням, обліком і вико-ристанням коштів виборчих фондів політичних пар-тій, кандидати у народні депутати України від яких зареєстровані в загальнодержавному багатомандат-ному виборчому окрузі, та кандидатів у народні депу-тати України в одномандатних виборчих округах.

Хочу зазначити, що Центральна виборча комісія має значний досвід у питаннях контролю за форму-ванням і використанням коштів виборчих фондів політичних партій та кандидатів. Такий контроль здійснюється неперервно протягом відповідного виборчого процесу та полягає у контролі за пра-вильним формуванням виборчих фондів і цільо-вим використанням коштів виборчих фондів.

Слід звернути увагу на напрями контролю:

– перевірка дотримання партіями (кандидатами) порядку відкриття рахунків виборчих фондів у частині, що стосується кількості рахунків, строків і місця їх відкриття, призначення розпорядників виборчих фондів;

– перевірка порядку формування виборчого фонду та відповідності його розміру граничному розміру;

– перевірка відповідності розміру внеску однієї особи до виборчого фонду граничному розміру, встановленому законом;

– перевірка цільового використання коштів виборчого фонду;

– вибіркова перевірка наявності договорів про придбання товарів і послуг тощо.

При цьому такий контроль здійснюється на підставі передусім, інформації, отриманої від банків, у яких відкрито рахунки виборчих фондів партій (кандидатів). Однією з переваг Центральної виборчої комісії перед іншими органами контролю є можливість отримувати від банків через систему електронної пошти Національного банку України щоденної інформації про рух коштів на рахунках виборчих фондів партій (кандидатів). Зазначена інформація акумулюється в ІАС «ВИБОРИ», що надає можливість оперативно відреагувати у разі встановлення порушення виборчого законодавства.

Останнім етапом контролю з боку Центральної

виборчої комісії є отримання від розпорядників рахунків виборчих фондів партій (кандидатів) фінансових звітів і проведення їх аналізу, який полягає у встановленні відповідності звітних даних вимогам виборчого закону, своєчасності подання звітів та відповідності звітних даних інформації, отриманій від банків, у яких відкрито рахунки виборчих фондів. У разі виявлення в ході аналізу фінансових звітів ознак порушення вимог законів Центральною виборчою комісією повідомляється про це Національне агентство з питань запобігання корупції та відповідні правоохоронні органи для перевірки і реагування згідно із законом.

Крім того, Центральна виборча комісія на підставі аналізів фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів політичних партій під час підготовки та проведення чергових або позачергових виборів народних депутатів України буде приймати рішення про відшкодування із Державного бюджету України політичній партії витрат, пов'язаних із фінансуванням її передвиборної агітації, або про відмову в такому відшкодуванні. При цьому політична партія має право на відшкодування вказаних витрат, якщо на останніх чергових або позачергових виборах народних депутатів України така партія взяла участь у розподілі депутатських мандатів. Зазначена форма державного фінансування політичних партій буде запроваджена під час наступних чергових або позачергових виборів народних депутатів України.

Закон України «ПРО ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ В УКРАЇНІ»

(Витяг)

...

Стаття 17¹. Форми державного фінансування політичних партій

За рахунок коштів державного бюджету:

- 1) фінансується статутна діяльність політичних партій, не пов'язана з їхньою участю у виборах народних депутатів України, виборах Президента України і місцевих виборах, у тому числі оплата праці працівників статутних органів політичної партії, її місцевих організацій в порядку, передбаченому законодавством;
- 2) відшкодовуються витрати політичних партій, пов'язані з фінансуванням їхньої передвиборної агітації під час чергових та позачергових виборів народних депутатів України.

...

Стаття 18. Органи, що здійснюють державний контроль за діяльністю політичних партій

Державний контроль за діяльністю політичних партій здійснюють:

- 1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, – за додержанням політичною партією вимог Конституції та законів України, а також статуту політичної партії, крім випадків, коли здійснення такого контролю законом віднесено до повноважень інших органів державної влади;
- 2) Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії на відповідних місцевих виборах – за додержанням політичними партіями встановленого порядку участі у виборчому процесі, а також, у межах визначених законом повноважень, за своєчасністю подання до відповідних виборчих комісій проміжних та остаточних фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на виборах, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей;
- 3) Рахункова палата – за цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності;
- 4) Національне агентство з питань запобігання корупції – за додержанням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського та місцевого референдуму, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, повнотою таких звітів, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей.

...

Перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів

Юрій МАЗУР,

*начальник управління організаційно-методичної роботи
Секретаріату Центральної виборчої комісії*



добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII, відповідними положеннями Конституції України та іншими нормативно-правовими актами.

Первинною редакцією частини шостої статті 14 Закону було передбачено, що перші місцеві вибори призначаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Київською, Севастопольською міськими радами, а частиною сьомою статті 15 цього Закону було визначено, що Центральна виборча комісія шляхом прийняття відповідного рішення оголошує про початок виборчого процесу таких виборів.

Відповідно до зазначених приписів частини шостої статті 14 Закону Волинською, Дніпропетровською, Житомирською, Івано-Франківською, Кіровоградською, Одеською, Полтавською, Хмельницькою, Чернівецькою обласними радами в 2015 році на підставі рішень сільських, селищних, міських рад про добровільне об'єднання територіальних громад було прийнято рішення про добровільне об'єднання територіальних громад та призначено

перші вибори депутатів 74 сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів.

Центральна виборча комісія на підставі рішень відповідних обласних рад постановою від 28 серпня 2015 року № 193 «Про початок виборчого процесу перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року» оголосила про початок виборчого процесу перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року у зазначених 74 об'єднаних територіальних громадах.

Водночас Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 4 вересня 2015 року № 676-VIII, який набув чинності з дня його опублікування, а саме – 5 вересня 2015 року, було внесено, зокрема, зміни до частини шостої статті 14 Закону, а також до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Цими змінами питання щодо призначення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів було віднесено законодавцем до повноважень Центральної виборчої комісії.

З урахуванням зазначених змін стаття 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачає, що схвалені сільськими, селищними, міськими радами проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад у п'ятиденний строк подаються Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній державній адміністрації для надання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України (частина третя статті 7 зазначеного Закону).

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація протягом 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад готує відповідний висновок, що затверджується постановою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядженням голови обласної державної адміністрації (частина четверта статті 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»).

Згідно з частиною восьмою статті 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна державна адміністрація протягом 10 робочих днів з дня отримання рішень про добровільне об'єднання територіальних громад у разі їх відповідності висновку, передбаченому частиною четвертою вказаної статті, звертається до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому законом порядку.

Варто зазначити, що пунктом 2 розділу II Закону України від 4 вересня 2015 року № 676-VIII було встановлено, що Центральна виборча комісія може призначити перші місцеві вибори депутатів сільських, селищних, міських рад та відповідних сільських, селищних, міських голів на 25 жовтня 2015 року.

Враховуючи названі положення Закону України від 4 вересня 2015 року № 676-VIII, Центральна виборча комісія за відповідними зверненнями Вінницької, Дніпропетровської, Донецької, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Івано-Франківської, Київської, Луганської, Львівської, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Тернопільської, Херсонської, Хмельницької, Черкаської, Чернігівської обласних державних адміністрацій постановою від 7 вересня 2015 року № 232 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року» призначила та оголосила з 8 вересня 2015 року початок виборчого процесу перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад та відповідних сільських, селищних, міських голів у 85 об'єднаних територіальних громадах, утворених на території названих областей.

Особливістю цих перших місцевих виборів було те, що їх було призначено на третій день виборчого процесу чергових виборів депутатів місцевих рад та

сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року, оголошеного з 5 вересня 2015 року згідно з постановою Центральної виборчої комісії 29 серпня 2015 року № 209 «Про початок виборчого процесу чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року».

З метою впорядкування процедури призначення перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах за результатами розгляду звернень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних державних адміністрацій щодо призначення таких виборів Центральна виборча комісія постановою від 12 лютого 2016 року № 32 затвердила Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів (далі – Порядок) (із змінами), а також встановила форму такого звернення.

Пунктом 3 Порядку передбачено відомості, які повинно містити відповідне звернення, зокрема обласних державних адміністрацій, щодо призначення перших місцевих виборів, а пунктом 5 Порядку – перелік документів, оригінали або засвідчені копії яких додаються до звернення.

Загалом у 2015 та 2016 роках обласними радами та Центральною виборчою комісією призначено перші місцеві вибори у 368 об'єднаних територіальних громадах, а Комісією також оголошено виборчий процес таких виборів. До складу цих об'єднаних територіальних громад увійшли 1569 сільських, 128 селищних та 50 міських територіальних громад з відповідною кількістю місцевих рад та територією 4443 сіл і селищ, 129 селищ міського типу і 50 міст районного значення. Відповідну інформацію наведено у *таблицях 1–3*.

Центральною виборчою комісією було здійснено низку організаційно-правових заходів, спрямованих на забезпечення належної організації підготовки та проведення відповідних перших місцевих виборів. Зокрема, на виконання приписів Закону постановами Комісії було визначено розміри грошової застави та встановлено кількість територіальних і одномандатних виборчих округів, що утворюються територіальними виборчими комісіями, на відповідних перших місцевих виборах.

Також відповідними постановами Комісії було затверджено календарні плани основних організаційних заходів з підготовки та проведення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповід-

них сільських, селищних, міських голів, які розміщено на офіційному веб-сайті Комісії.

Крім того, питання забезпечення належної організації підготовки та проведення перших місцевих виборів перебуває на постійному контролі Центральної виборчої комісії.

Варто зазначити, що загалом перші місцеві вибори відбуваються на належному організаційному рівні.

Важливою складовою питання щодо призначення та проведення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів є вирішення питання щодо належного фінансування таких виборів.

Частиною першою статті 68 Закону передбачено, що витрати на підготовку і проведення позачергових та перших виборів депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів здійснюються за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України.

Відтак засадничою передумовою підготовки проведення перших місцевих виборів є наявність відповідного фінансування, передбаченого в Державному бюджеті України.

Також слід зазначити, що за змістом пунктів 1, 8 указанного Порядку Центральна виборча комісія призначає перші місцеві вибори за зверненнями, які відповідають вимогам Конституції України, законів України, а також зазначеного Порядку за наявності відповідних бюджетних призначень для організації підготовки та проведення місцевих виборів.

Відповідно до частини четвертої статті 69 Закону Центральна виборча комісія здійснює розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підготовку та проведення позачергових та перших місцевих виборів за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, на підставі прийнятих Верховною Радою України постанов про призначення позачергових місцевих виборів, а також прийнятих у встановленому порядку рішень про призначення перших місцевих виборів.

Загалом у поточному 2016 році Центральної виборчої комісії на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, у тому числі і перших місцевих виборів, відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік», розпоряджень Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2016 року № 644-р

«Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Центральної виборчої комісії у 2016 році», від 22 вересня 2016 року № 696-р «Деякі питання забезпечення фінансування проведення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад та сільських, селищних, міських голів об'єднаних територіальних громад» та від 3 жовтня 2016 року № 707-р «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Центральної виборчої комісії на 2016 рік» із державного бюджету виділено 53 104,9 тис. гривень.

Це дало змогу Центральної виборчої комісії прийняти рішення щодо призначення у 2016 році 209 перших виборів депутатів сільських, селищних та міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів, тобто усіх перших місцевих виборів за зверненнями обласних державних адміністрацій, які відповідали вимогам Конституції України, законів України, а також Порядку, на організацію підготовки і проведення яких спрямовано 41 612,3 тис. гривень, або 78,4% усіх коштів, передбачених на проведення місцевих виборів.

Упродовж 2015–2016 років (не враховуючи грудня 2016 року) усього було організовано та проведено перші вибори у 184 об'єднаних територіальних громадах у 24 областях України, а саме: перші вибори депутатів 104 сільських, 54 селищних та 26 міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів.

На відповідних перших місцевих виборах обиралися 4196 депутатів сільських, селищних, міських рад, у тому числі 744 депутати міських рад, 1340 депутатів селищних рад та 2112 депутатів сільських рад, а також 184 сільських, селищних, міських голів, із них 104 сільських, 54 селищних та 26 міських голів.

Ще у 184 об'єднаних територіальних громадах, у тому числі у 24 міських, 59 селищних та 101 сільській об'єднаних територіальних громадах перші місцеві вибори проводилися 11 і 18 грудня 2016 року.

Разом із тим, Центральною виборчою комісією встановлено відсутність правових підстав для призначення та оголошення виборчого процесу перших місцевих виборів у 37 об'єднаних територіальних громадах, у тому числі у 33 громадах – у зв'язку з об'єднанням громад суміжних районів (суміжного району та міста обласного значення) без внесення змін до меж відповідних адміністративно-територіальних одиниць (щодо Гостомельської селищної об'єднаної територіальної громади (Київська область) прийма-

лися чотири постанови Комісії, щодо Нетішинської міської (Хмельницька область), Помічнлянської міської (Кіровоградська область), Воутитцької сільської (Львівська область), Зорівської сільської (Черкаська область) та Росошанської сільської (Вінницька область) об'єднаних територіальних громад – по дві постанови Комісії), у 3 громадах – у зв'язку з призначенням позачергових виборів сільського голови у громаді, що увійшла до складу об'єднаної територіальної громади (Олешанська сільська об'єднана територіальна громада (Івано-Франківська область), Бокіймівська сільська об'єднана територіальна громада (Рівненська область), Ротмістрівська сільська об'єднана територіальна громада (Черкаська область), та в 1 громаді – у зв'язку з невключенням до об'єднаної територіальної громади окремих адміністративно-територіальних одиниць відповідних місцевих рад, що прийняли рішення про об'єднання в таку громаду (Очеретинська селищна об'єднана територіальна громада (Донецька область). Перелік постанов Центральної виборчої комісії з цих питань зазначено у *таблиці 4*.

Приймаючи постанови про відсутність правових підстав для призначення перших місцевих виборів у відповідній об'єднаній територіальній громаді, яка була утворена територіальними громадами, розташованими на території суміжних районів або району та міста обласного значення, Центральна виборча комісія виходила з такого.

Згідно з пунктом 13 частини першої статті 92 Конституції України територіальний устрій України визначається виключно законами України, що є однією з важливих гарантій єдності і цілісності державної території України (частина третя статті 2 Конституції України).

При цьому 33 об'єднані територіальні громади були утворені територіальними громадами, розташованими на території суміжних адміністративно-територіальних одиниць (суміжних районів або району та міста обласного значення), що унеможливило без вирішення питання щодо зміни меж відповідних районів або району та міста обласного значення віднесення утвореної об'єднаної територіальної громади та території відповідної місцевої ради, депутати якої мали обиратися на перших місцевих виборах, до території відповідних району чи міста.

Водночас відповідно до пункту 29 частини першої статті 85 Конституції України вирішення питання щодо утворення і ліквідації районів, вста-

новлення і зміни меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування та перейменування населених пунктів і районів належить до повноважень Верховної Ради України. Також частиною першою статті 174 Земельного кодексу України визначено, що рішення про встановлення і зміну меж районів і міст приймається Верховною Радою України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад.

Частиною другою статті 8 Основного Закону України передбачено, що Конституція України має найвищу юридичну силу, а згідно з частиною третьою цієї статті її норми є нормами прямої дії.

За правовою позицією, висловленою Конституційним Судом України у Рішенні від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) та підтвердженою в Рішенні Конституційного Суду України від 25 червня 2008 року № 12-рп/2008 (справа про перебування народного депутата України в депутатській фракції), норми Конституції України є нормами прямої дії. Вони застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти.

З огляду на це, Центральна виборча комісія наголошувала, що виключення із Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» положення частини дев'ятої статті 7, яке визначало необхідність попереднього внесення Верховною Радою України змін до меж суміжних адміністративно-територіальних одиниць у разі, якщо передбачалося входження до складу об'єднаної територіальної громади територіальних громад, розташованих на території таких адміністративно-територіальних одиниць, не може бути підставою для незастосування норм Конституції України, що визначають повноваження Верховної Ради України у цій сфері, які є нормами прямої дії та обов'язкові для застосування.

Відтак, враховуючи зазначені норми Конституції України та Земельного кодексу України, Комісія зазначала, що необхідною передумовою призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів і оголошення виборчого процесу таких місцевих виборів у разі входження територіальної громади, розташованої на території суміжного, у тому числі суміжного з містом обласного значення, району до

складу об'єднаної територіальної громади, адміністративний центр якої знаходиться в межах іншого району або міста обласного значення, є внесення змін до меж відповідних суміжних районів або суміжних району та міста обласного значення.

За таких обставин у разі неприйняття Верховною Радою України рішення про зміну меж суміжних районів або суміжних району та міста обласного значення для вирішення Центральною виборчою комісією питання про призначення перших місцевих виборів у такій об'єднаній територіальній громаді виникла б необхідність її віднесення самою Комісією до території одного з районів чи району або міста обласного значення.

Водночас прийняття Комісією рішення щодо віднесення об'єднаної територіальної громади до території району чи міста обласного значення суперечило б частині другій статті 19 Конституції України, оскільки фактично призвело би до зміни меж відповідних районів або району та міста обласного значення, що Основним Законом України належить до виключної компетенції Верховної Ради України.

У зв'язку з наведеними обставинами у кожному із 33 випадків утворення об'єднаних територіальних громад на територіях суміжних адміністративно-територіальних одиниць Центральна виборча комісія доходила висновку щодо невідповідності звернення відповідної обласної державної адміністрації вимогам Конституції України, законів України, а після затвердження Порядку – також його вимогам, а відтак встановлювала відсутність правових підстав для призначення і оголошення виборчого процесу відповідних перших місцевих виборів.

Таким чином, правова позиція Комісії з цього питання є однозначною і достатньо аргументованою. До того ж відповідна позиція щодо жодного із прийнятих Комісією рішень на даний час не спростована в судовому порядку.

Слід зазначити, що в практиці роботи Центральної виборчої комісії щодо призначення перших виборів депутатів місцевих рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів мали місце випадки, коли після надходження до Комісії звернень обласних державних адміністрацій з проханням призначити в установленому законом порядку перші місцеві вибори або вже після призначення Комісією таких виборів надходили листи щодо призупинення розгляду звернення відповідної обласної державної адміністрації або скасування рішення Комісії про при-

значення перших місцевих виборів та припинення (зупинення) відповідного виборчого процесу через недотримання, на думку заявників, вимог законодавства України під час добровільного об'єднання територіальних громад або внаслідок скасування рішення про добровільне об'єднання територіальних громад органом місцевого самоврядування, який прийняв таке рішення, чи судом.

Так, відповідні звернення надходили до Центральної виборчої комісії з Донецької області (щодо Черкаської селищної об'єднаної територіальної громади Слов'янського району Донецької області, перші вибори в якій призначені на 25 жовтня 2015 року згідно з постановою Комісії від 7 вересня 2015 року № 232), Житомирської області (щодо Коростишівської міської об'єднаної територіальної громади Коростишівського району Житомирської області, перші вибори в якій призначені на 18 грудня 2016 року згідно з постановою Комісії від 7 жовтня 2016 року № 437), Закарпатської області (щодо Полянської сільської об'єднаної територіальної громади Свалявського району Закарпатської області, перші вибори в якій призначені на 18 грудня 2016 року згідно з постановою Комісії від 7 жовтня 2016 року № 437), Івано-Франківської області (щодо Білоберізької сільської об'єднаної територіальної громади Верховинського району Івано-Франківської області, перші вибори в якій призначені на 27 березня 2016 року згідно з постановою Комісії від 25 грудня 2015 року № 619), Кіровоградської області (щодо Великоандрусівської сільської об'єднаної територіальної громади Світловодського району Кіровоградської області, перші вибори в якій призначені на 18 грудня 2016 року згідно з постановою Комісії від 7 жовтня 2016 року № 437), Львівської області (щодо Ходорівської міської об'єднаної територіальної громади Жидачівського району Львівської області, перші вибори в якій призначені на 27 березня 2016 року згідно з постановою Комісії від 25 грудня 2015 року № 619), Рівненської області (щодо Мирогощанської сільської об'єднаної територіальної громади Дубенського району Рівненської області, перші вибори в якій призначені на 28 серпня 2016 року згідно з постановою Комісії від 17 червня 2016 року № 217), Тернопільської області (щодо Товстенської селищної об'єднаної територіальної громади, утвореної на території Заліщицького та Чортківського районів Тернопільської області, в якій постановою Комісії від 7 жовтня 2016 року № 428 встановлена відсут-

ність правових підстав для призначення перших виборів депутатів Товстенської селищної ради та відповідного селищного голови).

Ілюстративним прикладом об'єднаної територіальної громади, щодо якої виникла подібна ситуація, може слугувати Білоберізька сільська об'єднана територіальна громада Верховинського району Івано-Франківської області.

Так, постановою Центральної виборчої комісії від 25 грудня 2015 року № 619 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів 27 березня 2016 року» було призначено на неділю, 27 березня 2016 року, перші вибори депутатів місцевих рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів, у тому числі депутатів Білоберізької сільської ради Верховинського району Івано-Франківської області та Білоберізького сільського голови, а також з 6 лютого 2016 року оголошено початок виборчого процесу зазначених виборів.

Водночас до Центральної виборчої комісії 24 лютого 2016 року надійшло звернення Івано-Франківської обласної державної адміністрації разом із доданими до нього копіями рішень Устеріківської сільської ради Верховинського району Івано-Франківської області від 29 січня 2016 року № 25 «Про громадські слухання» та від 12 лютого 2016 року № 33 «Про розгляд звернення щодо призупинення виборчого процесу», відповідно до яких указана сільська рада вирішила, зокрема, «призупинити об'єднавчий процес по утворенню Білоберізької об'єднаної територіальної громади», «звернутися до Івано-Франківської обласної державної адміністрації з клопотанням про зупинення виборчого процесу на території Білоберізької ОТГ шляхом звернення до ЦВК до отримання узгодженої спільної позиції всіх учасників об'єднання».

Крім того, 26 лютого 2016 року до Комісії надійшло звернення громадян Цісарук Ю.М. та Бруч В.І., в якому містилася інформація про можливі порушення порядку добровільного об'єднання територіальних громад, визначеного розділом II Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», та незаконність прийняття Устеріківською сільською радою Верховинського району Івано-Франківської області рішення від 24 червня 2015 року № 358 щодо надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад.

Центральна виборча комісія постановою від

29 лютого 2016 року № 63 надіслала указані звернення Івано-Франківської обласної державної адміністрації та громадян Цісарук Ю.М. і Бруч В.І. Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України для розгляду у межах компетенції, а звернення Цісарук Ю.М. і Бруч В.І. – також Головному управлінню Національної поліції в Івано-Франківській області для проведення перевірки викладених у них обставин.

Через відмову членів територіальної громади села Устеріки від участі в роботі дільничної виборчої комісії виборчої дільниці № 260072, утвореної на постійній основі в селі Устеріки, відповідною сільською виборчою комісією дільнична виборча комісія цієї виборчої дільниці не була утворена, у зв'язку з чим вибори депутатів Білоберізької сільської ради у 4 одномандатних виборчих округах, утворених у межах вказаного села, а також голосування з виборів Білоберізького сільського голови на цій дільниці не були організовані та проведені.

Згодом Білоберізька сільська виборча комісія Верховинського району Івано-Франківської області постановами відповідно від 27 березня 2016 року № 1 та № 2 встановила факт непроведення голосування на виборчій дільниці № 260072 з перших виборів Білоберізького сільського голови та неможливості встановлення підсумків голосування та результатів перших виборів депутатів Білоберізької сільської ради в одномандатних виборчих округах №№ 11–14 у зв'язку з рішенням Устеріківської сільської ради від 28 лютого 2016 року № 45 «Про скасування рішення сесії Устеріківської сільської ради від 24 червня 2015 року № 358 «Про об'єднання села Устеріки в Білоберізьку об'єднану територіальну громаду» та № 46 «Про звернення до Центральної виборчої комісії з клопотанням про скасування проведення виборів у селі Устеріки 27 березня 2016 року».

Склалася ситуація «такого собі бойкотування» однією із територіальних громад, яка увійшла до складу добровільного об'єднання, на своїй території перших виборів депутатів сільської ради та сільського голови, що поставило під сумнів питання існування не лише одного із населених пунктів у складі відповідного добровільного об'єднання, а й загалом усього об'єднання.

На наш погляд, зазначеної ситуації можливо

було б уникнути в разі законодавчого врегулювання порядку виходу територіальних громад села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, зі складу об'єднаної територіальної громади, право на яке закріплено в частині третій статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

З огляду на те, що реформа децентралізації влади в Україні триває та створюються нові об'єднані територіальні громади, до Центральної виборчої комісії продовжують надходити звернення обласних державних адміністрацій щодо призначення перших місцевих виборів у цих громадах. Так, станом на 23 листопада 2016 року на розгляді в Комісії знаходяться звернення Волинської, Закарпатської, Запорізької, Одеської, Полтавської, Черкаської та Чернігівської обласних державних адміністрацій про призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад та відповідних сільських, селищних, міських голів ще у 18 об'єднаних територіальних громадах, у тому числі в 11 сільських, 3 селищних та 4 міських.

Крім того, для здійснення розрахунків обсягу видатків, необхідних для належного фінансового забезпечення організації підготовки та проведення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів у 2017 році, що передбачаються бюджетною програмою «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», обласні державні адміністрації за зверненням Центральної виборчої комісії надали переліки об'єднаних територіальних громад, які планується утворити у відповідних регіонах України у 2017 році.

Як вбачається з отриманої інформації станом на 10 листопада 2016 року, у 2017 році у 24 регіонах України усього планується утворити 550 об'єднаних територіальних громад, у тому числі 204 сільських, 193 селищних та 153 міських. При цьому, 85 об'єднаних територіальних громад, у тому числі 16 сільських, 16 селищних та 53 міських, заплановано утворити в межах суміжних адміністративно-територіальних одиниць – районів або районів та міст обласного значення. Відомості про кількість об'єднаних територіальних громад, які за інформацією обласних державних адміністрацій заплановано утворити в 2017 році, наведено у *таблиці 5*.

За попередніми розрахунками Комісії для фінансового забезпечення проведення перших місцевих

виборів у цих об'єднаних територіальних громадах, ураховуючи заплановане в проекті Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» збільшення розміру мінімальної заробітної плати з 1 600 до 3 200 грн, необхідно 364 633,5 тис. грн.

Для отримання відповідних бюджетних призначень Центральна виборча комісія 10 листопада 2016 року прийняла постанову № 481 «Про звернення до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України щодо збільшення видатків Державного бюджету України на 2017 рік за бюджетною програмою 6741020 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», у якій звернулася до парламенту та уряду України щодо збільшення в проекті Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» видатків за відповідною бюджетною програмою.

Таким чином, у разі якщо інформація, отримана Центральною виборчою комісією від обласних державних адміністрацій щодо запланованого у 2017 році утворення в регіонах України об'єднаних територіальних громад стане реальністю, то наступного року в порівнянні з 2015–2016 роками матиме місце суттєве збільшення кількості утворених об'єднаних територіальних громад, а отже і перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад та відповідних сільських, селищних, міських голів, які призначатимуться Центральною виборчою комісією в об'єднаних територіальних громадах та оголошуватиметься Комісією виборчий процес таких виборів. Необхідною передумовою прийняття Центральною виборчою комісією таких рішень безперечно мають стати звернення обласних державних адміністрацій до Комісії щодо призначення відповідних виборів, які відповідатимуть вимогам Конституції України, законів України, а також вищеназаному Порядку, та позитивне вирішення питання фінансування організації підготовки та проведення таких виборів.

За відповідних умов рішення Центральної виборчої комісії про призначення та оголошення виборчого процесу перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів слугуватимуть підставою для здійснення Комісією також усіх необхідних організаційно-правових заходів, спрямованих на забезпечення належної організації підготовки та проведення перших місцевих виборів.

