К65

# КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

## ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ

10 років незалежності України

код экземпляра 108842

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В.М. КОРЕЦЬКОГО

# КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ

За редакцією
*доктора юридичних наук, професора* ***В.Ф. Погорілка***

10 річчя незалежності України

Київ — 2001

Х061032
Кл сл: Непосредствен. демократия
Выборы депутатов
Референдум

УДК 342.572
ББК Х 620.323
К65

*Рекомендовано до друку*
Вченою радою Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України

К65 **Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики.** До 10-ї річниці незалежності України. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 356 с.

На основі аналізу досягнень вітчизняної і зарубіжної конституційної думки з питань безпосередньої демократії, практики її конституційно-правового регулювання та досвіду проведення виборів і референдумів в Україні й за кордоном досліджуються найбільш важливі та актуальні теоретичні й практичні проблеми безпосередньої демократії. Метою цього монографічного дослідження є створення наукового підгрунтя безпосереднього здійснення влади народом у конституційно визначених формах. Головна увага зосереджена на проблемах виборів народних депутатів України та Президента України, підготовки й проведення всеукраїнського та місцевих референдумів, на ролі політичних партій у їх проведенні та на питаннях інформаційного, фінансового та іншого забезпечення цих заходів. Особливо наголошено на аналізі всеукраїнського референдуму від 16 квітня 2000 р. та проблемах імплементації його результатів в Конституції і законодавстві України та їх реалізації.

Для науковців, законодавців, широкого кола читачів.

Політ., юр. літ

**ISBN 966-02-2097-9**

**Автори:**

*В.Ф. Погорілко* (розд. 1); *М.І. Ставнійчук* (розд. 2); *Н.І. Руда* (розд. 3); *Л.Т. Кривенко* (розд. 4); *О.В. Батанов* (розд. 5); *Н.П. Гаєва* (розд. 6); *Т.А. Костецька* (розд. 7); *Н.В. Воротіна, Н.К. Ісаєва* (розд. 8); *Г.О. Мурашин* (розд. 9)

**Рецензенти:**

доктор юридичних наук, професор *О.Ф. Фрицький;*
кандидат юридичних наук *В.Л. Федоренко*

Національна академія наук України імені Ярослава Мудрого
Бібліотека
Інв.№ 555157

ISBN 966-02-2097-9

© Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001

# ВСТУП

Глобалізація в розвитку сучасного суспільства поступово охоплює всі сфери суспільного життя — політичну, економічну, соціальну, духовну — і зумовлює зміни, трансформації в них на всіх рівнях — міжнародному, регіональному, національному, місцевому. Це особливо помітно в політичній сфері, в якій відбувається розвиток світової та національної демократії. Нині зазнають істотних змін як тоталітарні системи, так і найавторитетніші національні демократії.

Особливо активно демократія розвивається сьогодні в країнах Центральної та Східної Європи, в державах, що утворилися з республік колишнього Союзу РСР. Істотних змін зазнає представницька та безпосередня демократія як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівнях. Так, в Україні протягом останніх десяти років двічі (1994 р. і 1998 р.) проводилися парламентські і тричі (1991, 1994, 1999 рр.) президентські вибори, відбулося два всеукраїнських референдуми (1991 р. і 2000 р.), а також неодноразово проводилися місцеві вибори та референдуми. Такого злету безпосередньої демократії не знали навіть всесвітньо відомі своєю демократією країни. Водночас відбувалися становлення парламентаризму та конституційної юрисдикції, місцевого самоврядування й політичного плюралізму, істотне розширення політичних прав і свобод людини та громадянина, інші демократичні процеси.

На особливу увагу заслуговує бурхливий розвиток безпосередньої демократії в Україні та інших європейських країнах. Адже в кризові та переломні періоди розвитку суспільства та в інших екстремальних ситуаціях навіть наймудріші політичні діячі звертаються за порадами та підтримкою до народу або сам народ виявляє ініціативу. Це стосується й України, в якій мали місце впродовж останніх років і дострокове припинення повноважень Верховної Ради та Президента України, і позачергові парламентські та президентські вибори, і неодноразові референдні ініціативи (1992, 1993, 1996, 1998, 1999 рр.) та референдум за народною ініціативою 16 квітня 2000 р.

Та, на жаль, ці багатогранні політичні процеси досить уповільнено поліпшують економічне, соціальне та духовне життя суспільства, що

зумовлено, звичайно, багатьма причинами. Але за будь-яких обставин демократія, і особливо безпосередня, повинна мати належне організаційне, правове, інформаційне, фінансове, наукове та інше забезпечення, щоб вона розвивалася більш ефективно та не перетворювалася на звичайну політичну гру.

Протягом останніх років в Україні не здійснювалося жодних фундаментальних наукових досліджень ні щодо демократії в цілому, ні щодо безпосередньої демократії, ні щодо окремих її форм — виборів, референдумів тощо. Внаслідок цього ми майже впродовж десяти останніх років перебуваємо в пошуку форми держави, виборчої системи, системи місцевого самоврядування та ряду інших інститутів.

З прийняттям нової Конституції України було зроблено значний крок на шляху розвитку демократії, але законодавство щодо форм безпосередньої демократії або не відповідає Основному Закону, або постійно змінюється, що значною мірою зумовлено відсутністю міцного наукового підгрунтя народовладдя.

Ця праця, підготовлена колективом наукових співробітників Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, певною мірою збагачує теорію безпосередньої демократії і, відповідно, може сприяти подоланню ряду існуючих недоліків в конституційних формах безпосереднього народовладдя, особливо в організації та проведенні виборів і референдумів — всеукраїнських і місцевих — та утвердженню якісно нової системи безпосередньої і представницької демократії в Україні.

***В.Ф. Погорілко,***
*д.ю.н., професор, чл.-кор. АПрН України,*
*зав. відділу конституційного права*
*та місцевого самоврядування*
*Інституту держави і права*
*ім. В.М. Корецького НАН України*

*Розділ 1*

•

# КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

## 1.1. Поняття безпосередньої демократії та її конституційно-правових основ

Сучасний конституційний лад України характеризується, насамперед, принципово новою політичною системою. Її, як відомо, складають народ (Український народ як політична нація), держава (Українська держава), політичні партії і територіальні громади та утворювані ними органи місцевого самоврядування. Пріоритетне місце в цій системі належить Українському народові — громадянам України всіх національностей. За Конституцією України, народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні (ст. 5). Тобто він уособлює найвищу та первинну владу в Україні, яка є єдиним першоджерелом влади в суспільстві.

Чинна Конституція України вперше визнала не лише належність влади народові, тобто володіння політичною владою як його природне право мати владу, але й його право здійснювати владу.

До того ж в Конституції визнано право народу здійснювати владу насамперед безпосередньо, а також через органи державної влади та місцевого самоврядування.

Крім того, в Конституції визнається як одне з пріоритетних прав право народу захищати, охороняти, гарантувати свою владу і конституційний лад в цілому.

Зокрема, в ст. 5 Конституції України зазначається, що право визначати та змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і воно не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Відповідно, народ має право контролю, нагляду, спостереження у сфері влади, а в разі узурпації влади народу державою, її органами або посадовими особами — частково чи повністю — він, логічно, має право на будь-яку форму опору, протидії, непокори з метою захисту, охорони влади.

У ст. 17 Конституції зазначається, що захист суверенітету та територіальної цілісності України, її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави і справою всього Українського народу, тобто народ має право на захист, гарантування своєї влади незалежно від виду загрози владі та джерел загрози.

Належність влади народові, її здійснення та захист, охорона влади народом є, за Конституцією України, основними елементами демократії, народовладдя, але вони, звичайно, далеко не вичерпують її змісту та форм.

Відповідно до Конституції України народ має право користуватися владою, наприклад у вигляді вияву референдної ініціативи (ст. 72), застосовувати владу, зокрема у вигляді обов'язкових референдумів (щодо питань стосовно внесення змін до Конституції України та зміни території України), надавати владу органам державної влади та органам місцевого самоврядування, тобто розпоряджатися владою.

Конституція України передбачила також можливість здійнення влади народом як в цілому, на загально-національному рівні, так і в особі його територіальних спільностей — територіальних громад як пріоритетних суб'єктів системи місцевого самоврядування.

Ці та інші конституційні новели щодо статусу народу та його влади в політичній системі, в системі політичної влади є дійсно гігантським кроком на шляху демократизації суспільства та держави. Адже вони приєднали Україну до демократичних держав світу та зумовили сприйняття нею міжнародних стандартів безпосередньої демократії, зокрема щодо виборів і референдумів.

Зазначені конституційні положення мають не лише велике практичне (політичне, економічне, ідеологічне) значення, але й наукове, теоретичне. Вони містять фактично визначення демократії, народовладдя, що можна сформулювати, зокрема, наступним чином: демократія, народовладдя — це належність влади народу, її здійснення і захист (охорона, гарантування) народом. Разом з тим можливе і більш широке розуміння влади народу (демократії, народовладдя). Її можна визначити як набуття чи проголошення влади народу, належність йому влади, її здійснення, розпорядження нею (передача її) та її захист, охорона.

Конституція України традиційно поділяє демократію (народовладдя) на безпосередню і представницьку. Але на відміну від попередніх конституцій чинна Конституція пріоритетною формою (видом) демократії визнає безпосередню, що є цілком логічно, закономірно, реально. Адже безпосередня демократія — це природне право народу, вона з'явилася раніше за представницьку. Рішення інститутів представниць-

кої демократії, як правило, можуть бути скасовані актами безпосередньої демократії, а акти безпосередньої демократії не потребують будь-якого затвердження. Шляхом безпосередньої демократії приймаються, насамперед, найважливіші нормативно-правові акти: конституції, закони щодо внесення до них змін та інші правові акти, які безпосередньо висловлюють волю народу як акти і норми прямої дії.

Чинна Конституція України визначає не лише місце безпосередньої демократії в системі демократії, тобто в системі політичної влади народу, але й її суть, зміст і форми.

За своєю суттю безпосереднє народовладдя відповідно до положень Конституції (ст. 5, 36, 69 та ін.) є, насамперед, прямим волевиявленням народу (народним волевиявленням), зокрема шляхом таємного голосування, або волевиявленням, вираженням волі через політичні партії, засоби масової інформації та інші складові механізму безпосередньої демократії, які сприяють формуванню та вираженню політичної волі громадян.

Тобто безпосереднє народовладдя — це самостійна реалізація народом власної волі щодо власних інтересів, власної долі (в цілому чи щодо частини суспільства або окремих осіб) або щодо інших народів і держав за їхньою згодою при сприянні політичних партій, їхніх блоків, інших складових механізму безпосередньої демократії або без них.

Надзвичайно важливим для розуміння суті безпосереднього народовладдя є врахування того, що відповідно до змісту Конституції безпосереднє народовладдя як волевиявлення народу може здійснюватися як народом в цілому, так і його певними частинами або спільнотами. Насамперед і головним чином безпосереднє народовладдя здійснюється шляхом волевиявлення Українського народу в цілому, зокрема в разі проведення парламентських і президентських виборів, всеукраїнських референдумів тощо.

Водночас офіційним волевиявленням народу вважається: волевиявлення окремих спільностей (територіальних громад, трудових колективів тощо), зокрема, місцеві вибори і референдуми є волевиявленням територіальних громад і нерідко називаються проявами локальної, місцевої демократії; волевиявлення суб'єктів референдної ініціативи щодо всеукраїнського референдуму (3 млн громадян України); волевиявлення виборців за місцем роботи або проживання у визначеній законом кількості.

Обраним під час парламентських мажоритарних виборів вважається кандидат, за якого проголосувало більшість виборців, незалежно від загальної кількості поданих за нього голосів.

Отже, за своєю суттю безпосередня демократія є безпосереднє — абсолютно чи відносно — волевиявлення всього народу або його частини.

За змістом безпосереднє народовладдя відповідно до Конституції України — це формування органів державної влади та місцевого самоврядування (ст. 71), прийняття законів та інших рішень загальнонаціонального (загальнодержавного) або місцевого значення (ст. 72 — 74), гарантування (охорона) конституційного ладу (ст. 5), захист суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки (ст. 17) тощо. Практично змістом безпосереднього народовладдя є всі загальносуспільні функції та функції окремих спільностей, які входять до політичної системи суспільства та системи конституційного ладу в цілому, питання внутрішньої і зовнішньої політики, економічні, соціальні, культурні, екологічні та інші питання.

Сумнів викликає конституційне обмеження кола питань, зокрема фінансових, які можуть бути предметом всеукраїнського референдуму. Отже, за своїм змістом безпосереднє народовладдя — це безпосереднє здійснення народом суспільних функцій.

За формою безпосереднім народовладдям визначаються вибори, референдуми, народні обговорення, виявлення громадської думки тощо, які характеризуються голосуванням, обговоренням, зборами (зібраннями) тощо.

Отже, безпосередню демократію можна визначити як безпосереднє волевиявлення всього народу або його частини з метою здійснення суспільних функцій шляхом виборів, референдумів або іншими, не забороненими Конституцією і законами формами.

Оскільки основи безпосередньої демократії є пріоритетною складовою частиною конституційного ладу України (зокрема її суспільного ладу), його політичної системи, то вони визначаються Конституцією.

Організація та проведення виборів, референдумів та інших форм безпосередньої демократії передбачлені, як правило законами.

Об'єктивно конституційне регулювання основ безпосередньої демократії на конституційному рівні має бути системним, повним, але мінімальним, визнаючи, найважливіші засади та створюючи найбільш сприятливі умови його організації, здійснення та гарантування. Це стосується в основному загальних принципів і напрямів здійснення безпосереднього народовладдя, основних форм і механізму його здійснення та основних гарантій, які складають систему основ безпосереднього народовладдя.

У повному обсязі організація та проведення виборів мають регулюватися законами.

Отже, конституційно-правові основи безпосередньої демократії мають бути передбачені положеннями Конституції і законами або загальними, комплексними законодавчими актами в галузі безпосередньої демократії (Виборчий кодекс України або Кодекс про вибори і референдуми в Україні, інші кодифіковані акти в галузі безпосереднього народовладдя) про основні форми безпосередньої демократії та інститути механізму їх здійснення

Конституційні основи безпосередньої демократії мають складати її загальні принципи, основні функції, основні форми, механізм здійснення та найважливіші гарантії.

## 1.2. Принципи безпосередньої демократії

Суть безпосередньої демократії найбільш повно відбивається в її принципах як основних засадах її здійснення. Вони опосередковують різні властивості, аспекти волевиявлення народу, закономірності його функціонування (дії) та розвитку.

Конституція визначає як загальні принципи безпосередньої демократії, так і інституціональні (спеціальні), зокрема принципи виборів, референдумів тощо. Пріоритетними є, звичайно, загальні принципи, які властиві всім або більшості форм безпосереднього народовладдя.

Відповідно до змісту чинної Конституції України загальними принципами безпосередньої демократії можна вважати такі:

— принцип суверенності народу;

— принцип єдиновладдя народу;

— принцип повновладдя народу;

— принцип безпосереднього волевиявлення народу;

— принцип поєднання безпосередньої і представницької демократії;

— принцип пріоритетності безпосереднього народовладдя в системі демократії;

— принцип політичного плюралізму;

— принцип конституційності та законності;

— принцип загальності у здійсненні безпосереднього народовладдя;

— принцип рівності у здійсненні безпосереднього народовладдя;

— принцип реальності безпосереднього народовладдя;

— принцип гарантованості безпосереднього народовладдя.

Принцип суверенності (суверенітету) народу означає верховенство

влади народу, відсутність над ним іншої суспільної влади всередині країни або за її межами, в міжнародних відносинах. Закріплений ст. 5 Конституції України, цей принцип є нині реальним політичним явищем. Він успадкований — з вилученням положення про керівну роль Комуністичної партії — від колишньої Конституції і утвердився з прийняттям Декларації про державний суверенітет України, Акта проголошення незалежності України, а згодом — чинної Конституції України.

Суверенітет народу (нації) означає верховенство влади народу як щодо політичних інститутів (партій, держави), так і щодо економічних, ідеологічних, соціальних та інших структур і окремих спільностей, а також незалежність, рівноправність у відносинах з іншими народами та державами.

Нормативно-правовим виявом принципу суверенітету народу в здійсненні безпосереднього народовладдя є положення чинного законодавства України (зокрема про референдуми) стосовно того, що акти безпосереднього народовладдя не потребують будь-якого затвердження. Вони є легітимними за своєю природою.

Принцип єдиновладдя народу означає, що народ є, як зазначено в ст. 5 Конституції, єдиним джерелом влади в Україні. Політичні партії, їхні блоки, державні органи та організації, засоби масової інформації та інші інститути суспільства й держави сприяють здійсненню влади народом, тобто безпосередньому народовладдю, але єдиним джерелом влади (повноважень), яку отримують органи державної влади та органи місцевого самоврядування, є народ, його влада, його воля, що втілюється у нормах Конституції, законів та інших правових актів, у повноваженнях всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Вельми важливо, щоб ця воля відбивала волю більшості громадян України, враховувала інтереси всіх соціальних груп, до того ж своєчасно, повно та на всій території держави.

Це, звичайно, залежить значною мірою від політичних партій, які за Конституцією України сприяють формуванню та вираженню політичної волі громадян.

Недосконалість та малоефективність чинного законодавства України здебільшого пов'язані з тим, що існуючі політичні партії, незважаючи на їхню багаточисельність (більше 100), ще недостатньо сприяють формуванню політичної волі громадян України і повному та правильному її вираженню.

Принцип повновладдя народу означає, що народ є носієм політичної влади в Україні в усіх сферах діяльності суспільства та держави, ор-

гани держави та місцевого самоврядування одержують владу безпосередньо від народу, влада партій поширюється лише на їхніх членів і від імені народу можуть виступати лише органи, обрані (сформовані) та уповноважені народом. Але головним змістом принципу повновладдя народу в сфері безпосередньої демократії є, звичайно, право народу вирішувати будь-які суспільні питання, за винятками, передбаченими Конституцією та законами.

Принцип безпосереднього волевиявлення народу означає можливість прийняття рішень народом безпосередньо шляхом голосування або в іншій спосіб при формуванні органів державної влади або органів місцевого самоврядування, прийнятті Конституції і законів чи внесенні до них змін тощо.

Це не свідчить про усунення від організації волевиявлення народу всіх державних та громадських структур. Але їм належить, як правило, допоміжна роль. Це стосується, зокрема, виборчих органів (комісій), політичних партій тощо.

Принцип поєднання безпосередньої і представницької демократії означає, що обговорювати та вирішувати одні й ті самі питання загальнонаціонального (загальнодержавного) або місцевого значення можуть як безпосередньо народ шляхом референдуму або в іншій формі, так і органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Виняткове вирішення питань безпосередньо народом, без попереднього схвалення законопроектів Парламентом або іншими представницькими органами шляхом всеукраїнського або місцевих референдумів, має відпвоідно до Конституції і законів обмежений характер.

До того ж Україна належить до країн, де здебільшого поєднані основні форми безпосередньої і представницької демократії. Адже в Україні проводяться, зокрема, як загальнонаціональний (всеукраїнський), так і місцеві референдуми та відповідні вибори в поєднанні з дійсно демократичними формами роботи парламенту — Верховної Ради України — і представницьких органів місцевого самоврядування.

Принцип пріоритетності безпосереднього народовладдя означає пріоритет безпосередньої демократії в стосунку до представницької з огляду на її походження, зміст, юридичну силу актів та інші обставини. Вищим проявом пріоритетності безпосередньої демократії є прийняття конституцій шляхом загальнонаціонального референдуму та внесення до них змін, вирішення на референдумі питань суверенітету, незалежності держав, територіальних змін тощо.

Принцип політичного плюралізму в здійсненні безпосереднього народовладдя означає, насамперед, багатоманітність форм безпосеред-

нього народовладдя (виборів, референдумів, народних обговорень тощо), а також дає можливість легально діяти існуючим політичним партіям, за винятком тих, що заборонені Конституцією та законами, утворювати різноманітні політичні партії і громадські організації та вступати до них. Адже відповідно до Конституції України політичні партії сприяють формуванню політичної волі, беруть участь у виборах, висуваючи практично необмежену кількість кандидатур.

Політичний плюралізм відтворюється і в багатоманітній політичній діяльності різних соціальних спільностей, зокрема територіальних громад, трудових колективів, національних меншин, шляхом обговорення та вирішення ними політичних питань або проведення різноманітних зібрань: зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо.

Принцип конституційності безпосереднього народовладдя означає можливість визначення його найважливіших засад і принципів насамперед і переважно Конституцією України та обмеження безпосереднього народовладдя лише Конституцією, звичайно, у виняткових випадках. Наприклад, відповідно до ст. 37 Конституції України утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі та дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняється. Право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань та право на інформацію можуть бути обмежені законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання правопорушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (ст. 34 Конституції України).

Розвиток і конкретизація положень Конституції щодо безпосереднього народовладдя, зокрема визначення порядку організації і проведення виборів, референдумів та інших форм безпосереднього народовладдя, статус інститутів, які забезпечують його здійснення та гарантії, мають забезпечуватися та забезпечуються законами.

Принцип загальності в здійсненні безпосереднього народовладдя означає, що кожен громадянин України має право брати участь у здійсненні влади незалежно від раси, кольору шкіри, політичних,

релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак.

Зрештою, принцип загальності в здійсненні безпосереднього народовладдя відповідно до Конституції України означає, що всі громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами, тобто у здійсненні державної влади, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38), а також право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщуються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування (ст. 39). Обмеження щодо реалізації цього права зазначене в ст. 39 Конституції і може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку — з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Принцип рівності у здійсненні безпосередньої демократії означає рівні умови для всіх учасників відповідних форм безпосереднього народовладдя, зокрема з числа кандидатів виборців та інших учасників, рівність їх прав, повноважень, голосів тощо.

Вихідним цього принципу є конституційне положення стосовно того, що всі люди є рівні і вільні у своїй гідності та правах і що громадяни України мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 24).

Принцип реальності безпосереднього народовладдя означає відповідність Конституції, законам та міжнародним стандартам існуючих суспільних відносин в сфері безпосереднього народовладдя, їх дійсний демократизм. Це означає, насамперед, додержання періодичності проведення виборів та застосування інших форм безпосереднього народовладдя, зокрема референдумів, дійсний демократизм виборчого і референдного процесів, тобто додержання порядку проведення виборів і референдумів та інших форм безпосереднього народовладдя. Реальність безпосереднього народовладдя означає додержання як загальних, так і спеціальних (інституційних) принципів безпосереднього народовладдя, передбачених Конституцією і законами. Зокрема, в ст. 71 Конституції зазначається, що вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Це означає, що всі згадані види виборів за будь-яких обставин мають проводитися за цими принципами.

Принцип гарантованості безпосереднього народовладдя означає його захищеність, непорушність, недоторканність. Цей принцип визначається Конституцією та законами. Зокрема, в ст. 71 Конституції України наголошується, що виборцям гарантується вільне волевиявлення. Однак чинне законодавство про вибори, референдуми та інші форми безпосереднього народовладдя передбачає систему нормативно-правових і організаційно-правових гарантій, про які буде йти мова в останньому розділі цього дослідження.

Конституцією і законами системно визначаються і проголошуються принципи, як правило, щодо окремих загальнонаціональних форм безпосереднього народовладдя: принципи виборів, принципи референдумів тощо.

Зокрема, для виборів характерні принципи загального, рівного та прямого виборчого права при таємному голосуванні.

На рівні територіальних громад, тобто територіальних спільностей, ці принципи певною мірою збагачуються, видозмінюються. Зокрема, за Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 4) основними принципами місцевого самоврядування є:

— народовладдя;
— законність;
— гласність;
— колегіальність;
— поєднання місцевих і державних інтересів;
— виборність;
— правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
— підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
— державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування;
— судовий захист прав місцевого самоврядування.

Проте деякі з цих принципів локальної місцевої демократії, як видно, практично тотожні загальнонаціональним принципам безпосереднього народовладдя.

## 1.3. Функції безпосередньої демократії

Безпосереднє народовладдя здійснюється через систему суспільних функцій, які можна розрізняти за суб'єктами, об'єктами, способами, засобами безпосереднього народовладдя та іншими ознаками.

Насамперед доцільно розрізняти функції безпосереднього народо-

владдя за суб'єктами, тобто учасниками безпосереднього народовладдя. Це є, зокрема, функції народу, функції територіальних громад, функції політичних партій і громадських організацій, функції органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які сприяють здійсненню безпосереднього народовладдя. Найменш дослідженими функціями безпосереднього народовладдя за цією ознакою є функції народу в цілому. Називаються, як правило, лише його установча та охоронна функції.

Основними функціями народу як суб'єкта влади, як політичної нації в галузі безпосереднього народовладдя об'єктивно є: функція набуття або проголошення влади, суверенітету народом; функція володіння владою, належності влади народу; функція безпосереднього здійснення влади; функція розпорядження владою (надання влади, позбавлення влади) та функція захисту, охорони, гарантування влади.

Функція набуття влади народом, проголошення влади, суверенітету народу означає набуття ним самостійності, незалежності, верховенства внаслідок виходу з іншої політичної спільності, відокремлення від неї, відмову від визнання керівної ролі партії або верховенства іншої політичної сили чи в результаті іншої зміни суспільного ладу. Ця функція здійснюється шляхом офіційного загальнонаціонального проголошення незалежності, суверенітету або переходу влади до народу, повернення влади народові внаслідок прийняття Конституції чи інших актів безпосередньо народом чи спеціально уповноваженим на те органом (установчими зборами, конституційною асамблеєю тощо) або парламентом чи завдяки прийняттю інших актів, які проголошують, визнають і гарантують суверенітет народу, набуття влади народом після звільнення від окупації, колоніалізму або іншої залежності, неволі.

Функція володіння владою полягає в належності влади народові, наявності в нього влади як його природного права, природної властивості, риси. Відповідно влада народу може правомірно відійти від нього лише за його згодою.

Функція безпосереднього здійснення влади народом полягає в її реалізації народом шляхом вільного волевиявлення з метою прийняття необхідних рішень, здійснення певних заходів (проведення виборів, обговорень законопроектів тощо). Здійснення влади народом відбувається в різних формах: у вигляді користування владою, застосування влади тощо.

Користування владою полягає в одержанні народом певних політичних або інших благ від влади або завдяки владі (волі): проведення референдуму щодо суверенітету держави, щодо схвалення Кон-

ституції або закону, щодо форми державного устрою або форми державного правління тощо.

Застосування влади полягає в прийнятті народом рішень з питань, які лише він має право та зобов'язаний вирішувати: проведення обов'язкових референдумів, парламентських або президентських виборів відповідно до термінів, передбачених Конституцією чи законами, тощо.

Функція розпорядження владою полягає в наданні народом влади, повноважень органам державної влади та органам місцевого самоврядування за Конституцією чи законами, у зміні цієї влади (повноважень) чи позбавленні її відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування.

Функція захисту, гарантування влади полягає в праві народу всіма можливими засобами і способами захищати, обороняти владу, не допускати її втрати або повертати її, тобто гарантувати безпеку, повну і постійну належність влади народові.

Аналогічні в більшості своїй функції влади властиві й територіальним громадам.

Поряд з цими функціями все більше досліджуються функції політичних партій і виборчих блоків партій, відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема виборчих комісій, засобів масової інформації та інших інститутів, але вони є, звичайно, предметом самостійних досліджень.

Наступну групу функцій безпосереднього народовладдя розрізняють за об'єктами, тобто за сферами безпосереднього народовладдя. За цими ознаками розрізняють внутрішні функції — політичну, економічну, соціальну, культурну (духовну, ідеологічну), екологічну — та зовнішні — зовнішньоекономічну, зовнішньополітичну, гуманітарну та оборонну.

Пріоритетною функцією серед об'єктних функцій є політична . Вона опосередковує, зокрема, питання в сфері внутрішньої політики, питання політичних реформ, незалежності, суверенітету держави, її територіальної цілісності, форми державного устрою, форми правління, формування органів державної влади, їхньої структури, складу, статусу, тривалості їхніх повноважень та інших суб'єктів безпосереднього народовладдя в політичній сфері. Вирішення цих питань може здійснюватися окремо або комплексно шляхом прийняття конституційних законів.

Економічна функція безпосереднього народовладдя полягає у вирішенні найважливіших питань в економічній сфері: питань власності, приватизації, націоналізації тощо.

Соціальна функція безпосереднього народовладдя полягає в безпосередньому розв'язанні народом питань соціальної політики, окремих соціальних питань, що стосуються праці, заробітної плати, охорони здоров'я, соціального забезпечення, прав жінок та інших соціальних груп тощо.

Культурна (духовна, ідеологічна) функція полягає, насамперед, у безпосередньому вирішенні народом або територіальними громадами питань духовного, культурного життя суспільства: освіти, мови, культури, мистецтва, інформації тощо.

Зовнішньополітична та зовнішньоекономічна функції стосуються переважно ратифікації міжнародних договорів, вступу до міжнародних організацій, питань зовнішньоекономічної торгівлі тощо.

Функції безпосереднього народовладдя, які розрізняють за суб'єктами і об'єктами, опосередковують переважно зміст безпосереднього народовладдя.

Найбільш поширеною є класифікація функцій безпосереднього народовладдя за способами і засобами його здійснення.

За цими ознаками розрізняють, зокрема, такі функції: установча, законодавча, контрольна, охоронна тощо.

Пріоритетною серед них вважається, як правило, установча функція. Щоправда, її розуміння далеко не однозначне. Насамперед під цією функцією розуміють прийняття (затвердження) конституцій, проголошення незалежності тощо, оскільки це пов'язано із встановленням нового державного та суспільного ладу, нової форми правління тощо.