ВІДОМОСТІ
щодо призначення та оголошення виборчого процесу перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів упродовж 2015–2016 років згідно з відповідними постановами Центральної виборчої комісії в розрізі регіонів України

№ з/п	Дата, номер та назва постанови Комісії	Найменування регіону	Кількість об'єднаних територіальних громад, які включені до постанови Центральної виборчої комісії			
			з них:			усього
			сільські	селищні	міські	
1	від 28 серпня 2015 року № 193 «Про початок виборчого процесу перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року»	Волинська область	3	1	1	5
		Дніпропетровська область	7	3	0	10
		Житомирська область	4	4	0	8
		Івано-Франківська область	0	1	0	1
		Кіровоградська область	0	0	2	2
		Одеська область	4	1	2	7
		Полтавська область	7	1	2	10
		Хмельницька область	9	9	3	21
	Чернівецька область	8	1	1	10	
Разом:			42	21	11	74
2	від 7 вересня 2015 року № 232 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року»	Вінницька область	1	0	1	2
		Дніпропетровська область	3	0	2	5
		Донецька область	1	1	1	3
		Житомирська область	1	0	0	1
		Закарпатська область	1	0	1	2
		Запорізька область	4	2	0	6
		Івано-Франківська область	2	0	0	2
		Київська область	0	1	0	1
		Луганська область	0	2	0	2
		Львівська область	11	3	1	15
		Миколаївська область	1	0	0	1
		Одеська область	1	0	0	1
		Полтавська область	1	1	0	2
		Рівненська область	4	1	0	5
		Сумська область	1	0	0	1
		Тернопільська область	13	9	4	26
		Херсонська область	1	0	0	1
Хмельницька область	0	1	0	1		
Черкаська область	2	1	0	3		
Чернігівська область	3	2	0	5		
Разом:			51	24	10	85

№ з/п	Дата, номер та назва постанови Комісії	Найменування регіону	Кількість об'єднаних територіальних громад, які включені до постанови Центральної виборчої комісії			
			з них:			усього
			сільські	селищні	міські	
3	від 25 грудня 2015 року № 619 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів 27 березня 2016 року»	Волинська область	0	1	0	1
		Дніпропетровська область	1	0	0	1
		Житомирська область	0	1	0	1
		Івано-Франківська область	1	0	0	1
		Кіровоградська область	0	0	1	1
		Львівська область	0	0	1	1
		Полтавська область	1	1	0	2
		Рівненська область	0	0	1	1
		Харківська область	0	1	0	1
Разом:			3	4	3	10
4	від 12 лютого 2016 року № 31 «Про перші вибори депутатів сільських та селищної рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських та селищного голів 24 квітня 2016 року»	Київська область	0	1	0	1
		Рівненська область	2	0	0	2
Разом:			2	1	0	3
5	від 20 травня 2016 року № 124 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних та міської рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних та міського голів 31 липня 2016 року»	Рівненська область	2	1	0	3
		Харківська область	0	1	1	2
Разом:			2	2	1	5
6	від 17 червня 2016 року № 217 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних та міської рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних та міського голів 28 серпня 2016 року»	Вінницька область	0	1	1	2
		Волинська область	0	1	0	1
		Запорізька область	1	0	0	1
		Рівненська область	3	0	0	3
Разом:			4	2	1	7
7	від 23 вересня 2016 року № 396 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 11 грудня 2016 року»	Вінницька область	5	2	0	7
		Волинська область	5	0	0	5
		Дніпропетровська область	0	3	0	3
		Запорізька область	5	0	0	5
		Миколаївська область	4	1	0	5
		Одеська область	0	1	0	1
		Полтавська область	1	0	0	1

№ з/п	Дата, номер та назва постанови Комісії	Найменування регіону	Кількість об'єднаних територіальних громад, які включені до постанови Центральної виборчої комісії			
			з них:			усього
			сільські	селищні	міські	
		Рівненська область	1	0	0	1
		Тернопільська область	0	0	1	1
		Харківська область	0	1	0	1
		Херсонська область	2	2	0	4
		Чернівецька область	1	1	0	2
		Чернігівська область	1	2	2	5
Разом:			25	13	3	41
8	від 7 жовтня 2016 року № 437 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 18 грудня 2016 року»	Вінницька область	3	4	3	10
		Волинська область	2	1	0	3
		Дніпропетровська область	7	8	0	15
		Донецька область	1	0	2	3
		Житомирська область	11	8	3	22
		Закарпатська область	1	0	0	1
		Запорізька область	2	1	1	4
		Івано-Франківська область	5	1	1	7
		Кіровоградська область	2	0	0	2
		Луганська область	1	0	0	1
		Львівська область	3	1	2	6
		Миколаївська область	9	4	1	14
		Одеська область	1	1	0	2
		Полтавська область	2	1	0	3
		Рівненська область	2	1	0	3
		Сумська область	7	6	1	14
		Тернопільська область	6	3	0	9
		Херсонська область	5	2	0	7
		Хмельницька область	3	1	0	4
		Черкаська область	1	1	1	3
Чернівецька область	1	0	3	4		
Чернігівська область	1	2	3	6		
Разом:			76	46	21	143
Усього:			205	113	50	368

УЗАГАЛЬНЕНІ ВІДОМОСТІ

щодо призначення та оголошення виборчого процесу перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів упродовж 2015–2016 років у розрізі регіонів України

№ з/п	Найменування регіону	Кількість об'єднаних територіальних громад, у яких призначено та оголошено виборчий процес перших місцевих виборів			
		з них			загальна кількість
		сільські	селищні	міські	
1	Вінницька область	9	7	5	21
2	Волинська область	10	4	1	15
3	Дніпропетровська область	18	14	2	34
4	Донецька область	2	1	3	6
5	Житомирська область	16	13	3	32
6	Закарпатська область	2	0	1	3
7	Запорізька область	12	3	1	16
8	Івано-Франківська область	8	2	1	11
9	Київська область	0	2	0	2
10	Кіровоградська область	2	0	3	5
11	Луганська область	1	2	0	3
12	Львівська область	14	4	4	22
13	Миколаївська область	14	5	1	20
14	Одеська область	6	3	2	11
15	Полтавська область	12	4	2	18
16	Рівненська область	14	3	1	18
17	Сумська область	8	6	1	15
18	Тернопільська область	19	12	5	36
19	Харківська область	0	3	1	4
20	Херсонська область	8	4	0	12
21	Хмельницька область	12	11	3	26
22	Черкаська область	3	2	1	6
23	Чернівецька область	10	2	4	16
24	Чернігівська область	5	6	5	16
Разом:		205	113	50	368

ВІДОМОСТІ

про кількість сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад територіальних громад, які упродовж 2015–2016 років увійшли до об'єднаних територіальних громад, у яких призначено та оголошено виборчий процес перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад та відповідних сільських, селищних, міських голів, та кількість населених пунктів, включених до об'єднаних територіальних громад, у розрізі регіонів України

№ з/п	Найменування регіону	Кількість об'єднаних територіальних громад, у яких призначено та оголошено виборчий процес перших місцевих виборів	Відомості про кількість сільських, селищних, міських (міст районного значення, крім міст, що входять до складу іншого міста) рад міст на 17 липня 2015 року			Відомості про кількість сіл, селищ та міст районного значення (крім міст, що входять до складу іншого міста) станом на 17 липня 2015 року			Відомості про кількість сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад територіальних громад, що увійшли до об'єднаних територіальних громад									
			загальна кількість			загальна кількість			загальна кількість									
			з них:	з них:	з них:	з них:	з них:	з них:	з них:	з них:	з них:							
сільських	селищних	міських	сіл та селищ	селищ міського типу	міст	сільських	селищних	міських	сіл та селищ	селищ міського типу	міст							
1	Вінницька область	21	661	28	12	701	1457	29	12	1498	55	7	5	67	132	7	5	144
2	Волинська область	15	379	22	7	408	1054	22	7	1083	54	5	1	60	160	5	1	166
3	Дніпропетровська область	34	288	40	7	335	1435	46	7	1488	78	14	2	94	403	14	2	419
4	Донецька область	6	253	81	24	358	1118	131	24	1273	33	6	3	42	129	6	3	138
5	Житомирська область	32	579	40	7	626	1613	43	7	1663	189	19	3	211	542	20	3	565
6	Закарпатська область	3	307	19	6	332	578	19	6	603	8	0	1	9	19	0	1	20
7	Запорізька область	16	263	22	9	294	914	22	9	945	46	3	1	50	138	3	1	142
8	Івано-Франківська область	11	477	24	9	510	765	24	9	798	57	2	1	60	86	2	1	89
9	Київська область	2	605	30	12	647	1126	30	13	1169	4	2	0	6	7	2	0	9
10	Кіровоградська область	5	376	27	8	411	991	27	8	1026	13	0	3	16	48	0	3	51
11	Луганська область	3	206	89	23	318	780	109	23	912	11	2	0	13	36	2	0	38
12	Львівська область	22	633	34	35	702	1850	34	35	1919	78	4	4	86	253	4	4	261

№ з/п	Найменування регіону	Кількість об'єднаних територіальних громад, у яких призначено та оголошено виборчий процес перших місцевих виборів	Відомості про кількість сільських, селищних, міських (міст районного значення, крім міст, що входять до складу іншого міста) рад станом на 17 липня 2015 року				Відомості про кількість сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад територіальних громад, що увійшли до об'єднаних територіальних громад				Відомості про кількість сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад територіальних громад, що увійшли до об'єднаних територіальних громад							
			з них: сільських	селищних	міських	загальна кількість	з них: сільських	селищних	міських	загальна кількість	з них: сільських	селищних	міських	загальна кількість				
13	Миколаївська область	20	287	17	4	308	885	17	4	906	65	6	1	72	188	6	1	195
14	Одеська область	11	439	32	12	483	1124	33	12	1169	45	3	2	50	139	3	2	144
15	Полтавська область	18	467	21	9	497	1805	21	9	1835	62	4	2	68	260	4	2	266
16	Рівненська область	18	338	16	7	361	999	16	7	1022	63	3	1	67	226	3	1	230
17	Сумська область	15	384	20	8	412	1458	20	8	1486	67	6	1	74	248	6	1	255
18	Тернопільська область	36	580	17	14	611	1022	17	14	1053	189	12	5	206	328	12	5	345
19	Харківська область	4	381	60	10	451	1678	61	10	1749	11	4	1	16	46	4	1	51
20	Херсонська область	12	259	30	5	294	658	31	5	694	39	4	0	43	95	4	0	99
21	Хмельницька область	26	568	24	7	599	1414	24	7	1445	235	11	3	249	555	11	3	569
22	Черкаська область	6	525	15	10	550	824	15	10	849	20	3	1	24	41	3	1	45
23	Чернівецька область	16	252	8	9	269	398	8	9	415	50	2	4	56	75	2	4	81
24	Чернігівська область	16	525	28	12	565	1466	29	12	1507	97	6	5	108	289	6	5	300
Разом:		368	10032	744	266	11042	27412	828	267	28507	1569	128	50	1747	4443	129	50	4622

ПЕРЕЛІК

постанов Центральної виборчої комісії щодо відсутності правових підстав для призначення Комісією перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів та оголошення виборчого процесу таких виборів*

№ з/п	Дата, номер та назва постанови Комісії	Найменування об'єднаної територіальної громади/найменування місцевих рад територіальних громад, що увійшли до об'єднаної територіальної громади	Найменування суміжних адміністративно-територіальних одиниць (районів, міст обласного значення), на території яких утворено об'єднану територіальну громаду
1	від 28 серпня 2015 року № 191 «Про відсутність правових підстав для оголошення Центральною виборчою комісією початку виборчого процесу перших виборів депутатів Гостомельської селищної та Бучанської міської рад об'єднаних територіальних громад, Гостомельського селищного та Бучанського міського голів»	<p>Гостомельська селищна об'єднана територіальна громада/Гостомельська селищна рада (селище Гостомель) місто Ірпінь, Горенська сільська рада (села Горенка, Моцун) Києво-Святошинського району, Озерська сільська рада (село Озера) Бородянського району</p> <p>Бучанська міська об'єднана територіальна громада/Бучанська міська рада (місто Буча), Блиставицька сільська рада (село Блиставиця), Луб'янська сільська рада (село Луб'янка) Бородянського району, Гаврилівська сільська рада (села Гаврилівка, Тарасівщина), Синяківська сільська рада (села Синяк, Вороньківка, Раківка, Червоне) Вишгородського району</p>	<p>місто обласного значення Ірпінь, Києво-Святошинський та Бородянський райони Київської області</p> <p>місто обласного значення Буча, Бородянський та Вишгородський райони Київської області</p>
2	від 28 серпня 2015 року № 192 «Про відсутність правових підстав для оголошення Центральною виборчою комісією початку виборчого процесу перших виборів депутатів Нетішинської та Славутської міських рад об'єднаних територіальних громад і Нетішинського, Славутського міських голів»	<p>Нетішинська міська об'єднана територіальна громада/Нетішинська міська рада (місто Нетішин), Головлівська сільська рада (села Головлі, Нижні Головлі), Лисиченська сільська рада (села Лисиче, Дідова Гора, Потереба), Полянська сільська рада (села Полян, Колом'є, Комарівка, Хоровиця – не включено до складу об'єднаної територіальної громади), Старокривинська сільська рада (села Старий Кривин, Новий Кривин) Славутського району, Білотинська сільська рада (села Білотин, Комини, Півнева Гора) Ізяславського району</p> <p>Славутська міська об'єднана територіальна громада/Славутська міська рада (місто Славута), Бачманівська сільська рада (село Бачманівка), Варварівська сільська рада (села Варварівка, Голики), Волицька сільська рада (села Волиця, Губельці), Жуківська сільська рада (село Жуків), Іванівська сільська рада (села Іванівка, Пузирки), Марахівська сільська рада (село Марахівка), Миньковецька сільська рада (села Миньківці, Романіни, Шевченко), Ногачівська сільська рада (села Ногачівка, Дятлівка – не включено до складу об'єднаної територіальної громади), Полянська сільська рада (села Хоровиця, Полян, Колом'є, Комарівка – не включено до складу об'єднаної територіальної громади), Хоровецька сільська рада (села Хоровець, Гута, Пашуки), Цвітоська сільська рада (села Цвітоха, Кам'янка, Ташки) Славутського району</p>	<p>місто обласного значення Нетішин, Славутський та Ізяславський райони Хмельницької області</p> <p>місто обласного значення Славута та Славутський район Хмельницької області</p>

№ з/п	Дата, номер та назва постанови Комісії	Найменування об'єднаної територіальної громади/ найменування місцевих рад територіальних громад, що увійшли до об'єднаної територіальної громади	Найменування суміжних адміністративно-територіальних одиниць (районів, міст обласного значення), на території яких утворено об'єднану територіальну громаду
3	від 12 лютого 2016 року № 25 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Артемівської міської ради об'єднаної територіальної громади та Артемівського міського голови (Донецька область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Артемівська міська об'єднана територіальна громада/Артемівська міська рада (місто Артемівськ, смт Красна Гора), Красненська сільська рада (села Красне, Андріївка, Берхівка, Кліщіївка, селище Артемівське), Опитненська сільська рада (селища Опитне, Зеленопілля, Ягідне, село Іванград), Зайцівська сільська рада (села Зайцеве, Вершина, Весела Долина), Покровська сільська рада (села Покровське, Нова Кам'янка), Клинівська сільська рада (села Клинове, Відродження, Мідна Руда) Артемівського району	місто обласного значення Артемівськ та Артемівський район Донецької області
4	від 12 лютого 2016 року № 26 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Андріївської сільської та Очеретинської селищної рад об'єднаних територіальних громад, Андріївського сільського та Очеретинського селищного голів (Донецька область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Андріївська сільська об'єднана територіальна громада/Андріївська сільська рада (села Андріївка, Варварівка, Новоандріївка), Сергіївська сільська рада (села Сергіївка, Роганське) Слов'янського району, Золотоколодязька сільська рада (села Золотий Колодязь, Грузьке, Кучерів Яр, Веселе, Новотроїцьке, Мар'ївка, Петрівське, Лідине) Добропільського району	Слов'янський та Добропільський райони Донецької області
5	від 12 лютого 2016 року № 27 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Помічнлянської міської ради об'єднаної територіальної громади та Помічнлянського міського голови (Кіровоградська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Помічнлянська міська об'єднана територіальна громада/Помічнлянська міська рада (місто Помічна) Добровеличківського району, Помічнлянська сільська рада (села Помічна, Новопавлівка, Червоний Розділ) Новоукраїнського району	Добровеличківський та Новоукраїнський райони Кіровоградської області
6	від 12 лютого 2016 року № 28 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Голопристанської міської ради об'єднаної територіальної громади та Голопристанського міського голови (Херсонська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Голопристанська міська об'єднана територіальна громада/Голопристанська міська рада (місто Гола Пристань, село Білогрудове), Великокардашинська сільська рада (села Велика Кардашинка, Кардашинка, Кохани, Мала Кардашинка), Гладківська сільська рада (села Гладківка, Рідна Україна), Малокопанівська сільська рада (села Малі Копані, Буркути), Таврійська сільська рада (села Таврійське, Великий Клин) Голопристанського району	місто обласного значення Гола Пристань та Голопристанський район Херсонської області

№ з/п	Дата, номер та назва постанови Комісії	Найменування об'єднаної територіальної громади/ найменування місцевих рад територіальних громад, що увійшли до об'єднаної територіальної громади	Найменування суміжних адміністративно-територіальних одиниць (районів, міст обласного значення), на території яких утворено об'єднану територіальну громаду
7	від 12 лютого 2016 року № 29 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Гостомельської селищної ради об'єднаної територіальної громади та Гостомельського селищного голови (Київська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Гостомельська селищна об'єднана територіальна громада/Гостомельська селищна рада (селище Гостомель) міста Ірпінь, Горенська сільська рада (села Горенка, Мощун) Києво-Святошинського району, Озерська сільська рада (село Озера) Бородянського району	місто обласного значення Ірпінь, Києво-Святошинський та Бородянський райони Київської області
8	від 12 лютого 2016 року № 30 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Зорівської сільської ради об'єднаної територіальної громади та Зорівського сільського голови (Черкаська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Зорівська сільська об'єднана територіальна громада/Зорівська сільська рада (села Зорівка, Чернечина) Золотоніського району, Мехедівська сільська рада (село Мехедівка), Вершино-Згарська сільська рада (село Вершина-Згарська), Ленінська сільська рада (село Ленінське, селище Радгоспне) Драбівського району	Золотоніський та Драбівський райони Черкаської області
9	від 27 травня 2016 року № 158 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Росошанської сільської ради об'єднаної територіальної громади та Росошанського сільського голови (Вінницька область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Росошанська сільська об'єднана територіальна громада/Росошанська сільська рада (село Росоша, селище Липовець) Липовецького району, Очитківська сільська рада (села Очитків, Люлинці) Оратівського району	Липовецький та Оратівський райони Вінницької області
10	від 14 липня 2016 року № 314 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Воютицької сільської ради об'єднаної територіальної громади та Воютицького сільського голови (Львівська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Воютицька сільська об'єднана територіальна громада/Воютицька сільська рада (села Воютічі, Заріччя, Язи) Самбірського району, Лютювиська сільська рада (села Лютювиська, Биличі, Букова, Ракова), Сусідовицька сільська рада (села Сусідовичі, Надиби) Старосамбірського району	Самбірський та Старосамбірський райони Львівської області

№ з/п	Дата, номер та назва постанови Комісії	Найменування об'єднаної територіальної громади/ найменування місцевих рад територіальних громад, що увійшли до об'єднаної територіальної громади	Найменування суміжних адміністративно-територіальних одиниць (районів, міст обласного значення), на території яких утворено об'єднану територіальну громаду
11	від 26 липня 2016 року № 341 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Гостомельської селищної ради об'єднаної територіальної громади та Гостомельського селищного голови (Київська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Гостомельська селищна об'єднана територіальна громада/Гостомельська селищна рада (селище Гостомель) міста Ірпінь, Горенська сільська рада (села Горенка, Мощун) Києво-Святошинського району, Озерська сільська рада (село Озера) Бородянського району	місто обласного значення Ірпінь, Києво-Святошинський та Бородянський райони Київської області
12	від 7 жовтня 2016 року № 409 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Краснопілської сільської ради об'єднаної територіальної громади та Краснопілського сільського голови (Вінницька область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Краснопілська сільська об'єднана територіальна громада/Краснопілська сільська рада (село Краснопілка), Митківська сільська рада (села Митків, Степове, Тишківка, Тишківська Слобода), Нараївська сільська рада (село Нараївка) Гайсинського району, Кивачівська сільська рада (села Кивачівка, Цвіліхівка, селище Дубина), Тополівська сільська рада (село Тополівка) Теплицького району	Гайсинський та Теплицький райони Вінницької області
13	від 7 жовтня 2016 року № 410 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Лука-Мелешківської сільської ради об'єднаної територіальної громади та Лука-Мелешківського сільського голови (Вінницька область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Лука-Мелешківська сільська об'єднана територіальна громада/Лука-Мелешківська сільська рада (села Лука-Мелешківська, Прибузьке, Тютьки), Іванівська сільська рада (села Іванівка, Цвіжин) Вінницького району, Яришівська сільська рада (села Яришівка, Лани, Студениця) Тиврівського району	Вінницький та Тиврівський райони Вінницької області
14	від 7 жовтня 2016 року № 411 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Росошанської сільської ради об'єднаної територіальної громади та Росошанського сільського голови (Вінницька область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Росошанська сільська об'єднана територіальна громада/Росошанська сільська рада (село Росоша, селище Липовець) Липовецького району, Очитківська сільська рада (села Очитків, Люлинці) Оратівського району	Липовецький та Оратівський райони Вінницької області

№ з/п	Дата, номер та назва постанови Комісії	Найменування об'єднаної територіальної громади/ найменування місцевих рад територіальних громад, що увійшли до об'єднаної територіальної громади	Найменування суміжних адміністративно-територіальних одиниць (районів, міст обласного значення), на території яких утворено об'єднану територіальну громаду
15	від 7 жовтня 2016 року № 412 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Оваднівської сільської ради об'єднаної територіальної громади та Оваднівського сільсько-голови (Волинська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Оваднівська сільська об'єднана територіальна громада/Оваднівська сільська рада (села Овадне, Верба, Маркелівка, Сусваль), Білинська сільська рада (села Білин, Ліски, Охнівка, Писарева Воля), Галинівська сільська рада (села Галинівка, Воля-Свійчівська, Гевин, Свійчів), Красноставська сільська рада (села Красностав, Людмільпіль) Володимир-Волинського району, Гайківська сільська рада (села Гайки, Замости, Руда, Ягідне) Турійського району	Володимир-Волинський та Турійський райони Волинської області
16	від 7 жовтня 2016 року № 413 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Любимівської сільської ради об'єднаної територіальної громади та Любимівського сільського голови (Дніпропетровська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Любимівська сільська об'єднана територіальна громада/Любимівська сільська рада (села Любимівка, Перше Травня, Придніпрянське) Дніпровського району, Дібровська сільська рада (села Діброва, Веселе, Воронівка) Синельниківського району	Дніпровський та Синельниківський райони Дніпропетровської області
17	від 7 жовтня 2016 року № 414 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Обухівської селищної ради об'єднаної територіальної громади та Обухівського селищного голови (Дніпропетровська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Обухівська селищна об'єднана територіальна громада/Обухівська (Кіровська) селищна рада (смт Обухівка, село Горянівське) Дніпровського району, Миколаївська селищна рада (смт Миколаївка) Петриківського району	Дніпровський та Петриківський райони Дніпропетровської області
18	від 7 жовтня 2016 року № 415 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Бахмутської міської ради об'єднаної територіальної громади та Бахмутського міського голови (Донецька область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Бахмутська міська об'єднана територіальна громада/Бахмутська міська рада (місто Бахмут, смт Красна Гора), Зайцівська сільська рада (села Зайцеве, Вершина, Весела Долина), Клинівська сільська рада (села Клинове, Відродження, Мідна Руда), Красненська сільська рада (села Іванівське, Андріївка, Берхівка, Кліщіївка, селище Хромове), Опитненська сільська рада (селище Опитне, Зеленопілля, Ягідне, село Іванград), Покровська сільська рада (села Покровське, Нова Кам'янка) Бахмутського району	місто обласного значення Бахмут та Бахмутський район Донецької області

№ з/п	Дата, номер та назва постанови Комісії	Найменування об'єднаної територіальної громади/ найменування місцевих рад територіальних громад, що увійшли до об'єднаної територіальної громади	Найменування суміжних адміністративно-територіальних одиниць (районів, міст обласного значення), на території яких утворено об'єднану територіальну громаду
19	від 7 жовтня 2016 року № 417 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Гостомельської селищної ради об'єднаної територіальної громади та Гостомельського селищного голови (Київська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Гостомельська селищна об'єднана територіальна громада/Гостомельська селищна рада (селище Гостомель) міста Ірпінь, Горенська сільська рада (села Горенка, Моцун) Києво-Святошинського району, Озерська сільська рада (село Озера) Бородянського району	місто обласного значення Ірпінь, Києво-Святошинський та Бородянський райони Київської області
20	від 7 жовтня 2016 року № 418 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Помічянської міської ради об'єднаної територіальної громади та Помічянського міського голови (Кіровоградська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Помічянська міська об'єднана територіальна громада/Помічянська міська рада (місто Помічна) Добровеличківського району, Помічянська сільська рада (села Помічна, Новопавлівка, Червоний Розділ) Новоукраїнського району	Добровеличківський та Новоукраїнський райони Кіровоградської області
21	від 7 жовтня 2016 року № 419 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Радсадівської сільської ради об'єднаної територіальної громади та Радсадівського сільського голови (Миколаївська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Радсадівська сільська об'єднана територіальна громада/Радсадівська сільська рада (селище Радісний Сад, село Новобогданівка), Кіровська сільська рада (села Зарічне, Стара Богданівка) Миколаївського району, Козирська сільська рада (села Козирка, Михайлівка) Очаківського району	Миколаївський та Очаківський райони Миколаївської області
22	від 7 жовтня 2016 року № 420 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Знам'янської (Червонознам'янської) сільської ради об'єднаної територіальної громади та Знам'янського (Червонознам'янського) сільського голови (Одеська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Знам'янська (Червонознам'янська) сільська об'єднана територіальна громада/Знам'янська (Червонознам'янська) сільська рада (село Знам'янка), Радісенська селищна рада (смт Радісне) Іванівського району, Великозименівська сільська рада (села Великозименове, Марціянове), Цибулівська сільська рада (села Цибулівка, Малозименове, Поліно-Осипенкове), Чапаєвська сільська рада (села Воробіївка, Воробійове, Юрашеве) Великомихайлівського району, Новоєлизаветівська сільська рада (села Новоєлизаветівка, Новопетрівка Перша, Новопетрівка Друга, Новостепанівка, Сирітське Друге, Сирітське Перше, Софіївка, Стара Єлизаветівка) Ширяївського району	Іванівський, Великомихайлівський та Ширяївський райони Одеської області

№ з/п	Дата, номер та назва постанови Комісії	Найменування об'єднаної територіальної громади/найменування місцевих рад територіальних громад, що увійшли до об'єднаної територіальної громади	Найменування суміжних адміністративно-територіальних одиниць (районів, міст обласного значення), на території яких утворено об'єднану територіальну громаду
23	від 7 жовтня 2016 року № 421 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Маяківської сільської ради об'єднаної територіальної громади та Маяківського сільського голови (Одеська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Маяківська сільська об'єднана територіальна громада/Маяківська сільська рада (село Маяки) Біляївського району, Надлиманська сільська рада (село Надлиманське) Овідіопольського району	Біляївський та Овідіопольський райони Одеської області
24	від 7 жовтня 2016 року № 422 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Дмитрівської сільської ради об'єднаної територіальної громади та Дмитрівського сільського голови (Полтавська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Дмитрівська сільська об'єднана територіальна громада/Дмитрівська сільська рада (села Дмитрівка, Базалуки, Кияшки, Кузьменки, Солонці, Гора) міста Горішні Плавні, Солоницька сільська рада (села Солониця, Верхня Жужманівка, Нижня Жужманівка, Шевченки, Павлики) Козельщинського району	місто обласного значення Горішні Плавні та Козельщинський район Полтавської області
25	від 7 жовтня 2016 року № 423 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Новогалещинської селищної ради об'єднаної територіальної громади та Новогалещинського селищного голови (Полтавська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Новогалещинська селищна об'єднана територіальна громада/Новогалещинська селищна рада (смт Нова Галещина, села Велика Безуглівка, Горбані) Козельщинського району, Бондарівська сільська рада (села Бондарі, Василенки, Заруддя, Остапці, Ревівка) Кременчуцького району	Козельщинський та Кременчуцький райони Полтавської області
26	від 7 жовтня 2016 року № 424 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Сенчанської сільської ради об'єднаної територіальної громади та Сенчанського сільського голови (Полтавська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Сенчанська сільська об'єднана територіальна громада/Сенчанська сільська рада (села Сенча, Лучка, Рудка) Лохвицького району, Шеківська сільська рада (села Шеки, Хитці) Лубенського району	Лохвицький та Лубенський райони Полтавської області