Водночас установчою функцією нерідко вважають формування органів державної влади та місцевого самоврядування, тобто виборчу функцію або державне будівництво.

На наш погляд, прийняття, затвердження Конституції та інших основоположних нормативно-правових актів — це законодавча функція, а формування органів державної влади та місцевого самоврядування, вирішення питань державного устрою та форм правління — установча (державнотворча) функція. Законодавча функція народу, відповідно, полягає в затвердженні (прийнятті) Конституції, законів та інших основоположних нормативно-правових актів та у внесенні до них змін.

Контрольна функція стосується, зокрема, питань довіри до органів державної влади або посадових осіб.

За засобами здійснення безпосереднього народовладдя розрізняють, зокрема, такі функції: інформаційну, територіальну, фінансову, матеріально-технічну, охоронну та ін.

Інформаційна функція безпосереднього народовладдя полягає, на-

Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого
Бібліотека

сам перед, у вирішенні народом інформаційних питань щодо влади народу та у використанні засобів масової інформації та інших засобів збирання, зберігання, використання та поширення інформації для проведення виборів, референдумів та інших форм безпосереднього народовладдя, зокрема в процесі передвиборної агітації, у повідомленні про підсумки виборів тощо.

Територіальна функція безпосереднього народовладдя полягає у вирішенні народом територіальних питань, що стосуються його влади, у використанні існуючої системи територіального устрою (адміністративно-територіального устрою) або створенні та використанні спеціальної системи територіальних одиниць (виборчих округів, виборчих дільниць тощо) для організації і проведення виборів, референдумів та інших форм безпосереднього народовладдя, у вирішенні інших територіальних питань безпосереднього народовладдя.

Фінансова функція безпосереднього народовладдя полягає у вирішенні фінансових питань влади народу, в тому числі питань фінансового забезпечення здійснення влади, зокрема фінансового забезпечення організації і проведення виборів, референдумів, всенародних обговорень та інших форм шляхом використання бюджетних та позабюджетних коштів. Це стосується фінансування передвиборної та іншої агітації, оплати праці передбачених законом учасників виборів, референдумів тощо.

Матеріально-технічна функція безпосереднього народовладдя полягає у вирішенні безпосередньо народом питань матеріально-технічного забезпечення влади народу, зокрема питань, пов'язаних із матеріально-технічним забезпеченням організації і проведення виборів, референдумів та інших форм безпосереднього народовладдя: забезпечення їх проведення приміщеннями, меблями, автоматизованими інформаційно-аналітичними системами, засобами транспорту, зв'язку, канцелярським приладдям тощо.

Охоронна функція безпосереднього народовладдя полягає у вирішенні питань охорони, безпеки влади народу в цілому і безпосереднього народовладдя зокрема насамперед під час проведення виборів, референдумів та інших форм безпосереднього народовладдя шляхом обладнання кабін або кімнат для таємного голосування, забезпечення присутності міжнародних і вітчизняних спостерігачів, підтримання порядку правоохоронними органами, забезпечення зберігання виборчих та інших відповідних документів тощо.

## 1.4. Механізм безпосередньої демократії

Всебічне, повне, постійне чи систематичне здійснення безпосереднього народовладдя об'єктивно можливе лише за наявності адекватного існуючій системі безпосереднього народовладдя механізму. Цю систему складають основні напрями, тобто зміст та форми безпосереднього народовладдя, про які йшлося в попередній частині роботи.

Механізм безпосереднього народовладдя згідно зі змістом положень Конституції і відповідного законодавства України являє собою систему суспільно-політичних спільностей, громадян України, їх об'єднань, а також державних органів і організацій та інших організаційно-правових і нормативно-правових інститутів.

Основними організаційно-правовими складовими механізму безпосереднього народовладдя є:

— народ (Український народ);

— громадяни України (виборці, кандидати, довірені особи та ін.);

— територіальні громади;

— спільності громадян України з числа виборців за місцем роботи або проживання в певній кількості тощо;

— політичні партії і виборчі блоки партій;

— громадські організації;

— органи державної влади та посадові особи;

— органи місцевого самоврядування;

— виборчі органи (виборчі комісії);

— засоби масової інформації;

— державні та недержавні підприємства, установи й організації та їхні посадові особи;

— міжнародні органи та організації та міжнародні спостерігачі;

— інші організаційно-правові інститути.

Пріоритетним суб'єктом безпосереднього народовладдя є народ України (Український народ — громадяни України всіх національностей), оскільки він за Конституцією України є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні. Але кількісний склад народу України далеко не у всіх випадках здійснення безпосереднього народовладдя однаковий.

Так, кількість виборців під час парламентських і президентських виборів та учасників всеукраїнського референдуму, що вносяться до списків виборців чи учасників референдуму, складає, як правило, 38 — 39 млн осіб, хоча населення України близько 49 млн осіб.

Кількість виборців, які беруть участь у названих голосуваннях,

складає, як правило, 60 — 70 % з числа внесених до списків, тобто 25 — 27 млн осіб.

Однак в окремих випадках відповідними суб'єктами безпосередньої демократії є ще менша кількість громадян. Так, відповідно до ст. 72 Конституції Україним всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на висогу не менш як 3 млн громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області.

Отже, народ як основний суб'єкт безпосереднього народовладдя може брати участь в тій чи іншій формі безпосереднього народовладдя як в цілому, так і частково, в конституційно або законодавчо визначеній чи допустимій кількості.

Однак протягом тривалого часу вважалося, що безпосереднє народовладдя здійснюється народом лише в цілому (незалежно від кількісного складу). З прийняттям чинної Конституції України і законодавства про місцеве самоврядування стало очевидним, що безпосереднє народовладдя може здійснюватися й окремими спільностями, зокрема територіальними громадами, які нині визнаються суб'єктами політичної системи України поряд з народом. Звичайно, територіальні громади є суб'єктами місцевої, локальної демократії, але насамперед — безпосередньої: місцевих виборів, місцевих референдумів тощо.

Спірним є питання щодо визнання самостійними суб'єктами безпосередньої демократії інших спільностей: національних меншин, трудових колективів, соціальних груп, виборців за місцем роботи або проживання в кількості не менш як 200 осіб або в іншій кількості, але очевидним є все більше визнання пріоритетними суб'єктами безпосереднього народовладдя двох спільностей — народу та територіальних громад, які складають поряд з іншими суб'єктами (державою і політичними партіями та їх блоками) політичну систему України.

Найбільш чисельним суб'єктом безпосереднього народовладдя є громадяни України — виборці, кандидати, довірені особи, спостерігачі під час виборів, учасники референдумів та ін. Громадяни України чомусь не завжди визначаються суб'єктами політичної системи України, але за Конституцією України і чинним законодавством України вони мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38), мають право голосу на виборах і референдумах, якщо досягли

на день їх проведення 18 років (ст. 70), тобто мають право брати участь у здійсненні безпосереднього народовладдя. Актуальними проблемами є пасивність і байдужість виборців, недосконала система їх реєстрації (складання списків виборців), підрахунку голосів, але очевидним є визнання громадян України на конституційному рівні суб'єктами безпосереднього народовладдя.

Організаційні основи механізму безпосереднього народовладдя складають також політичні партії, а в окремих формах безпосереднього народовладдя і громадські організації. Вони беруть участь на окремих стадіях виборів та в інших демократичних процесах: у висуванні кандидатів, у передвиборній агітації тощо.

Певною мірою у здійсненні безпосередньої демократії беруть участь органи державної влади та місцевого самоврядування, які організують і проводять вибори (виборчі комісії) та інші форми безпосереднього народовладдя, або сприяють цьому органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування тощо.

Значна роль у здійсненні безпосереднього народовладдя належить також друкованим і електронним засобам масової інформації, державним та іншим джерелам фінансування, підприємствам, установам і організаціям, іншим внутрішньодержавним інститутам та міжнародним органам і організаціям, міжнародним спостерігачам.

Систему нормативно-правових елементів механізму безпосереднього народовладдя складають:

— Конституція України;
— виборче законодавство;
— законодавство про референдуми;
— інше конституційне законодавство;
— адміністративне законодавство;
— фінансове законодавство;
— кримінальне законодавство;
— цивільне законодавство;
— трудове законодавство;
— цивільне процесуальне законодавство;
— інші галузі та інститути законодавства;
— міжнародно-правові акти.

Нормативно-правовим механізмом безпосереднього народовладдя є насамперед Конституція. Як Основний Закон і акт найвищої юридичної сили вона може та повинна створювати правові основи організації і функціонування вищої форми народовладдя. Конституція України проголошує основні принципи безпосереднього народовладдя — за-

гальні та інституційні, а також основні його напрями, форми і найважливіші інститути механізму здійснення та його гарантій.

Серцевину нормативно-правового механізму безпосереднього народовладдя складає профільне, тобто галузеве законодавство в сфері безпосередньої демократії: виборче, референдне законодавство та ін.

Систему виборчого законодавства складають закони про вибори народних депутатів України, про вибори Президента України, про вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, про вибори Верховної Ради Автономної Республіки Крим, про Центральну виборчу комісію. Сьогодні можна констатувати становлення системи виборчого законодавства та необхідність його кодифікації у вигляді Виборчого кодексу України або Кодексу України про вибори і референдуми, а згодом, можливо, й Кодексу про безпосередню демократію. Складовою частиною галузевого законодавства є законодавство про референдуми — всеукраїнський і місцеві, про народні обговорення та ін.

Широке коло законодавчих актів в галузі безпосередньої демократії складають законодавчі акти інших інститутів конституційного законодавства та права: про громадянство, про місцеве самоврядування тощо.

Незважаючи на виняткову розгалуженість, нормативно-правовий механізм безпосереднього народовладдя не обмежується конституційним законодавством і правом. Відносини безпосереднього народовладдя регулюються також нормами інших суміжних галузей публічного права, зокрема адміністративного, фінансового, кримінального і, певною мірою, навіть нормами галузей приватного права (цивільного, трудового, сімейного) та інших галузей законодавства і права (інформаційного, митного, військового, господарського тощо).

## 1.5. Форми безпосередньої демократії

Безпосередня демократія, як і будь-яка влада, здійснюється в певних формах. Вони являють собою, як правило, способи волевиявлення народу з метою здійснення суспільних функцій, які мають правові наслідки.

Як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні народ має право на будь-яку форму волевиявлення крім тих, які безпосередньо заборонені Конституцією і законами.

Історії безпосередньої демократії відоме велике коло форм безпосередньої демократії, зокрема: вибори, референдуми, виявлення громадської думки, плебісцити, народні обговорення, народні ініціативи, збори, мітинги, походи, демонстрації, а також такі виняткові, немирні

форми, як революції, повстання, громадянські війни, національно-визвольні рухи та політичні страйки, протести, акції громадянської непокори, голодування, пікетування тощо.

Конституцією України передбачені такі форми безпосереднього волевиявлення народу, як вибори, референдуми, мирні збори, мітинги, походи і демонстрації, референдні ініціативи, звернення. Відповідно до ст. 69 Конституція України передбачає й інші форми безпосередньої демократії.

Пріоритетними серед конституційно-правових форм безпосередньої демократії є вибори до органів державної влади і органів місцевого самоврядування та всеукраїнський і місцеві референдуми. В Конституції України визначаються основні засади цих форм народного волевиявлення і передбачається виключне регулювання законами організації і порядку проведення виборів і референдумів.

Основними рисами виборів і референдумів як головних конституційно-правових форм безпосередньої демократії є:

— конституційність і законність виборів і референдумів;

— демократизм виборів і референдумів;

— вичерпна визначеність офіційних ініціаторів виборів і референдумів;

— вільність і гласність виборчого і референдного процесів;

— періодичність проведення і детермінованість у часі виборів і референдумів;

— територіальна визначеність проведення виборів і референдумів;

— організаційне сприяння виборам і референдумам;

— визначеність (реєстрація) кола учасників виборів і референдумів;

— фінансове та матеріально-технічне забезпечення виборів і референдумів;

— інформаційне забезпечення виборів і референдумів;

— офіційна документованість виборів і референдумів та обов'язковість прийнятих на них рішень;

— гарантованість виборів і референдумів.

Конституційність і законність головних форм безпосередньої демократії полягає насамперед у передбаченні і всебічному регулюванні цих форм Конституцією України (ст. 5, 38, 69 — 74, 92, 156) і відповідними законами та в реалізації їх у повній відповідності до положень Конституції і законів.

Демократизм виборів і референдумів як форм безпосередньої демократії полягає в тому, що вони проводяться на основні принципів за-

гального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, які вважаються міжнародними стандартами безпосередньої демократії. В Україні право голосу на виборах і референдумах мають усі громадяни України, які досягли на день їх проведення 18 років. Не мають права голосу лише громадяни, яких визнано судом недієздатними.

Вибори і референдуми в Україні мають масовий характер: в них, як правило, бере участь більшість громадян України, які досягли 18 років. Про це свідчать, зокрема, парламентські та президентські вибори, що проводилися після проголошення незалежності України, та всеукраїнські референдуми 1991 і 2000 рр. Ці форми безпосередньої демократії в Україні, як правило, відповідають міжнародним стандартам демократії і стали традиційними для України.

Вичерпна конституційно-правова визначеність ініціаторів виборів і референдумів полягає у всебічному і повному визначенні Конституцією і законами України суб'єктів проголошення (оголошення) і призначення виборів і референдумів, якими вважаються насамперед Український народ в кількості не менше трьох мільйонів громадян України, Верховна Рада України, Президент України, Центральна виборча комісія та інші суб'єкти.

Вільність виборів і референдумів полягають в тому, що вони є правом, а не обов'язком громадян України і ніхто не має права примусити їх брати чи не брати участь у виборах і референдумах. Відповідно до ст. 71 Конституції України виборцям гарантується вільне виявлення. Гласність виборів і референдумів полягає в тому, що про всі стадії виборчого процесу інформуються виборці та відповідні органи державної влади і місцевого самоврядування, за винятком голосування. До того ж вибори і референдуми проводяться за участю міжнародних і вітчизняних представників (спостерігачів).

Важливою рисою виборів і референдумів є їх періодичність та детермінованість у часі. Зокрема, періодично проводяться парламентські, президентські і місцеві вибори. Так, чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю березня четвертого року повноважень Верховної Ради України (ст. 77 Конституції України), а чергові вибори Президента України провадяться в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Президента України (ст. 103 Конституції України).

Вибори і референдуми оголошуються або призначаються відповідними передбаченими Конституцією і законами органами державної влади за певний час до дня голосування (2, 3, 4, 6 місяців). Голосування відбувається протягом одного дня, як правило, у неробочий день.

Територіальна визначеність виборів і референдумів полягає в тому,

що вони проводяться у межах певних територіальних одиниць (виборчих округів, виборчих дільниць тощо), утворення яких передбачається законами.

Організаційне сприяння виборам і референдумам — державне і громадське — полягає в утворенні та забезпеченні функціонування протягом законодавчо визначеного часу спеціальних виборчих органів — виборчих комісій. Утворюються, зокрема, Центральна виборча комісія, яка нині є постійно діючим державним органом, а також окружні, територіальні та дільничні виборчі комісії. Центральна виборча комісія є органом, який забезпечує організацію підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, а також всеукраїнських референдумів.

Вона складається з 15 членів Комісії, серед яких Голова Комісії, заступник Голови Комісії, Секретар Комісії. Не менш як третина членів Комісії повинні мати вищу юридичну освіту.

Фактично єдиними органами для всіх видів виборів і референдумів є й дільничні виборчі комісії.

Окружні і територіальні виборчі комісії утворюються залежно від видів виборів і референдумів.

Виборчі комісії та комісії з референдумів, за винятком Центральної виборчої комісії, є громадськими формуваннями, які утворюються представницькими органами місцевого самоврядування — місцевими радами — незалежно від виду виборів і референдумів, що є вкрай парадоксальним явищем, особливо стосовно виборчих комісій — окружних, територіальних і дільничних, які організують і проводять парламентські та президентські вибори, адже ради вирішують в даному разі питання загальнодержавного значення, питання "великої політики".

Визначеність кола учасників виборів і референдумів полягає насамперед у складанні списків виборців і учасників референдумів, що є своєрідною формою їх реєстрації, а також у реєстрації кандидатів (списків кандидатів), які балотуються у народні депутати України, на пост Президента України, у депутати місцевих рад, на посади сільських, селищних, міських голів тощо.

До того ж Конституцією України і чинним законодавством визначаються певні вимоги до учасників виборчого процесу: до виборців (досягнення 18 років на день проведення виборів і референдумів), до кандидатів (щодо віку, тривалості проживання на території України тощо) та інших учасників виборчого процесу.

Фінансове забезпечення виборів і референдумів полягає, зокрема, у фінансуванні роботи відповідних комісій за рахунок коштів Держав-

ного бюджету, що передаються у розпорядження Центральної виборчої комісії, і фінансуванні передвиборної агітації, що здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету, а також коштів політичних партій, виборчих блоків партій, кандидатів, пожертвувань фізичних і юридичних осіб.

Матеріально-технічне забезпечення виборів і референдумів полягає насамперед у забезпеченні виборчих комісій приміщеннями, обладнанням, у виготовленні необхідної кількості кабін для голосування та скриньок, забезпеченні канцелярським приладдям, транспортом, засобами зв'язку, зберігання виборчої документації тощо.

Інформаційне забезпечення виборів і референдумів полягає в обов'язковості поширення відомостей про всі основні стадії виборів і референдумів, їх учасників, зокрема в інформуванні населення про списки виборців, про біографічні дані і програми кандидатів.

Зокрема, Центральна виборча комісія забезпечує виготовлення передвиборних плакатів політичних партій, виборчих блоків партій, списків кандидатів у депутати тощо.

Офіційна документованість виборів і референдумів та обов'язковість прийнятих на них рішень полягає у законодавчому визнанні виборчих документів документами суворої звітності (виборчі бюлетені та ін.), а рішення, прийняті під час виборів і референдумів, не потребують будь-якого затвердження. Хоча деякі рішення, зокрема про обрання народного депутата України, можуть бути оскаржені.

Гарантованість виборів і референдумів полягає у наявності передбачених Конституцією і законами нормативних і організаційних гарантій, зокрема юридичної відповідальності — конституційно-правової, адміністративно-правової і кримінально-правової — за порушення законодавства про вибори і референдуми.

Інші конституційно-правові форми безпосередньої демократії не мають більшості рис, властивих виборам і референдумам (визначеність, державне і громадське забезпечення, сприяння, гарантування тощо). Значна кількість цих форм передбачена Конституцією України або окремими законами, але порядок реалізації, проведення цих форм законодавчо, як правило, не визначені, хоча це визначення об'єктивно необхідне.

Поряд із виборами до органів державної влади та до органів місцевого самоврядування, всеукраїнським і місцевими референдумами Конституція передбачає такі форми, як референдну ініціативу щодо проведення всеукраїнського референдуму (ст. 72 Конституції України), збори, мітинги, походи, демонстрації (ст. 39 Конституції України). Але в ст. 39 Конституції України зазначається, що громадяни України мають

право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

Обмеження щодо реалізації цього права, зазначається в цій же статті Конституції, може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку — з метою запобігання правопорушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Прикладом таких явищ були події в Україні, зокрема в Києві, в березні 2001 р.

Ряд форм безпосереднього народовладдя передбачено окремими законами. Так, в ст. 46 Закону України "Про всеукраїнський і місцеві референдуми" передбачено можливість проведення дорадчих опитувань громадян України (консультативних референдумів), ст. 47 цього ж Закону передбачена можливість опитування громадської думки.

Зокрема, в ст. 46 названого Закону зазначається, що з метою виявлення волі громадян під час вирішення важливих питань загальнодержавного або місцевого значення у передбаченому цим Законом порядку можуть проводитися всеукраїнські та місцеві опитування громадян України (консультативні референдуми). Результати дорадчого опитування розглядаються і враховуються при прийнятті рішень відповідними державними органами, тобто безпосередньо не мають вирішального значення.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачає такі форми безпосередньої демократії (місцевого самоврядування), як місцеві референдуми (ст. 7), загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), громадські слухання (ст. 13).

Відповідні форми безпосередньої демократії передбачені Законом України "Про столицю України — місто-герой Київ" (ст. 8), Конституцією Автономної Республіки Крим (ст. 6) та рядом інших нормативно-правових актів.

В цілому форми безпосередньої демократії можна умовно поділити на кілька видів:

1) за правовими основами здійснення безпосередньої демократії у відповідних формах — конституційні і законодавчі; правові і неправові; легітимні і нелегітимні; обов'язкові і факультативні;

2) за умовами (місцем і часом проведення): за місцем — на всеукраїнські і місцеві; за часом — на чергові і позачергові; періодичні, разові тощо;

3) за змістом питань, що обговорюються і вирішуються — на конституційні, законодавчі, адміністративно-територіальні, міжнародно-правові тощо;

4) за наслідками здійснення відповідних форм безпосередньої демократії — на дійсні і недійсні; імперативні, вирішальні і консультативні тощо.

Об'єктивно необхідно прийняти новий Закон про всеукраїнський референдум та поряд із законами про головні загальноукраїнські (всеукраїнські) форми безпосередньої демократії — вибори і референдуми — закони про інші, принаймні конституційні форми безпосередньої демократії: про мирні збори, мітинги, походи, демонстрації, а також прийняти або поновити закони про місцеві форми безпосередньої демократії: про місцеві вибори, місцеві ініціативи, загальні збори громадян, тощо.

*Розділ 2*

# КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ВИБОРІВ ДО ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

## 2.1. Поняття виборів як провідної форми безпосередньої демократії

Виборче право — один із найдавніших інститутів публічного права. Загальні голосування були притаманні ще давнім демократіям, потім тривалий час не застосовувалися в суспільній практиці, з'явилися знову в зародковому стані тільки у XVIII ст., а отримали свій розвиток у XIX ст. [1]. Вибори як спосіб формування структур парламентського типу були закріплені вже в перших конституціях Європи, зокрема в акті під назвою "Правовий Уклад та Конституції відносно прав і вольностей війська Запорізького", відомому в світі як Конституція України 1710 р. гетьмана Пилипа Орлика. Поряд з принципами діяльності органів державної влади фіксувалися також і положення щодо порядку та строків скликання вищого представницького органу тих часів — Генеральної Ради [2].

У сучасних умовах вибори є найбільш поширеною формою прямого народовладдя, яка постійно та періодично застосовується у більшості країн світу. Шляхом виборів формуються різні органи публічної влади як державні інституції — парламенти, посади глав держав, іноді глав урядів, судові органи та органи місцевого самоврядування.

Конституція України також визначає вибори як одну із пріоритетних форм народовладдя для України. Нині шляхом виборів обирається Президент України, народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, представницькі органи місцевого самоврядування та сільські, селищні, міські голови.

У науковій конституційній (державно-правовій) літературі — як зарубіжній, так і вітчизняній — існує розмаїття точок зору з приводу розуміння та визначення інституту виборів. Зокрема, з дослідженнями суспільних відносин останніх років пов'язане визначення професора

М.І. Корнієнка, який слушно вважає, що вибори — це є акт самоврядування народу [3]. В.В. Маклаков визначає вибори як процедуру формування шляхом голосування уповноважених осіб державного органу або надання повноважень посадовій особі, коли на кожний отриманий таким чином мандат можуть претендувати в установленому порядку два кандидати чи більше [4]. Французький державознавець М. Прело визначав вибори як "змагання кваліфікованих юридично воль заради мети провести призначення" [5]. Існують й інші точки зору щодо інституту виборів. Виходячи з цих міркувань, у найбільш загальному вигляді вибори можна визначити як волевиявлення народу з метою формування складу органів державної влади та місцевого самоврядування. Проте, на нашу думку, аналіз уже існуючих наукових підходів, а також суспільно-політична практика останніх десятиліть свідчать, що зрозуміти поняття інституту виборів можна виключно за умов комплексного розгляду виборів.

У демократичному суспільстві (а тільки при такому суспільстві можна говорити про реальні та соціально-значимі вибори) вибори за своєю суттю — це прояв реальної волі народу, процес виявлення та здійснення такої волі. Адже суспільство як асоціація вільних і рівноправних людей для підтримки свого оптимального функціонування й постійного відтворення мусить певним чином самоорганізуватися і структуруватися. Таким чином, за умов саме демократичного суспільства існує постійний і самостійний напрям у його діяльності — періодичне формування власних владних структур, які б задовольняли інтереси та прагнення кожного члена суспільства, а також раціональне існування всього суспільства взагалі.

Це, передусім, стосується створення державних інституцій, а також формування органів місцевого самоврядування. Способом, в який суспільство організовує владу, тобто створює представницькі органи для її здійснення всередині самого себе, і є вибори. Отже, зміст виборів як політичного суспільно-правового інституту, полягає в тому, що саме волею народу здійснюється конституювання та відтворення як представницьких органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, надання обраним представникам владних повноважень у межах їх законодавчої, насамперед конституційної, компетенції.

Такий підхід дає підстави характеризувати вибори як вид установчої влади народу, як державотворчу функцію суспільства. Вважаємо, що у класичній теорії розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову має бути знайдене окреме місце й для установчої, виборчої влади, через яку проявляється народний суверенітет. У цьому плані піддається

сумніву загальноприйнята наукова концепція виборів як державно-правового інституту, хоча більшість конституціоналістів традиційно ще з радянських часів дотримується саме такого розуміння виборів, або, принаймні, не заперечує його [6].

Звичайно, в умовах неправової держави, коли всі політичні відносини, у тому числі й виборчі, були монополізовані державою, не було реальної можливості та соціальної потреби оцінювати цей інститут як публічний, як суспільний. До того ж сама виборча система з моменту її становлення працювала на відчуження як окремого пересічного громадянина, так і народу взагалі від участі у виборах до своїх представницьких органів. Проте сучасні умови становлення саме політичної демократії вимагають орієнтації на сприйняття політичної влади як суспільного політичного надбання всього народу, а відтак, існує нагальна потреба у нових підходах до організаційно-правових форм встановлення цієї влади.

На нашу думку, навіть за умов проведення дослідження у галузі конституційного права при аналізі виборів не можна обмежуватися тільки нормативно-правовими підходами, абсолютизуючи тим чи іншим чином їхню суть, оскільки вибори як соціальне явище завжди пов'язані з усім суспільством і, насамперед, з його політичною системою. Аналізу виборів як суспільно-політичного інституту сприятиме розгляд їх суспільних функцій. Узагальнюючи науковий доробок з цього питання і маючи власне уявлення щодо соціального призначення виборів, можна виділити принаймні кілька найважливіших функцій виборів у регулюванні суспільних відносин.

По-перше, вибори є важливим інструментом реалізації народного суверенітету. Адже виборча влада проявляється саме у фундаментальному розподілі між суспільством і державою функцій політичного владарювання і управління.

Основне призначення виборчих технологій у будь-якій їх модифікації — зібрати окремі частинки народного суверенітету, носієм якого є кожний громадянин держави, а потім у сконцентрованому вигляді делегувати його законно обраним представникам для здійснення їхніх повноважень. Підставою цього у будь-якій країні є конституційні установлення. Зокрема, ст. 5 Конституції визначає, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Через вибори як форму безпосереднього народовладдя народ обирає своїх представників, наділяє їх мандатом на здійснення його суверенних прав. Тим самим реалізується одне із найважливіших політичних прав громадян брати участь в управлінні державними справами. Загальна декларація прав людини, прий-

нята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй у 1948 р., визначила, що "воля народу має бути основою влади уряду: ця воля повинна знаходити своє відбиття у періодичних і не сфальсифікованих виборах, які мають проводитися при загальному, рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або з допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування" [7].

По-друге, в сучасній державі проживають, як правило, багато народів і національних меншин, проте етнічна, національна ознака не є визначальною для формування системи народовладдя, і зокрема виборів. Право обирати та бути обраним пов'язується насамперед з політичною ознакою — належністю до громадянства даної держави. Отже, на нашу думку, за умов належності до громадянства держави представників певної нації, вибори виступають одночасно й однією із форм здійснення права національного суверенітету.

Відночас слід відзначити, що питання реалізації права національного суверенітету в ході організації і проведення виборів у різних країнах мають свої особливості, що пояснюється історичним, соціальним, політичним розвитком кожної держави. В деяких державах мінімальне представництво національних меншин обов'язково гарантується. Зокрема, в Словенії італійська та угорська етнічні общини можуть обирати по одному депутату до Національних Зборів. В Польщі Конституційний трибунал постановив, що списки зареєстрованих організаціями національних меншин на їх прохання можуть враховуватися при розподілі парламентських місць, навіть якщо вони не набрали необхідних для проходження до парламенту п'яти відсотків. Аналогічне правло існує і в німецькому виборчому законодавстві. В Україні в ході загальнодержавних виборів реалізація права національного суверенітету забезпечується під час формування виборчих округів. Зокрема, законодавством передбачено, що місцевості, в яких компактно проживають окремі національні меншини, не повинні виходити за межі одного виборчого округу. У випадках, коли кількість виборців, що належать до національної меншини є більшою, ніж необхідно для формування одного виборчого округу, округи формуються таким чином, щоб хоч би в одному з них виборці, що належать до національної меншини, становили більшість від кількості виборців у виборчому окрузі. На місцевих виборах передбачений поряд із загальним і спеціальний порядок участі громадян кримськотатарської, болгарської, вірменської, грецької та німецької національностей у виборах депутатів місцевих рад в Автономній Республіці Крим [8].