№ з/п	Дата, номер та назва постанови Комісії	Найменування об'єднаної територіальної громади/ найменування місцевих рад територіальних громад, що увійшли до об'єднаної територіальної громади	Найменування суміжних адміністративно-територіальних одиниць (районів, міст обласного значення), на території яких утворено об'єднану територіальну громаду
27	від 7 жовтня 2016 року № 426 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Демидівської селищної ради об'єднаної територіальної громади та Демидівського селищного голови (Рівненська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Демидівська селищна об'єднана територіальна громада/Демидівська селищна рада (смт Демидівка, села Дубляни, Лішня), Вербенська сільська рада (села Вербень, Товпизин), Глибокодолинська сільська рада (села Глибока Долина, Копань), Льпибоцька сільська рада (село Льпибоки), Княгининська сільська рада (села Княгинине, Вишневе, Охматків, Перекалі), Рогізенська сільська рада (село Рогізне), Рудківська сільська рада (села Рудка, Калинівка), Хрінницька сільська рада (села Хрінники, Вичавки, Лисин, Лопавше) Демидівського району, Пляшевська сільська рада (села Пляшева, Острів, Солонів) Радивилівського району	Демидівський та Радивилівський райони Рівненської області
28	від 7 жовтня 2016 року № 427 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Зборівської міської ради об'єднаної територіальної громади та Зборівського міського голови (Тернопільська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Зборівська міська об'єднана територіальна громада/Зборівська міська рада (місто Зборів, село Футори), Вірлівська сільська рада (села Вірлів, Храбузна), Вовчківська сільська рада (села Вовчківці, Івачів, Корчунок, Нище), Гарбузівська сільська рада (села Гарбузів, Манаїв), Годівська сільська рада (села Годів, Йосипівка, Цецівка), Кабаровецька сільська рада (села Кабарівці, Метенів), Кальненська сільська рада (села Кальне, Жабиня), Олівська сільська рада (село Олів), Перепельницька сільська рада (село Перепельники), Пліснянська сільська рада (село Плісняни), Погрібецька сільська рада (села Погрібці, Калинівка, Красна), Розгадівська сільська рада (село Розгадів), Славнянська сільська рада (село Славна), Ярославицька сільська рада (села Ярославичі, Монилівка), Ярчовецька сільська рада (села Ярчівці, Вільшанка, Волосівка, Жуківці, Мшана, Підгайчики) Зборівського району, Августівська сільська рада (села Августівка, Хоробрів, Хоростець), Великоплавчанська сільська рада (села Велика Плавуча, Цицори) Козівського району	Зборівський та Козівський райони Тернопільської області
29	від 7 жовтня 2016 року № 428 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Товстенської селищної ради об'єднаної територіальної громади та Товстенського селищного голови (Тернопільська	Товстенська селищна об'єднана територіальна громада/Товстенська селищна рада (смт Товсте), Буряківська сільська рада (село Буряківка), Ворвулинська сільська рада (села Ворвулинці, Гиньківці), Головчинська сільська рада (села Головчинці, Королівка), Дорогичівська сільська рада (село Дорогичівка), Кошилівська сільська рада (села Кошилівці, Попівці), Лисівська сільська рада (село Лисівці), Литячівська сільська	Заліщицький та Чортківський райони Тернопільської області

№ з/п	Дата, номер та назва постанови Комісії	Найменування об'єднаної територіальної громади/ найменування місцевих рад територіальних громад, що увійшли до об'єднаної територіальної громади	Найменування суміжних адміністративно-територіальних одиниць (районів, міст обласного значення), на території яких утворено об'єднану територіальну громаду
	область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	рада (село Литячі), Нирківська сільська рада (села Нирків, Нагоряни), Подільська сільська рада (села Поділля, Ангелівка), Садківська сільська рада (село Садки), Слобідська сільська рада (село Слобідка), Солоненська сільська рада (села Солоне, Рожанівка), Хмельівська сільська рада (села Хмелева, Сверхківці), Шипівецька сільська рада (село Шипівці), Шутроминська сільська рада (село Шутроминці) Заліщицького району, Свидівська сільська рада (села Свидова, Антонів) Чортківського району	
30	від 7 жовтня 2016 року № 429 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Хоростківської міської ради об'єднаної територіальної громади та Хоростківського міського голови (Тернопільська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Хоростківська міська об'єднана територіальна громада/Хоростківська міська рада (місто Хоростків, село Карашинці), Ключинська сільська рада (село Ключинці), Перемилівська сільська рада (села Перемилів, Верхівці), Сороківська сільська рада (село Сорока), Увислівська сільська рада (село Увисла), Хлопівська сільська рада (село Хлопівка) Гусятинського району, Великоговилівська сільська рада (села Великий Говилів, Малий Говилів) Тербовлянського району	Гусятинський та Тербовлянський райони Тернопільської області
31	від 7 жовтня 2016 року № 430 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Любимівської селищної ради об'єднаної територіальної громади та Любимівського селищного голови (Херсонська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Любимівська селищна об'єднана територіальна громада/Любимівська селищна рада (смт Любимівка, селище Завітне), Василівська сільська рада (села Василівка, Комишанка, Лук'янівка, Софіївка) Каховського району, Каїрська сільська рада (село Каїри) Горностаївського району	Каховський та Горностаївський райони Херсонської області
32	від 7 жовтня 2016 року № 431 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Грицівської селищної ради об'єднаної територіальної громади та Грицівського селищного голови (Хмельницька область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Грицівська селищна об'єднана територіальна громада/Грицівська селищна рада (смт Гриців, село Корпилівка), Великошкарівська сільська рада (села Велика Шкарівка, Онишківці, Курганівка), Лотівська сільська рада (села Лотівка, Саверці), Рожичнянська сільська рада (села Рожична, Орлинці, Устянівка) Шепетівського району, Малошкарівська сільська рада (села Мала Шкарівка, Москвитянівка), Микулинська сільська рада (село Микулин), Сасанівська сільська рада (села Сасанівка, Крачанівка) Полонського району	Шепетівський та Полонський райони Хмельницької області

№ з/п	Дата, номер та назва постанови Комісії	Найменування об'єднаної територіальної громади/ найменування місцевих рад територіальних громад, що увійшли до об'єднаної територіальної громади	Найменування суміжних адміністративно-територіальних одиниць (районів, міст обласного значення), на території яких утворено об'єднану територіальну громаду
33	від 7 жовтня 2016 року № 432 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Нетішинської міської ради об'єднаної територіальної громади та Нетішинського міського голови (Хмельницька область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Нетішинська міська об'єднана територіальна громада/Нетішинська міська рада (місто Нетішин), Головлівська сільська рада (села Головлі, Нижні Головлі), Лисиченська сільська рада (села Лисиче, Дідова Гора, Потереба), Полянська сільська рада (села Полян, Колом'є, Комарівка, <i>Хоровиця – не включено до складу об'єднаної територіальної громади</i>), Старокривинська сільська рада (села Старий Кривин, Новий Кривин) Славутського району, Білотинська сільська рада (села Білотин, Комини, Півнева Гора) Ізяславського району	місто обласного значення Нетішин, Славутський та Ізяславський райони Хмельницької області
34	від 7 жовтня 2016 року № 433 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Зорівської сільської ради об'єднаної територіальної громади та Зорівського сільського голови (Черкаська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Зорівська сільська об'єднана територіальна громада/Зорівська сільська рада (села Зорівка, Чернещина) Золотоніського району, Богданівська сільська рада (село Богданівка, селище Квітневе), Вершино-Згарська сільська рада (село Вершина-Згарська), Мехедівська сільська рада (село Мехедівка) Драбівського району	Золотоніський та Драбівський райони Черкаської області
35	від 7 жовтня 2016 року № 435 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Новодністровської міської ради об'єднаної територіальної громади та Новодністровського міського голови (Чернівецька область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Новодністровська міська об'єднана територіальна громада/Новодністровська міська рада (місто Новодністровськ), Білоусівська сільська рада (село Білоусівка), Василівська сільська рада (села Василівка, Розкопінці), Ломачинецька сільська рада (село Ломачинці), Ожівська сільська рада (село Ожеве) Сокирянського району	місто обласного значення Новодністровськ та Сокирянський район Чернівецької області
36	від 7 жовтня 2016 року № 436 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Холминської селищної ради об'єднаної територіальної громади та Холминського селищного голови (Чернігівська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Холминська селищна об'єднана територіальна громада/Холминська селищна рада (смт Холми, села Кучугури, Олешня, Ченчики), Жуклянська сільська рада (село Жукля), Камківська сільська рада (село Камка), Козилівська сільська рада (села Козилівка, Бобрик, Борок, Дачне, Тихонівське, Уріччя, селище Довжик) Корюківського району, Радомська сільська рада (села Радомка, Березова Роща) Семенівського району	Корюківський та Семенівський райони Чернігівської області

№ з/п	Дата, номер та назва постанови Комісії	Найменування об'єднаної територіальної громади/ найменування місцевих рад територіальних громад, що увійшли до об'єднаної територіальної громади	Найменування суміжних адміністративно-територіальних одиниць (районів, міст обласного значення), на території яких утворено об'єднану територіальну громаду
37	від 26 жовтня 2016 року № 457 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Воютицької сільської ради об'єднаної територіальної громади та Воютицького сільського голови (Львівська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Воютицька сільська об'єднана територіальна громада/Воютицька сільська рада (села Воютичі, Заріччя, Язи) Самбірського району, Лютівська сільська рада (села Лютівська, Биличі, Букова, Ракова), Сусідовицька сільська рада (села Сусідовичі, Надиби) Старосамбірського району	Самбірський та Старосамбірський райони Львівської області
38	від 26 жовтня 2016 року № 458 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Тернівської селищної ради об'єднаної територіальної громади та Тернівського селищного голови (Сумська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Тернівська селищна об'єднана територіальна громада/Тернівська селищна рада (смт Терни, села Бабакове, Володимирівка, Гострий Шпиль, Долина, Ківшик, Мазне, Озерне, Холодне, Черепівка, Шматове) Недригайлівського району, Біжівська сільська рада (села Біжівка, Болотівка, Голуби), Черепівська сільська рада (села Черепівка, Карпенкове) Буринського району	Недригайлівський та Буринський райони Сумської області
39	від 17 листопада 2016 року № 484 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Городищенської сільської ради об'єднаної територіальної громади та Городищенського сільського голови (Волинська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»	Городищенська сільська об'єднана територіальна громада/Городищенська сільська рада (села Городище, Григоровичі, Мартинівка) Луцького району, Михлинська сільська рада (села Михлин, Загаї, Маруся), Угринівська сільська рада (села Угринів, Дубова Корчма) Горохівського району	Луцький та Горохівський райони Волинської області

* Примітка:

Постановою Центральної виборчої комісії від 12 лютого 2016 року № 26 було встановлено відсутність правових підстав для призначення перших виборів депутатів Очеретинської селищної ради об'єднаної територіальної громади та Очеретинського селищного голови за зверненням Донецької обласної державної адміністрації – обласної військово-цивільної адміністрації у зв'язку з невключенням окремих територіальних громад до складу Очеретинської селищної об'єднаної територіальної громади, а саме, територіальних громад сіл Спартак, Веселе, Яковлівка, селищ Каштанове, Крута Балка, Мінеральне (Спартаківська сільська рада), селища Лозове (Пісківська сільська рада), селища Красний Партизан (Верхньоторецька селищна рада) Ясинуватського району Донецької області.

Крім того Комісією було прийнято три постанови про відсутність правових підстав для призначення перших виборів депутатів сільських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських голів і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів у зв'язку з призначенням Верховною Радою України на 4 грудня 2016 року позачергових виборів сільських голів у територіальних громадах, що увійшли до складу об'єднаних територіальних громад, а саме:

від 7 жовтня 2016 року № 416 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Олешанської сільської ради об'єднаної територіальної громади та Олешанського сільського голови (Івано-Франківська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»;

від 7 жовтня 2016 року № 425 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Бокіймівської сільської ради об'єднаної територіальної громади та Бокіймівського сільського голови (Рівненська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів»;

від 7 жовтня 2016 року № 434 «Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів Ротмістрівської сільської ради об'єднаної територіальної громади та Ротмістрівського сільського голови (Черкаська область) і оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів».

ВІДОМОСТІ
щодо кількості об'єднаних територіальних громад, які за інформацією обласних державних адміністрацій,
що надійшла до Центральної виборчої комісії, можуть бути утворені в 2017 році у відповідних регіонах України

№ з/п	Найменування регіону	Кількість об'єднаних територіальних громад, які можуть бути утворені в 2017 році											
		з них:											
		сільські			селищні			міські			загальна кількість		
		в межах однієї територіальної одиниці	в межах суміжних адміністративно-територіальних одиниць	Усього:	в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці	в межах суміжних адміністративно-територіальних одиниць	Усього:	в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці	в межах суміжних адміністративно-територіальних одиниць	Усього:	в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці	в межах суміжних адміністративно-територіальних одиниць	Усього:
1	Вінницька область	25	3	28	14	0	14	7	4	11	48	5	53
2	Волинська область	9	1	10	3	0	3	0	0	0	12	1	13
3	Дніпропетровська область	23	0	23	11	0	11	5	0	5	39	0	39
4	Донецька область	2	2	4	6	1	7	5	17	22	13	20	33
5	Житомирська область	8	0	8	8	0	8	4	0	4	20	0	20
6	Закарпатська область	4	0	4	3	0	3	3	0	3	10	0	10
7	Запорізька область	24	0	24	13	0	13	8	0	8	45	0	45
8	Івано-Франківська область	3	0	3	8	1	9	3	1	4	14	2	16
9	Київська область	7	1	8	16	2	18	11	12	23	34	15	49
10	Кіровоградська область	1	2	3	1	0	1	1	0	1	3	2	5
11	Луганська область	0	0	0	4	2	6	2	1	3	6	3	9
12	Львівська область	7	1	8	11	1	12	9	3	12	27	5	32

№ з/п	Найменування регіону	Кількість об'єднаних територіальних громад, які можуть бути утворені в 2017 році											
		з них:											
		сільські			селищні			міські			загальна кількість		
		в межах адміністративно-територіальної одиниці	в межах суміжних адміністративно-територіальних одиниць	Усього:	в межах адміністративно-територіальної одиниці	в межах суміжних адміністративно-територіальних одиниць	Усього:	в межах адміністративно-територіальної одиниці	в межах суміжних адміністративно-територіальних одиниць	Усього:	в межах адміністративно-територіальної одиниці	в межах суміжних адміністративно-територіальних одиниць	Усього:
13	Миколаївська область	4	1	5	8	1	9	3	3	6	15	5	20
14	Одеська область	6	2	8	4	0	4	1	0	1	11	2	13
15	Полтавська область	5	0	5	1	0	1	0	0	0	6	0	6
16	Рівненська область	11	0	11	6	1	7	2	0	2	19	1	20
17	Сумська область	6	1	7	3	0	3	4	0	4	13	1	14
18	Тернопільська область	11	1	12	13	1	14	11	6	17	35	8	43
19	Харківська область	2	0	2	8	0	8	2	1	3	12	1	13
20	Херсонська область	9	0	9	7	0	7	2	0	2	18	0	18
21	Хмельницька область	1	0	1	6	3	9	4	2	6	11	5	16
22	Черкаська область	11	1	12	4	0	4	1	0	1	16	1	17
23	Чернівецька область	2	0	2	4	0	4	5	2	7	11	2	13
24	Чернігівська область	7	0	7	15	3	18	7	1	8	30	3	33
Разом:		188	16	204	177	16	193	100	53	153	468	82	550

Виборчий процес місцевих виборів як складова муніципально-правового режиму

ГАЛІАХМЕТОВ І.А.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри правового регулювання економіки

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

Стаття присвячена аналізу категорії «виборчий процес місцевих виборів», що дає змогу сформулювати чіткі уявлення про складову муніципально-правового режиму як особливості правового режиму виборчих відносин, з'ясувати подальші тенденції розвитку національного (муніципального) виборчого права.

Ключові слова: муніципальне право, виборчий режим, місцеві вибори, метод правового регулювання, предмет правового регулювання.

Аналіз законодавства й електоральної практики за XVIII–XX ст.ст. дає змогу визначити, що влада будь-якої держави більш або менш послідовно проводила лінію визнання виборів як єдиного легітимного способу формування деяких публічних інститутів, в основному місцевого характеру. Відступи від даного способу вирішувалися лише за поодинокими випадками, які або прямо були зазначені в нормативно-правовому акті, або були викликані особливими історичними обставинами і погоджені з властями [2; 6].

Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом (ч. 2 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року).

Остаточна версія закону про місцеві вибори повинна була сприяти якісному відображенню політичного вибору електорату; максимально інтегрувати практику європейського законодавства та влаштовувати парламентські фракції, що голосували за прийняття в останньому читанні. Проте, аж у процесі виборів і під час підрахунку голосів почали виявлятися явні неточності, популістські норми

(про жіночу квоту), викривлення волевиявлення (перемагають кандидати, що отримали друге чи третє місце у рейтингу в окрузі), слабку прив'язку обраних депутатів до своїх округів (деякі округи залишилися без представників) тощо [4, с. 381].

Особливістю розвитку законодавства в минулому столітті є поширення принципу обов'язковості місцевих виборів. При цьому демократизація держави відбувалась більш прискорено, ніж демократизація місцевого самоврядування (наприклад, всезагальне виборче право для чоловіків у Германській імперії було запроваджене у 1871 році, а місцеве (земельне) в Пруссії – у 1919 році).

Відомо, що неодноразово у III і IV Державних Думах дореволюційної Росії провідна на той час опозиційна партія, кадетська, порушувала питання про внесення негайних змін у виборчий закон. Їхня головна вимога – надання виборчих прав усім верствам місцевого населення. Не так радикально, але в цьому ж сенсі висловлювалися й октябристи. Член їхньої фракції М. Ареф'єв заявив: «Без місцевого самоврядування як основи представницький лад робиться приводом, це будинок на піску, який зруйнує кожен буревій» [3, стовп. 2644]. Нарешті, здавалося, опозиціонерам спільними зусиллями разом із соціал-демократами, есерами та трудовиками вдалося зрушити справу з місця. У березні 1916 року представник Міністерства внутрішніх справ запевнив Думу, що міська реформа є черговим завданням його міністерства [3, стовп. 2643, 2644, 2662]. Саме цього року повинні були відбуватися чергові міські вибори, і опозиціонери сподівалися встигнути із законом. Однак хронічна недовіра

до самоврядних інституцій з боку влади паралізувала всі спроби змін. Проблему так і не вирішили, що надалі мало вкрай негативні наслідки для всієї системи державного управління та місцевого самоврядування.

Категорія «виборчий процес місцевих виборів» дає змогу не тільки комплексно розглянути механізми правового регулювання виборчого права, а й визначити її вплив на розуміння поняття «муніципально-правовий режим».

Наукова актуальність та практична значущість дослідження зазначеної проблеми пояснюється тим, що за існуючих умов розвитку політичного режиму в Україні потребують оновлення правові режими щодо їх змістової характеристики та визначення, що відповідали б сучасним умовам реструктуризації системи права та переорієнтації на інші, більш удосконалені та демократичні методи правового регулювання, зокрема в сфері становлення юридичних засобів та утвердження цінностей інститутів, пов'язаних із розвитком місцевого самоврядування.

Отже, «режим муніципально-правового регулювання» можна визначити як певний порядок регулювання, комплекс правових засобів, які характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон або приписів, а також позитивних узагальнених зобов'язань, що створює належну спрямованість регулювання організаційно-правових (публічних) та приватно-правових відносин між жителями територіальних громад, органами місцевого самоврядування та держави відповідно.

«Режим» у загальному розумінні визначає (від франц. *regime*, від лат. – *regimen* – управління): 1) державний устрій, метод правління; 2) установлений порядок життя (праці, харчування, відпочинку, сну); 3) сукупність правил, заходів, норм для досягнення певної мети [9, с. 1109]. Саму специфіку режиму муніципально-правового регулювання можна спостерігати через наступні ознаки: особлива сфера його формування (форма) публічного управління (володарювання) – місцеве самоврядування; спосіб привласнення та підтримання відповідного режиму комунальної власності, що є самостійним різновидом режиму права власності; наявність оригінального співвідношення диспозитивних зобов'язань, дозволів та заборон імперативного характеру тощо як комплексного методу регулювання відповідних відносин. (До муніципального права входять приписи всіх типів галузей,

що виокремлюються за «предметом-методом» правового регулювання, профілюючі, спеціалізовані, комплексні); особливості захисту зазначеного режиму всіма правовими способами та формами (заходами), тобто від конституційно-процесуального, адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального судочинства до процедурного або нотаріально-процесуального (одночасно можна передбачити прояв і розвиток форми самозахисту прав та інтересів територіальної громади).

Існують ускладнення у визначенні місця правового режиму в системі понятійно-категоріального апарату правової науки, що обумовлені проблемами, які ще не знайшли належного вирішення в правовій науці. До них найчастіше відносяться питання критеріїв поділу права на галузі, поняття механізму правового регулювання, правопорядок, принципів права тощо [5, с. 110].

Актуальність вивчення елементів правового режиму збільшується в ті періоди, коли відбувається перехід до більш високого рівня структуризації та організації правових норм. Тому сьогодні набуває значення проблема оптимального використання правового режиму муніципального права, закріплення засобів його забезпечення.

Для повного розуміння режиму муніципально-правового регулювання як правового явища потрібно враховувати не тільки його внутрішню побудову (структуру), а й сукупність станів (становища для об'єкта регулювання. – І.Г.) та процесів, які в ньому відбуваються, тобто розглянути його як функціонування певного особливого механізму, зокрема виборчого процесу місцевих виборів.

Узагалі особливістю виборчого режиму є те, що він – складова режиму конституційного права та використовується за регулювання виборчих відносин. Міжгалузєва природа активного і пасивного виборчого права визначає комплексний характер виборчого режиму, в якому знаходить своє відображення нормативний інструментарій різних галузей національного права, зокрема муніципального, де постає як зв'язувальний елемент між змістом і формою права, що є обов'язковим.

Тому важливу роль у формуванні засад муніципально-правових режимів відіграють, по-перше, необхідність забезпечення публічних інтересів у рамках предмета муніципального права, що відображають в конкретних формах усі спектри інтересів у суспільстві, а по-друге, нормативно-правові акти державних органів та місцевого самовряду-

вання, котрі містять режимні та правозастосовні норми. Сфера муніципально-правових відносин, що регулюється відповідним режимом, вирізняється особливою важливістю для суспільства, а тому нормативно-правові акти, які становлять правову основу режиму місцевого самоврядування (муніципальної влади), повинні мати чіткий механізм їхньої беззаперечної реалізації за допомогою чіткої регламентації порядку застосування муніципально-правових норм, систему відповідного контролю і моніторингу, роз'яснювальні заходи, відповідні санкції за порушення встановлених норм.

Адже дійсно відсутність сталої правової регламентації регулювання місцевих виборів не дає змоги галузевим наукам, зокрема конституційному і муніципальному праву, розкрити весь потенціал, опрацювати сталі правові категорії, принципи, положення, здійснити спеціалізацію і диференціацію правових конструкцій, створити належну класифікацію і типологію суб'єктів, об'єктів, функцій, засобів, нормативно-правових актів, процедур тощо. Але дає змогу визначити, що правовий режим інституту виборчого процесу місцевих виборів – це нормативний порядок здійснення суб'єктами виборчого процесу відповідних місцевих виборів виборчих процедур, передбачених Законом України «Про місцеві вибори», за допомогою встановлених і забезпечених державою правових процесуальних засобів, що виражаються в особливому характері прав і обов'язків та предметі відання (цілей, завдань, функцій), способів і юридичних гарантій реалізації власної компетенції, специфіці відповідальності в порушенні режимних вимог конституційного і муніципального законодавства, та заснований на принципах виборчого права і місцевого самоврядування (зокрема, «виборності» згідно зі ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». – І.Г.), що дає можливість розглядати всі його елементи в єдиній упорядкованій системі. Зокрема, дотримання режимних норм дозволяє дотримуватися неупередженості органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, установ і організацій, їх керівників, інших посадових і службових осіб до місцевих організацій партій, кандидатів (п. 6 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про місцеві вибори»).

Новелою 2015 року є положення, що посадові та службові особи органів місцевого самоврядування, закладів несуть відповідальність за неподання, не-

своєчасне подання органам Державного реєстру виборців відомостей, передбачених відповідним законом, чи подання неповних або недостовірних відомостей (ч. 4 ст. 33 Закону України «Про Державний реєстр виборців»).

Одним із суб'єктів виборчого процесу постають виборці – громадяни України, які мають право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України, належать до відповідної територіальної громади та проживають у межах відповідного виборчого округу, що збігається з територією згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Тобто виборці співпадають з повнолітніми жителями, які об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр, або є членами територіальної громади (абз. третій ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Цензом осілості є встановлена державою вимога, згідно з якою виборче право надається тільки тим громадянам, котрі проживають у тій або іншій територіальній громаді протягом певного часу. Наприклад, в Ірландії обов'язково мати «місце для сну», в Бельгії – постійно проживати в комуні не менше шести місяців, у Фінляндії – не менше одного року. В Україні законодавство забороняє встановлення вимог осілості виборця або кандидата, за винятком пасивного виборчого права на виборах глави держави

Також у зарубіжних державах спостерігається принцип відносної невиборності. Так, не мають права балотуватися у депутати місцевих рад особи, які виконують «у межах державної адміністрації або адміністрації іншого територіального утворення функції, характер яких здатний заважати вільному здійсненню автономії відповідного територіального утворення» [Цит. за: 10, с. 104]. Зокрема, це відноситься до суддів, керівників муніципальних служб, інспекторів і ректорів академій тощо.

Крім того, до загальних обмежень пасивного виборчого права за вибором до органів місцевого самоврядування відносяться віковий і ценз громадянства. Однак останній суперечить нормі, що держави-учасниці в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожному право участі у справах органу місцевого самоврядування, тобто

«повинні визнати в законодавстві право громадян <...> брати участь як виборці або кандидати у виборах членів ради або зборів органу місцевого самоврядування, на території якого вони проживають» (п. 4.1 ст. 1 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування, ратифікованого Законом України від 02.09.2014 року № 1664-VII).

У процесі беруть участь суб'єкти, які виконують ту або іншу функцію, що володіють різним обсягом прав і обов'язків. Максимально можливим обсягом прав володіють суб'єкти виборчого процесу, котрі мають право брати участь практично в усіх семи його етапах: виборець; Центральна виборча комісія; виборчі комісії, сформовані (утворені) відповідно до цього Закону або інших законів України, які уповноважені забезпечувати організацію та проведення відповідних місцевих виборів; кандидати в депутати, кандидати на посади сільського, селищного, міського голови, старости; місцева організація партії, яка висунула кандидата (кандидатів) для участі у відповідних місцевих виборах; офіційний спостерігач від кандидата, від місцевої організації партії – суб'єкта відповідного виборчого процесу, від громадської організації. Факультативні (допоміжні) суб'єкти, як правило, володіють одиничними процесуальними правами, які реалізуються на окремих етапах процесу. Більше того, окремі суб'єкти взагалі позбавлені виборчих прав (органи державної влади, місцевого самоврядування, а також посадові особи), що, однак, не звільняє їх від несення юридичних обов'язків. У силу цього ми доходимо висновку про те, що принцип рівності учасників виборчого процесу місцевих виборів не потрібно сприймати абстрактно. Суворі рівність повинна забезпечуватися тільки серед однопорядкового рівня суб'єктів. Серед різнопорядкових суб'єктів рівності немає і не може бути, оскільки вони виконують різні функції. Тотожна нерівність не повинна в нашому випадку визнаватися дискримінацією.