По-третє, через вибори як демократичну форму обрання представників народу забезпечують легітимність, стабільність, поступовість і

наступність державної влади. Проте різні політичні, соціальні, економічні умови того чи іншого суспільства впливають на характер застосування інституту виборів у конкретних суспільно-політичних відносинах. Так, на відміну від сучасних розвинутих демократій, де вибори є звичайною процедурою у функціонуванні влади, для країн перехідних демократій національна інституалізація виборів є доленосним, фундаментальним питанням. І хоча вибори як окрема форма народовладдя є лише одним із моментів у становленні та організації демократичної системи влади, саме в них проявляється змагальний характер і справжня суть демократії як громадянської форми політичної свободи — базової основи формування громадянського суспільства та правової держави. Ось чому зі становленням національних виборчих систем пов'язуються майбутні довгострокові альтернативи розвитку перехідних суспільств: або через виборче право демократичним і законним шляхом перейти від закритого суспільства, від неполітичних форм організації влади до функціонування громадянського суспільства і правової держави, інститути влади якої залежні від народу і відповідальні перед ним, або віддати долю держави у руки корпоративних груп, кланів, чиновників і побудувати якусь корпоративну, чи адміністративно-бюрократичну, чи тоталітарну державу, де народ як єдиний суб'єкт суспільної влади буде фактично усунений від неї. Саме тому виборче право, а відповідно і виборче законодавство, за своєю соціальною значимістю прирівнюється до конституцій держав, і навколо питання вибору виборчої системи та проведення самих виборів точаться дискусії, виникають конфлікти й непорозуміння між представниками гілок влади, розгортається весь спектр суспільно-політичних сил, зацікавлених у тому чи іншому варіанті їх застосування.

Кампанії, дискусії щодо можливості, доцільності, необхідності переносу або навіть відміни чергових виборів мали місце у багатьох пострадянських державах. Відбувалися вони в Росії у період підготовки парламентських (1995 р.), президентських (1996 р.) виборів. Мали місце і в Україні навесні-влітку 1997 р., ініційовані як Президентом, так і частиною народних депутатів. В окремих колишніх радянських республіках, а нині самостійних державах, зокрема в Білорусії, Казахстані, Узбекистані, Азербайджані, чергові вибори були перенесені.

Проте до проведення подібних акцій треба ставитись з великою обережністю. Політичні вибори проводяться не через чиєсь бажання, а тільки тому, що так передбачено чинною Конституцією держави як політичним договором між суспільством і державою в установленні правового механізму реалізації взаємних прав, обов'язків, порядку та

відповідальності. Такою є реальна ціна переходу до системи справжнього народовладдя, що грунтується на волевиявленні громадян, їхньому об'єктивному політичному праві бути суб'єктом влади.

По-четверте, через вибори як форму відносно якісного відбору або своєрідного фільтру складу представницьких органів забезпечується принаймні формальна, початкова основа для ефективного функціонування державного механізму та виборних органів місцевого самоврядування. Саме періодичні вибори дають змогу вивільнитися від непопулярних особлистостей, від застарілих інститутів, структур, політичних тенденцій тощо.

По-п'яте, ще одна соціальна функція виборів у вузькому (прикладному) розумінні полягає в тому, що вибори є одним із найважливіших способів формування і суспільної думки, і суб'єктів вираження настроїв суспільства.

За своєю формою вибори — це форма безпосереднього народовладдя, що здійснюється в умовах демократичного суспільства та правової держави тільки в порядку, передбаченому Конституцією та законодавством.

Тобто щодо форми здійснення виборів, то тут, з нашого погляду, основним виступає розуміння виборів як юридичного процесу. Адже види юридичного процесу групуються за предметною ознакою, коли в основу класифікації покладені певні галузі матеріального права: кримінального, цивільного, адміністративного тощо. Проте підстав для класифікації різновидів юридичного процесу насправді набагато більше. Зокрема, за функціональною ознакою можна виділити чотири основні види процесів: установчий, правотворчий, правозастосовний, контрольний [9].

Прикладом установчого виду юридичного процесу є виборчий процес, який є внутрішньо цілісний та обособлений і розгортається у вигляді послідовно-регламентованих, спрямованих на забезпечення проведення виборів стадій. Найважливішою стадією виборчого процесу є голосування. Таким чином, за формою здійснення вибори можна розглядати як специфічну, врегульовану Конституцією та законами держави діяльність уповноважених органів і громадян, спрямовану на формування представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування.

На сьогодні інституалізація виборів у національному конституційному праві як суспільно-правового явища знаходить своє відбиття загалом в існуванні об'єктивного виборчого права [10] і адекватної йому системи виборчого законодавства. Зазначимо, що протягом досить тривалого часу за умов радянської виборчої системи інституту вибор-

чого права та виборчому законодавству, як в практиці державного будівництва, так і в науці державного права, не надавалося належного значення, оскільки, з одного боку, виборчі суспільні відносини в основному взагалі не мали юридичної регламентації, а з іншого — навіть за умов нормативного регулювання не можна було вести розмову про власне систему виборчого законодавства. Навіть формально система виборчого законодавства як система певних законів однієї галузі, що об'єднані спеціальним предметом регулювання, була відсутня протягом семидесяти років існування радянської виборчої системи. Пріоритетними джерелами норм виборчого права виступали Конституції СРСР і Конституції УРСР з їх досить широким регламентуванням принципів виборчого права, виборчої правосуб'єктності громадян, інших засад здійснення виборів, а потім законодавець, обминаючи рівень законів, фактично зводив правове регулювання виборів до підзаконних актів: інструкцій (20-і — 30-і роки), положень (30-і — 70-і роки). Один із найвідоміших дослідників виборчого права в СРСР професор А.І. Кім, аналізуючи стан справ у цій галузі, ще у 60-і роки порушував проблему невідповідності правового регулювання виборів тому важливому політичному значенню, яке вони мають у здісненні народом влади [11]. Щоправда, після прийняття Конституції СРСР (1977 р.) і Конституції УРСР (1978 р.) правове регулювання виборів до органів державної влади УРСР здійснювалося на основі Конституції і законів УРСР, проте говорити про існування цілісної системи виборчого законодавства можна тільки умовно, оскільки панувала певна обмеженість правового регулювання процедури виборів.

Нинішня ж практика проведення виборів, детальне вивчення їх законодавчої бази, аналіз наукової літератури дає змогу охарактеризувати виборче право як комплексний інститут конституційного права.

На відміну від старого порядку радянської виборчої системи, коли більшість організаційних, технічних, фінансових відносин у процесі виборів не мали взагалі жодного правового забезпечення і вирішувалися тільки засобами соціального механізму регулювання суспільних відносин, в нових політичних, економічних умовах ці відносини мають певне юридичне закріплення, що передбачає залучення до правового регулювання виборчого процесу інших галузей права та законодавства. Існування комплексного інституту виборчого права є не тільки науковою проблемою, а має практичний характер, пов'язаний, насамперед, з проблемами захисту виборчих прав громадян, ефективного проведення виборів, забезпечення доступності, узгодженості у правозастосуванні при проведенні всіх видів виборів у державі. Обгрунтування

доцільності існування комплексного інституту виборчого права має суттєво вплинути у майбутньому на процеси систематизації (як інкорпорації, так і кодифікації) виборчого законодавства.

Розуміння виборів як виборчого процесу потребує розподілу норм виборчого права на матеріальні, що визначають права, принципи, гарантії, обсяг компетенції тощо, і процесуальні, що встановлюють порядок регламентації здійснення прав, принципів тощо, передбачених матеріальними нормами.

Правові норми, сукупність яких утворює об'єктивне виборче право, відповідним чином проявляються зовні у певних матеріальних джерелах, формах права, тобто виборче право знаходить своє правове оформлення у виборчому законодавстві.

Систему комплексного інституту виборчого законодавства складають декілька груп нормативних актів.

Основу цієї системи становить Конституція України. Конституційне нормативно-правове регулювання виборів охоплюється як розділом III Конституції — "Вибори. Референдум", так і імпліцитними нормами суміжних розділів.

Другим основним елементом системи виборчого законодавства виступають власне спеціальні номінальні конституційні виборчі закони: Закон України "Про вибори народних депутатів України" [12], Закон України "Про вибори Президента України" [13], Закон України "При вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" [14], Закон України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим" [15], Закон України "Про Центральну виборчу комісію" [16] та інші законодавчі акти, що приймає Верховна Рада України.

Третю групу законодавчих актів системи виборчого законодавства складають нормативно-правові акти конституційного законодавства України, зокрема: Закон України "Про громадянство" [17], Закон України "Про об'єднання громадян" [18], Закон України "Про державні символи" [19] та ін.

Четверту, найбільшу складову системи виборчого законодавства становлять галузеві нормативні акти суміжних галузей, якими регулюються певні процедури виборчого процесу та інститути виборчого права. Йдеться про норми адміністративного, трудового, житлового, кримінального, кримінально-процесуального, фінансового законодавства, які протягом певного часу вже були задіяні при правовому регулюванні виборів, а також про нові для виборчого процесу норми цивільного, цивільно-процесуального, пенсійного, господарського, митного, інформаційного законодавства, законодавства про освіту, банківського, податкового і навіть екологічного законодавства та ін.

Отже, вибори — це політичний суспільно-правовий інститут, який за своєю суттю є проявом реальної волі народу, процесом здійснення цієї волі.

Шляхом волевиявлення народу здійснюється конституювання та відтворення як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, надання обраним представникам владних повноважень у межах їхньої законодавчої, насамперед конституційної компетенції, встановлення змісту владного мандата. На відміну від традиційного наукового тлумачення радянського державного права, сучасна наука може розглядати вибори (в даному разі вибори народних депутатів України, вибори Президента) як державно-правовий інститут тільки за призначенням, оскільки головним об'єктом виборів в загальному вигляді виступає державна влада. Вибори відбуваються за допомогою держави, під контролем держави, проте основним суб'єктом виборів у широкому розумінні виступають громадянин, суспільство, народ. Здійснення виборів не вкладається сьогодні в рамки жодної з існуючих гілок державної влади, закріпленої в Конституції, хоча при їх проведенні кожна з гілок влади має свої певні повноваження.

За своєю формою вибори — це здійснення безпосереднього народовладдя, що реалізується в умовах демократичного суспільства та правової держави тільки в порядку, передбаченому Конституцією та законами. Тобто за формою здійснення вибори можна розглядати як специфічну, врегульовану діяльність уповноважених органів і громадян, спрямовану на формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Отже, виходячи з розглянутих змісту, суті та форми реалізації виборів, можна запропонувати наступне визначення цього явища. Вибори — це передбачена Конституцією та законами України форма прямого народовладдя, яка є волевиявленням народу, що здійснюється шляхом таємного голосування, щодо формування конституційного якісного та кількісного складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Як зазначалося вище, правова (юридична) інституалізація виборів знаходить відбиття в існуванні об'єктивного виборчого права. В науці конституційного (державного) права існує кілька тенденцій щодо предмета правового регулювання виборчого права. На нашу думку, виборче право — це система юридичних норм, які регулюють процес формування виборчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом вільного голосування. Інститут виборчого права — це комплексний інститут права, оскільки за умов єдиного предмета регулювання включає норми різних галузей права.

Матеріальним, зовнішнім проявом об'єктивного виборчого права виступає система виборчого законодавства, яку розглядаємо як сукупність законів України та приписів, що регулюють суспільні відносини в процесі здійснення всіх видів виборів в Україні.

## 2.2. Виборча система України та її принципи

Вибори — надзвичайно багатогранне суспільне явище. Як відзначав німецький державознавець Г. Майєр, в загальнонаціональному масштабі вибори — це наймасовіший процес, який знає право [20].

Наука конституційного права, в тому числі національного, розглядає поняття виборчої системи у двох значеннях. В широкому сенсі під виборчою системою розуміється система суспільних відносин, що охоплює порядок організації і проведення виборів представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування. З цієї точки зору виборча система України — це сукупність всіх видів виборів, що відповідно до Конституції та законодавства України відбуваються на території держави. Водночас термін "виборча система" застосовується й у більш звуженому його значенні, а саме: це є спосіб визначення результатів виборів, від якого залежить порядок розподілу депутатських мандатів і сам механізм організації виборів. Трактування виборчої системи як системи суспільних відносин дає змогу класифікувати вибори за ознаками.

Залежно від підстав можна визначити кілька класифікацій видів виборів.

За територіальною ознакою вибори слід розрізняти:

а) загальнонаціональні (загальнодержавні), що здійснюються на території всієї країни — вибори до Верховної Ради, вибори Президента;

б) місцеві (іноді їх називають локальними, комунальними, адміністративними) — вибори до представницьких органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад та сільських, селищних, міських голів).

За суб'єктами розрізняють:

1) вибори народних депутатів України;

2) вибори Президента України;

3) вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

4) вибори депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад;

5) вибори сільських, селищних і міських голів.

За часом проведення вибори поділяються на:

1) чергові, що проводяться в період закінчення строку повноважень (легіслатури), передбаченого Конституцією та законами України для функціонування певного виду виборного органу або посади;

2) позачергові або дострокові, що проводяться в разі дострокового припинення строку повноважень, передбаченого Конституцією України та законами України для функціонування певного виду виборного органу або посади;

3) повторні, що проводяться у випадках, коли вибори у виборчому окрузі визнані недійсними або такими, що не відбулися;

4) вибори замість депутатів, голів (сільських, селищних, міських рад), які вибули. Такі вибори проводяться у одномандатних виборчих округах у разі втрати депутатського мандата або дострокового припинення повноважень депутата або сільського, селищного, міського голови на підставах і в порядку, передбачених виборчим законодавством України. Зазначимо, що на відміну від старого порядку проведення виборів в Україні, коли цей вид виборів був характерний для всіх видів виборів, за новим виборчим законодавством України вибори замість вибулих депутатів відбуваються тільки в разі обрання депутатів безпосередньо у одномандатних виборчих округах. Заміна депутатів, які обиралися за списками політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на виборах народних депутатів України, здійснюється шляхом надання депутатського мандата першому за черговістю необраному кандидату із відповідного списку. Якщо у такому списку кандидатів у депутати не залишилося кандидатів для заміщення вакантного мандата, то мандат залишається вакантним до чергових або позачергових виборів;

5) вибори, що проводяться в разі утворення нової адміністративно-територіальної одиниці.

За кількісною ознакою участі виборців вибори бувають:

1) загальними, основними, коли у виборах за законом мають право брати участь всі виборці держави;

2) частковими (додатковими), коли, наприклад, поповнюється склад Верховної Ради України, місцевих рад в разі дострокового вибуття окремих депутатів .

З огляду на правові наслідки вибори поділяються на:

а) дійсні — це вибори, проведені у порядку, визначеному Конституцією України та відповідним виборчим законом;

б) недійсні — вибори, в ході яких мали місце порушення виборчого законодавства, що вплинули на підсумки виборів.

За порядком визначення результатів виборів у світовій практиці

розрізняють такі виборчі системи: мажоритарна, пропорційна, змішана.

## 2.3. Стадії виборчого процесу в Україні

Вибори в Україні відбуваються відповідно до порядку, передбаченого Конституцією та законами України. З огляду на це, вибори інституюються у вигляді виборчого процесу. Виборчий процес ми розуміємо як врегульовану законом специфічну діяльність уповноважених органів і громадян держави, спрямовану на формування якісного та кількісного конституційного складу представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Ця діяльність впорядкована через систему певних спонукальних обставин і юридичних фактів (юридичних дій, що забезпечують проведення певних стадій виборчого процесу) і, відповідно, регулюється нормами матеріального та процесуального виборчого права. Отже, можна простежити процесуальні форми провадження виборів, тобто стадії виборчого процесу.

Розрізняють ряд стадій (етапів) виборчого процесу.

Перша стадія — проголошення або призначення виборів. Конституцією України передбачені передумови проведення виборів — календарна дата і, відповідно, проголошення виборів — та призначення виборів залежно від виду виборів. Так, відповідно до ст. 77 Конституції чергові вибори до Верховної Ради відбуваються в останню неділю березня четвертого року повноважень Верховної Ради. А позачергові вибори до Верховної Ради призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяти днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради. Відповідно до частини 5 ст. 103 Конституції України чергові вибори Президента проводяться в період дев'яноста днів з дня припинення повноважень.

Довільний порядок призначення виборів зустрічається досить часто й у виборчому законодавстві зарубіжних країн. Залежно від підходів до реалізації принципу вільних виборів, вибори можуть призначатися як на вихідні, так і на робочі дні.

В Україні традиційно дні чергових виборів народних депутатів, Президента, депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад та сільських, селищних, міських голів призначаються на вихідні дні. Так, згідно з частиною 5 ст. 103 Конституції чергові вибори Президента проводяться в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Президента України.

На підставі Закону України "Про вибори народних депутатів України" початок виборчої кампанії оголошує Центральна виборча комісія у строки, визначені Конституцією та законами України.

Останнім часом в Україні досить гостро дебатується питання щодо несумісності одночасного проведення виборів до Верховної Ради України, виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих виборів, як це відбувалося згідно з Перехідними положеннями Конституції України в 1998 р. Серйозними аргументами на користь розведення у часі проведення наведених вище виборів є, по-перше, те, що проведення декількох паралельних виборчих процесів суттєво ускладнює роботу як організаторів виборів — виборчих комісій, так і власне самих суб'єктів виборчого процесу — політичних партій, виборчих блоків партій, кандидатів та інших учасників виборів; по-друге, виборцям під час голосування також важко зорієнтуватися, оскільки в скриньку для голосування іноді треба опустити до шести виборчих бюлетенів, заповнених відповідно до вимог законодавства; по-третє, одночасне проведення декількох видів виборів, з одного боку, здешевлює до певної міри фінансове забезпечення виборів, а з іншого — вимагає досить великих одномоментних витрат з Державного бюджету України та місцевих бюджетів, що ускладнює економічну ситуацію в Україні під час проведення виборів. На нашу думку, законодавці повинні проаналізувати всі названі аргументи в ході підготовки новітнього виборчого законодавства. Крім того, думається, що доцільно також уточнити механізм призначення позачергових виборів, зокрема, народних депутатів України, та передбачити, що у разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради України і своєчасного непризначення Президентом України позачергових виборів депутатів, вони призначаються Центральною виборчою комісією не пізніш як на третій день з дня оприлюднення рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України і проводяться у строки, визначені частиною дугою ст. 77 Конституції України.

Друга стадія виборів передбачає формування територіальної основи виборів — затвердження або утворення виборчих одиниць. Ними є: виборчі округи та виборчі дільниці. Виборчі округи бувають територіальними і національно-територіальними. Якщо в основу формування представницьких органів покладені не територіальні, а інші принципи, наприклад виробничий, то виборчими одиницями можуть виступати трудові колективи або їхні об'єднання.

Історія становлення інституту виборів представницьких органів на території України знає приклади всіх зазначених видів виборчих оди-

ниць. У 20-і роки в практиці державного будівництва було встановлено дві системи представництва: виробнича — для робітників (тобто міського населення) — і територіальна — для селянства. За Конституцією СРСР 1936 р., а потім Конституцією СРСР 1977 р. і відповідними виборчими законами вибори до Ради Союзу Верховної Ради СРСР проводилися в територіальних округах, а до Ради Національностей — по національно-територіальних округах за певними нормами представництва для республік, автономних областей, автономних округів.

Залежно від кількості місць, які мають бути заповнені в одному виборчому окрузі, існують два типи виборчих округів: одномандатні (уніномінальні), де лише на одне місце проводяться вибори у всьому виборчому окрузі, а також багатомандатні (поліномінальні, плюриномінальні), де обирається кілька депутатів. В принципі, виборчі округи створюються для забезпечення рівної ваги голосів виборців. Але залежно від густоти та міграції населення в тих чи інших адміністративно-територіальних одиницях за норму представництва може бути обрана або кількість мешканців, або кількість виборців. Проте, як правило, в загальноосвітовій практиці виборів остання норма (кількість виборців) запроваджується рідше, оскільки доктринально встановлюється, що депутат представляє все населення округу.

Нині в Україні для виборів Президента України та народних депутатів України запроваджено багато в чому схожий порядок формування виборчих округів. Відповідно до Закону України "Про вибори народних депутатів України" під час виборів народних депутатів утворюється єдиний багатомандатний загальнодержавний виборчий округ, територією якого є вся Україна, а його центром — місто Київ (виборцями цього округу є всі громадяни України, які мають виборче право), і 225 одномандатних виборчих округів. Одномандатні виборчі округи створює Центральна виборча комісія з приблизно рівною кількістю виборців у кожному виборчому окрузі на всій території України за пропозиціями відповідно Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських рад та з урахуванням адміністративно-територіального устрою України та компактності проживання національних меншин. До речі, з проведенням виборів до Верховної Ради України 1998 р. на території України вперше відбувається справжнє утворення виборчих округів, оскільки під час минулих парламентських виборів застосовувалася схема виборчих округів, що була затверджена колишньою президією Верховної Ради УРСР ще за часів її перебування в складі СРСР. Відтоді уточнювалися виключно територіальні межі округів і насправді затверджувалися, а не утворювалися виборчі округи в державі.

При формуванні округів на парламентських виборах місцевості, в яких компактно проживають окремі національні меншини, не мають виходити за межі одного виборчого округу. У випадках, коли кількість виборців, які належать до національної меншини, є більшою, ніж необхідно для формування одного виборчого округу, округи формуються таким чином, щоб хоча б в одному з них виборці відповідної національної меншини становили більшість від загальної кількості виборців у виборчому окрузі.

Орієнтовну кількість виборців у виборчому окрузі, номер, територіальні межі та центри виборчих округів визначає Центральна виборча комісія. ЦВК визначає орієнтовну кількість виборців в одномандатному виборчому окрузі на виборах народних депутатів України.

Відхилення кількості виборців від середньої по Україні кількості виборців у виборчому окрузі не може перевищувати 10 відсотків. Не допускається утворення виборчих округів з територій, які не межують одна з одною.

Повідомлення про утворення одномандатних виборчих округів із зазначенням їхнього номера, центру, територіальних меж та кількості виборців у кожному виборчому окрузі публікується Центральною виборчою комісією у державних засобах масової інформації не пізніш як за 120 днів до дня виборів.

Вибори Президента України проводяться по єдиному загальнодержавному одномандатному виборчому округу, який охоплює всю територію України. Для проведення виборів територія цього округу ділиться на 225 територіальних виборчих округів.

Порядок утворення та опублікування відомостей щодо утворення виборчих округів на виборах Президента України в цілому відповідає загальному порядку виборів народних депутатів України.

Водночас, досвід проведення останніх президентських виборів в Україні, на нашу думку, дає підстави замислитися і законодавцеві, і теоретикам, і практикам над вирішенням питання щодо необхідності утворення на виборах Президента такої надто великої кількості територіальних виборчих округів. Звичайно, на виборах до парламенту об'єктивно має існувати 225 виборчих округів, оскільки ці округи є не просто територіальними, а одномандатними, в яких обирається один народний депутат України згідно з застосованою мажоритарно-пропорційною системою. Побоювання щодо залучення на виборах Президента України так званого адміністративного ресурсу і в зв'язку з цим формування територіальних округів без прямої прив'язки до верхнього рівня адміністративно-територіального устрою, тобто відмова від утво-

рення 27 виборчих територіальних округів в межах Автономної Республіки Крим, областей України, міст Києва та Севастополя, сьогодні є надто дорогою процедурою для українського платника податків і навряд чи виправданим кроком в сучасних умовах.

Виборчі дільниці — це виборчі одиниці, що об'єднують виборців за загальним місцем голосування. Значення виборчих дільниць у виборчому процесі надзвичайно велике і зводиться переважно до технічного забезпечення проведення головних подій виборів — процедури голосування та підбиття підсумків голосування. Виборчі дільниці для всіх видів виборів в Україні мають однакову кількість показників — від 20 до 3000 виборців, у окремих випадках кількість виборців дещо коливається.

За новим виборчим законодавством зазнав певних змін загальний порядок утворення виборчих дільниць. Їх утворюють окружні виборчі комісії за поданням Київської, Севастопольської міських рад, районних рад, міських рад у межах території виборчих округів, а за відсутності таких подань — на підставі пропозицій відповідних міських голів або голів рад.

Окрім загального порядку утворення виборчих дільниць у місцях постійного проживання громадян, виборче законодавство також визначає порядок утворення виборчих дільниць у стаціонарних лікувальних, санаторно-оздоровчих закладах, представництвах України за кордоном та в інших місцях тимчасового перебування виборців. З метою запобігання порушенням виборчого законодавства в ході процедури голосування новим Законом "Про вибори народних депутатів України" змінено порядок утворення виборчих дільниць у межах військових частин. Відтепер виборчі дільниці у військових частинах утворюються як виняток з дозволу Центральної виборчої комісії. Виборці — військовослужбовці голосують тепер переважно на виборчих дільницях за межами військових частин.

Законом визначено, що виборчі дільниці на виборах народних депутатів України є спільними в одномандатному та багатомандатному загальнодержавному виборчих округах. Виборчі дільниці також є спільними для виборів депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, а у випадках, коли місцеві вибори проводяться одночасно з виборами народних депутатів України — також для виборів народних депутатів України. За таких обставин виборчі дільниці утворюються відповідно до Закону "Про вибори народних депутатів України".

Крім того, виборча практика склалася таким чином, що при одночасному проведенні виборів і референдумів виборчі дільниці теж є спільними.

Недоліком чинного порядку формування виборчих дільниць, передбаченого буквально всіма законами України про вибори, є відсутність в законах переліку виняткових випадків утворення виборчих дільниць. На нашу думку, з метою уникнення можливих зловживань і порушень такий перелік повинен зазначатися безпосередньо в тексті відповідного виборчого закону.

Третя стадія — створення виборчих органів, на які за законом покладається організація та проведення виборчого процесу. Залежно від країни ці органи мають різні назви (комісії, бюро, президії). Серед них розрізняють: 1) територіальні, включаючи Центральні виборчі комісії; 2) окружні — комісії, що діють у виборчих округах; 3) дільничні — комісії, що діють у виборчих дільницях.

Створення системи виборчих комісій завжди залежить від двох чинників: виду виборів і адміністративно-територіального устрою держави.

Спеціальними виборчими законами передбачаються системи, терміни, порядок утворення, обсяг компетенції виборчих комісій для кожного виду виборів в Україні.

Відповідно до Законів України "Про вибори народних депутатів України", "Про Центральну виборчу комісію" організацію та проведення виборів народних депутатів України забезпечують Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії, дільничні виборчі комісії.

Процес організації і проведення виборів Президента України очолюють Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії та дільничні виборчі комісії по виборах Президента України.

Основні зміни засад виборів органів державної влади в Україні, запроваджені новими Законами України "Про вибори народних депутатів України", "Про вибори Президента України", серед інших, стосуються й юридичного статусу виборчих комісій, процесу їх формування, обсягу функцій і повноважень.

Насамперед це має відношення до Центральної виборчої комісії, діяльність якої регулюється Законом України "Про Центральну виборчу комісію", який передбачає, що Центральна виборча комісія є постійно діючим державним органом, який забезпечує організацію підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, а також всеукраїнських референдумів. Комісія здійснює також консультативно-методичне забезпечення виборів до місцевих рад, сільських, селищних, міських голів і проведення місцевих референдумів. Комісія є юридичною особою. До складу Центральної виборчої комісії входять 15 членів. Відповідно до положень Конституції Ук-

раїни і Законів "Про вибори народних депутатів України" та "Про Центральну виборчу комісію" призначає на посади та припиняє повноваження членів Центральної виборчої комісії Верховна Рада за поданням Президента. Члени Центральної виборчої комісії зі свого складу обирають голову, заступника голови та секретаря. Голова, заступник голови, секретар комісії, а також не менше третини інших членів комісії мусять мати вищу юридичну освіту. Після сформування Центральної виборчої комісії її персональний склад протягом року не можна змінюватися більш як на одну третину. На період виборчої кампанії до Центральної виборчої комісії для участі в її засіданнях можуть направлятися представники політичних партій, виборчих блоків партій, списки яких зареєстровані для участі у виборах з правом дорадчого голосу.

Окружні виборчі комісії є юридичними особами. До виборів народних депутатів України вони утворюються рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських рад у передбачені законодавством терміни в складі голови, заступника голови, секретаря та членів комісії за поданням відповідно голів цих рад або міських голів.

До їх складу обов'язково включаються по одному представникові від політичних партій, виборчих блоків партій, списки кандидатів яких зареєстровані для участі у виборах у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за поданням статутних органів цих політичних партій, керівних органів виборчих блоків партій. Загальна кількість членів окружних виборчих комісій визначається кількістю поданих кандидатур, але не може бути менш як вісім. Голова, заступник голови та секретар окружної виборчої комісії не можуть бути членами однієї політичної партії, виборчого блоку партій.

На випадок, коли відповідна рада в установлений Законом строк не утворить окружну виборчу комісію, вона утворюється Центральною виборчою комісією не пізніше як за 80 днів до дня виборів за поданням місцевих осередків політичних партій, які діють на території відповідного виборчого округу.

Дільничні виборчі комісії утворюються за рішенням сільських, селищних, міських, районних у містах рад не пізніш як за 45 днів до дня виборів, а у виняткових випадках — за 5 днів до дня виборів. До складу комісії входять голова, заступник голови, секретар і члени комісії, які обираються за поданням відповідно сільського, селищного, міського голови чи голови районної в місті ради або за поданнями, підписаними щодо кожної кандидатури не менше як однією п'ятою депутатського складу відповідної ради (при цьому депутат має право ставити

підпис лише щодо однієї рекомендованої кандидатури до складу кожної виборчої дільниці). До складу цих комісій обов'язково включається по одному представникові від політичних партій, виборчих блоків партій, списки яких зареєстровано для участі у виборах у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, за наявності пропозицій відповідних місцевих осередків цих партій. Загальна чисельність членів дільничних комісій визначається кількістю поданих відповідно до цих вимог кандидатур, але не може бути меншою ніж вісім. Підприємства, установи та організації, розташовані на території дільниці, територіальні органи самоорганізації населення, а в місцях компактного проживання національних меншин — створені ними громадські організації мають право пропонувати кандидатури до складу дільничних виборчих комісій.