У рамках теорії правого режиму не можна розглянути вищезазначені проблеми, намітити головні шляхи їх вирішення, тому що вони потребують залучення широкого понятійно-категоріального і методологічного апарату загальної теорії права і держави, засобів галузевих наук, і тільки тоді з'являються обрії вирішення проблем (співвідношення, взаємозв'язку) ефективної територіальної організації державної влади і місцевого самовря-

дування по всій країні, за яких потрібно брати до уваги, що перетворення у горизонтальній площині завжди темпорально поступаються за перетворення в сфері вертикалі влади.

По-перше, на нашу думку, під виборчим процесом місцевих виборів необхідно розуміти важко поєднані змістові характеристики інститутів місцевих (муніципальних) виборів як форми прямої демократії і обов'язкового елементу місцевого самоврядування, пов'язаного з безпосередньою участю членів територіальної громади і безумовного визнання їхнього волевиявлення, що реалізується на достатньо аутентичній території, та змішаної одноманітної виборчої системи місцевих виборів (на відміну від федеративної держави унітарна не може дозволити багатоманітність. – Авт.), де має місце обов'язково проміжний суб'єкт відповідного процесу – місцева організація партії, яка висунула кандидата (кандидатів) для участі у відповідних місцевих виборах. За такої системи в результаті проведення місцевих (муніципальних) виборів орган місцевого самоврядування фактично формується з різностатусних депутатів.

Будь-яка альтернативність місцевим виборам веде до руйнування «демократичного правопорядку, до витискання нарешті громадян, їх політичних та інших об'єднань на периферію політичної системи, до фактичної втрати населенням муніципального утворення політичної і електоральної правосуб'єктності. Органи місцевого самоврядування не повинні відтворювати самі себе, дедалі більше уособлюючись від населення, втрачати з ним необхідні для розв'язання питань місцевого значення взаємозв'язки, підтримку і самоврядний потенціал» [7, с. 68].

Так, на думку Д.В. Смолінської, забезпечити ефективність функціонування місцевого самоврядування в Україні можна трьома шляхами. По-перше, через обрання сільських, селищних, міських голів за мажоритарною системою абсолютної більшості. У цьому випадку вірогідність виникнення конфліктів між місцевою радою та головою буде достатньо високою, однак голова спиратиметься на підтримку територіальної громади, що посилюватиме його роль у системі самоврядування і збалансовуватиме відносини в системі «голова – рада». По-друге, через звуження обсягу повноважень сільських, селищних, міських голів. Такий підхід дає змогу зменшити вірогідність конфліктів між місцевою радою та відповід-

ним головою і, відповідно, не потребує перегляду мажоритарної системи відносної більшості, за якою обираються сільські, селищні, міські голови. По-третє, через обрання сільських, селищних, міських голів безпосередньо радою. Вірогідність конфліктів голів та рад у цьому випадку стає мінімальною, оскільки рада сама визначає найбільш прийнятну кандидатуру на відповідну посаду. Водночас перехід до непрямих виборів сільських, селищних, міських голів потребує внесення змін до ч. 2 ст. 141 Конституції України [8, с. 411].

По-друге, вважаємо, виборчий процес місцевих виборів потребує ще вдосконалення шляхом імплементації у норми виборчого законодавства положень рекомендацій Ради Європи (Див., зокрема: Recommendation 192 (2006) on local and regional elections in Ukraine (observed on 26 March 2006) the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe; Recommendation 303 (2011) Local elections in Ukraine (31 October 2010) the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe; Recommendation 359 (2014) Observation of pre-term local elections in Ukraine (25 May 2014) the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe), у тому числі щодо:

- 1) зведення всього виборчого законодавства в єдиний закон;
- 2) закріплення норми про обов'язкове розмежування дати проведення місцевих і загальнодержавних виборів;
- 3) більш збалансованого політичного представництва у виборчих комісіях на всіх рівнях;
- 4) перегляду строків проведення виборів, щоб забезпечити достатньо часу для обговорення основних питань у ході виборчої кампанії і з підготовки членів виборчих комісій;
- 5) обмеження підстав для голосування на дому, підвищення вимог до супровідної документації щодо підтвердження факту такої необхідності;
- 6) запровадження менш трудомісткої процедури підрахунку голосів;
- 7) вжиття заходів щодо підвищення професійного рівня у процедурах підрахунку голосів та підготовки членів виборчого штабу, зокрема, що стосується підрахунку голосів наприкінці дня виборів;
- 8) подальшого поліпшення доступу до виборчих дільниць для осіб з обмеженою рухливістю тощо.

По-третє, на нашу думку, Україна як унітарна держава встановила єдину структуру органів місцевого самоврядування: депутатів обласних,

районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів і старост. Таким чином, обмежується можливість вибору громадянами структури місцевого самоврядування, що суперечить праву «мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління» (ч. 1 ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року). Уявляється, що, взявши на себе відповідальність за розв'язання питань місцевого значення, населення повинно самостійно формувати його внутрішній інституціональний дизайн. При цьому унітарна держава запровадила норму, що обмежує мінімальний склад колегіального представницького органу, котре мало піддається кореляції згідно із законом «кубічного кореня» (лат. *legge della radice cubica*). У разі врахування мінімальних значень чисельності представницького корпусу з'ясовується наступна закономірність: чим більша кількість населення територіальної громади, тим менше представництво місцевого депутатського корпусу.

Згідно з новим законом загальний склад (кількість депутатів) місцевих рад зазнає скорочення і залежатиме від кількості виборців: до 1 тисячі виборців – 12 депутатів; від 1 тисячі до 3 тисяч виборців – 14 депутатів; від 3 тисяч до 5 тисяч виборців – 22 депутати; від 5 тисяч до 20 тисяч виборців – 26 депутатів; від 20 тисяч до 50 тисяч виборців – 34 депутати; від 50 тисяч до 100 тисяч виборців – 36 депутатів; від 100 тисяч до 250 тисяч виборців – 42 депутати; від 250 тисяч до 500 тисяч виборців – 54 депутати; від 500 тисяч до 1 мільйона виборців – 64 депутати; від 1 мільйона до 2 мільйонів виборців – 84 депутати; понад 2 мільйони виборців – 120 депутатів (ч. 3 ст. 16 Закону України «Про місцеві вибори»).

Отже, повертає увагу закон кубічного кореня Е. Бенкса, що розкриває взаємозв'язок між розміром (складом депутатів) законодавчого органу держави, штату, території та кількістю населення. Взаємозв'язок цей елементарний: для того щоб встановити необхідну кількість депутатів місцевої ради, необхідно визначити кубічний корінь із кількості жителів територіальної громади. Так, згідно із законом кількість депутатів представницького органу для міста з мільйонним населенням повинна становити 97 осіб [1, с. 206–207]. Це і не 200 депутатів, що дійсно забагато, але і не 84, як нам «спускають зверху».

Література

1. Акмалова А.А. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации: [монография] / Альфия Азгаровна Акмалова. – М.: Прометей, 2003. – 240 с.
2. Горленко В.В. Філософсько-правовий аналіз та історичні передумови становлення виборчої системи України в контексті розвитку громадянського суспільства / В.В. Горленко // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. – 2013. – № 2. – С. 175–187.
3. Государственная дума, стенографические отчеты. – Сост. 4, сессия 4. – Петроград, 1916., столб. 2644.
4. Зубрицька Д. Особливості комунікації кандидат – виборець на місцевих виборах у 2015 році / Д. Зубрицька // Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць. – 2016. – № 105 (2). – С. 381–383.
5. Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права / А.Н. Костюков. – М.: Закон и право, 2003. – 304 с.
6. Минникес И.В. Принцип обязательности выборов: историко-правовой анализ / Ирина Викторовна Минникес // Пролог. – 2013. – № 1 (1). – С. 6–13.
7. Овчинников И.И. Местные выборы в механизме муниципальной демократии / И.И. Овчинников // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. – 2013. – № 1 (11). – С. 60–69.
8. Смолінська Д.В. Місцеві вибори в Україні: пошук оптимальної моделі / Д.В. Смолінська // Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць. – 2015. – № 102 (11). – С. 409–412.
9. Советский энциклопедический словарь / [гл. ред. А.М. Прохоров]. – 3-е изд. – М.: Советская энциклопедия, 1985. – 1600 с.
10. Хусаинов Р.Р. Выдвижение и регистрация кандидатов на выборах в органы местного самоуправления: зарубежный опыт для России / Рустем Рамилевич Хусаинов // Вестник Поволжского института управления. – 2009. – № 1. – С. 100–106.

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС МЕСТНЫХ ВЫБОРОВ КАК СОСТАВНАЯ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА

ГАЛИАХМЕТОВ И.

Статья посвящена анализу категории «избирательный процесс местных выборов», которая позволяет сформировать чёткие представления об особенностях правового регулирования избирательных отношений в системе муниципально-правового режима, выявить дальнейшие тенденции развития национального (муниципального) избирательного права.

Ключевые слова: муниципальное право, избирательный режим, местные выборы, метод правового регулирования, предмет правового регулирования.

LOCAL ELECTORAL PROCESS AS ELEMENT OF MUNICIPAL LEGAL REGIME

GHALIAHMETOV I.

The author of the article analyzes the category of 'local electoral process' that allows one to form clear understanding of the peculiarities of local electoral relations and the municipal legal regime functioning, to identify further trends of Ukrainian electoral law development.

Keywords: municipal law, electoral regime, local elections, method of legal regulation, subject of legal regulation.

Перші вибори старост в об'єднаних територіальних громадах України: проміжні підсумки

КОЛЕСНИКОВ О.В.,

кандидат політичних наук,
аналітик ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»

У статті розкривається зміст і функції інституту старост у системі місцевого самоврядування України; аналізується порядок обрання старост і проміжні підсумки перших виборів на цю посаду в об'єднаних територіальних громадах. Стаття також містить практичні рекомендації щодо вдосконалення відповідного законодавства.

Ключові слова: місцеві вибори, староста, місцеве самоврядування, реформа, децентралізація.

Із початком добровільного об'єднання територіальних громад у системі місцевого самоврядування в Україні вперше запроваджений інститут старост. Його основна функція поглядає у представництві та захисті інтересів сіл і селищ, що ввійшли до складу нових об'єднаних громад. Упродовж дев'яти місяців 2016 року вибори старост пройшли у 90 громадах. Тож сьогодні вже можна зробити певні проміжні висновки про те, як функціонує цей інститут та чи потребує змін порядок обрання старост.

Варто зазначити, що перший досвід обрання та діяльності старост поки залишається поза увагою українських дослідників. Чи не єдиною структурою, яка здійснює постійний моніторинг та аналітичний супровід його становлення, є Всеукраїнська громадська організація «Асоціація сприяння самоорганізації населення» [2; 3; 5; 8]. Саме на результатах досліджень аналітичного центру Асоціації, до яких причетний і автор, базується пропонуванa розвідка.

Старости в Україні: поняття та функції

Згідно зі статтею 14¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, яка обирається у селах та селищах, визначених рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, за винятком її адміністративного центру [10]. Староста обирається на строк повноважень ради об'єднаної громади, який відповідно до статті 141 Конституції України становить п'ять років [6].

За задумом реформи, посади старост повинні запроваджуватися насамперед на рівні колишніх

територіальних громад, які до об'єднання мали власні органи місцевого самоврядування (сільську, селищну раду) та відповідного голову, за винятком адміністративного центру нової об'єднаної громади. У цьому сенсі старости покликані компенсувати втрату цими громадами власних органів і посадових осіб місцевого самоврядування та стати своєрідним запобіжником від зловживання адмінцентром ОТГ своїм «центральною» становищем.

Проте закон покладає повноваження щодо визначення кількості старост і населених пунктів, у яких вони мають обиратися, на місцеві ради об'єднаних громад, які в цьому питанні мають повну свободу дій і можуть запровадити стільки посад старост, скільки вважають за потрібне. У законодавстві відсутня вимога про обов'язкове введення посад старост, тож на практиці села чи селища, що ввійшли до об'єднаних громад, можуть існувати і без них. Також один спільний староста може бути обраний від декількох сіл (селищ).

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює лише загальні засади здійснення старостами їх повноважень. Для більш чіткого регулювання цієї діяльності місцевим радам об'єднаних територіальних громад пропонується приймати Положення про старосту, в якому визначати його права і обов'язки, порядок звітності, інші питання, пов'язані з його діяльністю. Крім того, ці питання можуть бути прописані у Статуті територіальної громади.

З точки зору закону [10], староста, по-перше, представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах ради об'єднаної громади. З цієї

метою він/вона за посадою входить до складу виконавчого комітету відповідної ради.

По-друге, сприяє жителям села, селища в підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування. Таким чином, староста інтегрований у систему надання адміністративних послуг у громаді (принаймні частини із них), однак закон не деталізує, яким чином це сприяння має відбуватися.

По-третє, бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території села/селища, від якого староста обраний (-а).

По-четверте, вносить пропозиції до виконавчого комітету місцевої ради з питань діяльності на території відповідного села/селища її виконавчих органів, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб.

По-п'яте, здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту. Ця норма закону означає, що місцева рада об'єднаної громади може наділити старосту додатковими повноваженнями.

Важливо, що в прикінцевих положеннях Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» прописано, що в селах, селищах, в яких знаходилися органи місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, обов'язки старости до обрання на перших виборах старости виконує особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання [9]. Тобто законодавство в цьому сенсі передбачає перехідний механізм, що має застосовуватися на період проведення реформи.

Порядок обрання старост

Згідно з частиною шостою статті 2 Закону України «Про місцеві вибори» вибори старости проводяться за мажоритарною системою відносною більшої в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія відповідного населеного пункту (села або селища) у складі об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади [11].

Зазначена виборча система є оптимальною для обрання старост в Україні. Вона найпростіша в застосуванні, підрахунку голосів і встановленні результатів виборів та забезпечує чіткий зв'язок старости з округом та його мешканцями. До того ж, ця система зрозуміла і звична для українських ви-

борців, адже на місцевих виборах у нашій державі вона використовувалася найчастіше.

Для проведення виборів старост утворюються одномандатні виборчі округи. За законом єдиний одномандатний виборчий округ для виборів старости складає територія відповідного населеного пункту (села, селища) [11]. Однак це зовсім не означає, що в кожному населеному пункті утворюється окремий округ та обирається староста, адже останній може здійснювати свої повноваження у декількох суміжних селах/селищах. Фактично межі єдиного виборчого округу з виборів старости співпадають з адміністративними межами населеного пункту (населених пунктів), на територію якого (яких) поширюється юрисдикція старости, відповідно до рішення місцевої ради об'єднаної громади.

Правом голосу на виборах старости наділені громадяни, які володіють ним відповідно до статті 70 Конституції, тобто мають громадянство України, досягли на день проведення виборів вісімнадцяти років і не визнані судом недієздатними [6]. При цьому громадяни повинні належати до відповідної об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади та проживати на території населеного пункту (села або селища), де за рішенням об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади проводяться такі вибори [11].

Отже, активне виборче право на виборах старост (як і на всіх місцевих виборах в Україні) обмежується чотирма виборчими цензами: віковим, цензом громадянства, цензом дієздатності та цензом осілості. Останній вимагає від громадянина проживати на території громади (населеного пункту), де проходять вибори, аби мати змогу проголосувати на них. При цьому жодного мінімального терміну такого проживання законодавство не встановлює.

Враховуючи специфіку територіальної основи виборів старост, а також імперативну вимогу Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» щодо обов'язкової реєстрації місця проживання лише за однією адресою [12], це означає, що громадянин, маючи зареєстроване місце проживання в одному селі в межах об'єднаної громади, не зможе проголосувати на виборах старости в іншому селі, що входить до цієї ж громади, якщо ці два села належать до різних виборчих округів із виборів старост. Так само на виборах старост не можуть голосува-

ти жителі, місце проживання яких зареєстроване в адміністративних центрах об'єднаних громад та у підпорядкованих їм населених пунктах (за винятком випадків, коли в останніх за рішенням місцевої ради ОТГ теж обираються старости).

Щодо пасивного виборчого права, то старостою (як і депутатом місцевої ради та сільським, селищним, міським головою) може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України [6]. По суті, зміст пасивного виборчого права тут співпадає зі змістом активного виборчого права, причому щодо першого, на відміну від другого, ценз осілості не застосовується.

Закон України «Про місцеві вибори» також містить положення, за яким «депутатом, сільським, селищним, міським головою, старостою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку» [11]. Прикметно, що це положення не забороняє бути обраним старостою (як, проте, й депутатом місцевої ради чи головою громади) кандидату, засудженому за злочини невеликої та середньої тяжкості, причому навіть якщо на момент виборів він (вона) відбуває покарання в місцях позбавлення волі.

Право висунування кандидатів на посади старост реалізується виборцями у відповідних єдиних одномандатних виборчих округах через місцеві організації партій або шляхом самовисунування. При цьому партійна приналежність кандидатів не має жодного значення: місцеві організації партій мають право висувати безпартійних кандидатів, так само як і члени політичних партій можуть номінуватися шляхом самовисунування.

Однак стаття 35 Закону України «Про місцеві вибори» містить одне важливе обмеження: особа, яка висунута кандидатом у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови або старости, не може одночасно бути висунута у будь-яких інших одномандатних, єдиних одномандатних виборчих округах з будь-яких місцевих виборів [11]. Це означає, що в разі одночасного проведення місцевих виборів різних рівнів кандидат на посаду старости не може паралельно бути кандидатом у депутати ради об'єднаної громади в одномандатно-

му окрузі чи кандидатом на посаду сільського, селищного або міського голови.

Проте це не забороняє йому балотуватися в депутати міської, обласної, районної чи районної в місті ради, які обираються за партійними списками у багатомандатних виборчих округах. У зв'язку з цим у міських об'єднаних громадах можуть виникати ситуації, коли одна й та сама людина буде одночасно обрана і депутатом ради, і старостою. Враховуючи, що староста за посадою є членом виконавчого комітету, а членство у виконкомі несумісне з депутатством (стаття 51 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [10]), то таким особам доведеться обирати між цими двома мандатами. Хоча на практиці не виключені й доволі тривалі суміщення.

Процедури голосування і підрахунку голосів на виборах старост нічим принципово не відрізняються від аналогічних процедур на багатьох інших виборах в Україні, зокрема на виборах сільських і селищних рад та сільських, селищних і міських голів. Після того, як голосування відбулося та встановлені його підсумки, сільська/ селищна/ міська територіальна виборча комісія на підставі протоколу (протоколів) про підсумки голосування в одномандатному виборчому окрузі по виборах старости встановлює результати виборів та приймає одне з рішень: (1) про визнання старости обраним; (2) про проведення повторного голосування; (3) про визнання виборів старости такими, що не відбулися.

Для визначення переможця виборів використовується правило простої (відносної) більшості, однак лише тоді, коли вибори проходили на альтернативній основі. Водночас стаття 48 Закону України «Про місцеві вибори» [11] допускає голосування по одному кандидату, проте тоді обраним вважається кандидат, якщо за нього подано більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Тобто в цьому випадку діє правило абсолютної більшості.

Якщо ж один кандидат, по якому проводяться вибори, більшості не набирає, тоді вибори визнаються такими, що не відбулися, і призначаються повторні вибори. Так само вибори старост визнаються такими, що не відбулися, якщо у відповідному виборчому окрузі після закінчення строку реєстрації кандидатів не зареєструвався жоден кандидат.

Крім того, з огляду на невелику кількість виборців в округах із виборів старост, зростає імо-

вірність того, що два чи більше кандидатів-лідерів можуть набрати однакову кількість голосів, через що визначити переможця буде неможливо. У таких випадках законодавство передбачає проведення повторного голосування, до участі в якому допускаються лише ті кандидати, які набрали відповідну однакову кількість голосів. Водночас закон не містить для таких випадків жодних механізмів автоматичного визначення переможця, як-то жеребкування або ж визнання обраним старшого за віком кандидата.

Наостанок звернемо увагу, що Законом України «Про місцеві вибори» [11] було внесено низку змін до законів «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] та «Про статус депутатів місцевих рад» [13], якими запроваджено механізм відкликання депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів за народною ініціативою. Попри дискусійність багатьох процедурних аспектів відкликання та їх критику з боку деяких вітчизняних експертів, такі механізми все-таки запроваджені, хоча поки що через відсутність досвіду практичного використання складно оцінити їх дієвість.

Проте в чинному законодавстві немає жодного слова про відкликання старост. Виходить, що всі виборні посади в органах місцевого самоврядування можуть бути відкликані за народною ініціативою, а старости не підпадають під цю процедуру. Своєю чергою, це ставить старост у нерівні умови (порівняно з іншими посадовими особами місцевого самоврядування) з точки зору підзвітності та відповідальності перед виборцями.

Перші підсумки виборів старост

Станом на 1 жовтня 2016 року вибори старост пройшли у 90 об'єднаних громадах України зі 177 ОТГ, утворених на цей момент. За їх підсумками обрано 457 старост. Майже в усіх округах вибори були визнані такими, що відбулися. Ті чи інші проблеми в організації виборчого процесу та встановленні результатів голосування виникали лише на рівні окремих громад і населених пунктів та не мали системного характеру.

Серед проблемних варто зазначити Розсошанську громаду (Хмельницька область), де вибори були спершу призначені на 3 квітня, однак згодом, через організаційні моменти, перенесені на 29 травня 2016 року. В підсумку вибори пройшли і троє старост у громаді були обрані.

Повторне голосування довелося проводи-

ти у с. Тарноруда Волочиської міської громади Хмельницької області через те, що за підсумками виборів 17 квітня два кандидати-лідери набрали однакову кількість голосів. Така сама ситуація мала місце в Апостолівській громаді Дніпропетровської області на виборах 5 червня 2016 року, у зв'язку з чим повторне голосування проводилося в селах Широчани і Катеринівка [1].

12 червня 2016 року перші вибори старост проходили у Солонянській селищній громаді Дніпропетровської області, проте в селищі Жданове вони не відбулися через неявку виборців на голосування. Відтак у цій громаді було обрано лише 7 старост із 8.

19 червня через відсутність вчасно зареєстрованих кандидатів не вдалося провести вибори старости в селах Пригородок і Орестівка Рукшинської громади (Чернівецька область), тоді як у інших населених пунктах цієї ОТГ вибори пройшли. Відповідно повторні вибори були призначені на 7 серпня 2016 року, і за їх підсумками старосту також обрали.

В Україні нині є один приклад добровільної відмови новообраного старости від посади. Так, староста сіл Негівці та Гуменів Верхнянської громади (Івано-Франківська область) Лідія Яців, обрана 15 травня, відмовилася від цього посту. У зв'язку з цим 31 липня 2016 року відбулися повторні вибори, за підсумками яких обрано нового старосту [16]. Крім того, у Тростянецькій громаді на Львівщині маємо приклад перших позачергових виборів старости, які успішно пройшли 21 серпня 2016 року.

Абсолютна більшість обраних старост (435, або 95%) є безпартійними і номінувалися на вибори шляхом самовисування. Натомість формальний зв'язок із політичними партіями має лише 21 староста: 7 представляють партію «Відродження», 6 – «Батьківщину», 2 – «Опозиційний блок», по одному – Радикальну партію Олега Ляшка, БПП «Солідарність», Аграрну партію, партію «За конкретні справи», «Народний контроль» та Соціалістичну партію України. Прикметно, що 7 обраних від «Відродження» старост сконцентровані у двох сусідніх ОТГ Хмельниччини: Летичівській (5 старост) та Меджибізькій (2 старости), однак при цьому лише двоє з них є членами цієї партії, а інші – тільки висунуті від неї. Решта «партійних» старост, навпаки, є членами відповідних партій, проте номінувалися на вибори шляхом самовисування (за винятком одного старости у Розквітівській громаді,

який є членом партії «Опозиційний блок» та був офіційно висунутий від неї кандидатом).

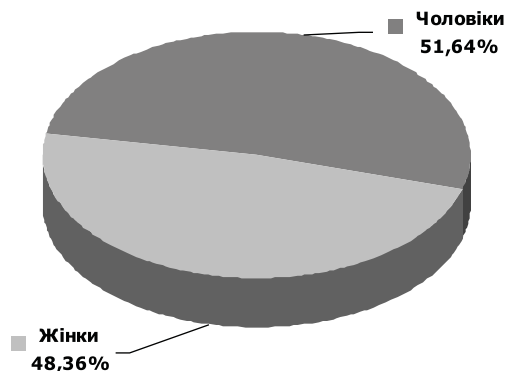


Рис. 1. Розподіл обраних старост (за статтю)

Серед новообраних старост дещо переважають чоловіки: 236 проти 221 жінок. Однак перевага чоловіків не є загальним правилом, і на рівні окремих громад є чимало випадків, коли жінок-старост значно більше за чоловіків (зокрема, у Балтській, Берездівській, Наркевицькій, Чорнострівській, Мельнице-Подільській, Китайгородській, Розквітівській, Сатанівській, Тербовлянській та деяких інших громадах). До того ж, у декількох громадах взагалі немає старост-чоловіків, наприклад, у Старобородчанській, Гніздичівській чи Клесівській. А в Дунаєвецькій міській ОТГ на Хмельниччині, яка нині нараховує найбільшу кількість старост, 23 старости – це жінки, і лише 4 – чоловіки.

Освітній рівень новообраних старост є доволі високим: більше половини з них (236, або 51,6%) мають вищу освіту, 145, або 31,7% – середню спеціальну й 76, або 16,6% – загальну середню освіту.

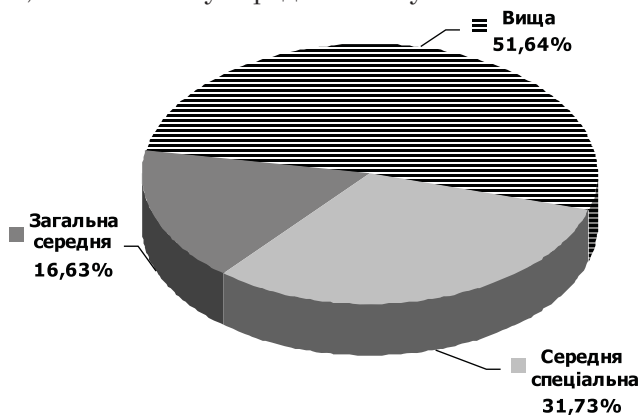


Рис. 2. Освітній рівень старост

Важливо, що з 457 новообраних старост 195 (або 42,7%) на момент балотування перебували у статусі виконуючих обов'язки старост у населених пунктах своїх ОТГ. Більшість із них були колишніми сільськими/селищними головами громад, що об'єдналися, тож набули статусу «в.о. старост» автоматично. До них також варто додати ще трьох заступників сільських голів, п'ять секретарів сільських рад та одного секретаря виконкому місцевої ради ОТГ, яким теж вдалося стати старостами. Таким чином, сумарна кількість осіб, які на момент обрання старостами перебували на керівних посадах у своїх громадах, становить 204, а їх частка – майже 45%.

Натомість 253 новообраних старост (55%) таких посад не обіймали. При цьому на момент висунення кандидатами 79 із них були працівниками бюджетних установ, підприємств і організацій; 36 – зайняті в приватному секторі, в тому числі підприємницькою діяльністю; 21 – пенсіонери і 113 – не працювали. Крім того, серед переможців виборів старост є один священник, два студенти, а також голова наглядової ради благодійного фонду.



Рис. 3. Сфери зайнятості старост до обрання на посаду

У регіональному зрізі найбільше старост обрано у Хмельницькій (162 старости у 17 громадах), Тернопільській (107 старост у 15 ОТГ), Дніпропетровській (29 старост в 11 громадах) та Одеській областях (34 старости у 7 громадах). Найменше – у Миколаївській, Вінницькій, Луганській, Житомирській та Волинській областях, у кожній з яких вибори пройшли тільки в одній об'єднаній громаді. Щоправда, на Миколаївщині це становить 100% утворених ОТГ, на Вінничині та Луганщині – 50%.