На виборчих дільницях, де кількість виборців не перевищує 50 осіб, до складу дільничної виборчої комісії входять голова комісії, секретар і 1-3 члени комісії. Голова, заступник голови та секретар дільничної виборчої комісії не можуть бути членами однієї політичної партії, виборчого блоку партій.

Зміни щодо компетенції виборчих комісій насамперед пов'язані з підвищенням їх правового статусу, соціальної значимості в процесі організації виборів.

Аналіз практики реалізації виборчого законодавства показує, що більшість положень чинних Законів України "Про вибори Президента України", "Про вибори народних депутатів України" вимагають удосконалення. З огляду на це як один із варіантів пропонується, зокрема Центральною виборчою комісією, встановити чотирирівневу систему виборчих комісій, що дозволить: по-перше, більш повно забезпечити реалізацію та захист конституційних виборчих прав громадян України; по-друге, підвищити рівень реального контролю з боку Центральної та інших виборчих комісій за належним виконанням та однаковим застосуванням виборчого законодавства на території всієї держави; по-третє, органічно поєднати систему виборчих комісій з адміністративно-територіальним устроєм України.

Територіальні виборчі комісії за своїм статусом мають бути місцевими органами Центральної виборчої комісії. За аналогією з членами Центральної виборчої комісії пропонується встановити шестирічний термін повноважень членів цих комісій.

Вимагає врегулювання процедура утворення виборчих комісій. Зокрема, доцільно, щоб склад територіальних виборчих комісій формувала Центральна виборча комісія, окружних виборчих комісій –

відповідна територіальна виборча комісія, щоб до складу територіальних і окружних виборчих комісій входила однакова кількість осіб від місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. При цьому кількість державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування не може становити більше третини від загальної кількості членів виборчої комісії.

Такі підходи до формування виборчих комісій дозволять уникнути політичного протистояння між різними політичними силами суспільства, забезпечать додержання принципів законності та об'єктивності у вирішенні питань, віднесених до повноважень виборчих комісій під час організації та перебігу виборчого процесу.

Механізм участі політичних партій, виборчих блоків партій, кандидатів у депутати в роботі виборчих комісій надає можливість цим суб'єктам виборчого процесу призначати у виборчі комісії всіх рівнів представників з правом дорадчого голосу. Передбачається, що вони мають право виступати на засіданнях виборчих комісій, вносити пропозиції з питань, віднесених до повноважень виборчих комісій, знайомитися з документами та матеріалами виборчих комісій, отримувати копії їх протоколів щодо визначення підсумків голосування та результатів виборів, оскаржувати рішення, дії та бездіяльність виборчих комісій. Для цих представників пропонується встановити й інші права.

Як на нашу думку, ці пропозиції є досить слушними, хоча і не безспірними. Можливість реалізації цих пропозицій є, мабуть, справою майбутнього. В політичних умовах, що склалися в нашому суспільстві, навряд чи можна говорити про їх запровадження у практику організації і проведення виборів.

Четверта стадія виборів — це складання списків виборців. У конституційному праві зарубіжних країн таку стадію виборчого процесу прийнято називати більш широко — стадія реєстрації виборців. Призначення реєстрації виборців — визначити коло осіб, що мають право голосу.

Залежно від того, яким чином реєструються виборці для участі у виборах, прийнято розрізняти два види реєстрації: публічна (обов'язкова) та особиста (добровільна).

Публічний вид реєстрації поділяється на два різновиди. За першим органи державної влади мають відомості про населення, що проживає на підвідомчій території, і надають їх виборчим комісіям. Такий порядок запроваджено у Німеччині, Швеції, Швейцарії, а також в країнах так званого близького зарубіжжя.

У таких країнах, як Великобританія, Канада, де відсутній примусовий режим реєстрації громадян за місцем проживання, виборчі списки

складають офіційні посадові особи, котрі обходять мешканців міста, села тощо.

Добровільний порядок складання списків передбачає, що виборець сам реєструється для участі у виборах у відповідному органі. Такий порядок запроваджений у США, Франції.

В Україні традиційно використовується публічний, так званий примусовий, порядок складання списків виборців, однаковий для всіх видів виборів.

Списки виборців складають безпосередньо виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах (де вони утворені) рад, а у містах Києві та Севастополі — відповідні місцеві державні адміністрації по кожній виборчій дільниці. До списків виборців включаються всі громадяни України, яким на день виборів виповнюється 18 років та які на момент складання списку постійно проживають на території відповідної виборчої дільниці та мають право голосу. За відсутності точних відомостей про дату (місяць і день) народження громадянина вважається, що він народився 1 січня відповідного року. Громадянин може бути включений до списку виборців лише по одній виборчій дільниці.

Списки виборців-військовослужбовців, які голосують на виборчих дільницях, розташованих за межами військових частин, подають командири військових частин до виконавчих комітетів сільських, селищних, міських, районних у містах, де вони утворені, рад, а у містах Києві та Севастополі — до місцевих державних адміністрацій.

Списки виборців, підписані керівником виконавчого органу відповідної ради, передаються дільничним виборчим комісіям у передбачені законодавством строки.

Відповідальність за достовірність, повноту, своєчасність передачі списків виборців дільничним виборчим комісіям несе особа, яка їх підписала.

Отже, чинним виборчим законодавством конкретизовано механізм формування списків виборців. Водночас, суттєвих змін вимагає процедура уточнення списків виборців, яка, на нашу думку, повинна здійснюватися на підставі особистих звернень громадян та подань осіб, які відповідають за законом за складання списків виборців.

Однією із найважливіших стадій виборчого процесу є стадія висування та реєстрації кандидатів на виборчі посади. Світова практика визначає кілька способів цієї процедури:

— самовисування;

— висування групами виборців;

— висування політичними партіями або іншими громадськими об'єднаннями.

У загальному порядку право висування кандидатів на виборах належить громадянам України, які мають право голосу. Водночас, для кожного виду виборів в Україні характерне своє коло безпосередніх суб'єктів висування кандидатів.

Так, на виборах народних депутатів України право висування кандидатів реалізується як шляхом самовисування, так і через політичні партії, виборчі блоки партій, а також збори громадян і трудові колективи в порядку, визначеному Законом.

Право висування кандидатів у Президенти України реалізується через політичні партії та їхні виборчі блоки, зареєстровані відповідно до законодавства, та збори виборців.

Відповідно до Закону України "Про вибори народних депутатів України", в основу якого покладено змішану, мажоритарно-пропорційну систему, на виборах до Верховної Ради України діє механізм висування кандидатів, який передбачає можливість висування кандидатів двома шляхами, зокрема в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі та одномандатних виборчих округах.

В багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі право висування кандидатів у депутати належить виключно політичним партіям та виборчим бокам партій, які висувають кандидатів у депутати єдиним списком для участі у виборах по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу. Кількість таких кандидатів не може перевищувати половини встановленого Конституцією конституційного складу Верховної Ради України. Політична партія, виборчий блок партій можуть висунути лише один список кандидатів у народні депутати.

Політична партія, що входить до виборчого блоку партій, який висунув свій список кандидатів у депутати, не може висувати окремий список кандидатів у депутати та входити до складу іншого виборчого блоку партій.

Формування списків кандидатів у депутати від політичної партії, виборчого блоку партій здійснюється вищим представницьким керівним органом політичної партії, виборчого блоку партій у визначений ними спосіб.

До списку кандидатів у депутати від політичної партії, виборчого блоку партій включаються члени відповідної партії, члени партій, що входять до виборчого блоку партій, або безпартійні громадяни у послідовності, визначеній політичною партією, виборчим блоком партій.

Включення до цього списку членів інших партій не допускається.

Черговість розташування кандидатів у депутати в списку визначає відповідно політична партія або виборчий блок партій. Ця черговість не може бути змінена після реєстрації списку Центральною виборчою комісією.

В одномандатних виборчих округах кандидати в депутати висуваються на зборах (конференціях) обласних, республіканських в Автономній Республіці Крим, міських у містах Києві та Севастополі осередків політичних партій, виборчих блоків партій, що висунули списки кандидатів у депутати та списки яких зареєстровані Центральною виборчої комісією. При цьому політична партія, виборчий блок партій можуть висунути лише одного кандидата в депутати в кожному окрузі.

В одномандатних виборчих округах право висування кандидатів належить громадянам України за умов додержання ними вимог щодо права обирати та бути обраним шляхом самовисування. В такому разі кандидати у депутати подають заяву до окружної виборчої комісії щодо намірів балотуватися кандидатом у депутати. Законом передбачені терміни висування кандидатів у депутати у виборчих округах: внесення до списків кандидатів у депутати від політичних партій та виборчих блоків партій розпочинається за 170 днів і закінчується за 120 днів до виборів, а в одномандатних виборчих округах висування кандидатів розпочинається за 90 днів і закінчується за 60 днів до виборів.

Як правило, кандидат на виборну посаду з початку висунення мусить показати свою підтримку з боку громадськості. Наприклад, під час висування кандидатів у народні депутати України, відповідно до визначеного Законом порядку, проводяться збори підписів виборців на підтримку політичної партії, виборчого блоку партій або особи, яка подала заяву щодо наміру балотуватися кандидатом у депутати. Політична партія або виборчий блок партій має зібрати на свою підтримку не менш як 200 тис. виборців, у тому числі не менш як по 10 тис. підписів виборців у кожній із будь-яких чотирнадцяти адміністративно-територіальних одиниць України, утворених відповідно до ст. 133 Конституції про систему адміністративно-територіального устрою України. Законом також вимагається внесення політичною партією, виборчим блоком партій грошової застави на рахунок Центральної виборчої комісії у розмірі однієї тисячі неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

В одномандатних виборчих округах збір підписів виборців відповідного округу на підтримку кандидата в депутати здійснюється виключно за умови самовисування. В цьому разі Закон вимагає не менш як 900 підписів виборців відповідного округу. Внесення грошо-

вої застави особами, що балотуються в одномандатних округах, не передбачене.

Особа, котра виконала всі необхідні умови в межах певного, встановленого законом часу, реєструється відповідним виборчим органом і отримує з моменту реєстрації офіційний статус кандидата.

Стадія висування та реєстрації кандидатів на виборах до органів державної влади, як і інші процедури виборчого процесу, вимагає вдосконалення. Зокрема, потребує більшої конкретизації порядок утворення, діяльності та припинення існування виборчих блоків партій. Доцільно, щоб Центральна виборча комісія реєструвала виборчі блоки на період однієї виборчої кампанії. Має сенс запровадити порядок реєстрації кандидатів на виборах на підставі альтернативних умов, якими можуть бути внесення грошової застави або підтримка кандидатів громадянами України шляхом збору підписів (кількість має визначити законодавець). Для успішного перебігу процесу реєстрації кандидатів на виборах у народні депутати України та Президента України мають існувати статті щодо відмови у реєстрації кандидатів та скасування рішень про реєстрацію кандидатів, в яких повинен міститися чіткий і завершений перелік підстав та механізм відмови у реєстрації осіб кандидатами та зняття з реєстрації кандидатів на виборах.

Шоста стадія виборчого процесу передбачає проведення передвиборної агітації. Законодавство України, як і законодавства інших країн, незалежно від виду виборів завершення цієї стадії пов'язує з переднем виборів. На день виборів агітація за кандидатів заборонена. Це загальне демократичне правило, що діє в усіх країнах світу, де проводяться вибори. Однак щодо початку даної стадії, то у виборчому законодавстві більшості країн відсутня єдина позиція. Початком стадії передвиборної агітації може бути день оголошення дати голосування (Польща, Румунія), опублікування списку кандидатів міністерством юстиції (Литва), конкретно визначений строк до дати голосування (15 днів — Туреччина, 21 день — Ізраїль). В Україні на всіх виборах початок стадії проведення передвиборної агітації за кандидатів пов'язаний з моментом реєстрації списків кандидатів у народні депутати України від політичних партій, виборчих блоків партій Центральною виборчою комісією у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, окружними виборчими комісіями кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах; списків кандидатів у Президенти України Центральною виборчою комісією, кандидатів на місцевих виборах окружними (територіальними) виборчими комісіями.

Виборчим законодавством більшості країн світу закріплені подібні

принципи передвиборної агітації на виборах. Це, насамперед, свобода агітації, створення юридично рівних можливостей для всіх кандидатів на виборах, неупереджене ставлення з боку державних органів, посадових осіб тощо до всіх кандидатів, контроль за використанням фінансово-матеріальних засобів на виборах. Такі принципи регламентації передвиборної агітації покладені в основу масиву всього виборчого законодавства України.

Передвиборна агітація може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України.

Громадяни України, політичні партії, об'єднання громадян, трудові колективи підприємств, установ і організацій мають право вільно та всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів, їхні політичні, ділові й особисті якості, а також платформи тих партій і виборчих блоків, які висунули кандидатів, можуть вести агітацію за або проти кандидата на зборах, мітингах, у бесідах, пресі, на радіо та телебаченні.

Кандидати в народні депутати, кандидати в Президенти, їхні довірені особи, а також уповноважені особи політичних партій, виборчих блоків партій проводять зустрічі з виборцями як на зборах, так і в іншій зручній для виборців формі.

Відповідно до Закону "Про вибори народних депутатів України" правове регулювання передвиборної агітації зазнало суттєвих змін. Зокрема, забезпечені рівні виборчі права громадян України, створені рівні можливості для всіх претендентів на депутатські мандати.

Законодавством про вибори до органів державної влади запроваджено процедуру жеребкування для визначення черговості участі кандидатів в бесідах на телебаченні, радіо, при друкуванні передвиборних програм тощо. До речі, така процедура вже використовувалася у виборчій практиці минулих виборів в Україні, однак законодавче закріплення отримала тільки з прийняттям чинного Закону "Про вибори народних депутатів України".

Значно уточнений порівняно з попереднім виборчим законодавством і порядок використання засобів масової інформації. Зокрема, новим Законом визначається розклад надання ефірного часу для ведення передвиборної агітації за рахунок коштів Державного бюджету. З огляду на досвід минулих виборчих кампаній введено низку нових застережень щодо проведення передвиборних агітаційних програм, зокрема на телебаченні, радіо. Насамперед це стосується проблем збігу часу передвиборних агітаційних телерадіопрограм місцевих компаній з аналогічними програмами на загальнодержавних каналах, включення до інформаційних телерадіопрограм агітаційних матеріалів, політичної

реклами. Законом забороняється переривати передвиборні агітаційні програми рекламою товарів, послуг, іншими повідомленнями.

Передвиборна агітація фінансується за змішаним принципом: по-перше, за рахунок коштів Державного бюджету України, причому кандидатам гарантується рівне забезпечення передвиборної агітації відповідно до вимог спеціальних виборчих законів, по-друге, за рахунок коштів політичних партій, виборчих блоків партій, пожертвувань фізичних осіб — громадян України — та юридичних осіб, за винятком органів державної влади, державних підприємств, установ, органів місцевого самоврядування, іноземних юридичних і фізичних осіб, анонімних осіб, міжнародних організацій та об'єднань. З коштів Державного бюджету Центральна, окружні виборчі комісії оплачують у випадках, передбачених Законом, друкування передвиборних плакатів політичних партій, виборчих блоків партій, кандидатів у депутати, кандидатів у Президенти, публікацію в газетах передвиборних програм політичних партій, виборчих блоків партій, кандидатів у депутати, кандидатів у Президенти; час мовлення на радіо та телебаченні, користування спорудами, приміщеннями, устаткуванням для проведення зустрічей з виборцями, організованих виборчими комісіями. За рахунок інших перерахованих вище коштів формуються власні виборчі фонди політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі та власні виборчі фонди кандидатів у депутати в одномандатних виборчих округах на виборах народних депутатів України, особисті виборчі фонди кандидатів у Президенти України. З новим виборчим законодавством змінений порядок фінансування виборів у тій частині, що стосується механізму правового регулювання створення, використання та контролю за використанням виборчих фондів політичних партій, виборчих блоків партій та власних виборчих фондів кандидатів у депутати.

Належне проведення передвиборної агітації забезпечується, насамперед, гарантіями діяльності кандидатів та інших суб'єктів виборчого процесу. Йдеться про рівні права кандидатів на сприяння у проведенні передвиборної агітації з боку виборчих комісій, державних органів, органів місцевого та регіонального самоврядування тощо; про право кандидатів на безплатний проїзд, звільнення кандидатів від виборчих або службових обов'язків на час виборчої кампанії, недоторканність кандидатів, право партій, виборчих блоків партій мати уповноважених осіб, право окремих кандидатів мати довірених осіб, які представляють їхні інтереси під час виборчого процесу у відносинах з державними органами та об'єднаннями громадян, органами місцевого самоврядування, ви-

борчими комісіями, а також виборцями. Відповідно до чинного законодавства кожна політична партія, виборчий блок партій, що беруть участь у виборах народних депутатів України по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу, після реєстрації висунутих ними списків кандидатів можуть мати до 30 уповноважених осіб, кандидати у народні депутати України у одномандатних виборчих округах — не більше п'яти довірених осіб, кандидат у Президенти України — до тридцяти, кандидат у депутати місцевих рад — не більше п'яти, кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови — не більше десяти довірених осіб.

Забезпеченню принципу рівності можливостей кандидатів на виборах сприяє також встановлення законодавством певних обмежень ведення передвиборної агітації.

Запроваджені нові загальні обмеження щодо проведення передвиборної агітації в ході виборів, пов'язані із забороною проведення передвиборної агітації, яка супроводжується наданням виборцям безплатно або на пільгових умовах товарів, цінних паперів, кредитів, лотерей, грошей, послуг. Забороняється також за 15 днів до дня голосування оголошувати в державних і недержавних засобах масової інформації результати соціологічних досліджень та опитувань громадської думки щодо рейтингу політичних партій, виборчих блоків партій, окремих кандидатів у депутати та інших прогнозів. Обмеження спеціального характеру в проведенні передвиборної агітації стосуються, насамперед, працівників державних радіо, телебачення, друкованих засобів масової інформації, кандидатів у депутати, які обіймають посади в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних підприємствах, у військових формуваннях тощо з метою недопущення можливості використання ними власного службового становища у проведенні виборчих кампаній. Водночас, встановлений досить великий обсяг обмежень у виборчому законодавстві вимагає запровадження адекватної цим обмеженням відповідальності.

Найголовніша стадія виборчого процесу — стадія голосування, оскільки саме з нею пов'язаний власне акт волевиявлення.

Поряд з традиційним голосуванням виборчим бюлетенем у день виборів на виборчій дільниці за місцем проживання, світова практика знає процедури дострокового голосування, голосування по пошті, за дорученням, голосування в місці перебування громадянина, якщо він не може прийти на виборчу дільницю. Процедура допускає голосування в один або в два тури, за цих умов існує альтернативна стадія повторного голосування. При голосуванні бюлетенями розрізняють два

його види — позитивне й негативне. Сьогодні в Україні запроваджено процедуру позитивного голосування на всіх виборах. Запропонована відповідно до кращих європейських виборчих стандартів, модернізація основної процедури виборів — голосування, а також запроваджена схема чіткого розмежування підрахунків голосів, визначення результатів виборів по виборчих округах та підбиття підсумків виборів народних депутатів України є одним із найкращих здобутків нового виборчого законодавства України.

Передбачена Законом "Про вибори народних депутатів України" абсолютно нова для України технологія роботи з виборчими бюлетенями як документами суворої звітності практично не залишає можливостей для зловживань під час голосування. В Україні виборчі бюлетені на виборах народних депутатів України, Президента України мають такі складові: власне текстова частина бюлетеня та контрольний талон, відокремлений від бюлетеня перфорацією. Контрольні талони містять назву органу, до якого відбуваються вибори, номер виборчого округу чи позначку багатомандатного загальнодержавного виборчого округу, номер виборчої дільниці та порядковий номер виборця у списках виборців, а також місця для підписів виборця та члена дільничної виборчої комісії, який видає бюлетень.

За Законом голосування проводиться в день виборів або в день повторного голосування. Законодавством відмінена процедура дострокового голосування на парламентських виборах, яка не виправдала себе в ході попередніх виборів, а також суттєво уточнена організація голосування виборців, котрі за станом здоров'я не можуть прибути в приміщення для голосування.

Із запровадженням змішаної виборчої системи на виборах до Верховної Ради дещо змінився і порядок підрахунку голосів, і визначення результатів виборів народних депутатів України.

Кожний виборець на виборах народних депутатів України отримує відповідно два виборчі бюлетені: один для голосування на виборах у одномандатному і другий для голосування по виборах у багатомандатному загальнодержавному виборчих округах.

Підрахунок голосів виборців здійснюють виключно члени дільничних виборчих комісій на їхніх засіданнях. Законом також чітко визначений порядок підрахунку голосів, складання окремих протоколів дільничною виборчою комісією за результатами підрахунку голосів.

Рішення щодо результатів виборів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі приймає Центральна виборча комісія. Результатами виборів є кількість мандатів, отриманих політичними партіями,

виборчими блоками партій. Відповідно до Закону право на участь у розподілі депутатських мандатів не отримують списки кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій, що набрали менше чотирьох відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

Депутатські мандати між політичними партіями, виборчими блоками партій, від яких списки кандидатів у депутати отримали чотири відсотки або більше чотирьох відсотків голосів виборців, розподіляються пропорційно кількості отриманих голосів. З цією метою обчислюється виборча квота, яка вираховується шляхом ділення кількості голосів виборців у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, які подані за списки кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій, на число мандатів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі. Дробові залишки від ділення відкидаються. Кількість голосів, поданих за список кандидатів у депутати від кожної політичної партії, виборчого блоку партій, ділиться на цю квоту. Отримане ціле число є кількість мандатів певної партії, виборчого блоку партій. Дробові залишки використовуються для розподілу решти мандатів, які залишаються нерозподіленими.

Списки від політичних партій, виборчих блоків партій, які мають більші порівняно з іншими дробові залишки після ділення, отримують по одному додатковому мандату, починаючи із списку, що має найбільший дробовий залишок. У випадку рівності дробових залишків у двох чи більше списках, першим отримує додатковий мандат список, за який віддано більшу кількість голосів виборців. У випадку, якщо після цієї процедури залишаються мандати, вони розподіляються шляхом повторного застосування даної методики. Кандидати від політичної партії, виборчого блоку партій вважаються обраними в порядку їх черговості у списку. В списку пропускаються кандидати, обрані в одномандатних виборчих округах.

В одномандатних виборчих округах встановлюють результати виборів окружні виборчі комісії, які приймають рішення щодо визнання народного депутата обраним. Обраним вважається кандидат в депутати, який одержав більшість голосів виборців серед інших кандидатів. У випадку, коли до виборчого бюлетеня було включено лише одного кандидата у депутати, він вважається обраним, якщо кількість голосів, поданих за нього, перевищує кількість голосів виборців, які не підтримують жодного з кандидатів. Якщо найбільшу і водночас однакову кількість голосів виборців набрали два кандидати в депутати або більше, проводиться повторне голосування по цих кандидатурах.

Центральна виборча комісія підбиває підсумки виборів і реєструє всіх осіб, обраних народними депутатами України.

## 2.4. Відповідальність за порушення законодавства про вибори

Однією з гарантій реального здійснення вільного волевиявлення виступає передбачена законом юридична відповідальність за порушення виборчого законодавства.

Кримінальні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства про вибори до органів державної влади, належать до злочинів, що посягають на суспільні відносини, пов'язані з формами, завданнями, змістом діяльності держави, та посягають на політичні права громадян: права брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Зазіхання на виборчі права громадян можуть відбуватися на будь-якій стадії виборчого процесу. Тому кримінально-правові норми, що визначають відповідальність за порушення виборчого законодавства, є бланкетними: їх застосування потребує уточнення змісту статей, посилань на базові закони про вибори.

Обсяг кримінальної відповідальності в цілому відповідає можливим грубим порушенням виборчого законодавства. Так, кримінально-правовим захистом забезпечується, насамперед, здійснення виборчих прав. Ст. 127 Кримінального кодексу України передбачає, що перешкодження здійсненню громадянином України його виборчих прав або роботі виборчої комісії, вчинене з метою вплинути на результати виборів, карається позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років. Ті самі діяння, вчинені шляхом підкупу, обману або поєднані з пошкодженням майна чи із застосуванням насильства щодо громадянина, який здійснює свої виборчі права, або члена виборчої комісії чи їх близьких родичів, або з погрозою застосувати таке насильство чи знищити майно, а так само вчинені за попереднім зговором групою осіб або членом виборчої комісії чи іншою посадовою особою з використанням влади або посадового становища, караються позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років.

Ст. 128 Кримінального кодексу України за такі злочини, як неправомірне використання виборчих бюлетенів, підлог виборчих документів або неправильний підрахунок голосів чи неправильне оголошення результатів виборів, що виражається у видачі членом виборчої комісії виборчого бюлетеня особі, яка не внесена до списку виборців, або видача виборцю виборчих бюлетенів (виборчого бюлетеня) замість інших виборців, карається позбавленням волі на строк до п'яти років. Підлог, тобто виготовлення виборчого документа невстановленого зразка чи виготовлення у спосіб, не передбачений законом, внесення до

виборчого документа завідомо неправдивих відомостей або будь-яка інша його підробка, а так само використання завідомо підробленого виборчого документа чи виготовленого у спосіб, не передбачений законом, караються позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років. Ці самі дії, але вчинені членом виборчої комісії або іншою посадовою особою, а так само завідомо неправильний підрахунок голосів або завідомо неправильне оголошення результатів виборів караються позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до п'яти років.

Такий вид злочину, як умисне порушення таємниці голосування під час проведення передбачених законодавством України виборів, карається позбавленням волі на строк від одного до трьох років. Ті самі діяння, вчинені членом виборчої комісії або іншою посадовою особою з використанням влади чи посадового становища, караються позбавленням волі на строк від двох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до п'яти років.

На відміну від положень Кримінального кодексу України, законодавством про адміністративні правопорушення повною мірою забезпечуєть обсяг відповідальності згідно з обмеженнями і заборонами, встановленими Законами України "Про вибори Президента України", "Про вибори народних депутатів України".

Кодекс України про адміністративні правопорушення містить ст. 186-2 [21], що передбачає адміністративну відповідальність за певні порушення виборчого законодавства України. Цією статтею встановлюється, що публічні заклики або агітація за бойкотування таких виборів, опублікування або поширення іншим способом неправдивих відомостей про кандидата в Президенти чи депутати, а також агітація за або проти кандидата в день виборів тягнуть за собою накладення штрафу від трьох до шести офіційно встановлених мінімальних розмірів заробітної плати.

Видача членом дільничної виборчої комісії виборчого бюлетеня для голосування за іншу особу тягне за собою накладення штрафу до п'яти офіційно встановлених мінімальних розмірів заробітної плати.

Втручання в роботу виборчих комісій, що перешкоджає виконанню ними обов'язків, пов'язаних з реєстрацію кандидатів у Президенти чи депутати, підрахунком голосів або визначенням результатів, підбиттям загальних підсумків виборів, тягне за собою накладення штрафу від трьох до шести офіційно встановлених мінімальних розмірів заробітної плати.

До адміністративної відповідальності згідно з частиною першою і третьою ст. 186-2 може бути притягнена будь-яка особа, що досягла 16-річного віку, якщо вона психічно здорова. Нести відповідальність за порушення, передбачені частиною другою цієї статті, мають тільки спеціальні суб'єкти — члени виборчих комісій.

На нашу думку, доцільно також запровадити адміністративну відповідальність за невиконання рішення виборчої комісії, ухваленого в межах її компетенції, порушення прав члена виборчої комісії, а також кандидата, його довіреної особи, уповноваженої особи політичної партії, виборчого блоку партій, офіційного спостерігача, представника засобу масової інформації. Вимагають встановлення адміністративної відповідальності порушення суб'єктами виборчого процесу передбаченого законом порядку ведення передвиборної агітації, зокрема надання переваги в інформаційних телерадіопередачах та друкованих засобах масової інформації будь-якому кандидатові, політичній партії, виборчому блоку партії, виготовлення або розповсюдження в період підготовки та проведення виборів агітаційних друкованих матеріалів без надання встановленої законом інформації щодо установи, яка здійснила друк, тиражу, найменування та адреси організації чи прізвища, ім'я, по батькові, адреси особи, яка замовила виготовлення агітаційних друкованих матеріалів, а також інші порушення.

1. Див.: *Водовозов В.В.* Избирательное право в Европе и в России. — СПб., 1906. — С. 7.

2. Перша Конституція України гетьмана Пилипа Орлика 1710 року.— К, 1994. — С. 6.

3. *Корнієнко М.І.* Виборче законодавство для органів місцевого самоврядування // Політологічний вісник. Вип. 1. — К., 1993. — С. 16.

4. Див.: *Маклаков В.В.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран // Учебник в 4-х томах. — М., 1996. — Т. 1 — 2. — С. 318.

5. Див.: *Прело М.* Конституционное право Франции. — М., 1987. — С. 399.

6. Див.: *Зиновьев А.В.* Гарантии свободы выборов представительных органов власти в России // Госуд. и право. — М., 1995. — № 1. — С. 22.

7. Загальна декларація прав людини. — М., 1990, — С. 7.

8. Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 15. — Ст. 104.

9. Див.: Теория юридического процесса — Харьков, 1985. — С. 65 — 67.

10. Виборче право у конституційному праві розглядається у двох значеннях: 1) об'єктивне виборче право як інститут конституційного права; 2) суб'єктивне виборче право як система прав суб'єктів виборчого процесу.

11. Див.: *Ким А.И.* Советское избирательное право. Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. — М., 1965. — С. 29 — 41.

12. Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 43. — Ст. 280.

13. Там само. — 1991. — № 33. — Ст. 448.

14. Урядовий кур'єр. — 1998. — 29 січ.

15. Там само. — 1998. — 21 лют.

16. Там само. — 1998. — 10 січ.

17. Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 15. — Ст. 104.

18. Там само. — 1991. — № 50. — Ст. 701.

19. Там само. — 1992. — № 34. — Ст. 504.

20. Див.: Государственное право Германии. — М., 1994, — Т. 1. — С. 297.

21. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України // Бюлетень законодавства і юридичної практики. — 1997. — № 1 — 2. — С. 150.

*Розділ 3*

# КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ВИБОРІВ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

## 3.1. Поняття і види виборів до органів місцевого самоврядування

Безпосередня демократія — це важливий елемент політичного життя в Україні. Вона є формою політичного самовизначення Українського народу, розширює його демократичні права та свободи.

Відповідно до Конституції України (ст. 69) народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії, що відповідає Загальній декларації прав людини та пакту про громадянські та політичні права.

Вибори є сучасною, цивілізованою правовою формою завоювання й оновлення влади, приведення її структур та діяльності у відповідність до потреб життя. Вибори — це демократичний спосіб формування та змінювання (періодичного чи позачергового) особового складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підтвердження їхніх повноважень на новий, визначений строк. Вони виступають як засіб легітимації влади народу, тобто забезпечення відповідності державного ладу ціннісним ідеалам, що склалися в суспільстві. Здійснення виборів в юридичному контексті треба розглядати як процес, найважливішою стадією якого є голосування [1]. Справжня легітимація влади відбувається за умови участі в голосуванні більшості виборців. Тільки таким чином створюються умови для здійснення народовладдя, дійсного представництва народу через обраних ним осіб до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Демократичним засобом формування органів місцевого самоврядування є місцеві вибори — форма безпосереднього волевиявлення територіальними громадами села, селища, міста при здійсненні ними місцевого самоврядування [2]. Вони також є важливою формою контролю жителів відповідних населених пунктів України за діяльністю виборних

органів місцевого самоврядування. Обрання депутатів і посадових осіб органів місцевого самоврядування породжує їх відповідальність перед населенням. За багатовікову всесвітню історію розвитку демократичних інститутів у різноманітних країнах сформувалися певні стандарти, дотримання яких дає змогу стверджувати, що вибори досить точно відбивають волю народу.

З прийняттям нової Конституції у 1996 р. Україна стала на шлях децентралізації державної влади та запровадження місцевого самоврядування. Розвиток інституту місцевого самоврядування неможливий без формування ефективно функціонуючих його органів, що формуються саме шляхом виборів. В Україні шляхом виборів формуються сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради; заміщуються посади сільських, селищних та міських голів.

Місцеві вибори мають політичне значення. Вони активізують участь громадян в управлінні справами місцевого самоврядування, на них відбувається апробація місцевої політики та кадрового потенціалу партій та їхніх блоків, вони сприяють формуванню колективних інтересів територіальних громад. Таким чином, нове законодавство про місцеві вибори, регламентуючи більш чітко виборчий процес, зміцнює як партійно-політичну основу місцевого самоврядування, так і суспільно-громадську активність населення при здійсненні ним місцевого самоврядування [3].

У чинній Конституції України відсутній окремий розділ, присвячений виборчому праву. Немає також і розділу, в якому окремо визначалися б основи правового статусу обранців як до Верховної Ради України, так і до органів місцевого самоврядування. Це пов'язано з тим, що в Україні вже не існує єдиної виборчої системи з єдиними принципами формування представницьких органів як загально-державних, так і у сфері місцевого самоврядування. Третій розділ Конституції визначає загальні принципи здійснення виборів. Конституційний механізм регулювання виборів закладено в інших розділах Основного Закону.

Так, у розділі XI Конституції під назвою "Місцеве самоврядування" йдеться про принципи обрання депутатів сільських, селищних, міських рад та сільських, селищних, міських голів. Це загально визнані принципи, такі як принципи загального, рівного, прямого, виборчого права шляхом таємного голосування.

Ці самі принципи закладені й у розділі I Закону України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" [4]. Вони передбачають, що громадяни України мають право обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування незалежно від раси,

кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного і соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак.

Принцип загального виборчого права передбачає право участі у виборах усіх громадян, що досягли визначеного законом віку без будь-яких обмежень, за винятком тих, що передбачені законом. Принцип рівності виборчого права забезпечує кожному громадянинові право брати участь у виборах на рівних з іншими засадах, при цьому кожен виборець має один голос (або рівну кількість голосів), а всі виборці голосують на рівних засадах, тобто в однакових за чисельністю виборчих округах. Принцип таємності голосування покликаний забезпечити незалежність того, хто голосує, від наслідків його волевиявлення, при цьому виборці не зобов'язані звітувати, за кого вони віддали свої голоси.

Крім зазначених вище основних принципів, нове законодавство про місцеві вибори охоплює сукупність юридичних норм, що визначають порядок формування органів системи місцевого самоврядування. Право громадянина України брати участь у виборах до органів місцевого самоврядування є суб'єктивним виборчим правом. Право громадянина обирати — є активне виборче право, а його право бути обраним — це пасивне виборче право. Пасивне й активне виборчі права складають основні елементи інституту виборів.

За Законом України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" участь громадян у виборах до органів місцевого самоврядування є добровільною і за цим же Законом вважається, що виборці, які не взяли участі у голосуванні на виборах, підтримують результати волевиявлення тих виборців, які взяли участь у голосуванні. Нове виборче законодавство вже не містить такої норми, за якої у випадку, коли на виборах проголосували менше половини виборців, вибори визнавалися такими, що не відбулися.

У ході місцевих виборів здійснюється безпосереднє волевиявлення народу, при якому члени відповідної територіальної громади беруть участь у голосуванні, яке є єдиною формою проведення місцевих виборів.

Місцеві вибори мають свої особливості залежно від певних критеріїв:

за суттю — це локальні (місцеві) вибори, що проводяться в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

за змістом — це вибори, в ході яких формуються органи місцевого самоврядування, а саме система органів місцевого самоврядування, до якої входять сільські, селищні, міські, районні (районні в містах), об-

ласні ради, а також сільські, селищні, міські голови, на відміну від проведення парламентських та президентських виборів, де формується цілісний орган державної влади, зокрема: під час парламентських виборів формується колегіальний орган — Верховна Рада України, а під час президентських виборів утворюється одноособовий орган — Глава держави.

Місцеві вибори, як й інші види виборів, мають багатофункціональний характер, та головною й відмінною їх функцією є визначення осіб, які будуть застосовати політику на місцевому рівні.

Чинне законодавство України про вибори до органів місцевого самоврядування поділяє їх на види залежно від тієї чи іншої ознаки.

За суб'єктами місцеві вибори поділяють на:

а) вибори депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад — колегіальні органи;

б) вибори сільських, селищних і міських голів — одноособові органи.

За часом проведення місцеві вибори поділяють на:

а) чергові;

б) позачергові;

в) повторні;

г) вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів замість тих, які вибули;

д) вибори депутатів місцевої ради та сільського, селищного, міського голів, що проводяться в разі утворення нової адміністративно-територіальної одиниці:

— чергові вибори проводяться в період закінчення строку повноважень вищезазначених рад або голів, тобто кожні 4 роки; рішення щодо проведення цих виборів приймає Верховна Рада України та призначає не пізніш як за 90 днів до закінчення строку повноважень депутатів місцевих рад поточного скликання;

— позачергові (дострокові) вибори проводяться в разі дострокового припинення строку повноважень, передбаченого Конституцією України та законами України для функціонування певного виду місцевої ради або голови, рішення щодо проведення цих виборів приймає Верховна Рада України і призначає не пізніш як за 90 днів до дня виборів;

— повторні вибори проводяться: коли вибори по виборчому округу були визнані такими, що не відбулися, або недійсними; коли не обрано сільського, селищного, міського голів; в разі коли у відповідному одномандатному виборчому окрузі не залишилося жодного кандидата. Рішення щодо проведення повторних виборів депутатів місцевих рад,

сільських, селищних, міських голів приймає відповідна територіальна виборча комісія не пізніше як через місяць після проведення виборів або після дня повторного голосування. Територіальна виборча комісія також може прийняти рішення щодо скорочення строків, але не більше як на половину. Необхідно звернути увагу на те, що на повторних виборах не можуть балатуватися громадяни, щодо яких було скасовано рішення про їхню реєстрацію як кандидатів, а також особи, які вчинили дії, внаслідок яких вибори або повторне голосування були визнані недійсними. Лише за таких умов буде реалізовано принцип законності виборів;

— вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів замість тих, які вибули, проводяться в разі дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради або сільського, селищного, міського голови. Рішення щодо проведення таких виборів приймає відповідна місцева рада не пізніш як через місяць з моменту вибуття депутата, сільського, селищного, міського голів;

— вибори депутатів місцевої ради та сільського, селищного, міського голів, що проводяться в разі утворення нової адміністративно-територіальної одиниці, призначаються відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною Київською, Севастопольською міськими радами. Строк повноважень обраних депутатів місцевої ради та сільського, селищного, міського голів в новоутвореній адміністративно-територіальній одиниці складає строк, який залишається до обрання на чергових місцевих виборах депутатів, сільського, селищного, міського голів та утворення за результатами таких виборів відповідної ради у правомочному складі.

З огляду на правові наслідки місцеві вибори поділяються на дійсні та недійсні:

а) дійсні вибори — це вибори, проведені у порядку, визначеному Конституцією України та Законом України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів";

б) недійсні вибори — це вибори, в ході яких мали місце порушення виборчого законодавства, що вплинули на підсумки виборів.

За порядком формування територіальної основи виборів місцеві вибори поділяють на такі, що проводяться за мажоритарною виборчою системою відповідної більшості по одномандатних виборчих округах, по єдиному одномандатному виборчому округу; по багатомандатних виборчих округах:

а) місцеві вибори, що проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по одномандатних (уніномінальних) ви-

борчих округах, передбачають обрання депутатів сільської, селищної, міської, районної у містах рад, при цьому обраний буде кандидат, який отримав найбільшу кількість голосів виборців. Територія відповідного села, селища, міста, району в місті вважається одномандатним виборчим округом;

б) місцеві вибори, що проводяться по єдиному одномандатному виборчому округу, — це вибори сільського, селищного, міського голови, при проведенні яких територія одномандатного виборчого округу співпадає з межами села, селища, міста;

в) місцеві вибори, що проводяться по багатомандатних (поліномінальних, плюриномінальних) виборчих округах, передбачають обрання декількох депутатів, а саме депутатів районної або обласної ради. При цьому територією багатомандатного виборчого округу за виборів депутатів районної ради вважається територія відповідних сіл, селищ, міст районного значення, які є адміністративно-територіальними одиницями, що входять до складу цього району. Якщо проводяться вибори депутатів обласної ради, то багатомандатним виборчим округом є територія районів та міст обласного значення, що входять до складу цієї області.

В Законі "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" регламентується питання визначення загального складу місцевих рад. Рішення про загальний склад (число депутатських мандатів) місцевої ради, яка повинна обиратися, приймається відповідною радою поточного скликання не пізніше як за 75 днів до виборів, на відміну від попереднього виборчого законодавства, за яким кількість виборчих округів визначалася відповідними радами не пізніше як за 85 днів до дня виборів.

За нині чинним виборчим законодавством загальний склад ради повинен налічувати в адміністративно-територіальних одиницях з чисельністю населення: до 3 тис. — від 15 до 25 депутатів; до 5 тис. — від 20 до 30; до 20 тис. — від 25 до 35; до 50 тис. — від 30 до 45; до 100 тис. — від 35 до 50; до 250 тис. — від 40 до 60; до 500 тис. — від 50 до 75; до 1 млн — від 60 до 90; понад 1 млн — від 75 до 120 депутатів. Попередній виборчий закон зазначив конкретну цифру, за котрою не повинно було перевищуватися число депутатів по відповідній раді. Новий закон про вибори більш оптимально врегульовує це питання, бо в ньому взято за основу не рівень ради, а чисельність населення, що проживає на території цієї ради. Це відповідає демократичним засадам представництва населення в раді, чого не можна сказати про районні та обласні ради, де за критерій визначено не кількість населення, а число

адміністративно-територіальних одиниць. Так, відповідно до п. 4 ст. 5 нового виборчого Закону загальний склад районної ради визначається з урахуванням чисельності територіальних громад, які входять до складу району. Територіальні громади в межах району повинні мати в районній раді рівну кількість депутатських мандатів. У випадку, коли в районі налічується до 10 (включно) територіальних громад, кожна з них повинна бути представлена в районній раді не менш як чотирма депутатами, від 11 до 30 (включно) — трьома депутатами, понад 30 — двома депутатами. Загальний склад районної ради не повинен перевищувати 120 депутатів. На нашу думку, дана законодавча форма дещо обмежує права населення тих територіальних громад, котрих у відповідному районі більша кількість, бо виборці таких територіальних громад мають право бути представлені меншою кількістю своїх депутатів.

Стосовно обласних рад новий виборчий Закон констатує, що їхній загальний склад визначається з урахуванням кількості районів, міст обласного значення, які входять до складу відповідної області. При цьому райони та міста обласного значення повинні мати в обласній раді рівну кількість депутатських мандатів. При наявності в області до 15 (включно) районів, міст обласного значення кожен район та місто обласного значення повинні бути представлені у обласній раді не менш як чотирма депутатами, від 16 до 30 (включно) — трьома, понад 30 — двома депутатами. Загальний склад обласної ради не повинен перевищувати 200 депутатів.

Як бачимо, за новим виборчим законодавством обмежуються інтереси мешканців тих районів та міст обласного значення, яких кількісно більше входить до відповідної області. Бо чим більше зазначених адміністративно-територіальних одиниць існує в межах відповідної області, тим менше їхнє населення має право обирати депутатів до обласної ради. Як на нашу думку, за цих умов порушується конституційний принцип рівності виборчого права, котрим наділені виборці, а не адміністративно-територіальні одиниці.

Новий виборчий Закон досить чітко визначає коло суб'єктів, які мають право висувати кандидатів на місцевих виборах. Так, право висувати кандидатів у депутати місцевих рад і кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови належить громадянам України, які мають право голосу та реалізують це право як безпосередньо, шляхом самовисування, так і шляхом висування на загальних зборах виборців за місцем їхнього проживання, трудової діяльності (зборах трудових колективів) або навчання та через місцеві осередки політичних партій, виборчі об'єднання місцевих осередків політичних партій — блоки,

громадські організації, які легалізовані згідно з чинним законодавством України.

Порядок висування кандидатів у депутати до органів місцевого самоврядування є однією із стадій місцевих виборів. Нове законодавство про місцеві вибори містить ряд механізмів, що забезпечують їх проведення відповідно до чинного законодавства. Однією з гарантій реального здійснення вільного волевиявлення громадян у ході місцевих виборів є юридична відповідальність за порушення виборчого законодавства. Під юридичною відповідальністю в публічно-правовій сфері розуміють визначений законом обов'язок правопорушника відповідати за вчинене ним правопорушення перед державою та зазнавати дію санкцій у вигляді певних заходів, які застосовуються до нього з боку відповідних юрисдикційних органів.

У разі порушення виборчого законодавства передбачено наступні види відповідальності:

1) конституційно-правова (відповідальність по виборчому праву);

2) адміністративна;

3) кримінальна.

Адміністративна та кримінальна відповідальність за порушення законодавства про місцеві вибори передбачена відповідними статтями Кодексу України про адміністративні порушення та Кримінальним кодексом України. Конституційно-правова відповідальність, на відміну від адміністративної та кримінальної, передбачає відповідальність не лише фізичних осіб (громадян), але й активних й колективних суб'єктів (виборчих комісій). Такий вид відповідальності врегульований безпосередньо виборчим Законом.

## 3.2. Стадії виборів до органів місцевого самоврядування

Закон України від 14 січня 1998 року "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" чітко врегулював діяльність уповноважених органів та громадян, які беруть участь у виборчому процесі при формуванні органів місцевого самоврядування.

В ході місцевих виборів здійснюється кілька стадій (етапів) виборчого процесу:

перша стадія місцевих виборів — проголошення, або призначення виборів;

друга стадія місцевих виборів передбачає формування територіальної основи виборів, тобто поділ певної території на виборчі одиниці (виборчі округи та виборчі дільниці);

третя стадія — створення виборчих органів для проведення місцевих виборів, якими є територіальні, окружні та дільничні виборчі комісії;

четверта стадія місцевих виборів — складення списків виборців. Цю стадію також називають стадією реєстрації виборців, бо її призначенням є визначення кола осіб, що мають право голосу;

п'ята стадія місцевих виборів — висунення та реєстрація кандидатів у депутати місцевих рад та кандидатів голів села, селища, міста;

шоста стадія місцевих виборів — проведення передвиборної агітації;

сьома стадія місцевих виборів — голосування. Ця стадія є центральним кульмінаційним пунктом усієї виборчої кампанії, оскільки саме з нею пов'язаний власне акт волевиявлення, при якому виборці подають свій голос "за" або "проти" висунутих кандидатів.

Даючи оцінку деяким основним стадіям виборчого процесу місцевих виборів, необхідно зауважити, що законодавець визначає різні терміни до початку їх здійснення, а суб'єктам, які беруть у них участь, законодавець надає різні повноваження.

Так, відповідно до ст. 27 Закону "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" висування кандидатів починається за 60 днів і закінчується за 45 днів до дня виборів.

Якщо кандидатів у депутати висуває такий суб'єкт виборчого процесу, як збори виборців за місцем проживання, трудової діяльності або навчання, які скликаються у селі, селищі, місті районного значення, то цим зборам надаються різні повноваження Якщо в зборах бере участь не менш як 10 виборців, вони мають право висунути одного кандидата в депутати відповідної сільської, селищної, міської ради по одному з одномандатних виборчих округів. Якщо на таких зборах присутні не менш як 50 виборців, то вони мають право висунути одного кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови і одного кандидата в депутати відповідної сільської, селищної, міської ради по кожному одномандатному виборчому округу, а також по одному кандидату в депутати районної, обласної ради по відповідному багатомандатному виборчому округу.

Якщо збори виборців скликані у місті (крім міст районного значення), районі міста, то залежно від кількості виборців, які беруть в них участь, вони мають право висувати кандидатів за таким принципом: не менше як 25 виборців — по одному кандидату до міської, районної у місті ради по відповідному одномандатному виборчому округу; 100 виборців — одного кандидата на посаду міського голови і не більше 5 кандидатів у депутати міської і 5 кандидатів у депутати рай-

онної у місті ради по відповідних виборчих округах, а також одного кандидата в депутати обласної ради. Як видно, законодавець за цією виборчою формою диференціює виборчі права такого суб'єкта висування кандидатів у депутати, як загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, трудової діяльності або навчання, за кількісним критерієм, тобто береться до уваги кількість виборців, присутніх на цих загальних зборах. Законодавець також визначає порядок проведення зборів виборців за місцем їхнього проживання або навчання. В Законі чітко передбачено, яким вимогам повинен відповідати порядок скликання та проведення цих зборів: 1) ініціатори проведення зборів зобов'язані повідомити про дату та місце їх проведення відповідну (окружну) територіальну виборчу комісію не пізніш як за 3 дні до дня проведення зборів; 2) на початку зборів обов'язково складається список їхніх учасників із зазначенням прізвища, імені, по батькові та дати народження, місця постійного проживання чи трудової діяльності кожного учасника, котрий ставить свій особистий підпис проти свого прізвища; 3) на зборах виборців обирається президія зборів та ведеться протокол, в якому зазначається дата та місце проведення зборів, кількість їхніх учасників, кандидатури, які обговорювалися, кількість голосів, поданих "за" і "проти" висунення кандидата (кандидатів), та рішення зборів із зазначенням даних кожного із висунутих кандидатів; 4) кожен учасник зборів має право пропонувати для обговорення будь-яку кандидатуру, в тому числі й свою; 5) кандидат вважається висунутим, якщо за нього проголосувало більше половини учасників зборів.

Наведене вище демонструє, що новий виборчий закон вперше детально регламентує в процесуально-процедурному аспекті таку стадію виборчого процесу, як висування кандидатів у депутати. Заслуговує на увагу детальна регламентація можливості самовисування громадян на місцеві вибори. Адже самовисування — це самореалізація громадянином України свого суб'єктивного права на участь у виборчому процесі як кандидата в депутати місцевої ради або кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови шляхом подання до відповідної окружної (територіальної) виборчої комісії заяви з проханням зареєструвати його кандидатом. Відповідно до ст. 28 виборчого Закону самовисування відбувається шляхом подання за 40 днів до виборів заяви до виборчої комісії, до якої має бути доданий список громадян України, котрі проживають на території відповідного виборчого округу, мають виборчі права та підтримують відповідну кандидатуру, із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові, числа та місяця народження, місця проживання, серії і номера паспорта або іншого документа, який

посвідчуює особу. Закон також вимагає підтвердити правильність даних про кожного громадянина його особистим підписом.

Виборче законодавство застосовує кількісні критерії щодо збору підписів у разі самовисування. Так, якщо особа висуває свою кандидатуру відповідно кандидатом в депутати сільської, селищної, міської (міської районного значення) рад, то її повинно підтримувати не менше як 6 громадян, а міської (крім міст районного значення), районної у місті, районної, обласної рад — не менш як 25 громадян. Особа, котра висуває свою кандидатуру на посаду сільського, селищного, міського (міст районного значення) голови, повинна мати підтримку не менше ніж 26 громадян, а міського (крім міст районного значення) — не менше ніж 51 громадянина.

По-новому чинне виборче законодавство визнає права політичних партій і громадських організацій як суб'єктів виборчого процесу. Так, сільські, селищні, міські, районні в містах, районні, обласні осередки політичних партій (блоків) і громадських організацій, які виявили бажання взяти участь у місцевих виборах, не пізніше як за 70 днів до виборів повинні подати заяви до відповідних територіальних виборчих комісій. До цих заяв відповідних політичних партій (блоків), громадських організацій додають документи про їхню легалізацію, а також про кількісний склад відповідної організації. Осередки політичних партій можуть об'єднуватися у виборчі блоки, що надає їм можливість спільно виступати на місцевих виборах. Вони складають угоду про об'єднання у виборчий блок із зазначенням кількісного складу місцевих осередків політичних партій, що об'єдналися у відповідний блок. Законодавець вимагає, щоб така заява була обов'язково підписана керівниками відповідних осередків політичних партій. При дотриманні вищезазначених вимог територіальна виборча комісія реєструє місцевий осередок політичної партії (блоку), громадської організації як учасника виборів, видає їх представникові копію рішення про реєстрацію, доводить до відома виборців своє рішення та інформує про це окружні та дільничні виборчі комісії.

Неоднаково чинне виборче законодавство закріплює можливості різних ланок осередків політичних партій при висуненні ними кандидатів у депутати різних рівнів місцевих рад з урахуванням кількості членів відповідних осередків. Позитивом Закону є те, що він визначив для сільського, селищного, міського (міста районного значення) осередків політичної партії (блоку), громадської організації, що нараховують не менш як 15 членів, висувати одного кандидата на посаду відповідно сільського, селищного, міського голови, одного кандидата в

депутати відповідно сільської, селищної, міської ради по кожному із одномандатних виборчих округів, а також одного кандидата в депутати районної ради по відповідному багатомандатному виборчому округу. Для міського (крім міст районного значення) осередку політичної партії (блоку), громадської організації, що нараховує не менше як 50 членів, надається можливість висунути одного кандидата в депутати міської ради по одному із одномандатних виборчих округів, а також одного кандидата в депутати обласної ради по відповідному багатомандатному виборчому округу. Для відповідного міського осередку кількістю не менше як 100 осіб крім того надається можливість висувати одного кандидата на посаду міського голови. Менше можливостей надає закон районному в місті осередку політичної партії (блоку), громадській організації, котрі нараховують не менш як 15 членів. Такий осередок може висувати тільки одного кандидата в депутати відповідної районної у місті ради по кожному із одномандатних виборчих округів і одного кандидата в депутати міської ради по кожному із одномандатних виборчих округів, що розташовані на території району. Щодо посади міського голови, то таким осередкам не надано права висувати свого кандидата на цю посаду. Районни осередкі політичних партій (блоків), громадських організацій з чисельністю не менш як 50 членів можуть висувати одного кандидата в депутати районної ради по кожному виборчому округу, а також кандидатів у депутати обласної ради такої кількістю, котра не перевищує чисельності депутатських мандатів, визначених для відповідного виборчого округу. Щодо обласних осередків політичної партії (блоку), громадської організації, чисельність яких є не менше ніж 100 осіб, то вони можуть висувати кандидатів у депутати обласної ради по кожному виборчому округу кількістю, котра не перевищує число депутатських мандатів, визначених для відповідного округу. При цьому законодавець більш чітко та детально закріплює порядок прийняття рішень щодо висування кандидатів у депутати до відповідної ради. Так, стосовно рішень місцевого осередку політичної партії (блоку), громадських організацій приймаються рішення щодо висунення кандидатів на їхніх зборах (конференціях) у порядку, передбаченому статутом (положенням) відповідної партії або громадської організації, про що обов'язково складається протокол зборів (конференції) місцевого осередку політичної партії (блоку), громадської організації, де зазначаються: дата, місце їх проведення, кількість членів відповідного осередку політичної партії (блоку), громадської організації, кількість учасників зборів, їхні рішення, відомості про кожного кандидата. Цей протокол обов'язково повинен бути

переданий до відповідної окружної (територіальної) виборчої комісії. Заслуговує на увагу нове положення виборчого Закону, яким законодавець надає можливість місцевим осередкам політичних партій (блоків), громадським організаціям висувати також кандидатів у депутати, котрі не є членами відповідних партій або громадських організацій. Але при цьому не допускається висування місцевими осередками політичних партій (блоків) кандидатами у депутати тих осіб, котрі не є членами іншої партії або партій, що не входять до партійного блоку.

Нове виборче законодавство, що визначає порядок виборів органів місцевого самоврядування, приділяє велику увагу регламентації утворення та функціонування виборчих комісій (розділ III Закону України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів"). І це не випадково, оскільки на членів виборчих комісій (територіальних, окружних, дільничних) покладається велика відповідальність за проведення виборів.

Територіальна виборча комісія (ст. 14 даного Закону) утворюється відповідно сільською, селищною, міською, районною в місті, обласною радами не пізніше ніж за 75 днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та 6-12 членів комісії. Пропозиції щодо цих кандидатур подаються до відповідної ради сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті, районної, обласної рад з урахуванням пропозицій, легалізованих відповідно до Закону місцевих осередків політичних партій (блоків), громадських організацій, що діють на відповідній території, а також зборів виборців. Відповідні ради визначають порядок і терміни подачі пропозицій по кандидатурах і повідомляють про це не пізніше ніж за 10 днів до початку строку їх подання, про що надається інформація в місцевих засобах масової інформації. Вимогою виборчого законодавства є те, що голова, заступник голови та секретар територіальної виборчої комісії не повинні бути членами однієї політичної партії (блоку). З метою реалізації принципу гласності рішення відповідної ради щодо утворення територіальної виборчої комісії та її складу, а також інформація щодо місця розташування та режиму роботи комісії доводиться до відома населення протягом 5 днів.

Новий Закон про місцеві вибори чітко визначає термін припинення повноважень територіальних виборчих комісій. Вони закінчуються в день призначення чергових виборів депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів. І це доводить, що територіальна виборча комісія є постійно діючим органом. До основних повноважень територіальної виборчої комісії закон відносить: здійснення контролю на

відповідній території за виконанням виборчого Закону та його однаковим застосуванням, утворення виборчих округів для виборів депутатів відповідної ради сільського, селищного та міського голів та присвоєння їм номерів, визначення порядку використання коштів на проведення виборів та здійснення контролю за їхнім використанням, контроль за проведенням заходів з питань підготовки та проведення виборів, визначення результатів виборів на відповідній території та прийняття рішень щодо реєстрації обраних депутатів місцевих рад і сільського, селищного, міського голів, а також опублікування щодо цього відомостей.

На територіальну виборчу комісію також покладаються обов'язки щодо організації проведення виборів депутатів місцевих рад у випадку дострокового припинення повноважень місцевої ради, а також призначення позачергових виборів місцевої ради та проведення виборів депутатів, повноваження яких було достроково припинено. Новий виборчий закон додатково визначив умови здійснення територіальною виборчою комісією функцій окружної виборчої комісії (ст. 16 Закону). Так, сільські та селищні виборчі комісії одночасно здійснюють повноваження окружних щодо виборів депутатів відповідних рад, сільських, селищних голів та депутатів районної ради. Районні виборчі комісії одночасно здійснюють повноваження окружних щодо виборів депутатів обласних рад. Міські виборчі комісії одночасно здійснюють повноваження окружних щодо виборів міських голів. Крім того, міські виборчі комісії міст районного значення одночасно здійснюють повноваження окружних щодо виборів депутатів міської ради, а також відповідної районної ради. Міські виборчі комісії міст обласного значення одночасно здійснюють повноваження окружних щодо виборів депутатів відповідної обласної ради.