У Закарпатській, Київській, Миколаївській, Черкаській та Чернігівській областях вибори старост пройшли в усіх об'єднаних на цей момент громадах. Також висока частка громад, де проведені вибори старост, фіксується в Одеській (87,5%), Івано-Франківській (75%) та Донецькій (66,7%) областях.

Натомість за дев'ять місяців 2016 року перші вибори старост так і не були проведені в жодній із громад Кіровоградської (3 ОТГ), Харківської (3 ОТГ), Сумської (1 ОТГ) та Херсонської (1 ОТГ) областей. Крім того, у відсотковому відношенні дуже мало громад провели вибори старост у Житомирській (1 з 10 ОТГ), Волинській (1 з 6 ОТГ), Рівненській (3 з 11 ОТГ), Львівській (3 з 16 ОТГ) та Полтавській (3 з 14 ОТГ) областях.

За даними офіційного сайту Центральної виборчої комісії, упродовж жовтня – початку грудня 2016 року мають бути обрані ще 56 старост у 9 громадах [7]. Таким чином, кількість об'єднаних громад з обраними старостами сягне 99. Щодо інших громад, то на момент написання статті перші вибори старост у них офіційно призначені не були. Як зазначалося вище, така ситуація не суперечить чинному законодавству, адже до обрання старост їх обов'язки тимчасово виконують колишні сільські та селищні голови.

Більше того, для багатьох таких колишніх голів (нині в.о. старост) затягування з призначенням виборів може бути вигідним, особливо якщо вони не користуються підтримкою населення і мають низькі шанси перемогти на них. Відтак не слід виключати, що в деяких громадах затягування з виборами старост матиме цілеспрямований характер і триватиме настільки довго, наскільки це можливо.

Подекуди зустрічаються взагалі унікальні випадки. Так, у Кочубеївській сільській громаді Херсонської області в.о. старост приєднаних громад склали з себе ці повноваження. За цих умов сільська рада для забезпечення представництва інтересів периферійних громад прийняла рішення ввести до складу виконкому посади спеціалістів зі зв'язків із громадськістю для кожного села. Фактично ці спеціалісти виконують обов'язки старост до їх обрання. При цьому кандидатури самих спеціалістів були обрані на загальних зборах периферійних громад [4]. Таке доволі неординарне рішення обумовлене небажанням сільської ради фінансувати вибори старост із місцевого бюджету.

Згідно з абзацом другим частини першої стат-

ті 68 Закону України «Про місцеві вибори», витрати на підготовку і проведення чергових, позачергових та перших виборів депутатів, сільських, селищних, міських голів здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України..., коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України [11]. Однак у цій же законодавчій нормі не передбачено виділення коштів із Державного бюджету на перші, а також на чергові та позачергові вибори старост. У наступному абзаці цієї ж статті зазначається, що всі інші види місцевих виборів проводяться за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів... (абзац третьої частини першої статті 68 Закону) [11].

Зі змісту цих норм випливає, що витрати на підготовку і проведення перших виборів старост села, селища мають здійснюватися територіальними виборчими комісіями за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, що підтверджено у Роз'ясненні Центральної виборчої комісії, наданому на звернення Асоціації міст України [15].

Таким чином, існує ризик, що місцеві ради об'єднаних територіальних громад можуть відтермінувати обрання старост до чергових місцевих виборів, аргументуючи своє рішення відсутністю коштів у місцевому бюджеті (хоча справжні причини можуть бути й інші). А до виборів інтереси цих громад будуть представляти колишні голови на посаді в.о. старост, більшість із яких упродовж останніх п'яти років і так керували ними. Або ж будуть застосовані «винаходи» на кшталт спеціалістів зі зв'язків із громадськістю, як у згаданій Кочубеївській ОТГ.

На вирішення цієї проблеми спрямований законопроект № 3535 [14], що був зареєстрований групою народних депутатів на чолі з Сергієм Власенком ще в листопаді 2015 року і на момент підготовки статті перебував на розгляді в парламентських комітетах. Проект пропонує внести до Закону України «Про місцеві вибори» невеликі правки, які, однак, гарантуватимуть фінансування за рахунок коштів Державного бюджету всіх чергових та перших місцевих виборів, включаючи перші та чергові вибори старост. Щоправда, одного лише ухвалення законопроекту № 3535 для вирішення проблеми фінансування перших виборів старост недостатньо, і дуже важливо, аби його затвердження було підкріплене необхідними ресурсами.

Висновки і рекомендації

Проведений аналіз дає можливість зробити низку важливих висновків та висловити рекомендації щодо вдосконалення законодавчого регулювання виборів старост.

По-перше, чинне українське законодавство не встановлює жодних термінів для проведення перших виборів старост у новоутворених ОТГ. Водночас, поки ці вибори не проведені, закон покладає виконання обов'язків старост на колишніх сільських/селищних голів громад, що об'єдналися. Тому чимало об'єднаних громад свідомо затягують із призначенням таких виборів, причому не лише з метою економії бюджетних коштів, а й задля того, аби не порушувати існуючі владні розклади. У затягуванні з виборами зацікавлені й чимало колишніх сільських і селищних голів, які нині виконують обов'язки старост.

У підсумку маємо ситуацію, коли майже за рік, що минув із часу обрання місцевих рад і голів у 159-ти перших об'єднаних громадах (25 жовтня 2015 року), вибори старост спромоглися провести тільки 90 ОТГ. З високим ступенем імовірності деякі об'єднані громади можуть під різними приводами затягувати з проведенням виборів настільки надовго, наскільки це можливо. Відповідно постає необхідність на законодавчому рівні визначити чіткий термін, упродовж якого новоутворені об'єднані громади повинні провести перші вибори старост. На думку автора, виправданим «розумним» терміном у цьому сенсі може бути період у півроку з дня проведення перших виборів ради і голови ОТГ.

По-друге, порядок виборів старост в Україні загалом відповідає міжнародним стандартам демократичних виборів та співвідноситься з європейськими виборчими практиками, а використовувана мажоритарна система відносної більшості для цього рівня виборів є оптимальною. Майже в усіх округах, де проходили вибори старост, вони були визнані такими, що відбулися. Ті чи інші пробле-

ми в організації виборчого процесу та встановленні результатів голосування виникали лише на рівні окремих громад і населених пунктів та не були системними.

Водночас важливим недоліком українського виборчого законодавства є те, що воно допускає балотування та обрання на місцевих виборах (у тому числі старостами) кандидатів, засуджених за злочини невеликої та середньої тяжкості, причому навіть якщо на момент виборів ці кандидати відбувають покарання в місцях позбавлення волі. Це не узгоджується з практиками розвинутих демократичних країн, в яких зазвичай особи, засуджені за будь-які умисні злочини, на період дії судимості позбавляються пасивного виборчого права.

По-третє, законодавче закріплення норми щодо фінансування перших виборів старост за рахунок місцевих бюджетів дозволяє окремим радам ОТГ не проводити такі вибори, аргументуючи це рішення відсутністю коштів. Враховуючи важливість перших виборів старост для реформи місцевого самоврядування, а також обмеженість ресурсів в об'єднаних громадах на етапі їх становлення, доцільно забезпечити фінансування цих виборів за рахунок коштів державного бюджету. З цією метою треба якнайшвидше ухвалити законопроект № 3535, зареєстрований у Верховній Раді України, та виділити необхідні для його виконання бюджетні кошти.

По-четверте, важливим недоліком чинного законодавства є відсутність у ньому механізму відкликання старост за народною ініціативою. Це передусім ставить старост у нерівні умови порівняно з іншими виборними посадовими особами місцевого самоврядування, які можуть бути відкликані в такий спосіб, а також суттєво звужує можливість самих громад впливати на діяльність старост і контролювати її. Відтак постає потреба ухвалення відповідних законодавчих змін, щоби старости також підпадали під процедуру відкликання.

Література

1. Апостоловская община выбрала сельских старост // Лица. Газета о личностях и лицадеях. URL: <http://www.litsa.com.ua/show/a/30218>
2. Дзюпин М. Староста в українському селі – перші кроки. Аналітична записка // Асоціація сприяння самоорганізації населення. URL: <http://samoorg.com.ua/blog/2016/02/16/13809/>
3. Дзюпин М. Староста – нова людина в українському селі // Liga.net. Блоги. URL: <http://blog.liga.net/user/mdzyupyn/>

article/20995.aspx

4. Життя громади. Інформаційний вісник Кочубеївської сільської ради об'єднаної територіальної громади. URL: <https://gittyagromady.wordpress.com/2016/02/>

5. Колесников О., Калашнікова О., Дзюпин М. Інститут старост в об'єднаних громадах: обрання та місце у системі управління // Асоціація сприяння самоорганізації населення. URL: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/09/Institut->

starost-obrannya-ta-mistse-u-sistemi-upravlinnya-1.pdf

6. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР; редакція згідно з № 742-VII від 21.02.2014 // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

7. Місцеві вибори-2015. Офіційний веб-портал // Центральна виборча комісія. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/wm001>

8. Новий закон щодо старост – плюси та мінуси // Асоціація сприяння самоорганізації населення. URL: <http://samoorg.com.ua/blog/2016/09/20/15300/>

9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII; редакція згідно з № 925-VIII від 25.12.2015 // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР; редакція від 02.06.2016 № 1405-VIII // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

11. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII; редакція згідно з № 835-VIII від 26.11.2015 // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

show/595-19

12. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV; редакція згідно з № 921-VIII від 24.12.2015 // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>

13. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV; редакція згідно з № 595-VIII від 14.07.2015 // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/93-15>

14. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві вибори» (щодо фінансування підготовки і проведення перших виборів старост) № 3535 від 26.11.2015 // Верховна Рада України. Законопроекти. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57227

15. Роз'яснення Центральної виборчої комісії на звернення АМУ / Асоціація міст України. URL: http://auc.org.ua/sites/default/files/rozyasnennya_cvk_vibori_starost.pdf

16. Староста сіл Негівці та Гуменів відмовилася від посади. Призначено повторні вибори // Вікна. URL: <http://vikna.if.ua/news/category/kl/2016/06/20/55664/view>

ПЕРВЫЕ ВЫБОРЫ СТАРОСТ В ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИНАХ УКРАИНЫ: ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ИТОГИ

КОЛЕСНИКОВ А.В.

В статье раскрывается содержание и функции института старост в системе местного самоуправления Украины; анализируется порядок избрания старост и промежуточные итоги первых выборов на эту должность в объединенных территориальных общинах. Статья также содержит практические рекомендации по совершенствованию соответствующего законодательства.

Ключевые слова: местные выборы, староста, местное самоуправление, реформа, децентрализация.

THE FIRST ELECTIONS OF 'STAROSTAS' IN THE AMALGAMATED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE: THE INTERIM RESULTS

KOLESNYKOV O.V.

The article reveals substance and functions of the 'starosta' institution in the Ukrainian system of local self-government; analyzes the order of starosta's election and the interim results of the first elections in the amalgamated territorial communities. The paper also contains some practical recommendations for improving the relevant legislation.

Keywords: local elections, 'starosta', local government reform, decentralization.

Про окремі функції державного управління: деякі теоретико-прикладні питання

БАКЛАН О.В.,

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри права
Київського національного лінгвістичного університету

ЧАБАН В.П.,

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права і процесу
Київського національного університету внутрішніх справ

У контексті процесу поступового просування від європейської інтеграції до європейської цілісності у статті розглядаються та аналізуються окремі функції державного управління, співвідношення понять «функції державного регулювання» як різновиду державної діяльності та «функції державних органів регулювання». З урахуванням зробленого аналізу, висловлюються власні міркування щодо зазначених питань.

Ключові слова: правове регулювання; функції державного управління; функції державного регулювання; функції державних органів регулювання.

Загальна характеристика проблеми. Функціям державного управління (як і регулювання) властиві відповідні ознаки. Як підкреслюють відомі вітчизняні вчені [1], функції державного управління є складовим елементом управлінської діяльності; вони є частиною державних функцій і здійснюються від імені держави відповідними органами виконавчої влади; функції державного управління мають державно-владний характер і закріплюються у правовій формі; вони розподіляються між органами державної виконавчої влади і з урахуванням сфер, галузей, областей, територій тощо; функції реалізуються через прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами та об'єктами державного управління, розкривають процес їхньої взаємодії.

Зміст **наукових досліджень** різних фундаментальних і галузевих наук свідчить, що вчені у власних наукових працях визначають різні загальні функції управління. Так, Р.М. Фалмер виокремлював планування, організацію, виконання, контроль [2]; К. Кіллен – планування, організацію, керівництво, мотивацію, контроль [3, с. 31–108.]; Р. Кунц та С. О'Доннел – планування, організацію, комплектування штатів, керівництво й лідерство [4]. Ф.У. Тейлор – відомий американський учений, який публікацією книги «Наукова організація праці» започаткував науковий менеджмент, пропонував поділяти функції управління на диспетчерування, нормування, інструктаж, контроль, роботу

з кадрами тощо [5, с. 5–40]. А. Файоль визначав п'ять основних функцій управління, які він назвав адмініструванням: передбачення, організація, розпорядження, координація і контроль [6, с. 361–363]. Тому **метою** цієї статті є аналіз сучасних наукових досліджень, продовження наукових дискусій та розширення кола інформації щодо зазначеної тематики.

Викладення основного матеріалу. За термінологією науки управління, «функція» визначається як спеціалізований вид управлінської діяльності, пов'язаний з певною метою. Як зазначає Г.В. Атаманчук, спираючись на відомий вислів Й.В. Гете «функція – це існування, яке мислиться нами в дії»: «Функція є, звісно, відношенням, за допомогою якого одна сторона, в нашому випадку – держава, переносить свою сутність (силу, потенціал) на іншу – суспільство. Йдеться саме про суспільні функції держави, оскільки держава без взаємодії із суспільством втрачає будь-яке значення, а її суспільна сутність пізнається також через ці функції. Аналіз суспільних функцій держави дає змогу побачити реальне буття держави» [7, с. 75].

На думку В.Б. Авер'янова [8, с. 45–47], оскільки мета є ідеальним прогнозуванням результату управлінської праці, то саме визначення завдання і є першим кроком у досягненні мети. Якщо мета діяльності будь-якої соціальної системи визначена об'єктивними закономірностями зовнішнього се-

редовища, варто стверджувати, що мета діяльності суб'єкта управління (регулювання тощо) зумовлюється об'єктивними потребами будь-якої відповідної соціальної системи управління. Фахівці науки управління під поняттям «функція» вважають основні види діяльності, які мають здійснюватися управлінцями. Функції управління – основа формування структури системи, що управляє, і взаємодії її компонентів. Тому і функції управління прийнято вважати однією з основних, фундаментальних категорій науки державного управління [9, с. 61].

Під функцією управління можна розуміти регулюючий вплив (який одночасно є реальним, силовим, цілеспрямованим, організуючим) на кероване явище, відношення, стан, на який останні реагують і сприймають його. Предмет функцій управління, як логічно підкреслює Г.В. Атаманчук [7], вказує на сторони, аспекти, прояви суспільної системи, на які впливає держава. Для функції регулювання, наприклад, це конкретні відносини між людьми. Зміст функцій управління виражає сенс і характер управляючого впливу; у функції регулювання – це створення або застосування необхідних соціальних норм (праці, поведінки та ін.). При цьому спосіб реалізації розкриває засоби (можливості) збереження або перетворення управлінських взаємозв'язків, які закладені в даній функції: у функції регулювання – це здатність до впорядкування бажаних відносин між людьми за допомогою впливу на їхню свідомість, поведінку й діяльність [7, с. 181].

Термін «функція» походить від латинського «*functio*», що означає: виконання, звершення, діяльність, обов'язок, робота, призначення [10, с. 901]. Також під функцією розуміють:

- « – стійкий спосіб активної взаємодії речей, при якому зміна одних об'єктів спричиняє зміну інших;
- роль, що виконується певним елементом соціальної системи для здійснення цілей та інтересів соціальних груп і класів;
- залежність між різними соціальними процесами, яка виражається у функціональній залежності процесів, що змінюються;
- стандартизована соціальна дія, що регулюється певними нормами і контролюється соціальними інститутами» [11, с. 397].

Держава і сучасне суспільство нерозривно пов'язані, їхнє відокремлене існування неможливе, тому й функції держави розкриваються і реалізуються у взаємодії із суспільством у тому, що і як

держава робить стосовно впорядкування і вдосконалення приватної, колективної і суспільної діяльності людей. М. Кастельс вважає [12], що для розуміння відносин між технологією і суспільством важливо пам'ятати: роль держави, яка або гальмує, або прискорює, або очолює сучасний технологічний інноваційний процес, є вирішальним чинником еволюційного розвитку, основним фактором, який організовує та відображає сутність соціальних і культурних сил, що домінують у конкретному просторі й часі. Це стосується будь-якої галузі чи сфери суспільного життя, в тому числі економіки загалом, господарської діяльності, підприємництва зокрема.

Управління тим чи іншим процесом зазвичай починається з того, що він виокремлюється як певне утворення і йому надається відповідна організація, пов'язана з реалізацією актуальних цілей. Якщо немає організації людей, об'єднаних загальною метою, то немає чого планувати, бо планування є накресленням шляхів руху певної організації до поставленої перед нею мети. Коли утворена організація і в наявності плани її соціальної активності, виникає необхідність у врегулюванні – встановленні правил поведінки кожного члена організації в її рамках і передбачених планових параметрах. Під вимоги, що випливають із мети організації, планів їх досягнення і норм поведінки, добирається персонал, здатний реалізувати намічене. Виникає динаміка управління, яка потребує постійного відстеження (контролю). Всі загальні функції управління можна уявити в різній послідовності, оскільки їх розміщення диктується конкретною управлінською ситуацією [7, с. 186].

Як зазначають американські вчені П. Самюелсон та В. Нордгауз, існують три економічні функції держави – забезпечення ефективності функціонування економіки, справедливості розподілу доходу та сприяння макроекономічному зростанню і стабільності економіки [13, с. 79–84].

Функції управління економікою є різновидом функцій державного управління загалом. За влучним висловлюванням деяких учених, вони «втілюють господарсько-організаційну функцію держави, яка реалізується стосовно народногосподарського комплексу як керованого об'єкта. Зміст і обсяг конкретних функцій управління залежать від завдань органу державного управління, через який держава здійснює господарсько-організаційну функцію, цілеспрямовану політику у відповідній сфері економіки» [1, с. 294].

Як підкреслює Т.М. Кравцова, адміністративно-господарська діяльність характеризується наявністю таких управлінських функцій, як регулювання, контроль, надання адміністративно-господарських послуг. Ці функції сьогодні точніше віднести до регуляторних. При цьому під «адміністративно-господарською діяльністю» вчена розуміє «сукупність форм, методів та інструментів, за допомогою яких держава впливає на суб'єктів господарювання і ринкову кон'юнктуру з метою створення конкретних умов для їх функціонування і запобігання соціально-економічним проблемам у суспільстві» [14, с. 14–15]. С. Позняков, мабуть, розвиваючи погляди Т.М. Кравцової, зазначає, що «право у сфері господарських відносин виконує функції закріплювача, стимулятора, спрямовувача, обмежувача й охоронця, формує відповідні сучасні методологічні підходи у дослідженні й удосконаленні методів адміністративно-правового регулювання» [15, с. 227].

Власну класифікацію функцій державного регулювання економіки наводять вітчизняні вчені-економісти. Так, Л.А. Швайка [16] детальніше виокремлює функції державного регулювання економіки, згруповує і пов'язує їх залежно від компетенції органів державного регулювання, соціально-економічного і політичного розвитку держави, рівня розвитку ринкового господарства, моделі розвитку національної економіки та інших подібних чинників. Основними функціями державного регулювання економіки, на погляд ученої, є: утримання і забезпечення ефективної роботи органів державної влади; регулювання макроекономічних процесів і пропорцій; розробка й регулювання науково-технічної, інвестиційної та соціальної політики; захист внутрішнього товаровиробника і пріоритетних виробництв; розробка і регулювання регіональної політики; соціальний захист населення; захист особи, інтересів товаровиробника і держави; регулювання зовнішньоекономічних відносин. У період становлення ринкових відносин до цих функцій Л.А. Швайка долучає «додаткові», а саме: створення сприятливих умов та інфраструктури існування ринку; формування інститутів державного регулювання економіки; державна підтримка підприємництва, стимулювання та захист конкуренції; здійснення роздержавлення і приватизації власності; розвиток місцевого самоврядування; здійснення контрольованої цінової політики; кредитно-гро-

шове регулювання, контроль та нагляд за грошовим обігом [16, с. 41].

Л.І. Дідківська і Л.С. Головка обґрунтовують існування таких функцій, як: «цільова», яка визначає мету, пріоритети й основні напрями розвитку державного регулювання національної економіки; «нормативна», яка передбачає встановлення певних правил поведінки суб'єктів економіки (підприємництва тощо); «стимулююча», що полягає у формуванні стимуляторів, здатних стимулювати економічні процеси в бажаному для суспільства напрямі й ефективно впливати на діяльність господарюючих суб'єктів; «коригуючі» («коригування» від лат. – «виправляти»), ті, які передбачають усунення негативних відхилень від бажаного результату; «безпосереднє управління неринковим сектором економіки», яка полягає у регулюванні державного сектора економіки; «соціальна», що передбачає забезпечення соціального захисту та соціальних гарантій населення, а також регулювання державою інших соціально-економічних відносин; «контролююча», тобто здійснення державного нагляду і контролю за виконанням і дотриманням законів та інших нормативних актів у різних сферах і галузях економіки (підприємництва тощо) [17, с. 24]. Також виокремлюються так звані мінімальні функції держави [17, с. 24], під якими розуміють: створення правової бази; забезпечення економіки необхідною кількістю грошей; захист конкуренції; мінімізацію негативних екстерналій; розподіл і перерозподіл доходів; виробництво суспільних товарів і благ.

У контексті аналізу переліку вищезгаданих функцій слід зауважити, що не треба майже отожднювати поняття «функції державного регулювання економіки» як різновиду державної діяльності та «функції державних органів регулювання економіки», що є недоцільним та некоректним. Це отожднення можна віднести лише до деяких окремих напрямів діяльності, таких, наприклад, як: створення правової бази; утримання і забезпечення ефективної роботи органів державної влади; розробка і регулювання регіональної політики; формування інститутів державного регулювання економіки; розвиток місцевого самоуправління.

У процесі здійснення функцій управління в економічній сфері між органами державної виконавчої влади, посадовими особами, трудовими колективами, окремими працівниками та іншими учасниками управлінського процесу виникають

певні відносини, які потребують правового регулювання. Здебільшого ці відносини регулюються нормами адміністративного права, правильно вважають В.Ф. Опришко, В.П. Нагребельний та Г.Й. Пузанова [1]. Однак окремі відносини мають комплексний характер, слушно далі зауважують учені-адміністративісти, і відповідно потребують використання, крім норм адміністративного права, норм інших галузей права: конституційного, цивільного, трудового, фінансового тощо. Безумовно і те, що наведений вище перелік галузей права сьогодні потребує доповнення, а саме галузю господарського права. Якщо ж раніше держава як власник абсолютної більшості майна здійснювала через відповідну систему виконавчих органів управлінську діяльність, тобто функції суб'єкта управління, то в перспективі (майже вже сьогодні) ці функції стають більш координуючими, регулятивними [1, с. 295]. Іншими словами – у процесі ринкової переорієнтації відбувається трансформація безпосередніх управлінських функцій в економічній сфері у функції регулювання. Імперативний, владний, директивний вплив держави у сфері економіки поступово замінюється регулятивними засобами та заходами.

Нинішній час стрімко змінює відносини між державою в особі її компетентних регуляторних органів і вільною (або змішаною, або соціально-спрямованою) ринковою економікою. Сучасне становлення світового ринку, посилення конкуренції на базі високих технологій, необхідність розвитку, передусім, людського потенціалу як основного компонента виробничо-продуктивних сил, розширення технотронних небезпек та інші, абсолютно нові сучасні умови та обставини життя приводять до того, що роль держави у сфері підприємництва стає особливою та динамічно змінюється. В світі майже повсюдно спостерігається зближення та перетин глобальних інтересів національної держави і національного бізнесу. Сучасна держава не послаблює, а навпаки – посилює свою економічну функцію [7, с. 78; 18, с. 17, 28], що полягає у створенні організаційно-правових передумов, необхідних для впорядкованої й ефективної економічної діяльності суспільства.

Як окремий **висновок** вважаємо за потрібне зазначити наступне. На наш погляд, слід підтримати думки Г.В. Атаманчука [7], В.А. Юсупова [18] та інших учених і виокремити ще й таку функцію державного управління (регулювання тощо), як функцію створення організаційно-правових передумов, необхідних для функціонування ефективної економіки, ефективного підприємництва, зокрема.

Доповнюючи погляди вчених стосовно спеціальних функцій державного (передусім адміністративно-правового) регулювання підприємництва, доцільно додати функцію забезпечення соціальної рівності суб'єктів підприємництва, тобто рівного забезпечення на всій території держави прав і свобод кожної людини і громадянина, які стосуються підприємництва, незалежно від жодних факторів: майнового стану, родинних зв'язків, політичної належності тощо. Адже саме для цього різні за походженням, інтересами, поглядами громадяни, які утворюють суспільство, забезпечують та утримують державу, яка, відповідно, мусить піклуватися і про всіх своїх громадян. Ця функція визначається змістом статті 42 Конституції України: «Кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом» [19].

Враховуючи все вищезазначене, варто зробити загальний **висновок**, що функції державного управління, як і будь-якого правового регулювання, слід розглядати як фундаментальні, стратегічні, перспективні або першочергові (залежно від конкретної мети) напрями впливу керуючих (регулюючих) суб'єктів на суспільні відносини в різних галузях і сферах суспільного життя, що зумовлюються правовим змістом принципів правового регулювання (як основними системоутворюючими елементами правового регулювання).

У разі справедливої та чесної реалізації функцій правового регулювання, право загалом (конституційне, адміністративне, цивільне, кримінальне, господарське та інші галузі) може сприйматися учасниками правовідносин як упровадження загальноновизнаних ідей свободи, справедливості, рівноправності тощо. За це нині починають ратувати як державні діячі, так і відомі європейські політичні лідери [20].

Література

1. Опришко В.Ф. Загальна характеристика державного управління економікою та його правові засади / В.Ф. Опришко, В.П. Нагребельний, Г.Й. Пузанова // Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. Авер'янова В.Б. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 293–302.
2. Фалмер Р.М. Энциклопедия современного управления: в 5 т. / Р.М. Фалмер; [пер. с англ., общ. ред. Бекова Х.А. и др.]. – М.: ВИПКэнерго, 1992. – 761 с.
3. Киллен К. Вопросы управления / К. Киллен; [пер. с англ. Л. Найда]. – М.: 1981. – 305 с.
4. Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Г. Кунц, С. О'Доннелл; [пер. с англ. А. Сидорко]. – М.: Знание, 1981. – Т. 1, 2. – 1008 с.
5. Тейлор Ф.У. Наукова організація праці. Наука управління: з історії менеджменту: [хрестом., навч. посіб.] / Ф.У. Тейлор; [упоряд. І.О. Слешцов; пер. з рос. Л.І. Козій, М.І. Матрохіна, П.Л. Пироженко]. – К.: Либідь, 1993. – 304 с.
6. Файоль А. Учение об управлении / А. Файоль // Научная организация труда и управления: сб. / под ред. А.Н. Щербаня. – М.: Экономика, 1965. – С. 17–19, 343–354.
7. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: [курс лекцій] / Г.В. Атаманчук. – 3-е изд., доп. – М.: ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.
8. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В.Б. Аверьянов. – К.: Наукова думка, 1979. – 150 с.
9. Основы управления: [учеб. / Радукин В.П., Ойнер К.Ф., Семашкин Ф.И. и др.]. – М.: Высшая школа, 1986. – 271 с.
10. Словник іншомовних слів / [за ред. акад. АН УРСР О.С. Мельничука]. – К.: Головна редакція Української радянської енциклопедії, 1985. – 968 с.
11. Социологический энциклопедический словарь: [на русском, английском, немецком, французском и чешском языках / Ин-т соц.-полит. исслед. РАН, Ин-т социологии РАН; ред.-коорд. Г.В. Осипов]. – М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1998. – 488 с.
12. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / Мануэль Кастельс; [пер. с англ., под науч. ред. О.И. Шкаратана]. – М.: Гос. ун-т Высш. шк. экономики, 2000. – 608 с.
13. Самюелсон П. Макроекономіка / П. Самюелсон, В. Нордгауз. – К.: Основи, 1995. – 544 с.
14. Кравцова Т.М. Державне регулювання господарської діяльності: адміністративно-правові аспекти: монографія / Т.М. Кравцова. – Суми, 2006. – 184 с.
15. Позняков С. Методологія сучасного дослідження методів адміністративно-правового регулювання господарських відносин / С. Позняков // Право України. – 2011. – № 10. – С. 222–227.
16. Швайка Л.А. Державне регулювання економіки: [підруч.] / Л.А. Швайка. – К.: Знання, 2008. – 462 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
17. Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки: [навч. посіб.] / Л.І. Дідківська, Л.С. Головка. – 6-те вид., випр. і допов. – К.: Знання, 2007. – 214 с.
18. Юсупов В.А. Теория административного права / В.А. Юсупов. – М.: Юрид. литература, 1985. – 160 с.
19. Конституція України: Закон України від 04.02.2011 № 254 к / 96-ВР: станом на 12.06.2013 / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Парламентське видавництво, 2013. – 49 с.
20. Хаммарберг Т. Європейські стандарти прав людини та Україна / Т. Хаммарберг // Право України. – 2010. – № 10. – С. 19–23.

ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ФУНКЦИЯХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНЫЕ ВОПРОСЫ

БАКЛАН О.В., ЧАБАН В.П.

В контексте процесса постепенного продвижения от европейской интеграции к европейской целостности в статье рассматриваются и анализируются отдельные функции государственного управления, соотношение понятий «функции государственного регулирования» как разновидности государственной деятельности и «функции государственных органов регулирования». С учетом сделанного анализа, высказываются собственные соображения по указанным вопросам.

Ключевые слова: правовое регулирование; функции государственного управления; функции государственного регулирования; функции государственных органов регулирования.

ABOUT CERTAIN FUNCTIONS OF STATE GOVERNING: SOME THEORETICAL AND APPLIED ISSUES

BAKLAN O.V., CHABAN V.P.

In the context of the gradual progress of European integration to the European integrity article discusses and analyzes the individual functions of public administration, the ratio of the concepts of «state regulation» as a kind of state activity and «government regulatory functions». In view of the above analysis, to express their own views on these matters.

Keywords: legal regulation; State management function; functions of state regulation; functions of state regulators.

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.

(Продовження. Початок у «Віснику Центральної виборчої комісії» № 33).

Варто враховувати, що в міжнародно-правовій літературі зустрічається також термін «національно-правова імплементація норм міжнародного права». Необхідно рефлексувати увагу на тім, що ці терміни не є рівнозначними.

На думку радянського дослідника Р.А. Мюллерсона, імплементація (виконання, здійснення) – це поняття більш широке, ніж національно-правова імплементація норм міжнародного права [21]. По-перше, має місце і міжнародна імплементація міжнародного договору, коли держава дає свою згоду на його обов'язковість для себе за допомогою підписання міжнародного договору і покладання також на себе міжнародно-правових зобов'язань, що містяться в цьому договорі. Таким чином, національно-правова імплементація норм міжнародного права становить лише одну – фактично другу стадію загального процесу імплементації.

По-друге, тут має дуже важливе значення і власне функціональний аспект – прийняття норм національного права, необхідних для виконання норм міжнародного права, ще не означає фактичного виконання міжнародно-правових зобов'язань. Міжнародна практика показує, що іноді держава, видавши необхідні для імплементації міжнародного договору норми національного права, проте, не тільки не виконує своїх зобов'язань за договором, а й порушує норми свого національного права, прийняті для імплементації такого договору [22].

По-третє, варто звернути увагу на могутній

управлінський фактор у здійсненні імплементації норм міжнародних договорів, що полягає не тільки в правотворчій діяльності держави-учасниці того чи іншого договору, бо імплементація припускає вжиття широкого комплексу системних заходів організаційного й організаційно-правового характеру, спрямованого на безпосередню реалізацію міжнародно-правових норм. Отже, про імплементацію міжнародно-правових норм можна говорити лише в тому разі, якщо держава не тільки видає відповідні законодавчі акти (змінює чи скасовує вже існуючі) для здійснення норм міжнародного права, а й запроваджує в життя ці акти. По суті, у цьому розумінні імплементація стає синонімом поняття «реалізація». Тому національно-правова імплементація норм міжнародних договорів – це тільки етап у процесі їх імплементації (здійснення), вона створює лише юридичні передумови для їх виконання. Таким чином, імплементація норм міжнародних договорів є результатом також фактичних дій.

Ще більш критеріально оформлені характеристики щодо ознак імплементації має її дефінітивне визначення, що міститься в «Юридичній енциклопедії», де «імплементація (лат., Implere – наповняти, досягати, виконувати, здійснювати) у міжнародному праві – це організаційно-правова діяльність держав з метою реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань. Механізм імплементації міжнародно-правових норм містить у собі сукупність правових і інституціональних засобів, що використовують суб'єкти міжнародного права на міжнародному і національному рівнях. Міжнародна

система імплементації складається зі створених на підставі міжнародно-державних угод універсальних, регіональних і локальних міжнародних організацій, спеціалізованих установ і їхніх допоміжних органів. За їхньою допомогою стає можливим об'єднання зусиль держав і міжнародних організацій у реалізації чинних норм міжнародного права. Національну систему імплементації становлять органи державної влади й інші органи держави, уповноважені забезпечувати виконання країною міжнародно-правових зобов'язань. Оскільки норми міжнародного права породжують правовідносини між суб'єктами міжнародного права і не породжують їх між суб'єктами внутрішнього права, необхідні додаткові внутрішньодержавні засоби для перетворення цілей, закладених у нормах міжнародного права, на реальні дії органів державної влади, юридичних осіб і громадян, які перебувають під юрисдикцією держави» [23].

Таке тлумачення має явно методологічний характер, воно вимагає відповідних роз'яснень, бо, на думку М.О. Баймуратова і Є.А. Василькової, такий доктринальний підхід характеризується цілою низкою критеріїв [24] і, зокрема, з нашими доповненнями, містить у собі:

- телеологічний критерій імплементації – це реалізація міжнародно-правових зобов'язань держави;

- праксеологічний критерій імплементації – вона здійснюється шляхом відповідної організаційно-правової діяльності держав;

- епістемологічний критерій імплементації – вона становить собою відповідний механізм, заснований на нормативній і організаційній (процесуальній) основі;

- структурний критерій механізму імплементації – він містить у собі сукупність правових і інституціональних засобів;

- суб'єктний критерій імплементації – її виконують і здійснюють суб'єкти міжнародного права;

- рівневий критерій імплементації – її здійснюють зазначені суб'єкти на міжнародному (рівень ММУО) і національному (внутрішньодержавному) рівнях;

- видовий критерій імплементації – її розрізняють як міжнародну, так і національну;

- онтологічний критерій імплементації – це взаємодія норм міжнародного права і конституційних норм національної правової системи;

- комунікативний критерій імплементації – це

встановлення стійких зв'язків між міжнародним правом і національним конституційним правом держави;

- нарративний критерій – перспективним результатом встановлення стійких зв'язків між міжнародним правом і національним конституційним правом держав є виникнення глобального конституціоналізму і поява глобального, у тому числі й конституційного, права;

- системний критерій – імплементація виступає могутнім фактором інтернаціоналізації конституційного права держав, формуючи тенденції появи і розширення феномену правової глобалізації, і одночасно, через вплив на міжнародне право конституційного правопорядку держав у контексті відтворення їхніх міжнародно-правових зобов'язань у національному конституційному праві і реалізації останніх, формує тенденцію конституціоналізації міжнародного права, викликаючи перманентні процеси формування глобального конституціоналізму і появу глобального конституційного права.

Якщо розглядати міжнародно-правове регулювання в широкому розумінні, то можна зробити висновок про те, що воно охоплює дві основні фази: правотворчу, в якій відбувається процес створення міжнародно-правових норм, і правозастосовну, в якій відбувається процес здійснення норм [25]. Звідси стає ясною, телеологічно обґрунтованою й об'єктивованою необхідність виділення в процесі імплементації двох форм – міжнародної і національної.

Міжнародна система імплементації містить:

- об'єктний критерій – він складається з міжнародно-державних угод;

- суб'єктний критерій – зазначені угоди укладаються універсальними, регіональними і локальними організаціями, їхніми спеціалізованими установами і допоміжними органами;

- праксеологічний критерій – об'єднання зусиль держав і міжнародних організацій у реалізації чинних норм міжнародного права.

Деякі автори, наприклад В.Ю. Калугін, досліджуючи механізм імплементації норм міжнародного гуманітарного права на міжнародному рівні, стверджують, що його варто розуміти більш вузько, і тому вони роблять акцент саме на колективних, спільних зусиллях держав у цьому процесі [26], коли вони здійснюють організаційно-правову, включаючи і міжнародну нормотворчу діяльність. Щодо цього методологічну важливість має аналіз

Коментарів до Женевських Конвенцій 1949 року і Додаткових протоколів до них, з якого можна дійти висновку про те, що зобов'язання держав з виконання норм міжнародного гуманітарного права мають насамперед односторонній характер і закріплюються скоріше «як низка односторонніх обов'язків, урочисто прийнятих перед особою світового співтовариства, що представляється іншими Договірними Сторонами. Кожна держава бере зобов'язання як щодо самої себе, так і інших держав» [27]. На цю саму особливість гуманітарних конвенцій про захист жертв війни звертає увагу Е. Давид, котрий зазначає, що «зобов'язання, прийняті державами, мають односторонній, а не взаємний характер» [28]. Уявляється, що застосування такої позиції до всього міжнародно-правового масиву дає більш чітке пояснення і з'ясування суті міжнародної імплементації та ролі в ній держави.

У контексті управлінської парадигми імплементація норм міжнародного права є не що інше, як процес, у ході якого відповідні суб'єкти, яким адресована норма, діють у згоді з її положеннями. Тому для організації такої настанови і з метою створення оптимальних умов для всебічного і повного здійснення норм міжнародного права нерідко вимагаються додаткові правові й організаційні заходи з боку держави. Це й детермінує виникнення і наявність національної системи імплементації. Така система має свої особливості.

По-перше, її телеологічною домінантою є реалізація норм міжнародного права в національному конституційному праві держави, що, власне, і є метою міжнародно-правового регулювання – виникнення в держави міжнародно-правового зобов'язання і прийняття його з метою виконання. За справедливим зауваженням відомого україно-російського юриста-міжнародника І.І. Лукашука, «здійснення міжнародно-правових норм є, як правило, набагато більш складним і відповідальним завданням, ніж їх прийняття» [29].

По-друге, вирішення цього завдання можливо лише за наявності оптимального механізму імплементації як певної сукупності правових і організаційних засобів, які використовують суб'єкти міжнародного права на національному рівні з метою реального втілення розпоряджень норм міжнародного права, – для цього суверенна держава створює і використовує свій внутрішній організаційно-правовий механізм.

По-третє, варто акцентувати увагу на бенефіція-

рах (користувача) такого механізму імплементації. Адже основним способом виконання норм міжнародного права є безпосереднє виконання певних правил поведінки тими, для кого вони призначені, тобто для конкретних виконавців. Не применшуючи роль держави в правореалізаційній діяльності, проте, слід зазначити, що в кінцевому підсумку «адресатом» абсолютної більшості норм міжнародного права є державні органи і фізичні особи держави – учасниці міжнародного договору [30]. Але загальновідомо, що норми міжнародного права породжують правовідносини тільки між суб'єктами міжнародного права і не породжують одночасно таких між суб'єктами внутрішнього права. У зв'язку з цим безпосередня імплементація норм міжнародного права на національному рівні не може бути досягнута тільки одними зусиллями держави як суб'єкта міжнародного права, їй у цьому повинні допомагати вже суб'єкти національного конституційного права. Такий висновок можна зробити з аналізу проекту Статей про відповідальність держав, де, розглядаючи недозволену дію, що може бути приписана державі, Комісія з прогресивного розвитку і кодифікації міжнародного права ООН акцентувала увагу на цій ситуації: «Держава – реальна організована цілісність, однак визнання цієї «реальності» не означає заперечення елементарної істини, що держава як така не здатна діяти фізично. Отже, поведінка, розглянута як «акт держави», не може бути нічим іншим, крім як дією чи відсутністю дії, фізично реалізованою людиною чи співтовариством людей» [31]. Сенс такої позиції полягає в тому, що держава, будучи юридичною фікцією, може діяти тільки через дії своїх органів, посадових осіб і громадян, а це актуалізує уточнення таких дій для реалізації імплементації норм міжнародного права в національне конституційне право держав.

По-четверте, для того щоб перетворити цілі, закладені в нормах міжнародного права, у реальні дії чи, у низці випадків, бездіяльність органів, що перебувають під державною юрисдикцією, і фізичних осіб, необхідно вживання певних заходів організаційного чи організаційно-правового характеру. Ці заходи і становлять внутрішньодержавний (національний) механізм імплементації. Його зміст визначає дефініція, яку дали П.М. Рабінович і Н.М. Раданович, що має методологічний характер. Зазначені автори під такою національною імплементацією розуміють процес юридичного опосередкування реалізації норм міжнародного права на

території держави, здійснюваний шляхом не тільки правотворчої і організаційно-виконавчої діяльності, а й правозастосовної і правотлумачної діяльності державних органів [32].

По-п'яте, результатом цілеспрямованої діяльності держави та її органів з національної імплементації норм міжнародного права є формування національного імплементаційного механізму, структурно-функціональними елементами якого є: а) закріплені в національному правопорядку правові засоби забезпечення реалізації міжнародних зобов'язань на внутрішньодержавному рівні; б) система державних органів, уповноважених на реалізацію цих зобов'язань; в) національна правозастосовна практика.

Підтверджуючи і розширюючи це положення, В.Ю. Калугін зазначає, що національний механізм імплементації норм міжнародного права кожної конкретної держави має властиві тільки йому риси, що залежать від особливостей внутрішньої правової системи. Однак низка ознак, що насамперед характеризують його структуру, є загальними для будь-якої держави. Отже, структура національного механізму імплементації містить у собі такі елементи: а) закріплені в національному правопорядку правові засоби забезпечення виконання міжнародних зобов'язань на внутрішньодержавному рівні; б) система державних органів, уповноважених на реалізацію міжнародних зобов'язань; в) національна правозастосовна практика; г) організаційні засоби, застосовувані на внутрішньодержавному рівні для забезпечення імплементації міжнародного гуманітарного права [33]. Таким чином, він доповнює елементний склад національної імплементації ще одним елементом, що включає організаційні засоби, застосовувані на внутрішньодержавному рівні для забезпечення імплементації міжнародного гуманітарного права, – тобто фактично власне конституційно-правовим забезпеченням національної імплементації.

Національну систему імплементації складають:

– об'єктний критерій – виконання державою своїх міжнародно-правових зобов'язань на національному рівні;

– суб'єктний критерій – уповноважені органи державної влади, їхні посадові особи й інші органи держави, що забезпечують виконання державою міжнародно-правових зобов'язань;

– праксеологічний критерій – додаткові внутрішньодержавні засоби для перетворення цілей,

закладених у нормах міжнародного права, на реальні дії органів державної влади, юридичних осіб і громадян, які перебувають під юрисдикцією держави.

Таким чином, інтегруючи зазначені вище критерії, можна стверджувати, що імплементація норм міжнародного права в національне законодавство держави – це телеологічно обґрунтований системний процес, що має на меті реалізацію міжнародно-правових зобов'язань держави, взятих нею в рамках міжнародно-правових угод, укладених у рамках відповідних ММУО, у рамках національного конституційного права, шляхом трансформації норм міжнародного права в норми національного конституційного законодавства з використанням специфічних прийомів і методів.

Варто звернути увагу на те, що правовий феномен імплементації відіграє вирішальну роль у процесі входження норм міжнародного права в національне конституційне законодавство. Тобто практично національний вид (механізм) імплементації реалізує весь комплекс конституційно-правового забезпечення і супроводу норм міжнародного права до їх входження в національне законодавство як сукупність законодавчих актів.

Однак саме тут ми стикаємося з певними труднощами, викликаними насамперед тим, що сам термін «імплементація» в конституційному законодавстві України відсутній. Це об'єктивує й актуалізує:

– по-перше, необхідність розробки відповідного дефінітивного визначення, що буде містити оптимальну критеріальну характеристику цього терміна;

– по-друге, необхідність розробки його процесуального забезпечення і супроводу для налагодження нормативно-логічної, предметно-логістичної і функціонально-результативної комунікацій між міжнародним і національним конституційним масивами та уникнення різночитань;

– по-третє, включення такого дефінітивного визначення в конституційне законодавство;

– по-четверте, створення відповідного нормативного субінституту конституційного права, який би однозначно і виразно закріплював і демонстрував вплив міжнародного права на конституційний правопорядок держави і реакцію останнього на «вторгнення» у нього норм міжнародного права.

Разом із тим, варто констатувати, що сам термін «імплементація» знаходить своє закріплен-

ня в законодавстві України, однак тільки на рівні підзаконних актів, а саме на рівні наказів органів виконавчої влади. Так, відповідно до наказу Державної податкової адміністрації «Про затвердження Методичних рекомендацій із забезпечення приведення розроблювальних проектів нормативно-правових актів з питань оподаткування акцизним збором у відповідність до законодавства Європейського Союзу і вимог положень угод ГАТТ-ВТО» від 26 грудня 2003 року № 631 [34], «імплементация – процес транспонування актів законодавства Європейського Союзу, включаючи створення порядку і процедур їх упровадження (імплементация у вузькому розумінні); цей процес також включає тлумачення, практику застосування, забезпечення дотримання і виконання норм права, відповідності європейському праву актів органів державної влади (імплементация в широкому розумінні)».

Отже, виходячи з вищесказаного, можна зробити висновок, що імплементация – це не тільки сприйняття, а й реалізація взятого державою на себе в рамках міжнародної угоди зобов'язання. Таким чином, у перелік джерел національного законодавства України входить якісно нове джерело – міжнародний договір. Про це свідчить ст. 9 Конституції України 1996 року, що фактично містить регламентацію і конституційну легалізацію механізму національної імплементации. Відповідно до її положень, «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства».

На думку дослідниці О.А. Назаренко, проголошення у ст. 9 Конституції України чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України, частиною національного законодавства і, відповідно, можливість їх застосування в Україні означає, що для врегулювання конституційно-правових відносин договірною формою є припустимою і можливою, оскільки в міжнародних договорах містяться норми, що регулюють частіше конституційно-правові відносини, а саме: закріплюються права і свободи людини і громадянина, гарантії їх захисту, закріплюються права національних меншин, мови національних меншин, регулюються актуальні питання громадянства, проблеми біженців, апатридів, що неможливо врегулювати виключно національними нормативно-правовими актами, основи місцевого самоврядування та багато іншого [35].

Така доктринальна позиція має системні властивості. По-перше, вона свідчить про універсальне значення норм міжнародного права для регулювання конституційно-правових відносин; по-друге, про припустиму і можливу регламентацію прав громадян конкретної держави за допомогою норм міжнародного права, що містяться в міжнародному договорі, а по-третє, оптимально підходить для сприйняття норм міжнародного права національним конституційним законодавством.

Щодо цього праксеологічне значення становить позиція М.О. Баймуратова відносно доктринального тлумачення цього механізму. Вчений вважає, що після надання такої згоди, що в Україні процесуально реалізується парламентом у формі ратифікації міжнародного договору і видання відповідного закону України, міжнародний договір України стає частиною її національного законодавства, набуваючи форми і юридичної чинності закону (поточного закону. – Авт.) [36]. Зазначене положення характеризується істотним методологічним потенціалом, бо містить у собі «дорожню карту» трансформації норм міжнародного права в норми національного конституційного права, тобто процес національної імплементации.

У такому процесі варто звернути особливу увагу на його «запускаючий механізм», тобто важливу роль самого феномену імплементации норм міжнародного права в норми національного законодавства. На думку М.О. Баймуратова і Б.Я. Кофмана, онтологічний і аксіологічний вимір імплементации має воістину революційне значення, причому як для міжнародного, так і для національного права [37]:

– так, позитивом для міжнародного права є його фактичне посилення і підвищення можливостей його впливу на національні конституційні правопорядки держав;

– для національного права позитивом є насамперед відповідність вимогам міжнародного співтовариства, відповідність нормативного регулювання і регламентації міжнародним стандартам нормоутворення, а також підвищення ролі держави у створенні міжнародного правового простору.

Варто звернути увагу й на «ланцюгову реакцію» запозичення норм міжнародного права в національне законодавство – усі нормативні акти «зверху-вниз» відповідатимуть вимогам міжнародного права, що істотно підвищить якість норм національного конституційного права. Такі заходи можна оцінити як особливі заходи правового чи

організаційного (управлінського) (юридико-технологічного, процесуального, процедурного) характеру, бо їх реалізація є об'єктивно необхідною для конкретизації на національному рівні принципів і норм відповідних міжнародних угод.

Отже, імплементацію норм міжнародного права в національне конституційне законодавство України буде методологічно правильним, нормативно доцільним і епістемологічно обґрунтованим розглядати досить широко: по-перше, з урахуванням тих системних управлінських, нормативно-легальних, нормативно-логістичних, нормативно-процесуальних, суб'єктно-комунікативних і функціонально-результативних імпульсів, які вона виявляє на національне конституційне право; а по-друге, з урахуванням «зворотного» зв'язку і взаємного впливу національного конституційного права держав на загальне міжнародне право.

Це особливо виявляється в контексті підвищення аксіологічної (ціннісної) складової імплементації норм міжнародного права в національне конституційне законодавство України, що викликає до життя прояв і функціонування могутнього інтеграційного, кореляційного, гармонізаційного й адаптаційного механізмів. Отже, на думку М.О. Баймуратова і Б.Я. Кофмана, національна імплементація – це насамперед самостійна, телеологічно вивірена системна діяльність, що має властиві їй нормативні й процесуальні пріоритети і домінанти, які приводять у дію всю систему норм і принципів міжнародного права [38], а також співвідносять з ними норми національного конституційного масиву, що включає їх до свого складу, трансформуючи в норми поточного національного законодавства.

Виходячи з того, що кінцевою метою імплементації є забезпечення міжнародно-правового регулювання відносин з дотримання і реалізації зобов'язань держав за міжнародним договором, за допомогою формування механізмів їх трансформації, а також їх конституційно-правового забезпечення і супроводу в національному конституційному законодавстві, виникає системний комплекс проблем, що дотепер не вирішені національним законодавцем.

До них насамперед варто віднести такі:

– відсутність як у міжнародній і конституційній доктринах, так і в законодавця чіткого розуміння того, що термін «імплементація» означає стикання і взаємодію норм міжнародного права, насамперед

(пріоритетно) і виключно (абсолютно) з нормами національного конституційного права (імперативно-конституційна складова. – Авт.);

– відсутність як у міжнародній і конституційній доктринах, так і в законодавця чіткого семантичного розуміння терміна «імплементація» в його конотативно-смысловому значенні – а саме відсутність визначення того, чи включає цей процес у себе тільки впровадження норм міжнародного права в національне конституційне законодавство чи також їх реалізацію, але вже як норм національного конституційного права (доктринально-нормативна й інтерпретаційна складова. – Авт.);

– відсутність чіткого розуміння щодо моменту прийняття Україною відповідних зобов'язань за міжнародним договором, тобто з моменту його підписання (з моменту міжнародної імплементації. – Авт.) чи з моменту його схвалення Верховною Радою України (з моменту національної імплементації. – Авт.) шляхом прийняття національного закону (процесуально-легітимна складова. – Авт.);

– відсутність погодженої позиції законодавця щодо способів (форм) імплементації, застосованих у конституційному законодавстві України (рецепція, бланкетне відсилання, трансформація), – хоч в Україні переважно використовується рецепція, але інші способи імплементації не суперечать її зобов'язанням за Віденською конвенцією про право міжнародних договорів 1969 року (функціонально-легальна складова. – Авт.);

– некоректність перекладу ключових термінів, закріплених у міжнародних договорах (герменевтична складова. – Авт.);

– нерозуміння й ігнорування доктринальних поглядів і нормативних позицій на природу і функції міжнародного договору й обов'язковість його виконання (ігнорування принципу «*pacta sunt servanda*» («договори повинні виконуватися») і реалізація принципу «*mutatis mutandis*» («вносячи необхідні зміни»)) (ментальна складова. – Авт.);

– невирішеність проблематики створення в законодавчому і національному імплементаційному процесах профільного глосарія, відсутність якого веде до виникнення системно-структурних проблем їх легального здійснення і подальшої легітимації (етимологічна складова. – Авт.);

– унаслідок цього несистемне законодавче закріплення (відображення) положень міжнародного права в поточному конституційному законодавстві, що детерміновано відсутністю розроблених на на-

лежному рівні науково-правових основ законотворчого процесу, і насамперед законопроектної діяльності в Україні (законопроектна складова. – Авт.);

– неналежна реалізація на практиці положень міжнародних договорів, закріплених нормами національного конституційного права, що фактично нівелює і дезавує міжнародно-правові зобов'язання України, взяті під час підписання нею міжнародних договорів (праксеологічна складова. – Авт.).

Слід зазначити, що згадані недоліки характерні для процесу національної імплементації норм міжнародного права в національне конституційне право в його широкому розумінні, і шляхи їх усунення розглядатимуться в наступному підрозділі дослідження.

Однією з істотних особливостей процесу сприйняття норм міжнародного права національною правовою системою, і насамперед національним конституційним правом, є проблема так званої граничності конституційно-правового забезпечення норм міжнародного права і, природно, граничності національної імплементації цих норм. Вона виникає в процесі сприйняття таких норм, що містяться звичайно не в тексті міжнародного договору, а в інших джерелах міжнародного права, і її виникнення обумовлено розширенням кола джерел сучасного міжнародного права, а також розширенням кола учасників міжнародного спілкування, тобто міжнародних відносин, що прагнуть знайти певні ознаки міжнародної правосуб'єктності. Основним питанням тут виступає те, що зазначені джерела міжнародного права не мають договірної природи, тобто характеристик міжнародного договору, і, природно, «випадають» за межі ст. 9 Конституції України, що регулює процедуру національної імплементації. З одного боку, методом виключення, можна стверджувати, що вони її і не вимагають, але з іншого – без зазначеної процедури вони не мають жодної можливості ввійти в національне конституційне законодавство.

Виникнення зазначеної проблеми, на думку вітчизняної дослідниці-міжнародника О. Київцев, пояснюється тим, що міжнародний договір, будучи основним джерелом права, не в змозі вирішити ті завдання, що стоять перед ним, і в міжнародному праві дедалі більше превалює міжнародна політика [39]. Тобто фактично міжнародний договір як основне джерело міжнародного права, внаслідок наявності «обов'язкового набору» критеріальних

ознак і своєї формальної обов'язковості, не має достатньої гнучкості, здатної врахувати всі виникаючі нюанси в сучасних міжнародних відносинах, суворо заснованих на договірній нормі міжнародного права.

Практично підтверджуючи зазначену вище доктринальну позицію, німецький дослідник М. Яхтенфукс зазначає, що структура європейського регулювання «створена не винятково, системою договорів, але і неформальними принципами, правилами, нормами і практиками, якими керуються відповідні актори...» [40]. Фактично тут уже називаються такі джерела міжнародного права – принципи, правила, норми і практики – і також зазначається їхня правова природа – вони мають неформальний (необов'язковий) характер.

У цьому контексті становить інтерес дуже оригінальна позиція вітчизняного вченого-теоретика права М.І. Козюбри, котрий, досліджуючи тенденції розвитку джерел права України в контексті європейських правових інтеграційних процесів і торкаючись, зокрема, принципів права, зазначає, що останні «можуть фіксуватися, а можуть і не фіксуватися в текстах нормативно-правових актів» [41].