Згідно зі ст. 17 Закону рада або її виконком утворюють окружні виборчі комісії не пізніше ніж за 65 днів до дня проведення виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та 4-8 членів комісії. Формування окружних виборчих комісій здійснюються двома шляхами: радою чи її виконкомом за поданням міського голови, голови районної в місті ради або посадовою особою, що виконує його функції. Відмінності між територіальною та окружною виборчими комісіями полягають ще й і в тому, що строк повноважень окружної комісії закінчується після прийняття територіальною виборчою комісією рішення щодо реєстрації депутата (депутатів) ради, обраного (обраних) у відповідному виборчому окрузі, а також рішення щодо реєстрації сільського, селищного, міського голів.

До повноважень окружних виборчих комісій законодавець відно-

сить такі основні повноваження: контроль за виконанням Закону на території округу, контроль за складанням списків виборців і надання їх дільничним виборчим комісіям для ознайомлення, реєстрація кандидатів у депутати на посаду сільського, селищного, міського голови по відповідному округу, їхніх довірених осіб, а також уповноважених осіб місцевих осередків, політичних партій (блоків), громадських організацій та видача їм посвідчень. Окружна виборча комісія також визначає результати виборів депутата по виборчому округу та сільського, селищного, міського голів, розглядає також питання щодо відміни рішень про реєстрацію кандидата, організує проведення повторного голосування та повторних виборів.

Ст. 20 Закону "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" визначає порядок утворення та повноваження дільничних виборчих комісій. Саме на членів цих комісій покладається велика відповідальність на виборах. З усіх посадових осіб, що відповідають за організацію проведення виборів, вони мають найбільш персоніфікований безпосередній контакт з виборцями. Дільничні виборчі комісії створюються сільськими, селищними, міськими, районними у містах радами не пізніше ніж за 45 днів до виборів у складі голови, заступника голови, секретаря і 5-11 членів комісії. Строк повноважень дільничної виборчої комісії закінчується після прийняття відповідною територіальною виборчою комісією рішення про обрання депутатів місцевих рад, а також сільського, селищного, міського голови і їх реєстрації. Відповідно до ст. 20 Закону дільнична виборча комісія має право:

перевіряти точність списку виборців на виборчій дільниці;

забезпечувати можливість ознайомлення виборців із списком виборців, приймати і розглядати заяву про помилки та неправильності у списку і вирішувати питання про внесення відповідних змін до нього;

завчасно сповіщати населення, вручати або надсилати виборцям іменні запрошення із зазначенням дати проведення виборів, адреси приміщення для голосування, часу початку і закінчення голосування;

створювати умови для ознайомлення виборців із списками і відомостями про всіх кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови;

забезпечувати підготовку приміщення для голосування та виготовлення виборчих скринь;

організовувати голосування на виборчій дільниці;

проводити підрахунки голосів, поданих на виборчій дільниці;

розглядати заяви і скарги з питань підготовки виборів та організації голосування на виборчій дільниці і приймати по них рішення;

вносити за рішенням відповідної окружної (територіальної) виборчої комісії зміни до виборчого бюлетеня у випадках, передбачених законом.

Саме на дільничні виборчі комісії законодавець покладає уточнення списків виборців, які складаються виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах рад (де вони утворені), а у містах Києві та Севастополі — місцевими державними адміністраціями. До списків включаються всі громадяни, яким виповнилося 18 років і які мають право голосу, а також на час складення списків постійно проживають на території виборчої дільниці. Список підписують голова відповідного виконавчого органу, відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті ради, командири військових частин, керівники установ, капітани суден, голови Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій, які несуть відповідальність за його точність. Потім усі підготовлені списки надсилаються до відповідної дільничної виборчої комісії не пізніше ніж за 45 днів до виборів. Отримані списки підписують голова та секретар дільничної комісії, і не пізніше ніж за 15 днів до виборів їх вивішують для загального ознайомлення виборців. Це дає можливість громадянам переглянути списки та перевірити правильність відомостей.

Дільничні комісії зобов'язані на основі відповідних документів вносити зміни до списку виборців шляхом включення комісією виборців, що прибули на територію виборчої дільниці вже після уточнення списків. Виключення виборців, що залишили територію виборчої дільниці після оприлюднення списків, проводить голова дільничної виборчої комісії.

Новий виборчий Закон більш чітко регламентує можливість кожного виборця оскаржити неточності в списках виборців за умов, якщо хтось із виборців не включений до списку, або якщо вирішується питання виключення із списку, або якщо в ньому є помилки (ст. 26 Закону). За такої ситуації заяву громадянина щодо помилковості в списку виборців розглядає дільнична виборча комісія протягом двох днів, а в разі, коли її було подано напередодні виборів, — негайно. Комісія терміново повинна зробити виправлення в списку виборців або в письмовій формі викласти підстави відмови щодо скарги. Громадянам законодавець надає право оскаржувати рішення дільничної комісії до суду. Такі скарги мають розглядатися на відкритому засіданні суду протягом трьох днів з моменту їх надходження, а якщо вони подані за три дні до дня виборів, — негайно. Рішення суду є остаточним і підлягає виконан-

ню в день прийняття рішення (ст. 238, 241 ЦПК України). Така правова регламентація забезпечує права кожного громадянина України брати участь у голосуванні.

Голосування є важливою стадією виборчого процесу. Відповідно до Закону України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" воно проводиться в день виборів або в день повторного голосування з 7.00 до 22.00.

Нове виборче законодавство детально регламентує питання, які стосуються виборчого бюлетеня. Законодавець зазначає, що у виборчому бюлетені повинні зазначатися такі відомості:

в одномандатному виборчому окрузі — назва ради, в якій проводяться вибори депутатів, номер виборчого округу, щодо виборів сільського, селищного, міського голови відповідно — назва села, селища, міста, де обирається голова;

у багатомандатному виборчому окрузі — назва ради, в якій проводяться вибори депутатів, номер виборчого округу, число мандатів в цьому окрузі.

Тільки починаючи з 1998 р. виборче законодавство, на відміну від попереднього [5], поставило вимоги і до виборчого бюлетеня для голосування — як в одномандатному, так і в багатомандатному виборчому окрузі — включати такі дані щодо всіх зареєстрованих кандидатів: прізвище, ім'я, по батькові, рік народження, партійність, посада, місце роботи.

Виборчі бюлетені виготовляються за зразками, встановленими Центрвиборчкомом. Обов'язковою умовою є те, що бюлетені по виборах депутатів різних рівнів рад сільських, селищних, міських голів повинні відрізнятися за кольором паперу або кольором фарби, якою надруковано бюлетень. Територіальним виборчим комісіям, за необхідності, законодавець дозволяє змінити розмір виборчого бюлетеня для виборів депутатів і голів відповідних рад залежно від числа зареєстрованих кандидатів або, не змінюючи розміру, продовжити друкувати їх прізвища на зворотному боці бюлетеня з відміткою в кінці першої сторінки: "продовження списку на зворотному боці". В цьому випадку на зворотній стороні бюлетеня має бути напис: "продовження списку, початок — на зворотному боці". Таким чином, в цих положеннях нового Закону враховано попередній досвід виборчих кампаній і, перш за все, процедури голосування. Законодавець також передбачив ситуацію, коли кандидат вибуває з балатування вже після того, як виборчі бюлетені надруковано. За такої ситуації окружна (територіальна) виборча комісія приймає рішення щодо передрукування. Беручи до ува-

ги те, що виборчий бюлетень є документом суворої звітності, законодавець покладає на голову, заступника голови, секретаря та членів виборчих комісій відповідальність за їхнє збереження та використання. Перед голосуванням з метою захисту бюлетенів від можливої фальсифікації на кожному з них ставлять свої підписи голова та секретар виборчої комісії.

На відміну від попереднього виборчого законодавства, за ним виборець голосував шляхом викреслювання відповідного кандидата, нове виборче законодавство передбачає таку модель голосування: у виборчому бюлетені справа проти прізвища кожного кандидата розміщується порожній квадрат. Після всіх прізвищ є запис: "не підтримує жодного з кандидатів". Праворуч від цього запису також розміщується порожній квадрат.

Неабияке значення законодавець приділяє підготовці приміщення для голосування. Законодавець зобов'язує членів дільничної виборчої комісії забезпечити ефективне проходження виборців через усі необхідні стадії процесу голосування, чому сприяє належне упорядкування місця для голосування. З цією метою необхідно встановити кабіни для голосування так, щоб було забезпечено таємність голосування виборців. За умов, коли має місце дуже великий список виборців, виборчі дільниці зобов'язані забезпечити необхідну кількість столів, на яких будуть розташовані таблички, які допоможуть виборцям визначитися, до якого столу підходити, щоб отримати бюлетень. Члени виборчої комісії зобов'язуються облаштувати місця для розташування уповноважених та довірених осіб, а також офіційних спостерігачів таким чином, щоб їм було видно всі перебування виборців на дільниці. Самі скриньки для голосування повинні бути встановлені таким чином, щоб той, хто голосує всіх при підході до скриньок обов'язково проходив через кабіни або кімнату для таємного голосування. Вхід до кабін або кімнат для голосування і вихід з них, а також шлях від них до виборчих скриньок і самі скриньки повинні знаходитися у полі зору членів дільничної виборчої комісії. За забезпечення таємності волевиявлення виборців, облаштування приміщень і підтримку в них порядку несе відповідальність дільнична виборча комісія. Вона також відповідає за забезпечення умов правильного вибору голосування, надаючи можливість розташувати офіційну інформацію щодо всіх кандидатів, а також текст Закону "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів".

Досить важливою та відповідальною стадією виборчого процесу є визначення результатів виборів. Нове законодавство про місцеві вибо-

ри більш чітко регламентує цю стадію, більш детально закріплює порядок підрахунку голосів на виборчій дільниці, визначення результатів виборів по виборчому округу, більш чітко регламентує підстави для визнання місцевих виборів недійсними та проведення повторного голосування, порядок визначення результатів виборів територіальною виборчою комісією. Цей етап виборчого процесу характеризується виникненням досить широкого комплексу державно-правових відносин з великою кількістю учасників цих правовідносин.

Підрахунок голосів на виборчій дільниці здійснюється дільничною виборчою комісією по кожному одномандатному, багатомандатному виборчим округам по кожному кандидату. В Законі чітко розписана процедура підрахунку голосів дільничною виборчою комісією: а) після закінчення голосування погашає та підраховує невикористані виборчі бюлетені, упаковує їх в окремі пакети по кожному округу, окремій раді; б) за списком виборців визначає загальну кількість виборців на дільниці, кількість виборців по кожному виборчому округу, а також загальну та по кожному виборчому округу кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені; в) голова дільничної виборчої комісії у присутності її членів та інших осіб, які відповідно до Закону можуть бути присутні на засіданні комісії, перевіряє цілісність відбитка печатки або пломби на виборчих скриньках, особисто розкриває їх; г) дільнична виборча комісія окремо підраховує в межах даної виборчої дільниці по кожному виборчому округу загальну кількість виборчих бюлетенів, що були в скринці, та число бюлетенів, визнаних недійсними.

До бюлетенів, що визнаються недійсними, належать:

невстановленого зразка;

на котрих відсутні підписи голови та секретаря дільничної виборчої комісії;

в котрих особа, яка голосувала, не зробила жодної помітки.

При голосуванні по одномандатних виборчих округах недійсними також визнаються бюлетені, в котрих зроблена відмітка в квадратах навпроти прізвищ більш як одного кандидата. При голосуванні по одномандатних і багатомандатних виборчих округах недійсними вважаються також бюлетені, в котрих зроблено відмітки і в квадратах навпроти прізвищ кандидатів, і навпроти напису: "не підтримую жодного з кандидатів". Визначене число недійсних бюлетенів заноситься до протоколу. Недійсні бюлетені упаковуються окремо по кожному виборчому округу із зазначенням на пакеті номера виборчої дільниці, виборчого округу, назви ради, в якій проводилися вибори. Запакований пакет підписують голова та секретар дільничної виборчої комісії. Комісія підрахо-

вує число голосів, котрі подані за кожного кандидата, а також число голосів виборців, котрі не підтримали жодного з кандидатів та жодного виборчого списку. Після цього виборчі бюлетені упаковують, зазначаючи на пакеті номер виборчої дільниці, виборчого округу, назву ради, в котрій проводяться вибори. Цей пакет обов'язково підписують голова та секретар дільничної виборчої комісії.

Не менш важливим етапом всієї виборчої кампанії є визначення результатів виборів по виборчому округу. Окружна (територіальна) виборча комісія на основі протоколів дільничних виборчих комісій за результатами голосування визначає: а) загальну чисельність виборців по виборчому округу; б) кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені; в) кількість виборців, які брали участь у голосуванні; г) кількість виборчих бюлетенів, визнаних недійсними; д) кількість голосів, поданих за кожного кандидата в депутати та на посаду сільського, селищного, міського голови; є) кількість голосів виборців, які не підтримали жодного з кандидатів.

Обраним по одномандатному виборчому округу вважається той кандидат в депутати та на посаду сільського, селищного, міського голови, який отримав на виборах найбільшу, відносно інших кандидатів, кількість голосів виборців, що брали участь у голосуванні. Якщо по одномандатному виборчому округу балотувався всього один кандидат, то він вважається обраним за умови, що за нього проголосувала більшість виборців, які взяли участь у голосуванні. Якщо більшість виборців проголосує проти, кандидат вважається необраним. Обраними по багатомандатному виборчому округу вважаються кандидати, які на виборах отримали більшу, порівняно з іншими кандидатами, кількість голосів виборців, що взяли участь у голосуванні. При цьому загальна чисельність обраних кандидатів не повинна перевищувати чисельність установлених депутатських мандатів по одному виборчому округу. У випадку, коли по одномандатному або багатомандатному виборчих округах два кандидати або більше набрали найбільшу і в той же час однакову кількість голосів виборців, окружна (територіальна) виборча комісія приймає рішення щодо повторного голосування по цих кандидатах, яке проводиться не пізніш як у двотижневий термін з дня виборів.

Результати голосування та виборів по виборчому округу визначаються на засіданні окружної (виборчої) комісії і вносяться до протоколу, який складається в трьох примірниках по формі, визначеній Центрвиборчкомом [6]. Протокол підписує голова, заступник голови, секретар і члени окружної (територіальної) виборчої комісії. При цьому перший

примірник протоколу разом з пакетами виборчих бюлетенів повинен бути негайно переданий до територіальної виборчої комісії, другий — одразу має бути вивішений у приміщенні окружної (територіальної) виборчої комісії для загального ознайомлення, третій — зберігається в справах цієї комісії.

Нове законодавство про місцеві вибори більш детально регламентує ті випадки, коли окружна (територіальна) виборча комісія може визнати вибори недійсними по виборчому округу або по окремих виборчих дільницях, якщо було допущено порушення закону в ході проведення виборів або при підрахунку голосів, що вплинуло на результати виборів. За таких обставин територіальна виборча комісія за поданням окружної виборчої комісії призначає повторне голосування на тих виборчих дільницях, де вибори були визнані не дійсними. Законодавець передбачає, що і в цьому випадку повторне голосування проводиться не пізніше ніж у двотижневий термін з дня виборів.

Варто звернути увагу на те, що зміст п. 1 ст. 47 Закону України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" не містить жодних об'єктивних критеріїв щодо визначення порушень закону, які вплинули на результати виборів. Подібна нечіткість цього законодавчого положення залишає можливості для спотворення дійсного волевиявлення громадян. Для визнання виборів недійсними могли б бути причинами, наприклад, наступні підстави:

виявлена фактична невідповідність обраного в одномандатному окрузі кандидата вимогам щодо особи кандидата, передбаченим Законом;

виявлене порушення обумовленого Законом порядку фінансування виборчої кампанії кандидата, який став переможцем, якщо не доведено, що це було умисною провокацією з боку суперників даного кандидата;

виявлений факт здійснення процесу голосування не у визначений Законом час і не у визначеному Законом місці (за винятком випадків, спеціально передбачених цим Законом), якщо кількість залучених при цьому голосів не менша за різницю між сумарною кількістю голосів, отриманих переможцем, та сумарною кількістю голосів, отриманих його найближчим суперником;

виявлений факт примусового отримання (залучення) на користь кандидата (як за його участю, так і без неї) такої додаткової кількості голосів, яка забезпечила йому можливість посісти перше місце за результатами голосування по округу;

виявлений факт підлогу шляхом злочинного проставлення в частині бюлетенів, фактично поданих за кандидата, який, можливо, насправді

переміг, зайвої позначки, якою перетворено ці бюлетені на недійсні, в разі якщо результати проведеної експертизи бюлетенів не забезпечують можливості відновити достовірно результати по виборчому округу такою мірою, яка б дозволила однозначно визначити справжнього переможця [7].

Якщо аналізувати вимоги нового Закону стосовно регламентації ним порядку визначення результатів місцевих виборів, то необхідно зазначити, що окружним виборчим комісіям надано право приймати рішення щодо результатів голосування та підсумків виборів депутатів відповідної ради та сільських, селищних, міських голів на основі протоколів окружних виборчих комісій про результати голосування та виборів відповідних місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, а також приймати рішення щодо їх реєстрації. При цьому має бути забезпечений принцип гласності. Повідомлення про результати голосування та підсумки виборів, список обраних депутатів мають бути підготовлені в алфавітному порядку із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові, партійності, посади, місця роботи та проживання кожного депутата, виборчого округу, по якому його обрано. Така сама інформація подається стосовно обраного сільського, селищного, міського голови. Всі ці відомості повинні бути опубліковані в пресі або доведені до відома населення відповідної території іншим способом не пізніше ніж на 10-й день після проведення виборів.

Законодавець надає право кандидатові або його довіреним особам протягом трьох днів після оприлюднення територіальною комісією її рішення щодо результатів голосування та підсумків виборів оскаржувати це рішення в суді. Суд зобов'язаний розглянути таку скаргу в п'ятиденний термін з моменту її надходження. Рішення суду є остаточним і обов'язковим для виконання територіальною виборчою комісією. Воно повинно бути виконане протягом двох тижнів. Той факт, що Закон від 4 січня 1998 р. надає право судам визнавати недійсними рішення відповідної територіальної комісії щодо реєстрації обраного депутата та сільського, селищного, міського голови, говорить про те, що суди стають більш активними учасниками виборчого процесу.

Про це свідчить й судова практика. Так, протягом року після проведення виборів до місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у березні 1998 р. до судів загальної юрисдикції надійшло 1847 скарг, які стосувалися цих виборів. З них на рішення, дії або бездіяльність територіальних, окружних і дільничних виборчих комісій було подано 1531 скаргу, з котрих:

скарг на рішення виборчих комісій щодо відмови в реєстрації кан-

дидатом в депутати місцевої ради або на посаду сільського, селищного, міського голови — 481;

скарг на рішення виборчих комісій щодо реєстрації кандидата в депутати місцевої ради або на посаду сільського, селищного чи міського голови — 241;

скарг із питань проведення передвиборчої агітації — 106;

заяв виборчих комісій щодо скасування рішень стосовно реєстрації кандидата в депутати місцевої ради або на посаду сільського, селищного чи міського голови — 41;

скарг на рішення комісій щодо результатів виборів депутатів місцевих рад або сільських, селищних чи міських голів та заяв щодо визнання таких виборів недійсними — 662 [8].

Аналіз статистичних даних і вивчення судових справ, пов'язаних із виборами депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів, свідчить, що в більшості випадків у суді оскаржувалися рішення виборчих комісій щодо реєстрації кандидатів, визначення результатів виборів або визнання виборів недійсними. І мало надійшло скарг щодо інших порушень, хоча в Законі досить широко регламентуються питання відповідальності за порушення виборчого Закону, де передбачається конституційно-правова відповідальність і відповідальність адміністративного та кримінально-правового характеру.

Так, відповідно до Закону від 14 січня 1998 р. особи, які перешкоджають шляхом насильства, обману, погроз, підкупу або в інший спосіб вільному здійсненню громадянином України права обирати та бути обраним, які вели передвиборну агітацію, публічно закликали або агітували за байкотування виборів, а також голова, заступник голови, секретар і члени виборчих комісій, посадові чи службові особи державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, які вчинили підлог виборчих документів, свідомо неправильно здійснили підрахунок голосів виборців, порушили таємницю голосування, допустили інше порушення виборчого закону, несуть відповідальність, передбачену Законом, тобто адміністративну або кримінальну. Зрозуміло, що такі види відповідальності вступають у дію у зв'язку з порушенням норм конституційного права України. Законом також передбачена ситуація, коли можуть поєднуватися декілька видів відповідальності: а) конституційно-правова та адміністративна; б) конституційно-правова та кримінальна [9]. Так, п. 3 ст. 58 Закону зазначає, що за перешкоджання діяльності інших кандидатів або їхніх довірених осіб, вчинене кандидатом або його довіреною особою шляхом насильства, обману, погроз, підкупу або розповсюдження неправдивої інформації про

них, крім скасування рішень у випадках, передбачених частиною 1 цієї статті, може наставати кримінальна або адміністративна відповідальність. У п. 4 ст. 58 виборчого Закону закріплюється відповідальність матеріального характеру: суми коштів на рахунках власних виборчих фондів, що перевищують встановлені цим Законом норми, перераховуються у безспірному порядку до відповідних місцевих бюджетів.

Як бачимо, нове виборче законодавство використовує широкий спектр видів юридичної відповідальності при порушенні виборчих прав громадян та інших суб'єктів виборчого права. Однак практика розгляду судами справ з цих питань дає підстави для висновку про необхідність внесення змін і уточнень до чинного законодавства, оскільки Законом повноваження судів при розгляді справ зазначеної категорії визначені не конкретно (в них відсутні норми, які передбачали б підсудність, перелік осіб, які мають правє звертатися до суду із скаргами, строки і порядок розгляду справ). Через це судами України допускалися помилки процесуального характеру. Тому конче необхідна для ефективної реалізації вимог виборчого закону наявність детального механізму розгляду судових справ.

Заслуговує на увагу та обставина, що виборчим законодавством не чітко визначено повноваження суду при розгляді скарг на рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій усіх рівнів, оскільки їх можна оскаржувати як до суду, так і до виборчої комісії вищого рівня. На практиці така ситуація призводить до тривалого розгляду одного і того ж питання. Крім того законом встановлені нереальні, з точки зору практичного розгляду справ, строки їх розгляду, оскільки згідно зі ст. 91 ЦПК України виклик до суду повинен бути завчасно вручений особі, яка викликається, але не пізніше ніж за 5 днів до судового засідання. Водночас Законом передбачено строки розгляду справ у межах трьох днів, "негайно", що позбавляє суд можливості виконати передбачений Законом обов'язок повідомити зацікавлений осіб, права яких зачіпаються відповідними скаргами, про наявність скарги та можливість вручення її копії. Сама ж зацікавлена особа за такої ситуації позбавляється права дати пояснення в суді з приводу обгрунтованості цієї скарги.

1. Конституційне право України: Підручник / За ред проф. В.Ф. Погорілка. — К., 2000. — С. 296.

2. Конституція України — Основний Закон суспільства, держави, людини. — К., 1998. — С. 197.

3. *Оніщук М., Кампо В.* Правові засади місцевого самоврядування в Україні. — К., 1998. — С. 28.

4. Закон України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів". — Київ. 14.01.1998 р. № 14/98-ВР.

5. Закон України "Про вибори депутатів і голів сільських, районних, міських, районних у містах, обласних рад" // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 22. — Ст. 144.

6. Закон України "Про Центральну виборчу комісію" // Місцеві вибори: Зб. законодавчих актів. — К., 1998. — С. 75.

7. *Пархоменко В.* Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років — К., 1999. — С. 87-88.

8. *Шевчук П.І.* Реалізація виборчих прав громадян України і судова практика. // Вісник Верховного Суду України. — 1999. — № 1 (11). — С. 38-39.

9. *Тодика Ю.М., Яворський В.Д.* Вибори органів місцевого самоврядування: конституційно-правовий аспект. — Харків, 1998.

*Розділ 4*

•

# КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ

## 4.1. Теоретичні основи референдуму

Створення самостійних незалежних держав на території колишнього Радянського Союзу протягом останнього десятиліття XX ст. супроводжувалося інтенсивною увагою юридичної, філософської, політологічної думки до питань, багато з яких радянські вчені раніше взагалі заперечували або досліджували явно недостатньо.

І як результат — виникнення прогалин у осмисленні деяких фундаментальних проблем в умовах реалій та потреб, що докорінно змінилися.

Варто відзначити, що, наприклад, розподілу влад сучасна юридична наука приділяє незрівняно більше уваги, ніж такій масштабній проблемі, якою є народовладдя. Йдеться, зокрема, про форми його реалізації.

Введення в практику державотворення нових форм безпосередньої демократії є позитивною рисою новітнього часу, як, до речі, й виникнення та початок формування в Україні практики організації і проведення всеукраїнського референдуму, що характерно також для інших суверенних держав, котрі утворилися на теренах колишнього Радянського Союзу.

Проте референдна практика, яка формується, гостро виявила недостатність теоретичної бази в сфері, що нас цікавить, а це негативно впливає на реалізацію інститутів референдуму.

Одна з причин становища, яке склалося, полягає в тому, що в колишньому Радянському Союзі, а також його суб'єктах — колишніх радянських республіках — референдуми не проводилися. Вперше вони були введені лише напередодні розвалу колишнього Радянського Союзу. Відсутність практики органічно впливала на обсяги та рівень наукової розробки референдної проблематики. Впродовж декількох десятиліть єдиною фундаментальною працею з цих питань була монографія

В.Ф. Котока "Референдум в системе социалистической демократии" (М., 1964 р.).

Слабкість і недостатність теорії референдуму не могли не позначитися на розробці конституційних моделей даного інституту, а також законодавчому регулюванні відповідних відносин.

Вдосконалення та розвиток всеукраїнського референдуму, який посідає одне з центральних місць в системі безпосередньої демократії, нагально вимагають продовження та поглиблення наукових досліджень згаданого інституту. Найважливішим завданням сьогодні є розробка фундаментальних теоретичних основ референдуму. З огляду на це необхідно осмислити інститути референдуму в органічному поєднанні з такою фундаментальною проблемою, якою є суверенітет народу. Не маючи цілісної концепції суверенітету народу, теоретично й практично неможливо належним чином вирішувати одне з ключових стратегічних завдань сучасної України — вдосконалювати, укріплювати та розвивати безпосереднє народовладдя.

Зроблений висновок обгрунтований тим, що суверенітет є фундаментальною теоретичною базою референдуму. Водночас референдум — це один із найважливіших способів реалізації народом його суверенітету.

Теоретичною та методологічною передумовою дослідження проблем, які нас цікавлять, є визначення поняття народного суверенітету.

Необхідно підкреслити, що на сьогодні в світовій теорії суверенітету не існує однозначного тлумачення зазначеного поняття. Констатуючи дану обставину, американський політолог В.Остром стверджує: "Оскільки політичний феномен — це взаємовідносини, які виражені словами, то цілком можна чекати розмивання цих взаємовідносин в процесі розмивання змісту слів" [1]. Зазначаючи, що тлумачення терміна "суверенітет" є дуже плутаним та приєднуючи до нього низку інших термінів, вчений переконує, що без "достатньої єдності в розумінні змісту цих слів даремно навіть говорити про політичну науку або думати, що люди здатні самі правити собою шляхом політичних структур і процесів, які народжені ними самими. Замість цього виникає неймовірна плутанина, яка дозволяє домінувати історичним випадковостям" [2]. Теорія суверенітету народу є органічною частиною загальної теорії суверенітету. Як в загально-теоретичному, так і в конституційно-правовому аспектах її досліджували відомі представники юридичної науки царської Росії [3].

Над цією проблематикою працювали також радянські вчені, було опубліковано ряд монографій [4].

Осмислення поняття та змісту суверенітету народу неможливе без усвідомлення поняття суверенітету держави, котре виникло раніше, ніж поняття суверенітету народу.

Суверен в перекладі з французької (souverain) означає носій верховної влади.

Наука пов'язує історичний розвиток поняття державного суверенітету з іменем Аристотеля (IV в. до н. е.), його поняттям автаркії. За Аристотелем, автаркія — це є головна риса держави. Суть її в тому, що держава не має над собою жодної влади та самостійно реалізує всі свої повноваження.

Відомий дослідник державності Г. Еллінек вважав, що автаркія, тобто самодостатність, — суто внутрішнє поняття. На існування полісу не впливали зовнішні утворення, а отже, і норми, які визначають взаємовідносини між ними [5].

В XVI ст. поняття державного суверенітету сформулював француз Ж. Боден у відомій праці "Шість книг про республіку". Держава в ній — це суб'єкт, що володіє суверенітетом, тобто "абсолютною владою, яка не зв'язана жодними законами, над підлеглими". Наведене поняття виправдовує конституційну монархію. Влада персоніфікувалася в особі монарха. Багаточисельність влад заперечувалася. Важливо підкреслити, що наведене положення Ж. Бодена не слід трактувати як незв'язаність держави будь-якими правилами, йдеться лише про незв'язаність держави другою владою, можливість сваволі держави не допускалася.

Радянська юридична наука про суверенітет держави трактувала поняття суверенітету Союзу РСР як властивість самостійно та незалежно від влади інших держав здійснювати свої функції всередині країни та за її межами. Головною була доктрина верховенства держави, котра не зв'язувала державу правами громадян, відстоювала примат інтересів держави над інтересами людини.

Сучасна юридична наука переглядає цілу низку концептуальних положень теорії суверенітету [6]. У зв'язку з цим великого значення набувають праці дореволюційних теоретиків державності царської Росії. Сьогодні необхідно звернути особливу увагу на те, що відомі вчені XIX ст. проводили ідею, котра заперечувала безмежність суверенітету. "В самому понятті суверенітету лежить уже момент його обмеженості" [7], — писав Л.А. Кистяківський.