Наведені доктринальні позиції відображають тенденції, що відбуваються в міжнародній системі й національних конституційних системах в умовах правової глобалізації і свідчать про варіативне розширення кола нормативних джерел, незважаючи на те, що сама доктрина як сучасного міжнародного права, так і національного конституційного права, виступає за те, що коло таких джерел уже визначено, і воно повинно залишатися незмінним, причому не має підлягати розширювальному тлумаченню. Таким чином, ідеться про так звані позадоговірні правові стандарти (резолуції, рекомендації, декларації ММУО), що виникають як у рамках міжнародного права, так і в рамках європейського інтеграційного права, які, на думку І. Демченка, належать до норм «м'якого права» [42].

Проблематика «м'якого права» в науці міжнародного права є досить новою, незважаючи на те, що тут існують фундаментальні праці з питань джерел права та їх системи. Ця проблематика об'єктивується й актуалізується з розвитком системного, багаторівневого поліоб'єктного і полісуб'єктного міжнародного співробітництва держав і з появою в його результаті нових, відмінних від міжнародного договору, джерел міжнародного права. Результатом зазначених тенденцій

стало формування в міжнародному праві доктрини «м'якого права», що має потребу в подальших дослідженнях.

Це детермінується низкою факторів, починаючи від релятивістського. І тут варто погодитися з українським дослідником М.В. Буроменським, котрий пов'язує виникнення такої доктрини з прагненням як держав, так і міжнародних організацій визначити міжнародні документи, що первинно не належать до міжнародних угод, але значення яких виходить за рамки морально-політичних зобов'язань [43]. З огляду на праксеологічний фактор – коли в міжнародній практиці спостерігається неконтрольоване зростання міжнародних норм, що виникають на основі норм «м'якого права» у формі необмеженої кількості резолюцій, прийнятих міжнародними організаціями [44], а також доктринальний фактор, що включає в себе дихотомію наукових позицій – від беззаперечного визнання «м'якого права» до його повного заперечення. Такий підхід підтримує і російська дослідниця М.Ю. Веліжаніна, котра вважає, що в науці немає єдиного підходу до «м'якого права». Від самого початку під «м'яким правом» різні дослідники розуміли різні за своєю природою явища. Одні застосовували визначення «м'яке право» для позначення норм міжнародних договорів, що не містять чітких положень і зобов'язань. Інші (таких більшість) відносили до «м'якого права» акти, що не є юридично обов'язковими, але мають високу морально-політичну силу. Треті поєднували в рамках «м'якого права» і те й інше [45].

Так, європейський дослідник Х. Хілленберг вважає, що «норми м'якого права мають власне юридичну природу, а не моральну чи політичну, і тому є загальнообов'язковими» [46]. Американський дослідник П. Вейль: «Незалежно від того, чи є норма «твердою» чи «м'якою», вона діє як правова норма», за умови, що вона стосується правових стандартів, які містяться в міжнародних договорах [47]. У цей самий час український дослідник Д. Терлецький, заперечуючи їх нормативну природу, вважає, що «акти «м'якого права» не є джерелом міжнародного права», навіть незважаючи на те, що останні «відіграють поруч з міжнародно-правовими нормами роль нормативних регуляторів...» [48], повторюючи фактично позицію радянського вченого-міжнародника М.Б. Крилова, котрий дійшов однозначного висновку, що «точка зору про наявність у міжнародному праві рекомендаційних норм не відповідає дійсності...» [49].

Таку саму позицію фактично підтримують М.О. Баймуратов і Є.А. Василькова, котрі, досліджуючи міжнародні правові стандарти, дійшли думки, що більшість європейських міжнародних договорів, які стосуються місцевого (регіонального) самоврядування, є результатом закріплення принципів місцевого самоврядування, що є загальними для більшості національних систем європейських країн. Крім того, сама розробка таких стандартів мала на меті конвергенцію національних систем місцевого самоврядування європейських країн, незважаючи на їх різні організаційні моделі, з мегазавданням найбільш повного забезпечення прав, свобод і інтересів їхніх громадян – членів територіальних громад і жителів відповідних територій на основі загальних і єдиних стандартів організації повсякденного життя на локальному рівні соціуму [50]. Тому вони стверджують, що, з погляду конституційно-правового забезпечення європейських стандартів регіонального самоврядування, до них повинні належать тільки документи, які: а) містять норми договірної міжнародної права; б) є міжнародними договорами, незважаючи на їхню назву (договір, конвенція, хартія і т.ін.); в) прийняті в рамках європейських ММУО їхніми належними суб'єктами-членами (державами); г) *de jure* містять у собі міжнародні зобов'язання держав, тобто мають юридично обов'язковий характер (*vis obligandi*) і прямі правові наслідки для держав – членів ММУО (у нашому разі – держав – членів Ради Європи).

Отже, можна констатувати, що джерела міжнародного права позадоговірної характеру, засновані на нормах «м'якого права», по-перше, не можуть проходити процедуру національної імплементації; по-друге, не мають обов'язкової юридичної чинності для держав, що їх підписали, а носять рекомендаційний характер; по-третє, не створюють для держав – членів ММУО, що видали такі акти, міжнародно-правових зобов'язань; по-четверте, можуть виконуватися такими державами добровільно або як норми звичаєвого міжнародного права; по-п'яте, вони все-таки є могутнім фактором для подальшої міжнародної нормотворчості, в результаті якої вони можуть набути статусу договірної норми.

Резюмуючи викладене вище, можна дійти наступних висновків:

– дослідження проблемних питань входження норм міжнародного права в національне консти-

туційне право України, а точніше, в національне конституційне законодавство України, прямо пов'язане з проблематикою глобального конституціоналізму і роллю міжнародного права в його становленні та реалізації;

– сучасні наукові дослідження концепту «глобальний конституціоналізм», насамперед, базуються на дослідженнях у сфері конституціоналізації сучасного міжнародного правопорядку та інтернаціоналізації конституційного права сучасних держав і глобального управління – тобто саме на взаємодії і взаємному впливі національного конституційного та міжнародного права;

– за великим рахунком, проблематика входження норм міжнародного права в національне конституційне право держави і є проявом глобального конституціоналізму, що виникає завдяки суттєвій трансформації сучасного міжнародного публічного та національного конституційного права;

– глобальний конституціоналізм є: а) прямим результатом глобалізації політичної і яскравим феноменом глобалізації правової (гносеологічний фактор. – Авт.); б) втіленням концепції руху до формування глобального правового співтовариства, яке б установлювало загальні рамки і задавало напрями здійснення політичної влади в світлі загальних людських цінностей і загального блага – такий підхід має на увазі реконфігурацію міжнародного права, суть якої часто узагальнюється поняттям «конституціоналізм» (онтологічний фактор. – Авт.); в) «перехідним» мостом, своєрідним «нормативним медіатором» між національним конституційним правом і правом міжнародним (комунікативний фактор. – Авт.); г) робить істотний вплив на міжнародне публічне право, формуючи його відповідно до установок конституційного права великих груп держав, які є членами міжнародних міжурядових організацій та шляхом міжнародної уніфікації прийшли до формування загальних конституційних цінностей (патерналістський фактор. – Авт.); г') формує і передає міжнародному публічному праву цілу низку нових об'єктів міжнародно-правового регулювання, що раніше перебували у виключній компетенції національної держави і регульованих національним конституційним правом – мають на увазі права людини в їх новітній інтерпретації і класифікації, демократичні інститути і процедури з формування інституцій національної публічної влади, місцеве самоврядування, регіональний і локальний еконо-

мічний і соціальний розвиток і т.ін. (делегаційний фактор. – Авт.); д) істотно гуманізує, гуманітаризує міжнародно-правовий масив, робить його більш гнучким стосовно колективних та індивідуальних прав людини, що знаходить свій прояв у появі міжнародних правових стандартів, що сприймаються потім національним конституційним законодавством (стандартизаційний фактор. – Авт.); е) вибудовує чітку парадигмальну систему міжнародно-правових зобов'язань держав у гуманітарній сфері, які повинні виконуватися державами шляхом відтворення їх нормативного змісту в національному законодавстві (парадигмальний фактор. – Авт.); є) являє собою ефективний універсальний компенсаторний механізм відтворення демократичної правової державності, яка в умовах глобалізації та глобального управління зазнає негативного впливу і нівелюється в своїх найважливіших інститутах (компенсаторний фактор. – Авт.); и) відчуває зворотний вплив 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.); і) виходячи зі змісту національного конституціоналізму, в якому національне конституційне право, як основна, найважливіша і універсальна нормативна форма реалізації інтересів особистості, суспільства і держави відіграє найважливішу роль, глобальний конституціоналізм піднімає його на глобальний рівень, перетворюючи національне конституційне право в істотну константу світового розвитку (онтологічний фактор. – Авт.); ї) є найважливішим елементом міжнародного та національних правопорядків, зважаючи на його особливу роль у підтримці балансу індикативних властивостей демократичної правової державності в контексті завдань і цілей існування світового співтовариства держав (проспективний фактор. – Авт.); к) активно сприяє формуванню глобального права, в тому числі і конституційного, заснованого на правах, інтересах, потребах у безпеці і сприятливому природному середовищі, артикулювання цінності людського життя, які є близькими для всіх народів і цивілізацій (аксіологічний фактор. – Авт.); л) на основі сформованих галузей сучасного міжнародного права, основу яких становлять багатосторонні міжнародні конвенції, предметом регулювання яких є охорона навколишнього середовища, протидія міжнародної

злочинності, захист прав людини – і виникаючої на основі цього в рамках даних галузей універсальності, активно сприяє генезису наднаціональних, глобальних за характером принципів і норм, заснованих на національному конституційному регулюванні (гносеологічний фактор. – Авт.); м) активно сприяє розширенню суб'єктного складу сучасного міжнародного та національного конституційного права – крім національних держав і міжнародних організацій, у нього активно входять неурядові (громадські) організації (квазісуб'єктний фактор. – Авт.); н) надає прямий вплив на формування і розвиток якісно нового рівня правотворчості – глобального, що докорінно відрізняється від правотворчості універсального рівня (в рамках ООН та ММПО, що діють під її егідою), що зачіпає основи існування людської цивілізації (фактор глобальної нормотворчості. – Авт.); о) надає прямий вплив і стає фактично новою нормативною основою системи глобального управління, що формується (фактор глобального управління. – Авт.); п) справляє істотний вплив на національне конституційне право за рахунок посилення тенденції інтернаціоналізації національного конституційного правопорядку (фактор зворотної взаємодії. – Авт.);

– глобальний конституціоналізм одночасно характеризується й низкою факторів негативного

характеру, які підривають істотні, принципові засади існування та функціонування сучасного світоустрою і можуть зробити негативний вплив на розвиток як державно організованого суспільства, так і міжнародного права – до них, насамперед, відносяться такі: а) він є потужним свідченням нівелювання державного суверенітету, «всихання» класичних підходів до формування етатистською форми національної державності, «загасання» демократичних і власне правових засад у функціонуванні сучасної державності, але, одночасно, і джерелом виникнення її нових перспективних форм федералістського характеру та інтеграційної властивості, в яких роль національного конституційного права та міжнародного права істотно нівелюються – виникає інтеграційне право, загальне для всіх суб'єктів (фактор нівелювання суверенітету державної влади. – Авт.); б) він є потужним чинником формування ідеології глобалізму, а також деструкції державної ідеології (ідеологічний чинник. – Авт.); в) він є істотним провісником формування світової держави і наднаціонального порядку, де роль національних державних інститутів та правового базису, на основі якого вони діють, зводиться до мінімуму (фактор зміни парадигми розвитку світоустрою. – Авт.).

Література

21. Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права / Р.А. Мюллерсон. – М., 1982. – С. 74.
22. Калугин В.Ю. Международное гуманитарное право / В.Ю. Калугин, Л.В. Павлова, И.В. Фисенко. – Минск: Тесей, 1999. – С. 218.
23. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.». – 1998. – Т. 2: Д–Й. – 1999. – С. 667–668.
24. Баймуратов М.О. Европейські стандарти регіонального самоврядування: актуальні питання конституційно-правового забезпечення в Україні / М.О. Баймуратов, Є.А. Василькова. – Мариуполь, 2013. – С. 112.
25. Терлецький Д.С. Конституційно-правове регулювання дії міжнародних договорів в Україні: Монографія / Д.С. Терлецький. – Одеса: Фенікс, 2009. – С. 41.
26. Калугин В.Ю. Международное гуманитарное право / В.Ю. Калугин, Л.В. Павлова, И.В. Фисенко. – Минск: Тесей, 1999. – С. 218.
27. Див., наприклад: Commentary III Geneva Convention. – Geneva: ICRC, 1994. – P. 17–18.
28. Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов / Э. Давид. – М.: МККК, 2000. – С. 407.
29. Лукашук И.И. Международно-правовое регулирование международных отношений (системный подход) / И.И. Лукашук. – М.: Междунар. отношения, 1975. – С. 10.
30. Scelle G. Règles générales du droit de paix / G. Scelle // R.C.A.D.I. – 1993. – Vol. 46. – P. 366.
31. Див.: Doc. UN A/51/10 P. 183.
32. Рабінович П.М. Європейська конвенція з прав людини: проблеми національної імплементації / П.М. Рабінович, Н.М. Раданович // Пр. Львів. лабораторії прав людини і громадянина. Серія І: Дослідження та реферати. – Л.: Астрон, 2002. – Вип. 4. – С. 12–13.
33. Калугин В.Ю. Механизм имплементации норм международного гуманитарного права на внутригосударственном уровне [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://evolutio.info/content/view/336/51/>
34. Наказ Державної податкової адміністрації «Про затвердження Методичних рекомендацій із забезпечення приведення розроблювальних проектів нормативно-правових актів з питань оподаткування акцизним збором у відповідність до законодавства Європейського Союзу і вимог положень угод ГАТТ-ВТО» від 26 грудня 2003 року № 631 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GDPI6393.html
35. Назаренко О.А. Договори в систематичі джерел конституційного права України / О.А. Назаренко // Джерела конституційного права України / Ю.С. Шемшученко, Н.М. Пархоменко,

О.В. Скрипнюк [та ін.]. – К.: НВП «Видавництво «Наукова думка» НАН України», 2010. – С. 380.

36. Баймуратов М.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине / М.А. Баймуратов, В.А. Григорьев. – О.: Юрид. літ., 2003. – С. 163.

37. Див.: Баймуратов М.А. Международные избирательные стандарты: правовая природа, содержательная и системная характеристики, актуальные вопросы имплементации в законодательство Украины / Баймуратов М.А., Кофман Б.Я. – Сумы: Университетская книга, 2012. – С. 145–146.

38. Там само. – С. 146.

39. Київцев О. Сучасне міжнародне право: проблеми ефективності системи через призму джерел міжнародного права / О.В. Київцев // Право і Безпека. – 2010. – № 2(34). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2010_2/PB-2/PB-2_3.pdf

40. Яхтенфукс М. Урядування та створення інститутів / М. Яхтенфукс, Б. Колер–Кох // Європейська інтеграція / М. Яхтенфукс, Б. Колер–Кох; переклад з нім. М. Яковлева – Київ: Видавничий дім «Києво–Могилянська академія», 2007. – С. 12.

41. Козюбра М. Тенденції розвитку джерел права України в контексті європейських правоінтеграційних процесів / М. Козюбра // Наукові записки. Національний університет «Києво–Могилянська Академія». – Т. 26: Юридичні науки / Редкол.: В. Брюховецький та ін. – К., 2004. – С. 7.

42. Демченко І.С. Європейські правові стандарти місцевого самоврядування: Дисс... к. ю. н. Спеціальність 12.00.10/ І.С. Демченко. – К., 2012. – С. 74.

43. Міжнародне право: Навч. посібник / За ред. М.В. Буроменського – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 50–51.

44. Conforti B. International Law and the Role of Domestic Legal Systems / B. Conforti – Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993. – P. 3–4.

45. Велижанина М.Ю. «Мягкое право»: его сущность и роль в регулировании международных отношений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / М.Ю. Велижанина. – М., 2007. – С. 6.

46. Hillgenberg H. A Fresh Look at Soft Law / H. Hillgenberg // European Journal of International Law. – 1999. – Vol. 10. – Issue 3. – P. 505.

47. Weil P. Towards Relative Normativity in International Law / P. Weil // American Journal of International Law. – 1983. – Vol. 77. – Num. 3. – P. 414.

48. Терлецький Д.С. Конституційно-правове регулювання дії міжнародних договорів в Україні: Монографія / Д.С. Терлецький. – Одеса: Фенікс, 2009. – С. 41.

49. Крылов Н.Б. Правотворческая деятельность международных организаций. / Н.Б. Крылов – Москва: Наука, 1988. – С. 88.

50. Баймуратов М.О. Європейські стандарти регіонального самоврядування: актуальні питання конституційно-правового забезпечення в Україні / М.О. Баймуратов, Є.А. Василькова. – Маріуполь, 2013. – С. 112.

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.

Розвиток виборчих систем і процесів у Боснії і Герцеговині*

Бранко ПЕТРИЧ,

член Центральної виборчої комісії Боснії і Герцеговини

Вступ

На відміну від інших соціалістичних, тобто комуністичних країн, у Югославії (і в її республіках, а пізніше – постюгославських країнах) існував особливий вид виборчого процесу, в рамках якого громадяни обирали своїх представників до вищих органів влади. Це була певна система обрання делегатів і делегацій, до деякої міри вільна для більш низьких рівнів, яка, однак, перебувала під контролем Союзу комуністів Югославії на більш високих рівнях (комуністична партія здійснювала відбір кандидатів і затверджувала списки). То була вища форма так званої соціалістичної демократії.

Ще до створення конституційних і правових передумов для запровадження багатопартійної політичної системи і проведення багатопартійних виборів у липні 1990 року громадяни БіГ в 1989 році обирали з числа кандидатів члена Президії Югославії від Боснії і Герцеговини шляхом вільного, демократичного і таємного голосування.

Це був плавний перехід до багатопартійного політичного плюралізму.

18 листопада 1990 року одночасно з виборами членів Президії та Асамблеї СР БіГ пройшли вибори до муніципальних асамблей. Для реєстрації виборців на муніципальному рівні використовувалася пасивна реєстрація, заснована на даних, поданих громадянами під час реєстрації їх постійного місця проживання. Загальна кількість громадян, зареєстрованих у реєстрі виборців, становила 3 033 921, з яких 100 432 були зареєстровані як тимчасово працюючі за кордоном. Для забезпечення законності виборців у них повинно було взяти участь не менше 50% зареєстрованих виборців.

Члени Президії СР БіГ обиралися за чотирма списками: кандидатів-мусульман, сербів, хорватів і тих, у яких не було декларації про національну приналежність або які належали до інших національностей. До Президії СР БіГ було обрано по

двоє представників від кожної національності і від змішаної групи.

Вибори 240 членів до двох палат Асамблеї СР БіГ мали відповідати пропорції представництва конститутивних народів Боснії і Герцеговини на підставі даних перепису населення 1981 року з допустимим відхиленням $\pm 15\%$. З 43 зареєстрованих партій 15 брали участь у виборах або як самостійна партія, або в складі коаліції. Набравши значну більшість голосів, переможцями виборів стали Партія демократичної дії (мусульмани), Сербська демократична партія (серби) і Хорватська демократична співдружність Боснії і Герцеговини (хорвати), які отримали 84% місць у парламенті Республіки, 75,5% мандатів старійшин у муніципальних асамблеях і 60,83 % мандатів старійшин у Асамблеї міста Сараєво.

Після виборів 1990 року слідом за відкритими політичними розбіжностями, які виникли в представницьких органах Боснії і Герцеговини, пройшло два референдуми: референдум (серед сербів і представників інших національностей передусім) у листопаді 1991 року про збереження країни в складі Югославії і референдум про незалежність Боснії і Герцеговини (мусульмани, пізніше боснійці і основна частина хорватів), які відбулися 29 лютого та 1 березня 1992 року. Обидва завершилися повним успіхом у всіх національних організаціях, але, оскільки вони були взаємовиключними і ґрунтувалися на принципі більшості голосів, відданих представниками всіх основних національностей, це призвело до кровопролитної громадянської війни, яка тривала три з половиною роки. Ця ситуація зупинила процес розвитку політичного плюралізму, і, більше того, посилила національну гомогенізацію кожного з трьох основних народів БіГ.

Встановлення демократії після припинення конфлікту

Після завершення мирних переговорів у Дей-

* З виступу на міжнародній конференції, присвяченій 25 річниці утворення АОВС. Неофіційний переклад.

тоні (США) 21 листопада 1995 року і підписання угоди про мир у Парижі 14 грудня 1995 року війна в Боснії і Герцеговині припинилася і питання про вибори знову стало актуальним. Мирна угода налічує 11 додатків. Додаток 3 до Дейтонської мирної угоди (вибори в Боснії і Герцеговині) встановлює форму виборів і виборчої системи Боснії і Герцеговини.

Додаток 4 до Дейтонської мирної угоди (Конституція Боснії і Герцеговини) містить поправки до положень про вибори і виборчу систему Боснії і Герцеговини. Пункт 1 статті 2 говорить, що Боснія і Герцеговина є демократичною державою, яка має діяти в рамках правової держави і дотримуватися принципів вільних і демократичних виборів.

Встановлена виборча система Боснії і Герцеговини заснована на положеннях додатка 3 до Дейтонської мирної угоди. Крім того, отримала визначення роль ОБСЄ у проведенні виборів, яка, зокрема, поширювалася на надання допомоги підписантам у ході впровадження виборчих принципів, нагляд за підготовкою та проведенням виборів до органів законодавчої і виконавчої влади в Боснії і Герцеговині на державному рівні, а також на рівні адміністративних одиниць, кантонів та муніципалітетів. ОБСЄ також заснувала Тимчасову виборчу комісію Боснії і Герцеговини (ВІК БіГ). Комісія складалася з голови місії ОБСЄ, верховного представника або заступника верховного представника міжнародної спільноти та представників партій та інших осіб, які призначалися на посаду членів Тимчасової виборчої комісії Боснії і Герцеговини главою місії ОБСЄ за погодженням із сторонами. У разі виникнення розбіжностей між членами Комісії остаточне рішення виносилося головою (керівником місії ОБСЄ). Тимчасова виборча комісія Боснії і Герцеговини, відповідно до статті 3 пункту 1 Додатку 2, прийняла низку норм і правил, що стосуються реєстрації політичних партій і незалежних кандидатів, прав кандидатів бути обраними і прав виборців обирати, ролі місцевих і міжнародних спостерігачів на виборах і забезпечують відкриті та чесні вибори, підрахунок, оприлюднення і підтвердження остаточних результатів виборів, у рамках яких ці норми і правила користувалися перевагою порівнянно з місцевими нормами і правилами.

Саме так, відповідно до Додатку 3 до Дейтонської мирної угоди, Тимчасова виборча комісія Боснії і Герцеговини перейняла правила і норми

для проведення виборів місцевого і більш високого рівня в 1996 році, а також правила і положення для проведення виборів до муніципальних органів влади в Боснії і Герцеговині 1997 року. Ці правила передбачали процедуру реєстрації та голосування для вимушених переселенців і біженців.

Документи, що стосуються проведення виборів і впровадження процедур під винятковою егідою ОБСЄ, були спрямовані на забезпечення більшого плюралізму, ґрунтуючись на цивільному виборі і порушуючи державну монополію на створення партій.

Крім того, 2000 року Тимчасова виборча комісія прийняла Правила і положення про вибори, які були дійсними до прийняття Закону про вибори Боснії і Герцеговини в 2001 році. Разом із тим, поряд із Додатком 3 загальні принципи виборів були викладені також у пункті 7 Документа Другої Копенгагенської наради Конференції з людського виміру Комісії з безпеки і співробітництва в Європі 1990 року. Згідно з копенгагенськими документами вибори повинні проходити в розумні терміни і відповідно до юридичних умов, громадянам має гарантуватися загальне і рівне право голосу, таємниця голосування, справедливий підрахунок голосів, оголошення результатів тощо.

1996 року пройшли перші повоєнні президентські і парламентські вибори (загальні), а в 1997 році – вибори місцевого рівня. Незважаючи на те, що вибори під патронатом міжнародної спільноти повинні були відбутися тільки 1998 року, практика спостереження збереглася на загальних виборах у 1998 році, місцевих і загальних виборах у квітні і листопаді 2000 року, аж до 2002 року, коли був прийнятий Закон про вибори Боснії і Герцеговини 2001 року. Тобто міжнародне співтовариство все ще не бачило умов для проведення незалежних виборів.

У 2001 році Парламентська асамблея Боснії і Герцеговини прийняла Закон про вибори Боснії і Герцеговини, який не передбачав будь-яких істотних змін до виборчої системи Боснії і Герцеговини (1996–2000) і який не виходив за рамки Конституції Боснії і Герцеговини.

Органи державної влади Боснії і Герцеговини передбачені конституцією БіГ. Вибори органів влади в Боснії і Герцеговині проводяться кожні чотири роки, залежно від їх рівня: місцевого чи загального. В ході загальних виборів обираються:

Прямим шляхом:

- Члени Президії БіГ (3 члени, по одному від кожної основної національності).
- Члени Палати представників Парламентської асамблеї Боснії і Герцеговини (42 члени).
- Члени Палати представників Федеративної Парламентської асамблеї Боснії і Герцеговини (98 членів).
- Делегати до Національних Зборів Республіки Сербської (83 члени).
- Президент і віце-президенти Республіки Сербської (президент і два віце-президенти).

• Делегати до кантональних зборів.

Непрямым шляхом:

- Делегати до Палати народів Парламентської асамблеї Боснії і Герцеговини (15 членів).
- Делегати до Палати народів парламенту Федерації БіГ (58 делегатів).
- Делегати до Ради народів Республіки Сербської (28 делегатів).
- Президент і віце-президенти Федерації БіГ (президент і два віце-президенти).

У ході муніципальних виборів обираються:

Прямим шляхом:

- Глави муніципальних утворень / мери.
- Члени ради / старійшини муніципальних рад / муніципальні асамблеї / міські асамблеї.

Непрямым шляхом:

- Мери: Сараєво, Східного Сараєво, Мостара і Округу Брчко БіГ.
- Члени ради / старійшини до міської ради Сараєво і міської асамблеї Східного Сараєво.

Метод обрання конкретних законодавчих і виконавчих органів передбачений Конституцією Боснії і Герцеговини і Законом про вибори Боснії та Герцеговини.

За мажоритарною системою проходять вибори:

- Членів Президії БіГ (3 члени, по одному члену від боснійців, хорватів і сербів).

Боснійські і хорватські члени обираються виборцями в Федерації БіГ, а сербські члени обираються виборцями Республіки Сербської.

Кандидат, який набрав абсолютну або відносну більшість голосів виборців у списку кандидатів від певної національності, призначається на посаду члена Президії БіГ.

- Президент і віце-президенти Республіки Сербської (Президент і два віце-президенти).

Вони обираються виборцями, які проживають на території Республіки Сербської. Всі основні на-

ціональності висувають своїх кандидатів. Від кожної національності обирається один представник, який набрав найбільшу кількість голосів. Один із цих трьох кандидатів від кожної національності, який одержав більшість голосів виборців, призначається на посаду Президента, а два інші кандидати – на посаду віце-президента.

- Глави муніципальних утворень / мери.

Кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів, призначається на посаду глави муніципалітету / мера.

За пропорційною системою проходять вибори:

- Членів Палати представників Парламентської асамблеї Боснії і Герцеговини (42 члени).

28 членів обираються з 5 округів, розташованих на території Федерації БіГ, а решта 14 членів – від 3 округів Республіки Сербської.

З 28 членів, які обираються безпосередньо виборцями на території Федерації БіГ, 21 обирається від багатомандатних виборчих округів відповідно до пропорційної формули представництва, а 7 – це компенсаційні мандати, які отримують кандидати, обрані на території Федерації БіГ відповідно до статті 9.6 Закону про вибори БіГ.

З 14 членів, які обираються безпосередньо виборцями на території Республіки Сербської, дев'ять обирається від багатомандатних виборчих округів відповідно до пропорційної формули представництва, а п'ять – це компенсаційні мандати, які отримують кандидати, обрані на території Республіки Сербської відповідно до статті 9.6 Закону про вибори БіГ.

Для проведення виборів цього рівня використовується пропорційна система голосування. Вибори за системою пропорційного представництва засновані на принципі, згідно з яким мандати у Палаті представників Парламентської асамблеї БіГ розподіляються пропорційно голосам виборців, відданих за окремих політичних суб'єктів на всій виборчій території.

- Члени Палати представників Федеративної Парламентської асамблеї Боснії і Герцеговини (98 членів).

З 98 членів 73 обираються безпосередньо від 12 багатомандатних округів, що охоплюють територію Федерації БіГ, а 25 – це компенсаційні мандати, які отримують кандидати відповідно до статті 10.8 Закону про вибори БіГ.

- Делегати до Національних Зборів Республіки Сербської (83 члени).

З 83 делегатів 62 обираються безпосередньо від 9 багатомандатних округів, що охоплюють територію Республіки Сербської, а 21 – це компенсаційні мандати, які отримують кандидати відповідно до статті 11.8 Закону про вибори БіГ.

- Делегати до кантональних зборів.

Кількість членів кантональної асамблеї виглядає так:

- від 20 до 25 членів від кантонів, у яких кількість виборців, згідно з даними Центрального реєстру виборців, не перевищує 75 000 осіб;
- від 25 до 30 членів від кантонів, у яких кількість виборців, згідно з даними Центрального реєстру виборців, не перевищує 200 000 осіб;
- від 30 до 35 членів від кантонів, у яких кількість виборців, згідно з даними Центрального реєстру виборців, перевищує 200 000 осіб;
- члени ради / старійшини муніципальних рад / муніципальні асамблеї / міські асамблеї та їх кількість:
 - від 1 до 17 членів від муніципальних утворень, у яких кількість виборців, згідно з даними Центрального реєстру виборців, не перевищує 8 000 осіб;
 - від 17 до 25 членів від муніципальних утворень, у яких кількість виборців, згідно з даними Центрального реєстру виборців, становить від 8 000 до 20 000 осіб;
 - від 25 до 31 члена від муніципальних утворень, у яких кількість виборців, згідно з даними Центрального реєстру виборців, перевищує 20 000 осіб.

Відповідно до Закону про вибори Боснії і Герцеговини Центральна виборча комісія Боснії і Герцеговини, утворена 2002 року (змішаний склад – чотири члени від БіГ і троє іноземних членів), самостійно організувала і провела загальні вибори 2002 року, а в 2004 році – загальні вибори з виборами членів ради / старійшин. Крім того, були вперше проведені прямі вибори голів муніципальних утворень / мерів.

Центральна виборча комісія була утворена перед загальними виборами 2006 року виключно з місцевих членів і співробітників відповідно до місцевих законодавчих постанов, з фінансуванням за

рахунок місцевих джерел і самостійно організувала і провела наступні проекти:

- 2006, 2010 і 2014 рік – загальні вибори;
- 2008 ..., 2012 рік – загальні вибори і призначення виборів до муніципальних органів влади на 2 жовтня 2016 року.

Закон про вибори Республіки Сербської, Закон про вибори Округу Брчко БіГ і Закон про вибори глави муніципалітету ФБіГ діють на додаток до Закону про вибори БіГ.

З часу прийняття в 2001 році до Закону про вибори БіГ було внесено 21 зміну і доповнення.

Висновки

Конституційні і правові рамки виборів БіГ є предметом численних критичних зауважень і суперечок. Про це свідчить сама кількість змін і доповнень до Закону. Часто виникають справи, які доходять до Конституційного суду БіГ і Європейського суду з прав людини в Страсбурзі. Демократичний потенціал БіГ обтяжений відсутністю реалізації рішень, прийнятих цими судами. Конституційний суд БіГ анулював деякі постанови Закону про вибори БіГ міста Мостар, а нові постанови, своєю чергою, прийняті не були, в результаті чого вже 8 років вибори до органів влади міста Мостар не проводяться. Крім того, зазнала невдачі реалізація деяких рішень Європейського суду з прав людини, що стосуються пасивного виборчого права громадян БіГ, які не належать до жодної з основних національностей, на виборах президента і делегатів до Палати народів Парламентської асамблеї Боснії і Герцеговини, а також права бути обраними представників основних національностей на виборах такого рівня, залежно від їх місця проживання.

На підставі вищевикладеного виборчу систему БіГ навряд чи можна віднести до одного з відомих у теорії видів. Вона являє собою якусь суміш систем з унікальними способами вирішення деяких питань.

Її можна, скоріше, охарактеризувати як процес переходу від соціалістичного середовища до системи повного краху (період громадянської війни), і від краху до подоби громадянської демократії зі значним національним коригуючим коефіцієнтом.

Основні зміни виборчого процесу в Нідерландах, що відбулися за останню чверть століття*

Едвард БРЮХАЙМ,

магістр права, старший радник з правових питань, Виборча рада Нідерландів

З 1815 року парламент Нідерландів двопалатний. У 1917 році була запроваджена виборча система пропорційного представництва, а також загальне виборче право чоловіків. Незабаром після цього (1919 року) право голосу отримали і жінки. Незважаючи на те, що основні характерні риси виборчої системи Нідерландів з тих пір не змінювалися, виборчий процес, безсумнівно, зазнав великих змін. Хотілося б зупинитися лише на основних із них, які відбулися у виборчому процесі в нашій країні за останні двадцять п'ять років. Крім того, варто зробити висновки з новітньої історії виборчого права в Нідерландах.

1992, 2010 і 2015 роки:

На шляху до створення Виборчого кодексу

За останні 25 років Закон Нідерландів про проведення виборів перетворився на цілком сформований Виборчий кодекс. У тому вигляді, в якому він був вперше представлений (1850 р.), у ньому були передбачені тільки правила виборів членів Палати представників. Пізніше в закон увійшли правила проведення виборів членів до Сенату (1896 р.), провінційних і місцевих рад (1917 р.), Європейського парламенту (1992 р.) і ради островів (2010 р.). У 2015 році з внесенням змін до порядку проведення виборів до Агентства з управління водними ресурсами процес перетворення завершився. Чи змінилися згадані вище органи влади в наш час? Якоюсь мірою так. Для забезпечення узгодженості з положеннями про інші існуючі види виборів при включенні до Закону про вибори значні поправки були внесені до правил виборів до Агентства з управління водними ресурсами. Слід, однак, зазначити, що до 2010 року рад островів не існувало і що правила виборів до Європарламенту від самого початку (1979 р.) відповідали правилам виборів, які регулюються Законом про вибори.

У зв'язку з цим можемо зробити два висновки. По перше, наявність Виборчого кодексу може пев-

ною мірою сприяти уніфікації виборчих процедур, але, водночас, не є обов'язковим для досягнення цієї мети. А, по-друге, створення Виборчого кодексу шляхом багаторазового розширення існуючого Виборчого закону може призвести до того, що ми отримаємо збірну солянку, це негативно вплине на доступність, дієздатність і зрозумілість закону, незважаючи на те, що наш нинішній Закон про вибори був переписаний 1989 року. Виборча рада в 2014 році, беручи до уваги останні події в Нідерландах, направила пропозицію міністра внутрішніх справ і в справах Королівства знову повністю переглянути Закон про вибори.

2007 р. Червоний олівець і папір ще раз

Доповідь про основні події в голландському виборчому процесі, що сталися за останні двадцять п'ять років, не буде повною, якщо не згадати про найгучніші зміни: раптову заборону електронного пристрою для голосування на виборчих дільницях і повторне введення бюлетенів і червоних олівців. Як це могло статися? Ця подія настільки широко і часто висвітлювалася іншими авторами, що я обмежуся тим, що скажу, що коли впливова група вказала на небезпеку сліпої довіри до нових технологій і ІТ-фахівців, довіра до електронних пристроїв для голосування зникла. Особисто я думаю, що існує, принаймні, три висновки, які можна отримати з цього досвіду. По-перше, нові технології не слід розглядати як самоціль; їх треба брати до уваги тільки в тому випадку, якщо ці технології можуть допомогти в подоланні актуальних проблем. По-друге, після введення нових технологій буде доцільно час від часу переглядати це рішення в світлі нових технічних розробок – як з точки зору нових загроз, так і нових можливостей, – а також у світлі фактичних відомостей, отриманих про гарантії проведення вільних і справедливих виборів. Третій і останній висновок має більш загальний характер: щоб завоювати довіру, потрібні десятиліття, а втра-

* З виступу на міжнародній конференції, присвяченій 25 річниці утворення АОВЄ. Неофіційний переклад.

тити її можна за мить. З цієї причини слід бути обережними, адже краще залишатися старомодним і надійним, ніж сучасним, але викликати недовіру.

2009 р.

Голосування на будь-якій виборчій дільниці

На мій погляд, надання можливості всім громадянам, які мають право голосу, голосувати на будь-якій виборчій дільниці в межах свого муніципалітету є одним із найбільш захоплюючих досвідів виборчого процесу в Нідерландах за останні 25 років. Усі жителі муніципалітету зареєстровані в Головному реєстрі фізичних осіб (ВКР). Ця база даних використовується для вирішення різних завдань, у тому числі автоматичного складання виборчого реєстру для кожних виборів. За сорок чотири дні до виборів рада старійшин визначає список осіб, які будуть зареєстровані як виборці. Не пізніше як за чотирнадцять днів до дня проведення виборів усі громадяни, які мають право голосу, отримують поштою карту виборця. Ця карта підтверджує право виборця голосувати на майбутніх виборах. Якщо громадянин має право голосу, але не отримав карту виборця, або якщо карта була загублена, він може запросити нову.

Кожна карта має свій власний унікальний номер. Цей номер також зареєстрований в реєстрі виборців. Якщо громадянин запитує нову карту виборця, номер старої буде внесений до реєстру недійсних карт виборців (K08). Усі виборчі дільниці отримують паперову версію цього реєстру. У день виборів виборець, який має право голосу, може проголосувати на будь-якій виборчій дільниці в межах свого муніципалітету. Він може вибрати найближчу до свого помешкання виборчу дільницю, або ту, яка розташована найближче до

школи, де навчається його дитина, залізничного вокзалу або його улюбленого торгового центру. На виборчій дільниці виборець показує виборчому комітету свою карту виборця і засвідчує свою особу паспортом, посвідченням особи або водійськими правами. Виборча комісія перевіряє справжність картки виборця і чи був номер представленої карти внесений до реєстру недійсних карт виборців. Якщо проблем не виявлено, виборцю дозволяється віддати свій голос. У разі якщо номер карти виборця буде знайдений у реєстрі недійсних карт, громадянин буде відсторонений від участі в голосуванні.

На мій погляд, цей досвід показує, що швидко, але безпечно перевірка даних виборчими комітетами на виборчих дільницях може йти паралельно з гнучкими можливостями вибору виборцями пріоритетної виборчої дільниці.

Імовірно, що прийняти рішення про те, чи можуть громадянин брати участь у виборах, зараз займає ще менше часу, оскільки набагато простіше знайти в списку номер, ніж імена (іноді досить екзотичні).

Погляд на розробки майбутнього

Чи будуть знову запроваджені в Нідерландах електронні пристрої для голосування? Може бути. Гіркота від фіаско трохи вляглася і уряд Нідерландів нині вивчає можливості повторного введення в експлуатацію електронних пристроїв на виборчих дільницях. Проте це дуже делікатне питання, і далеко не очевидно, що електронні пристрої будуть повторно введені найближчим часом. Ясно тільки одне – електронні пристрої для голосування, що працюють за «технології прямого запису», які ми використовували, більше не повернуться.

Технології голосування на президентських виборах у Сполучених Штатах Америки: еволюція, типи, особливості використання

Роман СВЕРДАН,

Моніторингово-аналітична група «ЦИФРА»,
стипендіат Fulbright Faculty Development Program, Lehigh University, США

Спосіб голосування на виборах у США за останні двісті років значно змінився. Виклики та проблеми, які постійно з'являлись під час волевиявлення, змушували державу шукати нелегкі відповіді та рішення. Протягом означеного часу відбувався повільний перехід від традиційних способів голосування та підрахунку голосів до більш модерних, що передбачали використання різноманітних технологій – спочатку механічних, згодом – електронних. Еволюція електоральних процедур у Сполучених Штатах пройшла три основні етапи: традиційне голосування на папері за допомогою паперового бюлетеня з наступним ручним підрахунком голосів; голосування за допомогою механічних машин (важільні машини) з автоматичним підрахунком; електронне голосування – використання різних комбінацій електронних машин для голосування і підрахунку бюлетенів.

Перший етап – традиційне голосування – передбачав вписування виборцем імені кандидата на звичайному клаптику паперу, який вкидався у скриньку для голосування. Відсутність стандартизованого бюлетеня і, відповідно, голосування на довільних клаптиках паперу, не гарантувало таємниці голосування. Також таємницю голосування не гарантував і перехід до бюлетенів встановленої форми, оскільки дозволом на друк таких бюлетенів володіли політичні партії. Щоб ефективніше контролювати волевиявлення виборців, партії друкували бюлетені на папері різного кольору. Вирішенням проблеми стало запровадження друкованого бюлетеня встановленої форми. Проте, такий бюлетень передбачав «негативне голосування», коли виборець повинен був викреслити всіх кандидатів, окрім того, за якого він віддавав свій голос. Забезпечивши таємницю голосування, новий спосіб волевиявлення спровокував іншу проблему – тривалість процедури голосування. Вирішенням стало за-

провадження так званого австралійського бюлетеня – стандартизованого аркуша паперу, на якому друкувались імена кандидатів. Цей бюлетень не вимагав жодних викреслень, а натомість передбачав заповнення шляхом проставлення позначки у спеціальному квадратику навпроти імені бажаного кандидата. Незважаючи на те, що «австралійський бюлетень» значно спростив процедуру голосування, спосіб підрахунку голосів не змінився. Він залишився тривалим і складним, оскільки вимагав суб'єктивної інтерпретації кожної сумнівної позначки в бюлетені, що призводило до суперечок, провокувало повторні перерахунки і тим самим значно уповільнювало одержання й оприлюднення результатів. Додатковим недоліком ручного підрахунку голосів було спотворення результатів голосування членами виборчих комісій, лояльними до певного кандидата. Запобіжником проти згаданого явища стало впровадження в практику двох інститутів – незалежного спостереження за процесом підрахунку голосів та балансу політичних сил у виборчих комісіях. Перший інститут забезпечив зовнішній контроль, другий – внутрішній механізм стримувань і противаг.

Зі зростанням кількості людей, задіяних в організації виборів, зростала вартість їхнього проведення. Використання механічних машин дало змогу зменшити витрати та одночасно пришвидшити процес підрахунку голосів, уникаючи суперечок чи розбіжностей. Вперше використана у 1892 році в Нью Йорку важільна машина «Myers Automatic Booth lever voting machine» продемонструвала свої переваги – швидкість і точність в одержанні результатів виборів. До 1944 року у США близько дванадцяти мільйонів виборців голосували за допомогою механічних машин.

Починаючи з 1960-х років, механічні машини поступово почали замінюватися більш висо-

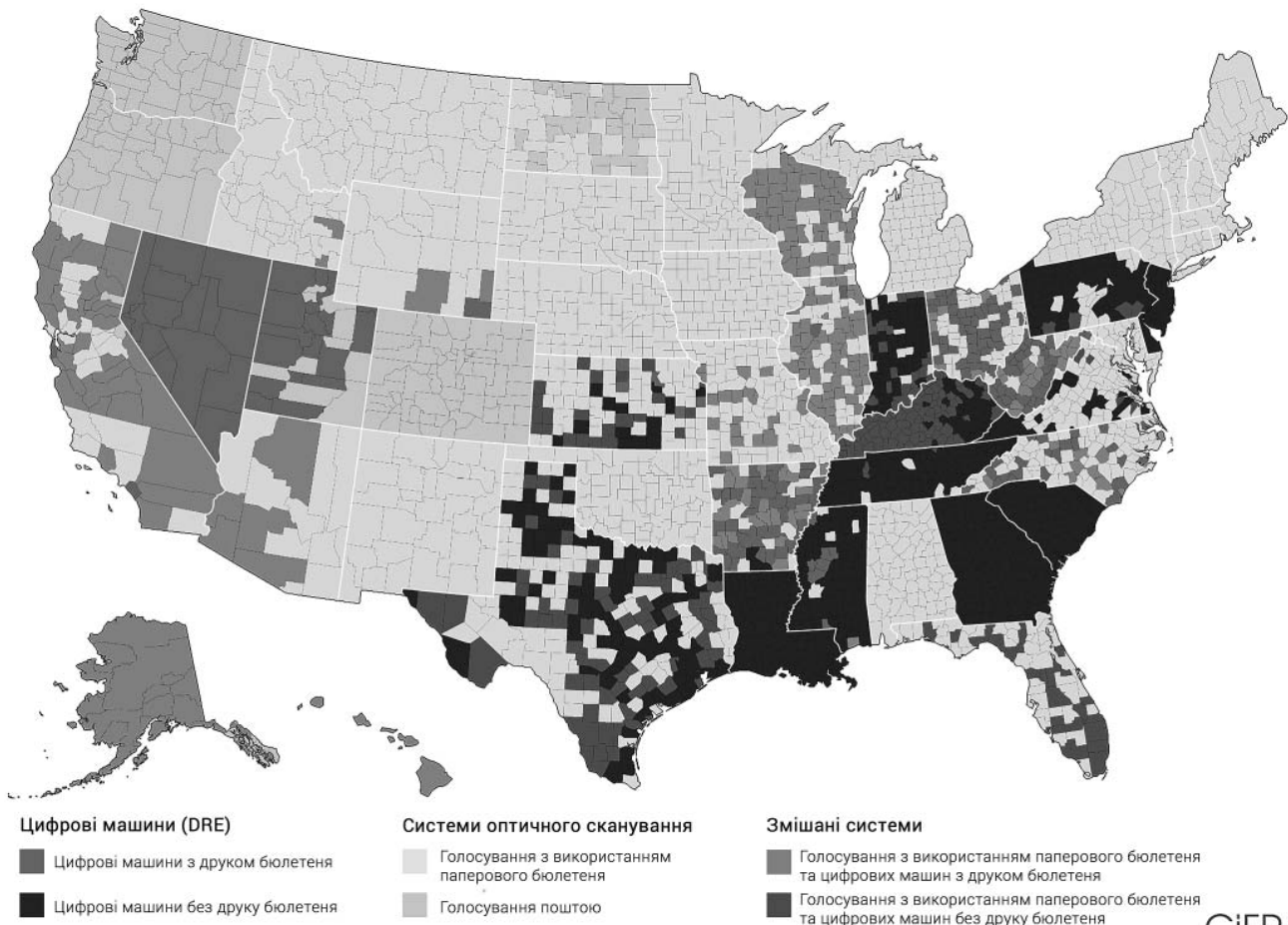
котехнологічними новинками – машинами, які використовували перфокарти – «Punch Card Machines» (PCM). Вони були значно простішими в налаштуванні, користуванні та обслуговуванні. Вперше PCM були використані на праймеріз у двох каунті – Fulton та DeKalb – у штаті Джорджія. Найактивніше використовувати ці машини почали штати Орегон та Каліфорнія, а згодом вони набули популярності в масштабах усєї країни.

До початку 2000-х найпоширенішим електрональним обладнанням PCM стали машини Votomatic System. Продемонстрована надійність цього обладнання не викликала жодних сумнівів. Громадяни довіряли виборчим процедурам та були впевнені в точності встановлення результатів виборів. Проте події, що відбулись у Флориді під час президентських виборів 2000 року, похитнули довіру американців до цієї технології. При підрахунку отвори перфорації пошкоджувались машиною, що, за потреби, суттєво ускладнювало процес перерахунку. Ці машини не враховували бюлетені з незначними удавненнями, неповністю проколоти-

ми чи пошкодженими отворами перфорації. А так звані бюлетені-метелики заплутували виборця, де саме ставити позначку за бажаного кандидата.

Президентські вибори 2000 року призвели до імплементації загальнонаціональної виборчої реформи. Відповідно до Help America Vote Act (HAVA), підписаного у жовтні 2002 року, всі старі машини для голосування були повністю замінені сучасним цифровим обладнанням. Заміна обладнання не була єдиним результатом реформи. Додатково було створено спеціальну комісію – Election Assistance Commission, покликану надавати допомогу в адмініструванні федеральних виборів та контролювати дотримання виборчих стандартів.

Машини для голосування попереднього покоління замінили на Direct Recording Electronic (DRE), які забезпечували значно ширші можливості для користувача. Сенсорні екрани, пряме записування та зберігання голосу виборця на цифровому носії, попередження про помилку в заповненні бюлетеня та інші вдосконалення швидко



стали невід'ємними атрибутами виборчих процесів у США.

Використовуючи відкриті дані, ми систематизували та візуалізували використання різних типів технологій голосування у США на президентських виборах 2016 року. На карті відображено розбивку штатів на адміністративно-територіальні одиниці – каунті. Кожне каунті позначене відповідно до типу виборчої технології, яка застосовувалась у ньому на президентських виборах.

КАРТА

Усі каунті систематизовані в три основні групи за типом використовуваної технології. Перша група (червоні відтінки) передбачає використання паперового бюлетеня. Друга група (жовті відтінки) передбачає повністю електронне голосування. До третьої групи (зелені відтінки) увійшли ті каунті, в яких використовуються два попередні типи технологій одночасно.

У групі, в якій використовується паперовий бюлетень, окремо виділені штати та каунті, в яких виборці голосують виключно поштою. Однак в обох випадках для підрахунку бюлетенів і встановлення результатів голосування використовуються спеціальні електронні машини. Тому цю технологію можна назвати «умовно-паперовим» голосуванням, оскільки паперові бюлетені підраховуються не руками, а технікою.

Друга група – каунті, в яких виборець голосує виключно електронним шляхом. У цьому випадку вибір здійснюється за допомогою сенсорного екрану. Після нескладних дій машина друкує результат на папері для того, щоб виборець міг переконатись у відповідності фіксації свого вибору.

Принциповою відмінністю між двома описаними типами технологій є лише процес голосування. В першому випадку виборець заповнює паперовий бюлетень, який пізніше опрацьовує машина, в другому – заповнюється «електронний» бюлетень, який не передбачає паперового носія.

Третя група – каунті, в яких одночасно використовуються і «умовно-паперове», і повністю електронне голосування.

«Умовно-паперове» голосування

Виборець голосує за допомогою паперового бюлетеня. Існує два базові способи заповнення бюлетеня:

- біля імені кожного кандидата нанесено пунк-

тирну стрілку. Вибір здійснюється шляхом сполучення відповідної стрілки навпроти бажаного кандидата;

- шляхом замальовування овалу біля імені кандидата, за якого виборець бажає віддати свій голос.

Після того, як вибір зроблено, виборець вставляє бюлетень у сканер-машину, яка розпізнає усі відмітки. У разі помилки або якщо виборець проголосував за більшу кількість кандидатів, ніж дозволено, машина видає звуковий сигнал та текстове повідомлення про помилку. У такому випадку виборець може або переголосувати, взявши новий бюлетень, або натиснути кнопку підтвердження, після чого система прийме бюлетень з помилками. Якщо виборець обирає переголосування, машина повертає бюлетень, попередньо поставивши на ньому спеціальну відмітку про помилку та її короткий опис. Процедура повторюється до моменту, поки система не прийме бюлетень. У випадку підтвердження виборцем бюлетеня з помилкою, голосування може бути зараховане частково або відхилене повністю. Залежно від типу помилки.

Найпоширенішим типом електорального обладнання, який охоплює першу технологічну групу, є Ballot/Optical Scan System (PB/OSS). Такі машини не оснащені екраном для додаткового перегляду заповненого бюлетеня, що не дає можливості виборцю ще раз перевірити свої позначки. Після того, як система приймає бюлетень, він потрапляє у спеціальний контейнер, схожий на сейф. Інформація про відмітки записується в пам'ять машини. Не беручи до уваги ті каунті, які використовують змішане обладнання для голосування, PB/OSS застосовуються у 1721 каунті (більше 50% від усіх каунті в США).

Перевагою таких машин є:

- можливість бачити весь бюлетень одночасно;
- можливість виправити помилки і уникнути помилкового голосування за більшу кількість кандидатів, ніж дозволено;
- паперове підтвердження здійсненого вибору;
- активуються безпосередньо виборцем.

Є і недоліки:

- не попереджають про недостатню кількість обраних кандидатів (якщо потрібно обрати кількох);
- не мають можливості попереднього перегляду перед остаточним підтвердженням вибору.

Електронне голосування

Для електронного голосування використовуються Direct Recording Electronic (DRE) машини. Більш сучасні версії DRE оснащені сенсорним екраном і використовуються у 923 каунті. Ці машини пропонують виборцю альтернативний підхід до волевиявлення. Перед початком голосування така машина активується працівником комісії за допомогою спеціальної карти чи коду. Все, що потрібно зробити виборцю – це торкнутись імені обраного кандидата на екрані і натиснути кнопку підтвердження вибору. Якщо в процесі голосування потрібно віддати голос за кількох кандидатів, то такі машини пропонуватимуть зробити це відразу після підтвердження першого вибору. Коли процес голосування завершено, результат опрацьовується і на спеціальному принтері, розміщеному поруч, друкується так званий чек (заповнений машиною бюлетень). Такий принтер – VVPAT (Voter Verified Paper Audit Trail Printers), використовується як допоміжне обладнання для:

- забезпечення додаткової перевірки правильності роботи машини при кожному здійсненому виборі. Проголосувавши, виборець бачить надруковану копію свого бюлетеня і може підтвердити правильність його заповнення. У разі потреби результат можна скасувати і переголосувати;
- друку паперового чеку (бюлетеня), який дає можливість перерахувати результати вручну у разі несправності машини чи з будь-яких інших причин.

Значною перевагою використання цих машин є те, що вони дозволяють обирати мову інтерфейсу та, відповідно, тексту бюлетеня. Ця можливість суттєво спрощує процес голосування для громадян, які не володіють достатнім рівнем англійської мови. Додатковою перевагою є можливість збільшення розміру тексту на екрані. Такі машини здатні попередити виборця про недостатню кількість обраних кандидатів та не дозволяють проголосувати за більшу кількість кандидатів, ніж визначено. Незначним недоліком є те, що в більшості випадків

екрани таких машин не дають змоги побачити весь обсяг бюлетеня одночасно.

Змішане голосування

У 501 каунті на різних дільницях використовують різні типи технологій голосування, які передбачають як використання паперових бюлетенів, так і використання тач-скрін-машин.

На президентських виборах у США у 2016 році було зареєстровано трохи більше двохсот мільйонів виборців, які могли скористатись усіма вищезгаданими типами голосування в різних пропорціях. Так, за допомогою «умовно-паперового» голосування могли віддати свій голос дев'яносто два мільйони виборців, з яких десять мільйонів мали можливість проголосувати виключно поштою. Трохи більше чвертини від усіх виборців – більше п'ятдесяти мільйонів американців – могли скористатися тач-скрін-машинами. Ще тридцять п'ять мільйонів виборців, зареєстровані в каунті, які застосовували, залежно від дільниці, як «умовно-паперове», так і електронне голосування*.

Виборча реформа в частині зміни технологій голосування і підрахунку голосів у США триває. В цьому контексті варто пам'ятати про федеративний устрій Сполучених Штатів, а отже і про фактичну неможливість одночасного впровадження таких змін. Процедури обговорюються і погоджуються на різних рівнях – на федеральному рівні, на рівні кожного штату, а також на рівні кожного каунті. Проте, втрачаючи на швидкості, США виграють за рахунок технологічної диверсифікації. Американські фахівці постійно наголошують на практичній неможливості одночасного масового стороннього впливу на систему з метою маніпуляції результатами голосування і виборів.

Для України американський досвід є повчальним і корисним. Його корисність, однак, полягає швидше не стільки в технологічній площині, скільки в площині загальної спроможності реагувати на виклики. В даному випадку – на конкретний виклик, який спровокував масштабні зміни у технологіях голосування.

* Вказані цифри відображають дані по кількості зареєстрованих виборців для 3146 каунті. Ці дані не містять інформації щодо кількості зареєстрованих виборців у штатах Вермонт, Нью-Гемпшер, Род-Айленд, Коннектикут, Аляска, а також 40 каунті в різних штатах.