Суть доктринальних змін новітньої теорії суверенітету визначає загальновизнана ідея про те, що суверенітет держави у сфері прав людини обмежений. Суверенітет держави в сучасній теорії визначається як

"властивість і здатність держави самостійно, без втручання ззовні визначати свою внутрішню та зовнішню політику за умови додержання прав людини та громадянина, захисту прав національних меншин, додержання норм міжнародного права" [8].

Невід'ємним елементом суверенітету держави є визнання примату інтересів особи, людини та громадянина над інтересами держави. Сучасна політична думка виходить з того, за твердженням Б.С. Крилова, що держава може вважатися суверенною лише тоді, коли вона реалізує волю народу та коли її система управління демократична [9].

Поняття суверенітету народу з'явилося в XVII ст. Основоположником теорії народного суверенітету є Т. Гоббс. В роботі "Левіафан" він доводить, що держава — це те, що створено людиною і поставлено на службу своїм цілям. Як природа — це творіння Бога, так і держава, або в більш широкому сенсі, моделі порядку в людських суспільствах — це творіння людини.

Теорія суверенітету Гоббса містить положення, суть якого полягає в тому, що командна влада, достатня для підтримання порядку та забезпечення безпеки в державі, може бути споруджена лише одним шляхом, хоча форми правління можуть бути різні — монархія, аристократія та демократія. Але й за демократичної форми це повинна бути унітарна держава, де лише асамблея всіх громадян здійснює прерогативи правління. Громадяни є й правителями, й об'єктом правління, але єдність влади зберігається з огляду на здійснення цієї влади лише асамблеєю, в якій обов'язкові рішення приймаються більшістю голосів [10].

Отже, демократія, за Гоббсом, — суть сумісне правління всіх громадян шляхом асамблей (зборів). Суверенітет народу служить підставою для правомірності існування в державі влади як інституту, похідного від народу. Праці Гоббса обгрунтовували нове положення порівняно з попередніми доктринами, а саме — похідність державної влади від народного суверенітету. Тим самим викладений висновок заперечував необмеженість державної влади.

Ідеї верховенства народу були накреслені на прапорі англійської революції (XVII ст.), втілюючись у формулі: "Будь-яка влада за природою і суттю своєю не має іншого джерела, крім народу".

Велика роль в опрацюванні теорії суверенітету народу належить французькому філософові Жан-Жаку Руссо. Це вже XVIII ст., епоха французької революції. На думку Руссо, суспільний договір повинен вирішити наступне завдання: "Знайти таку форму асоціації, яка захищає та охороняє своєю загальною силою особу та майно кожного з членів асоціації і завдяки якій кожний, з'єднавшись з усіма, підко-

ряється, проте, тільки самому собі і залишається так само вільним, як і раніше" [11].

Концепція Руссо полягає в тому, що істинним суверенітетом, носієм влади є народ. Тільки управління суспільними справами, яке підкоряється законам, що прийняті народом і реалізуються відповідно до його волі, є законним та справедливим. "Народ, котрий підкоряється законам, повинен бути їх творцем" [12]. Якщо ж закон не затверджений безпосередньо народом, це взагалі не закон [13], — доводив відомий француз.

Після перемоги буржуазних революцій вчення Руссо, яке їх теоретично підготувало, увійшло в протиріччя з інтересами буржуазії, що прийшла до влади. Її ідеологи не сприйняли принцип заперечення народного представництва, який сповідував французький мислитель. На думку буржуазних теоретиків, виразником суверенітету народу є парламент, оскільки він має представницький характер. Залишаючи осторонь різні модифікації теорії, яку ми розглядаємо, зазначимо, що вона була далеко не єдиною.

Абсолютно протилежні погляди щодо народного суверенітету належали Гегелю (XIX ст.). Вони сфокусовані в положеннях, що відкидають суверенітет народу. Автор "Філософії права" логічним шляхом дійшов висновку, що народний суверенітет представляє в своїй особі лише монарх.

А що ж відбувалося в дореволюційній Росії? Проблеми суверенітету досліджували видатні вчені. Особливого значення набуло державотворення. Воно сповідувало соціально-психологічну теорію влади. Так, М.М. Коркунов стверджував, що державна влада — це не чиясь воля, а сила, яка випливає із усвідомлення громадянами їхньої залежності від держави [14].

Важливо зазначити, що поряд з подібними, абсолютно неприйнятними трактуваннями, котрі заперечують активне, дійове начало громадянина, дореволюційна правова школа пропонувала й прогресивні демократичні концепції. Заслуговує на увагу, зокрема, тенденція підміни суверенітету народу парламентом.

Самодержавство народу, проголошене під час революцій, які здійснювала буржуазія за допомогою народу, згодом ворожі народовладдю представники буржуазії ототожнювали з самодержавством парламенту, — писав російський вчений К. Тахтьоров на початку XX ст. [15].

Як бачимо, в теорії російського вченого, так само, як і в ідеології постреволюційної буржуазії, народ і парламент співіснують поруч. Проте висновок К. Тахтьоров робить зовсім інший. З одного боку, він

констатує підміну суверенітету народу парламентом, з іншого — заперечує правомірність такої підміни.

Відтоді як з'явилася тенденція підміни суверенітету народу самодержавством парламенту, минуло майже сто років. Але вона не відійшла в минуле. З метою викривлення суверенітету народу тепер використовуються не тільки найвищі представницькі органи. Елементи подібного спрямування втілюються також шляхом застосування інститутів референдуму.

В узагальненому вигляді теорія суверенітету в XIX ст. розуміла поняття суверенітету головним чином як суверенітет держави. Як стверджує Б.С. Крилов [16], не зважаючи на те, що ще Т. Гоббс висловив думку щодо похідності державної влади від народу, це суттєво не вплинуло на поняття суверенітету, який й надалі вважався властивістю тільки держави. Визнання значення народу як необхідного елементу для існування держави було спрямовано лише на обгрунтування значення суверенітету як властивості держави.

Становлення поняття суверенітету народу — це досягнення науки XX ст., найбільш суттєвий вклад у розвиток теорії суверенітету.

Концепція примату суверенітету держави, котра була поширена, в радянській літературі, як зазначалося вище, не могла не вплинути на масштаби та якість теорії суверенітету народу. Зовні це виявлялося в тому, що на монографічному рівні проблематика, яка нас цікавить, досліджувалася значно вужче, ніж суверенітет держави. Із праць, присвячених теорії суверенітету народу, протягом декількох десятиліть чи не єдиною була монографія А.О. Безуглова "Суверенитет советского народа" (М., 1975). Тією чи іншою мірою відповідні питання були висвітлені в працях з проблем народовладдя. Йдеться, зокрема, про монографію Л.А. Григоряна "Народовластие в СССР" (М., 1972). Досить обмежено деякі аспекти розглядуваної проблематики представлені в підручниках з державного (конституційного) права для юридичних вузів та факультетів.

Еволюції теорії суверенітету народу багато в чому притаманні такі самі властивості, що й еволюції теорії суверенітету держави. Як і для останньої, для теорії суверенітету народу характерні викривлення різних модифікацій. Суверенітет народу ототожнювався з суверенітетом державних органів. Відомий дослідник В.Ф. Коток, який вперше в радянській монографічній літературі здійснив фундаментальну розробку інституту референдуму, писав: "Народний суверенітет, тобто повновладдя та верховенство радянського народу, може здійснюватися не тільки шляхом референдуму, а, головним чином, через представницькі

органи. Повнота влади цих органів означає повновладдя самого народу" [17].

Характерним для доктрини суверенітету народу було те, що він не тільки не був домінантою, але й розчинявся, якщо не поглинався суверенітетом держави, більше того, — суверенітетом державних органів. На думку відомого вченого А.І. Лепьошкіна, "суверенітет народу, що втілений в діяльності органів державної влади та опирається на механізм держави в цілому, набуває форми державного суверенітету або суверенітету державної влади" [18]. І далі щодо властивостей державної влади науковець стверджує: "Суверенітет Радянської держави становить державно-правову форму здійснення суверенітету народу, завдяки чому державна влада наділяється такими якісними властивостями, як верховенство, самостійність і незалежність всередині країни та у взаємовідносинах з владою інших держав" [19].

Наведене уявлення про суверенітет не передбачало врахування прав та інтересів усіх учасників відповідних відносин. Подібні уявлення були традиційно притаманні, головним чином, державним діячам всіх країн світу приблизно до середини XX ст. Вони абстрагувалися від того, що суверенітет — властивість держави, а не державних органів.

Наприкінці XX ст. велику плутанину щодо використання та розуміння слова "суверенітет" на території колишнього Радянського Союзу вніс "парад суверенітетів". Крім об'єктивних причин, існували також суб'єктивні. Деякі амбіційні керівники оперують поняттям "суверенітет" для захисту своїх привілеїв, зовсім не піклуючись про необхідність додержання суверенних прав інших осіб або інших суб'єктів відповідних відносин.

Кардинальні зміни, притаманні сучасній епосі, диктують гостру необхідність глибокого та всебічного переосмислення досліджуваних питань [20].

Виключно важливим є вирішення проблеми співвідношення суверенітету народу та суверенітету держави з державною владою та органами, що її уособлюють.

Основна ідея полягає в тому, що первинним є суверенітет народу. Суверенітет держави — похідний від суверенітету народу. Державна влада та органи, що її уособлюють, суверенітетом не володіють. Суверенітет — властивість держави. Державні органи мають лише владні повноваження.

Домінантою, безперечно, є суверенітет народу. Залежно від реалізації волі народу визначається суверенітет держави. "Держава може вважатися суверенною лише тоді, коли вона реалізує волю народу та

коли її система управління демократична... Адже якщо держава не спирається на демократично організоване суспільство, вона не може бути визнана суверенною в тому розумінні, що вона не є носієм суверенітету народу, який виражається в праві народу самостійно визначати своє майбутнє, свою долю" [21], — пише Б.С. Крилов.

Надзвичайно складним, важливим і делікатним є питання суверенітету народу в аспекті права на самовизначення, аж до відділення, виходу з держави. Досліджуючи цю проблему в нинішніх умовах, новітня юридична теорія проводить концептуальну ідею, суть якої полягає в тому, що жодна складова держави не може реалізувати право виходу, не порушивши права та інтереси іншого народу. Право на самовизначення наукова думка розглядає в тісному зв'язку з сецесією — виходом зі складу держави якоїсь її частини. При цьому чітко, суворо і недвозначно формулюється висновок щодо необхідності укладення договору між усіма зацікавленими сторонами, тобто отримання добровільної згоди відповідно до норм міжнародного права. Міжнародне та національне конституційне право практично будь-якої із сучасних держав відноситься до сецесії в односторонньому порядку різко заперечливо [22].

Визначаючи народний суверенітет в узагальненому вигляді, А.О.Безуглов пише, що він означає належність публічної влади народові [23].

Розкриваючи зміст поняття народного суверенітету, слід підкреслити, що головне в ньому — похідність влади від народу, належність влади народові та здійснення влади народом. Наведена триєдність пов'язана з поширеним ототожненням суверенітету народу з "повновладдям народу", "народовладдям", "народоправством" тощо.

Поняття суверенітету народу також обов'язково містить положення стосовно того, що влада, яка належить народові, — суть суверенна влада, тобто вона втілює верховенство, повноту та єдність.

Верховенство влади — це є визначальна властивість суверенної влади народу порівняно з іншими владами будь-яких суб'єктів (державних та недержавних), яка є похідною від влади народу та їй підвладна. "Трудящі не знають над собою іншої влади, крім влади їх власного об'єднання", — стверджував В.І. Ленін [24].

Повнота влади виражається в належності народові всієї як державної, так і недержавної влади.

Єдність суверенної влади є органічною похідною від єдності її джерела, котрим є тільки народ.

Сучасне розуміння суверенітету народу полягає в тому, що у визна-

ченні суверенітету народу на перше місце повинно бути висунуте не що інше, як верховна політична воля; володіння ж інструментами, що забезпечують участь громадян в управлінні, на чому раніше акцентувалася увага, — лише похідне від цієї верховної волі [25].

Не можна погодитися з тлумаченням народного суверенітету як якісної властивості та здатності народу бути верховним і повновладним у вирішенні корінних питань внутрішньої і зовнішньої політики держави у формах, визначених Конституцією [26]. Такі елементи, як властивість і здатність народу бути верховним і повновладним, недостатні для розуміння поняття, що розглядається. Сучасному поняттю суверенітету народу притаманні дієвість, активність, конструктивізм, динамізм. Окрім того, воно виходить за рамки політики держави. Суверенітет народу означає, що народ здійснює управління всіма державними та суспільними справами безпосередньо та через систему як державних, так і недержавних органів. Народ — не тільки джерело влади, а й суб'єкт влади. Він прямо, безпосередньо або опосередковано, виражає свою волю.

Однією з найважливіших форм прямого вираження та здійснення суверенітету народу є референдум (від лат. Referendum — те, що має бути повідомлене).

Дослідження теорії і практики референдуму органічне вимагає оперування визначеним поняттям референдуму. Слід відзначити, що в державно-правовій літературі сформульовано чимало визначень референдуму [26а]. Проте загальновизнане поняття референдуму в науці відсутнє.

Ми вважаємо, що поняття, яке розглядається, неодмінно має включати, крім традиційних складових, по-перше, елемент, що втілює іманентність, органічність, нерозривність референдуму з суверенітетом народу, здійсненням безпосередньо народом влади, що йому належить. По-друге, враховуючи, що світовий досвід, в тому числі новітнього часу, представляє референдум також в іншому розумінні — як спосіб політичного маніпулювання, поняття референдуму має включати такий елемент, як необхідність додержання в процесі організації, проведення та реалізації результатів референдуму всіх умов, закріплених Конституцією та законами.

Отже, всеукраїнський референдум — це одна з найважливіших форм безпосереднього вираження та здійснення суверенітету українського народу, яка полягає в прийнятті, або затвердженні проектів Конституції, законів, інших важливих рішень загальнодержавного значення шляхом голосування народу (корпусу виборців), які мають обов'язковий, остаточний характер, за умови додержання вимог, визна-

чених Конституцією і законами щодо організації, проведення та реалізації результатів референдуму.

## 4.2. Конституційно-правові основи референдуму: історія, еволюція, проблеми, перспективи

Фундаментом конституційних основ референдуму є конституційна модель суверенітету народу. Органічність, нерозривність зазначеного зв'язку цілком закономірна, оскільки референдум — це одна з найважливіших форм реалізації народом свого суверенітету. Дане положення диктує методологічний підхід дослідження конституційних основ референдуму. Він полягає в необхідності системного сприйняття та аналізу положень, настанов, гарантій та процедур Основного Закону, сукупність яких складає конституційну модель суверенітету народу та конституційну модель референдуму. Конституційна модель референдуму визначається та обумовлюється конституційною концепцією суверенітету народу. Світовий конституціоналізм відносить основоположні питання суверенітету народу до предмета регулювання акта найвищої юридичної сили — конституції.

Дослідження питань, що стосуються конституційного еталона народного суверенітету, неможливе без аналізу власного, а також світового досвіду.

З огляду на це необхідно звернутися насамперед до Конституції Української Народної Республіки (Статуту про державний устрій, права і вольності УНР) [27]. Попри те, що названий акт не набрав чинності, оскільки його не встигли офіційно опублікувати, він все ж таки одержав схвалення Центральної Ради. Сталося це 29 квітня 1918 р.

Ст. 22 Основного Закону Української Народної Республіки чітко та ясно відповідала на питання, хто є джерелом влади: "Вся власть в УНР походить від народу, а здійснюється в порядку, установленім цим статутом".

Конституція нормативно визначала зміст поняття народ України, розуміючи його як сукупність всіх громадян Республіки. "Суверенне право в Українській Народній Республіці, — закріплювала ст. 2, — належить народові, цебто громадянам УНР всім разом". Спеціальна норма Конституції присвячувалася формі реалізації даного права. "Це своє суверенне право народ здійснює через Всенародні Збори України", — закріплювала ст. 3. Таким чином, Основний Закон передбачав право народу здійснювати владу лише опосередковано — через Всенародні Збори, які конституювалися верховним органом УНР (ст. 23). Згідно зі

ст. 37 вони обиралися загальним, рівним, безпосереднім, таємним і пропорційним голосуванням всіх, хто користується громадськими та політичними правами і в них судово не обмежений.

Важливо підкреслити, що Конституція УНР наділяла правом законодавчої ініціативи безпосередньо виборців — громадян України кількістю не менш як 100 тис. (ст. 39).

Водночас аналізований Статут не закріплював одне з найважливіших положень — положення про безпосереднє здійснення народом влади шляхом референдуму, що належить до фундаментальних конституційних засад суверенітету народу.

Історико-порівняльно-правовий аналіз конституцій колишнього Союзу РСР і колишніх союзних республік наочно ілюструє відсутність єдності в конституційних концепціях суверенітету народу. На різних етапах конституційної правотворчості основні закони неоднаково вирішували питання народовладдя.

Простежимо під таким кутом зору становленням та еволюцію конституційних доктрин щодо джерел влади та її суб'єктів.

Перша Радянська конституція — Конституція РСФСР 1918 р., по суті, фіксувала декілька варіантів. Декларація прав трудового та експлуатованого народу визначала належність всієї влади в центрі та на місцях Радам робітничих, солдатських і селянських депутатів (ст. 1). Водночас Декларація містила положення щодо "забезпечення всієї повноти влади за працюючими масами" (п. "ж" ст. 3) та приналежність влади "цілком і виключно працюючим масам і їх повноваженому представництву — Радам робітничих, солдатських і селянських депутатів" (ст. 7). Другий розділ Конституції — "Загальні положення Конституції РСФСР" — також регулював відповідні суспільні відносини. Ст. 10 проголошувала: "Вся влада в межах РСФСР належить всьому робітничому населенню країни, об'єднаному в міських і сільських Радах".

Таким чином, аналіз засвідчує багатоваріантність конституційного визначення суб'єктів влади: а) Ради; б) трудящі; в) трудящі та Ради; г) робітниче населення, об'єднане в Радах. В останньому варіанті Ради фігурують не як один із двох суб'єктів влади, а вони є елементом, що об'єднує населення.

Отже, підсумовуючи аналіз, можна зробити висновок: для першої Радянської Конституції було характерне пряме визнання трудящих безпосередньо суб'єктом влади. Водночас до названих суб'єктів належали Ради.

Конституція УРСР, яку затвердив третій Всеукраїнський з'їзд Рад 14 березня 1919 р., в ст. 3 (п. "б") закріплювала владу за робітничим

класом, встановлюючи право участі в здійсненні державної влади виключно для трудових мас і відкидаючи пануючі класи. Згідно зі ст. 5 влада трудових мас на території УРСР здійснювалася Радами робітничих, селянських, червоноармійських депутатів та іншими органами влади за вибором Рад. Звернемо увагу на те, що до суб'єктів, котрі реалізували державну владу, належали не тільки Ради, але й інші органи влади, котрі обиралися Радами, тобто виконавчі комітети (п. "а" ст. 18).

В наступні десятиліття, як показує дослідження, радянські конституції відходять від принципу прямого закріплення влади трудящих. Ідея верховенства народу як на рівні Союзу РСР, так і на рівні суб'єктів цього Союзу підмінюється, перекручується, втрачає ясне та чітке конституційне оформлення.

Конституція Української РСР 1929 р. закріпила належність всієї влади в межах УРСР тільки Радам робітничих, селянських і червоноармійських депутатів (ст. 1). Аналогічні положення містилися в однойменних актах решти союзних республік (ст. 2 Конституції РСФСР 1925 р.).

Наступний період конституційного вирішення проблем суверенітету народу пов'язується з Конституцією СРСР 1936 р., конституціями республік 1937 р. Формою обмеження, послаблення суверенітету народу було виключення народу як прямого суб'єкта, що самостійно здійснює належну йому владу, з тексту Основного Закону. Передбачалося лише опосередковане визначення народу як суб'єкта влади. "Вся влада в СРСР належить трудящим міста і села в особі Рад депутатів трудящих", — проголошувала ст. 3 загальносоюзного Основного закону. Аналогічні норми включала Конституція УРСР 1937 р. (ст. 3), а також однойменні акти решти республік, що входили до складу Союзу РСР.

У порівнянні з наведеною конституційною системою, Основний Закон Союзу РСР 1977 р., основні закони союзних і автономних республік 1978 р. зробили деякі кроки в напрямі демократичних конституційних рішень. Вони вперше в радянській конституційній правотворчості закріпили належність народові всієї влади. Але акти, що нас цікавлять, водночас мали значні недоліки. Конституційно народ не був закріплений як суб'єкт, який самостійно реалізує належну йому владу. Згідно зі ст. 2 Конституції СРСР народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу СРСР. Дане положення відтворювала Конституція УРСР 1978 р. (ст. 2), а також аналогічні акти решти республік.

Досягнення Основного Закону 1978 р. є пряме закріплення деяких питань щодо здійснення безпосередньої демократії.

Вперше в українській конституційній регламентації Конституція УРСР 1978 р. закріпила референдум [27а]. "Найважливіші питання державного життя виносяться на всенародне обговорення, а також ставляться на всенародне голосування (референдум)" — проголошувала ст. 5. Безсумнівно, наведена конституційна норма передбачала, що до питань, які є предметом референдуму, включаються також прийняття Конституції та внесення до неї змін і доповнень. Отже, суб'єктом вирішення зазначених проблем шляхом референдуму є народ.

Конституція 1978 р. закріпила доктрину верховенства Верховної Ради України в системі державних органів. Верховна Рада була "правомочна розглядати і вирішувати будь-яке питання, що належить до відання Української РСР" — встановлювала ст. 97 Конституції.

До виключного відання Верховної Ради Основний Закон відносив, зокрема, прийняття Конституції УРСР, внесення до неї змін, прийняття рішень щодо проведення всеукраїнського голосування (референдуму) в Українській РСР.

Таким чином, Конституція 1978 р. в ст. 97 чітко та ясно визначила суб'єкт прийняття та реформування Основного Закону. Це є найвищий орган державної влади — Верховна Рада. Опосередковано суб'єктом вирішених питань визнавався народ, оскільки конституційно проголошувалося всенародне голосування (референдум) з найважливіших питань державного життя.

Підкреслимо, що згідно з Конституцією правом приймати рішення щодо проведення всенародного голосування володів тільки один суб'єкт — Верховна Рада.

Принципові нововведення стосовно досліджуваної проблеми були втілені в деклараціях про державний суверенітет союзних республік, схвалених в 1990 р. На відміну від Конституції УРСР 1978 р. Декларація про державний суверенітет України, схвалена Верховною Радою 16 липня 1990 р. [28], прямо проголосила народ суб'єктом, який безпосередньо здійснює державну владу. Декларація фіксує: народ України являється єдиним джерелом державної влади в Республіці. Повновладдя народу реалізується на основі Конституції як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних у Верховну Раду та місцеві Ради УРСР (гл. III). Багато в чому подібні положення містили декларації інших союзних республік [29].

Декларраційні положення відіграли суттєву роль і послужили значною мірою моделлю для подальшої конституційної регламентації інституту суверенітету народу, його верховенства над усіма державними та недержавними структурами. Слід відзначити, що в розглядувано-

му аспекті Декларація про державний суверенітет України містить спеціальну настанову. В заключній частині вона абсолютно ясно проголошує: Декларація являється основою для нової Конституції і законів України.

Водночас всебічне осмислення декларацій дає всі підстави для того, щоб не перебільшувати їхню роль та значення. Декларації стимулювали пошук законодавця, об'єднань громадян, науковців, дали імпульс подальшій роботі, націленій на створення конституційного еталона народного суверенітету. У зазначеному руслі як Конституція України, так і конституції решти колишніх радянських республік в процесі їхнього реформування враховували низку ідей та положень декларацій. Аналогічний підхід використовувався при побудові Конституції України, прийнятої в 1996 р.

Однак необхідно підкреслити, що деякі формули Декларації про державний суверенітет України підлягають подальшому розвитку, вдосконаленню, розширенню, уточненню.

В методологічному контексті важливо застерегти від категоричного переконання, що Декларація про державний суверенітет України має перевагу над аналогічними актами решти колишніх союзних республік, що входили до складу СРСР. Відбір декларацiйної матерії для втілення її в конституційні та інші законодавчі рішення на базі такого підходу не дав би позитивних результатів.

Справжня зацікавленість у пошуках конституційних еталонів передбачала всебічний та глибокий науковий аналіз всієї сукупності розглядуваних актів, їх переосмислення крізь призму комплексного регулювання відповідних суспільних відносин. Виявлені таким чином оптимальні варіанти заслуговують на використання в конституційній та законодавчій правотворчості незалежно від того, в деклараціях яких держав вони проголошувалися.

В такому контексті порівняльний аналіз декларацій колишніх союзних республік, зокрема РРСФР, УРСР, БРСР, дає змогу зробити висновок про наявність в кожній із них певних положень, що викликають науковий і практичний інтерес і можуть слугувати для взаємного використання.

Конкретизуючи наведене положення, звернемося до декларацiйних формул, що стосуються інституту референдуму.

Декларації про державний суверенітет України та Білорусі наведену форму прямого народовладдя взагалі не передбачають. З огляду на це перевага надається Декларації про державний суверенітет Росії. Присвячуючи спеціальну статтю питанню щодо зміни території

РРСФР, документ фіксує неможливість його вирішення без волевиявлення народу, вираженого шляхом референдуму (ст. 8). Отже, виходячи буквально із точного змісту зазначеної настанови, інші суб'єкти Російської Федерації не мали права приймати рішення стосовно територіальних змін Росії.

Декларація України (гл. V) та Декларація Білорусі (ст. 6) також торкалися вирішення територіальних питань. Проте тут фіксувалися інші формули. Українська Декларація містила положення, згідно з яким територія республіки в діючих кордонах є недоторканною і не може бути змінена та використана без її згоди. Оскільки відповідно до Декларації України (гл. II) від імені всього народу виступає Верховна Рада, саме цей орган, виходячи із буквального змісту деклараційної формули, вважався повноважним вирішувати територіальні питання. Жодних вимог щодо прийняття рішень шляхом референдуму декларація не передбачала. Подібна модель втілювалася білоруською декларацією.

Декларація про державний суверенітет України в контексті досліджуваної проблематики вибудувала деякі основи для подальшого розвитку конституційного еталона суверенітету Українського народу. Важливо, що вона зробила суттєвий крок вперед порівняно з Конституцією республіки 1978 р.

Декларація має спеціальну главу "Народовладдя" (гл. II). Вона визначає народ України як громадян Республіки всіх національностей. Глава чітко фіксує один із центральних елементів суверенітету народу: "Народ України являється єдиним джерелом державної влади в Республіці". На відміну від Конституції 1978 р., котра в первісній редакції закріпила здійснення народом державної влади тільки через Ради народних депутатів, які є політичною основою Української РСР (ст. 2), Декларація зробила істотний крок в бік забезпечення справжнього народовладдя. Це відбивається в положенні Декларації, згідно з яким повновладдя народу України реалізується як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних народом у Верховну та місцеві Ради.

Важливе значення має визначення Декларацією суб'єкта, що правомочний виступати від імені народу. Він — єдиний. Від імені всього народу, — проголошує Декларація, — може виступати виключно Верховна Рада. Жодна політична партія, громадська організація, інші угруповання або окремі особи не можуть виступати від імені всього народу.

Незважаючи на те, що Декларація містила важливі прогресивні положення демократичного та гуманістичного спрямування, збудований нею каркас народовладдя не можна вважати завершеним і всебічним.

По-перше, декларацийне визначення народу як джерела тільки дер-

жавної влади слід вважати обмеженим і неповним, оскільки народу належить вся влада — як державна, так і недержавна.

По-друге, в положенні Декларації, згідно з яким повновладдя народу України реалізується безпосередньо, наявні нечіткість, невизначеність, двозмістовність. Справа в тому, що Декларація обмежується фіксацією слова "безпосередньо", не розкриваючи конкретно, шляхом яких інструментів здійснюється пряме народовладдя. Сам по собі термін "безпосередньо" багато не додає, оскільки прямо не висвітлює нових, порівняно з минулим, головних форм справжнього волевиявлення народу. Адже під терміном "безпосередньо" розумілися також форми, які широко застосовувалися впродовж десятиліть, що передували прийняттю Декларації (обговорення населенням проектів конституцій, законів тощо) на рівні Союзу РСР і союзних республік.

Переглядаючи формулу народовладдя, І.М. Степанов підкреслював, що у визначенні суверенітету народу на перше місце має бути висунуте не будь-що інше, а його верховна політична воля; володіння ж засобами, які забезпечують участь громадян в управлінні, на чому раніше акцентувалася увага, — лише похідне від верховної волі [30].

З метою створення істинних гарантій суверенітету народу зміст терміна "безпосередньо" потрібно розкрити, особливо зазначивши конкретно вибори та референдум як серцевинні форми реального здійснення влади безпосередньо народом.

На момент прийняття Декларації світовому конституціоналізму були давно відомі подібні форми. Наприклад, звернемося до Конституції Франції 1958 р. "Національний суверенітет належить народові, який здійснює його через своїх представників і шляхом референдуму", — прологує ст. 3 названого акта. Проте відзначимо, що, закріплюючи референдум, ст. 3 французької конституції водночас не включає інші форми безпосередньої реалізації народом суверенної влади, відбиття яких в тексті Основного Закону має істотне значення.

Врешті-решт, перехід від заперечення принципу розподілу влад до його сприйняття змінює не тільки конституційну модель організації державної влади. Введення розподілу влад не може не позначитися на змісті поняття суверенітету народу. В такому контексті положення Декларації України щодо здійснення повновладдя народу в опосередкованій формі тільки через депутатів, на нашу думку, є неповним.

Опосередковано верховенство народу виражається і реалізується як через депутатів, так і через інші інститути. Назвемо Президента України, який легітимується безпосередньо народом.

Але чи правомірно, навіть з урахуванням зазначеного доповнення,

обмежувати опосередковані форми здійснення народовладдя представницькими та одноосібними органами, які обираються народом (корпусом виборців).

Виходячи з єдності державної влади, яка поділяється на законодавчу, виконавчу та судову, можливо, доцільно вийти за межі вищенаведеного твердження, тобто вважати, що суверенітет Українського народу в опосередкованому вигляді реалізується через систему органів законодавчої, виконавчої та судової влади та органи місцевого самоврядування. В цей механізм є всі підстави включити також спеціальні органи, котрі може обирати народ з метою розв'язання конкретних завдань: установчі збори, конституційні збори тощо.

Концепція Конституції України, котра була схвалена Верховною Радою 19 червня 1991 р. [31], з досліджуваного питання відтворювала Декларацію про державний суверенітет України.

Підсумовуючи викладені положення та висновки, поняття суверенітету народу можна сформулювати так: український народ є єдиним джерелом влади, яка належить йому і здійснюється також ним безпосередньо — через вибори, референдум та інші форми прямої демократії — і опосередковано — через систему органів законодавчої, виконавчої, судової влади та органи місцевого самоврядування, а також спеціальні представницькі органи, котрі обирає народ (установчі збори, конституційні збори тощо) для вирішення конкретних питань (наприклад, прийняття Конституції).

Викладене поняття не претендує на завершеність. Але безперечною є необхідність подальшого розвитку теорії суверенітету народу, що акумулюється в понятті суверенітету народу. Привернути увагу до розв'язання даного завдання, розставити висунуті часом акценти важливо та актуально.

Декларaційна модель суверенітету народу зіграла відповідну роль у вдосконаленні конституційних положень стосовно суверенітету народу. Після здобуття Україною статусу самостійної незалежної держави в процесі реформування Конституції 1978 р. в її текст були включені деякі елементи Декларації про державний суверенітет України, що збагатило і вдосконалило конституційний каркас суверенітету народу.

Конституція України 1996 р., в порівнянні з реформованою Конституцією 1978 р., зробила істотний прогресивний крок в побудові загальних конституційних основ суверенітету Українського народу. Основний Закон в преамбулі конституює Український народ як громадян України всіх національностей.

Проблемам народного суверенітету Конституція 1996 р. присвяти-

ла спеціальну статтю. "Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування", — проголошує ст. 5. Перевага наведеного положення, в порівнянні з тим, яке закріплювала ст. 2 Конституції 1978 р., полягає в тому, що народ чітко та недвозначно на конституційному рівні визнаний суб'єктом влади, яку він здійснює безпосередньо. Конституція 1978 р. не закріплювала статусу народу як прямого суб'єкта реалізації влади.

Конституція 1996 р., на відміну від попереднього Основного Закону, проголошує верховенство народу над державою, його органами та посадовими особами. Тільки народ користується важливішим правом — визначати та змінювати конституційний лад в Україні. Ст. 5 суворо і чітко закріплює: "Право визначати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами".

Конституювавши народ носієм суверенітету та єдиним джерелом влади, а також прямим суб'єктом, котрий реалізує належну йому владу, ст. 5 Основного Закону в заключній частині проголошує пряму заборону: "Ніхто не може узурпувати державну владу".

Створення цілісної та завершеної конституційної моделі верховенства народу обумовлюється розумінням суверенітету народу як основоположної, домінуючої цінності, що потребує органічного закріплення не тільки в преамбулі Конституції і розділі "Загальні засади", а й в решті розділів Основного Закону. При цьому кожна структурна частина Конституції повинна закріплювати відповідні складові суверенітету народу, які логічно випливають із загальних положень Конституції стосовно суверенітету народу.

Продовжуючи в такому контексті подальший аналіз Конституції України 1996 р., можна дійти висновку, що загальні положення щодо суверенітету народу, які містяться в першому розділі Конституції, тією чи іншою мірою розкриваються, конкретизуються, наповнюються та гарантуються в низці положень та приписів, що містяться в наступних розділах тексту Основного Закону.

Дуже важливо те, що доктрина суверенітету народу відповідним чином віддзеркалена в розділі II Конституції: "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина". Відповідно до ст. 38 громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тут референдум закріплюється в контексті прав громадян України.

Конституційним досягненням Основного Закону 1996 р. слід вважати також те, що він має спеціальний розділ, предметом якого є форми безпосередньої демократії і який регулює основні суспільні відносини, що виникають у сфері реалізації народовладдя безпосередньо народом. Йдеться про розділ III Основного Закону "Вибори. Референдум".

Ст. 69. визначає форми здійснення народного волевиявлення. Це — вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

Конституція називає суб'єктів, які правомочні призначати всеукраїнський референдум. Ст. 72 наділяє відповідними повноваженням двох суб'єктів — Верховну Раду та Президента України.

Нововведенням Конституції 1996 р. є положення щодо проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Він проголошується на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області.

Окрема норма Основного Закону відводиться питанню, котре може вирішуватися виключно шляхом всеукраїнського референдуму. Це є питання щодо зміни території України (ст. 73). Жоден державний орган не вправі приймати акти щодо зміни території держави.

Конституція втілює теоретичну доктрину стосовно обмеження кола питань, котрі вирішуються референдумом. Зазначеній проблемі також присвячується самостійна стаття Основного Закону — ст. 74. Вона забороняє референдум щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

Проблеми референдуму стали об'єктом конституційної регламентації, якій присвячено розділ XIII Основного Закону — "Внесення змін до Конституції України". З розглядуваної точки зору конституційна концепція полягає в тому, що три розділи Конституції — розділ I "Загальні засади", розділ III "Вибори. Референдум" та розділ XIII "Внесення змін до Конституції України" — змінюються за більш ускладненим порядком, ніж решта розділів Основного Закону. Тобто для внесення змін до перерахованих розділів необхідно проводити всеукраїнський референдум. Ст. 156 Конституції закріплює жорстку процедуру здійснення конституційних змін. Суб'єктами, які приймають відповідні рішення, є Верховна Рада та Президент України. Суб'єктами, що мають право подавати до Верховної Ради законопроекти щодо внесення змін до розділів I, III та XIII, ст. 156 визначає Президента України або не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради.

Суб'єктом, який повноважний приймати даний законопроект, є Верховна Рада. В даному випадку для прийняття законопроекту вимагається не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради. За умови його прийняття Верховною Радою, він затверджується всеукраїнським референдумом. Суб'єктом, який правомочний призначати даний референдум, Конституція визначає Президента України.

Таким чином, Конституція України 1996 р. вперше в українській конституційній правотворчості чітко закріпила народ єдиним суб'єктом, котрий безпосередньо, шляхом референдуму остаточно вирішує питання щодо внесення змін до розділів I, III та XIII Конституції України.

Складність такого порядку внесення змін до Конституції України міститься в заключному положенні ст. 156 Конституції. Воно регулює процедуру повторного подання законопроекту щодо внесення змін до розділів I, III та XIII Конституції з одного й того самого питання, закріплюючи, що таке подання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання.

Процедура конституційних змін передбачає участь у вирішенні даного питання також Конституційного Суду України. Він дає висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 та 158 Конституції України. Ст. 157 містить заборону таких змін Основного Закону, які передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Ще одна заборона стосується умов, в яких Конституція не може бути змінена, а саме умови воєнного або надзвичайного стану.

Ст. 158 Конституції закріплює необхідність додержання відповідних строків щодо процедури конституційних змін. Перше положення згаданої статті стосується випадку, коли законопроект про внесення змін до Конституції розглядався Верховною Радою, але закон не був прийнятий. За цієї умови законопроект може бути поданий до Верховної Ради не раніше ніж через рік з дня прийняття вищенаведеного рішення щодо цього законопроекту. Друге положення ст. 158 констатує, що Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України.

Отже, згідно зі ст. 159 Основного Закону Верховна Рада України розглядає законопроект про внесення змін до Конституції лише за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності даного законопроекту вимогам статей 157 та 158 Конституції.

Істинність суверенітету народу полягає у вирішенні народом всіх серцевинних питань у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина, життєдіяльності суспільства та держави.

Виокремимо проблему верховенства народу в сфері забезпечення територіальної цілісності України.

Умови, що радикально змінилися (колишні суб'єкти Союзу РСР стали самостійними незалежними державами, а СРСР припинив своє існування), не послабили небезпеки територіальних зазіхань на теренах колишнього Радянського Союзу, в тому числі й стосовно України.

Проблеми розробки всебічних, жорстких та вичерпних гарантій територіальної цілісності України та непорушності її державного кордону, а також їх реалізації, на жаль, поки що не привернули належної уваги вітчизняної науки.

Забезпечення недоторканності кордонів і цілісності території є одним з найважливіших завдань кожної держави. Виключна значущість територіальних питань підтверджується тим, що, здебільшого, їхнє вирішення світовий конституціоналізм підносить на рівень основних законів.

Побудова та аналіз конституційно-правового заслону різного роду зазіханням на територію суверенної України, по суті, нове завдання, яке висунуте потребами часу і стоїть перед наукою та законодавцем. Конституційну правотворчість України в аспекті, що нас цікавить, багатою не назвеш. Попередній Основний Закон фокусував досліджуване питання головним чином в одній статті. Територія УРСР не може бути змінена без її згоди. Кордони між УРСР та іншими союзними республіками можуть змінюватися за взаємною угодою відповідних республік, яке підлягає затвердженню Союзом РСР, — проголошувала ст. 70 Конституції 1978 р. Цей Основний Закон визначав також суб'єкта, який правомочний здійснювати відповідну компетенцію. Згідно із п. 3 ст. 97 вирішення питань, пов'язаних із зміною кордонів УРСР з іншими союзними республіками, належало до виключного відання Верховної Ради УРСР.

У Декларації про державний суверенітет України, порівняно з Конституцією 1978 р., спостерігаються істотні зрушення щодо розглядуваної проблеми. Насамперед вона проводить ідею пріоритету територіального верховенства держави, виділяючи даний інститут у самостійну главу (гл. V). У Декларації проголошується, що Україна здійснює верховенство на всій своїй території. Водночас фіксується недоторканність території в існуючих кордонах і неможливість її зміни або використання без згоди України.

Декларраційні настанови, присвячені територіальному верховенству України, через кілька місяців перестали бути тільки елементом її Декларації. Сформульовані у декларації ідеї трансформувалися у новий вид актів, котрі до цього були взагалі невідомі державно-правовому будівництву. Йдеться про принципово нове явище, що вперше виникло в результаті постдекларраційного розвитку колишніх союзних республік з їхньої ініціативи, без посередництва центру — про міжреспубліканський договірний процес. У формалізованому вигляді цей процес було представлено системою договорів і угод, складовим елементом яких була регламентація територіальних відносин між республіками.

З позицій України, зрозуміло, першочерговий інтерес викликало розв'язання відповідної проблеми шляхом договорів, укладених з колишніми республіками — Росією та Білорусією. Важливо зазначити, що саме з ними Україна почала будувати договірні форми взаємовідносин на базі Декларації. Першим був укладений Договір між Україною і Росією, другий — між Україною і Білорусією. Аналізуючи згадувані акти, підкреслимо, що кожний із них відводив територіальній цілісності суб'єктів самостійні статті. При цьому спільним для цих договорів було положення щодо визнання сторонами їхньої територіальної цілісності та поваги до неї. Але мали місце й розбіжності. Вони стосуються кордонів. Якщо Договір України з Росією фіксував, що сторони визнають і поважають територіальну цілісність України і Росії "у нині існуючих в рамках СРСР (підкреслено авт. — Л.К.) кордонах" (ст. 6), то Договір між Україною і Білорусією останню частину формулював інакше. Формула "у рамках СРСР" тут виключена. Згідно із ст. 6 сторони визнають і поважають територіальну цілісність України і Білорусі "у нині існуючих кордонах". Аналогічні норми згодом відтворювалися в договорах України з іншими суверенними державами.

Ступивши на шлях справжньої самостійності й незалежності, Україна інтенсивно нарощувала правову базу забезпечення територіальної цілісності держави.

У Посланні до парламентів і народів світу від 5 грудня 1991 року Верховна Рада констатувала: "Україна вважає свою територію неподільною і недоторканною, визнає непорушність існуючих державних кордонів і не має ніяких територіальних претензій до жодної держави".

У зазначеному контексті розроблялося нове законодавче регулювання розглядуваних суспільних відносин. Було прийнято закони про відповідальність за діяльність, спрямовану на порушення територіальної цілісності України, про державний кордон України.

Головне, однак, — побудова надійного та міцного конституційного

фундаменту територіальної цілісності України і непорушності її кордонів. Суспільні відносини, що стосуються даної сфери, насамперед вимагають конституційних рішень. Виняткова значущість зазначених відносин зумовлює необхідність їхньої правової регламентації актом найвищої юридичної сили — Основним Законом держави. Концепція нової Конституції України в аспекті, який цікавить нас, не передбачала всебічно завершеного і юридично чіткого механізму, який би гарантував територіальну цілісність України та непорушність її кордонів.

Проблема конституційного підґрунтя територіальної цілісності України, недоторканності й непорушності її кордонів пов'язана з новими питаннями українського конституціоналізму.

Одне з них полягає у визначенні суб'єктів, що правомочні розглядати та вирішувати територіальні питання. В конституціях, що існували до набуття Україною статусу самостійної держави, зазначалося, що прерогатива у зазначеній сфері належить Верховній Раді, але це положення лише частково відбивало суть фундаментальних основ верховенства народу.

Завершене та повне вираження народного суверенітету зв'язане з піднесенням народу на рівень головного суб'єкта, що правомочний вирішувати територіальні питання безпосередньо. Зазначимо, що Декларація про державний суверенітет Росії, на відміну від однойменного акта України, передбачає чітко та недвозначно: зміна території РСФСР здійснюється волевиявленням народу, вираженого шляхом референдуму (ст. 8).

Піднесення народу на рівень суб'єкта, який правомочний безпосередньо вирішувати територіальні питання, ґрунтується на загальній теорії народного суверенітету. Одне з ключових положень верховенства народу — можливість здобуття державного суверенітету. Право народу на самовизначення може бути реалізоване як у формі самостійної держави, так і в формі входження до складу іншої держави. Але при цьому, безперечно, права на самовизначення одного народу не можуть здійснюватися за рахунок порушення прав інших народів. На жаль, зазначений фактор дуже часто ігнорується або не береться до уваги. Однак, як пише Б. Крилов, право на самовизначення належить рівною мірою не лише народові, котрий визначає свій політичний статус, а й народові, котрий вже визначив свій статус [32]. А це означає, що народ, який перебуває у складі держави, може змінити свій статус тільки за згодою всього народу даної держави, інакше, змінюючи свій статус, цей народ змінює й статус народу, котрий утворив державу, в складі якої перебуває.

Саме щоб уникнути подібних наслідків, потрібна конституційна заборона, що не дає змоги розв'язати проблему, яка аналізується, без участі всього народу України. Основний Закон України повинен передбачати, що подібного року питання — прерогатива не одного, а двох суб'єктів: усього народу держави та народу, який бажає утворити свою державу. Народне волевиявлення має визначатися через референдум.

Вагомим аргументом на користь сформульованих висновків є досвід розв'язання територіальних проблем конституціями світу. Головні акти розвинутих країн дуже грунтовно і всебічно втілюють концепцію територіальної цілісності держав як фундаментального здобутку. Одночасно вони передбачають нерозривність, органічність, взаємопов'язаність і взаємозумовленість вирішення тих чи інших питань, що стосуються території, з інтересами зацікавленого населення. З огляду на це основні закони країн світу, крім загальних положень, мають спеціальні норми щодо конкретних умов або ситуацій. Оперуючи досвідом Французької Республіки, наведемо два правила Конституції країни 1958 р. Одне з них включено до статті, присвяченої перегляду основного закону, і зводиться до прямої заборони проведення будь-якої процедури згадуваного процесу за наявності зазіхань на цілісність території (ст. 89). Інше міститься у розділі, що регламентує укладення договорів і угод. Ст. 53 цього розділу фіксує спеціальне застереження, яке передбачає: "Будь-яка поступка, обмін, приєднання території недійсні без згоди заінтересованого населення".

В нинішніх умовах право народу на самовизначення, аж до відділення, виходу з держави, саме по собі не вважається загальнодемократичним принципом. Жодна складова частина держави не може реалізувати право виходу, не порушивши права і інтереси іншого народу.

Новітня юридична теорія [33], осмислюючи право на самовизначення в тісному зв'язку з сецесією — виходом зі складу держави будь-якої її частини, суворо проводить лінію на необхідність укладення договору між всіма зацікавленими сторонами. Тобто вихід зі складу держави має відбуватися на підставі добровільної згоди та відповідно до норм міжнародного права. Що стосується сецесії в односторонньому порядку, то міжнародне та національне конституційне право практично любої із сучасних держав ставиться до неї різко заперечливо.

Конституція України 1996 р., порівняно з однойменним актом 1978 р., деякою мірою розширила кількість норм щодо територіальних питань. Особливо важливо те, що на відміну від Конституції 1978 р. чинний Основний Закон відводить питанням території перше місце. Ст. 1. Конституції проголошує Україну суверенною, незалежною, демо-

кратичною, правовою державою. Наступна стаття закріплює територіальні питання: суверенітет України поширюється на всю її територію. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною (ст. 2).

Перевагою Конституції 1996 р. є піднесення народу на рівень єдиного суб'єкта, котрий вирішує територіальні питання. Якщо Конституція 1978 р. закріплювала відповідні повноваження лише за парламентом, то чинний Основний Закон лишає Верховну Раду даного повноваження, і ст. 73 закріплює єдиним суб'єктом, котрий володіє правом вирішувати територіальні питання, народ: "Виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України".

На особливу увагу заслуговує питання щодо суб'єктів, котрі мають право призначати всеукраїнський референдум.

За Конституцією України 1978 р. право прийняття рішень про проведення всеукраїнського референдуму належало до виключного відання Верховної Ради (п. 18 ст. 97). Конституція ж 1996 р. закріплює двох суб'єктів, котрі володіють правом призначення народного волевиявлення. Це — Верховна Рада України та Президент України (ст. 72, ст. 73, п. 2 ст. 85, п. 6 ст. 106, ст. 156).

При цьому важливо наголосити, що чинний Основний Закон містить норми, які гарантують піднесення глави держави над найвищим представницьким органом народу у сфері прийняття рішень щодо проведення референдуму. Це досягається незрозумілим і дивним визначенням питань, що становлять предмет референдумів, які призначаються парламентом та Президентом. Однак цілком зрозуміло тільки одне: критерієм розчленування об'єкта референдуму служить забезпечення переваг глави держави над законодавчим органом. Як передбачають ст. 72 та п. 2 ст. 85 Основного Закону, Верховна Рада уповноважена призначити всеукраїнський референдум тільки з одного питання — про зміну території України. Проте системне осмислення правил, що містяться в ст. 72, ст. 73 та п. 2 ст. 85 Конституції, викликає запитання і навіть сумніви. Річ у тому, що ст. 2 чітко проголошує: "Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною". Виходячи з буквального змісту зазначеного положення, зміна території України неприпустима, це забороняється Основним Законом. Отже, ст. 72, ст. 73 та п. 2 ст. 85 Конституції суперечать ст. 2 Конституції.

Виходячи з теорії співвідношення конституційних норм, норми Конституції, хоча і є нормами Основного Закону, тим не менше, мають неоднакову юридичну силу [34]. Якщо порівнювати норми-принципи з

конкретними нормами, то примат — на стороні перших. Звідси висновок: норми конкретного характеру повинні відповідати нормам-принципам.

Тобто у розглядуваному випадку домінуючим є положення, що міститься у ст. 2 Конституції і проголошує цілісність та недоторканність території України.

Зроблений висновок підтверджує також і конституційна концепція. Доктрина ієрархії конституційних норм представлена в чинній Конституції України. Це абсолютно рельєфно віддзеркалює закріплення неоднакового порядку внесення змін до різних розділів Основного Закону.

Порівнюючи концепцію вищої юридичної сили норм-принципів з конкретними нормами Конституції, приходимо до висновку: правило, яке міститься в ст. 2 Конституції в стосунку до правил, що закріплюються ст. 73 та п. 2 ст. 85 Конституції, є домінуючим.

Здійснений аналіз викликає запитання. Конституційний статус Верховної Ради як суб'єкта призначення всеукраїнського референдуму уявний, вигаданий, двозначний?! Іншими словами, об'єкт референдуму, щодо якого Верховна Рада конституюється суб'єктом його призначення, відсутній? В такому разі найвищий представницький орган України фактично взагалі не є суб'єктом, котрий володіє правом призначати всеукраїнський референдум. Адже ст. 72 та п. 2 ст. 85 Конституції до повноважень Верховної Ради відносять призначення всеукраїнського референдуму на перший погляд лише з питань про зміну території.

Буквально під терміном "питання про зміну території України" розуміються і негативні, і позитивні зміни. Якщо вважати, що в ст. 73 Конституції йдеться про приєднання до території України інших територій, то Верховна Рада в даному випадку є суб'єктом призначення всеукраїнського референдуму.

Відповідні питання вимагають суворого, чіткого та недвозначного визначення нормами Основного Закону.

На відміну від статусу Верховної Ради, статус Президента України як суб'єкта призначення всеукраїнського референдуму гарантується конкретними і широкими прерогативами в надзвичайно важливих сферах. Насамперед вони включають конституційну матерію, йдеться про зміни Основного Закону. Ст. 156 наділяє правом внесення до Верховної Ради законопроекту про внесення змін у розділи "Загальні засади", "Вибори. Референдум", "Внесення змін до Конституції України" двох суб'єктів — Президента України або не менше двох третин депутатів від конституційного складу Верховної Ради. У разі його прийняття не менш ніж двома третинами конституційного складу парламенту, зако-

нопроект затверджується всеукраїнським референдумом. Право його призначення надане тільки Президентові.

Крім конституційного референдуму, Основний Закон закріплює главу держави також суб'єктом, що проголошує всеукраїнський референдум, ініціатором якого виступає народ (п. 6 ст. 106). Згідно зі ст. 72 Основного Закону всеукраїнський референдум проголошується на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи про призначення референдуму зібрані не менше ніж у двох третинах областей республіки і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області.

Конституційно об'єкт референдуму за народною ініціативою не окреслений. Проте його широкі масштаби не викликають сумнівів: адже заборону Основний Закон закріплює тільки щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії (ст. 74).

Сконструйована чинним Основним Законом модель інституту референдуму, у порівнянні з тією, яка втілювалася попередньою Конституцією, обмежила парламентські прерогативи. Вона реально зазіхає на законодавчу функцію Верховної Ради. Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" прямо визначав, що предметом всеукраїнського референдуму може бути прийняття, зміна чи відміна законів України (ст. 3). Піднесення Президента до рангу суб'єкта призначення всеукраїнського референдуму з народної ініціативи і позбавлення цього права парламенту може бути використане виконавчою владою для прийняття законів без участі Верховної Ради і навіть всупереч їй, що порушує доктринальні положення народного суверенітету та розподілу влад.

Важливо підкреслити, що зроблені висновки підтверджує світовий досвід. Надання Президентові Франції права передавати законопроекти на референдум (ст. 11 Конституції Франції 1958 р.) обумовило маніпулювання референдним способом прийняття законів на шкоду парламентським формам [35]. Всі референдуми, що ініціювалися Ш. Де Голлем, проводилися з грубим порушенням основного закону, мали атипарламентський характер і слугували інструментом проведення президентських рішень "через голову" загальнонаціонального представницького органу, не рахуючись з його думкою і обмежуючи його законодавчий простір.

Щоб усунути можливість використання всеукраїнського референдуму в антидемократичних, антипарламентських цілях, необхідно переглянути чинне конституційне рішення щодо суб'єктів призначення всеукраїнського референдуму. Реалізація даної пропозиції вимагає

відповідних змін ст. 72, ст. 73, п. 2 ст. 85, п. 6 ст. 106, ст. 156 Конституції України [35а].

Слід зазначити, що проаналізовані механізми обмеження поля законодавчої діяльності Верховної Ради, коли використовується гарантована Конституцією можливість вирішувати питання, які належать до законодавчої прерогативи Верховної Ради, обминаючи даний орган та проводячи, за призначенням Президента, антипарламентський референдум "через голову" Верховної Ради, народились і не на нашому грунті, і не в наш час.

Вони запозичені з авторитарної Конституції Франції 1958 р., ідеологом і архітектором якої був Президент Ш. Де Голль.

Вищенаведені "новації", які вперше в світовій конституційній правотворчості були впроваджені Конституцією П'ятої Республіки, протягом чотирьох десятиліть піддаються постійній і всебічній критиці з боку відомих дослідників конституціоналізму багатьох країн світу. Вони грунтовно та наполегливо заперечують французькі "нововведення", оскільки останні мають реакційну спрямованість: обмеження класичних і традиційних парламентських привілеїв і зниження ролі загальнодержавного представницького органу народу в системі державного механізму на користь президента і уряду [36].

Чому авторитарні, антидемократичні риси Конституції Франції через сорок років віддзеркалилися в конституційній правотворчості на теренах колишнього Радянського Союзу (Конституція Казахстану 1995 р., Конституція Білорусі 1996 р., Конституція України 1996 р.)?

Конституція є фундаментом організації та проведення референдуму. В цілому ж правове забезпечення суспільних відносин, що складаються у розглядуваній сфері, створює об'ємна система правових актів різної ієрархії. Підкреслимо, що в науковій літературі система правових актів, котрі регламентують організацію та проведення референдуму, поки що не одержала належної розробки.

До системи правових актів України, присвячених нормам, що регламентують проведення референдуму, належить невідомий країнам світу Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України "Про основні засади організації та функціонування держаної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України" [37], укладений 8 червня 1995 р. Цей антиконституційний акт включав антиконституційну норму, яка, всупереч чинній на той час Конституції, наділяла Президента правом призначати всеукраїнський референдум (ст. 26). Аналогічного характеру був запис IV ст. 61: "До прийняття нової Конституції сторони не ви-

носитимуть на всеукраїнський референдум, консультативний референдум та опитування громадської думки інших питань, крім прийняття нової Конституції України, текст якої буде узгоджений Сторонами".

Особливе місце в системі правових актів, що регламентують організацію та проведення референдуму, посідають закони, об'єктом яких є регулювання суспільних відносин, що складаються в процесі організації та проведення референдумів. Ці закони відіграють важливу роль, оскільки на основі них і відповідно до Конституції мають видаватися інші акти з питань референдуму. Першим таким законом був Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", прийнятий 3 липня 1991 р. [38].

Відповідно до чинної на той час реформованої Конституції 1978 р. цей закон наділяв правом призначати всеукраїнський референдум лише одного суб'єкта — Верховну Раду (ст. 12). Суб'єктами призначення місцевих референдумів закріплювалися місцеві Ради народних депутатів. Згідно із Законом предметом виключно всеукраїнського референдуму було вирішення питань щодо реалізації права народу України на самовизначення та входження України до державних федеративних і конфедеративних утворень або вихід з них (ст. 5).

Закон визначав суб'єктів, що здійснюють підготовку та проведення референдумів. Ст. 24 закріплювала, що з цією метою утворюються комісії: Центральна комісія з всеукраїнського референдуму, комісія Республіки Крим з всеукраїнського референдуму, обласні, районні, міські, районні у містах, селищні, сільські комісії з референдуму. До утворення Центральної комісії з всеукраїнського референдуму її функції покладалися на Центральну виборчу комісію по виборах народних депутатів України. Для підготовки та проведення місцевого референдуму передбачалося утворення комісій в межах адміністративно-територіальних одиниць.

Згідно зі ст. 25 Закону Центральну комісію з всеукраїнського референдуму мала утворювати Верховна Рада України.

До правового забезпечення організації та проведення всеукраїнського референдуму належать й закони, які мають інший предмет регулювання, проте як елемент містять деякі норми, що стосуються референдуму. В цьому контексті важливі питання вирішує Закон України "Про Центральну виборчу комісію України" (17 грудня 1997 р.). Він визначає Центральну виборчу комісію постійно діючим державним органом, що забезпечує організацію та проведення виборів і всеукраїнського референдуму (ст. 1).

До правової системи, що аналізується, належать також підзаконні

акти, передусім укази Президента України. Згідно з п. 6 ст. 106 Конституції України глава держави призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до ст. 156 Конституції та проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

Умовою видання розглядуваних актів є додержання главою держави конституційної вимоги, суть якої полягає в тому, що укази Президента видаються на основі та "на виконання Конституції і законів України" (ст. 106).

Відповідно до чинної Конституції Президент України видав Указ "Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою" (15 січня 2000 р.) [39]. Як зазначалося в даному акті, він виданий на виконання вимоги більш як трьох мільйонів громадян України, засвідченої в установленому порядку протоколом Центральної виборчої комісії "Про загальні підсумки збирання підписів громадян України під вимогою проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою" від 15 січня 2000 р. Указ проголошував проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою 16 квітня 2000 р. Він передбачав включення до бюлетенів для таємного голосування шість об'ємних за змістом, багато в чому незрозумілих запитань. За своєю суттю запитання стосувалися розширення повноважень Президента в сфері взаємовідносин з Верховною Радою та підвищення його ролі в системі розподілу влад. Що стосується Верховної Ради, то Указ мав різко антипарламентське спрямування: він передбачав радикальне конституційне послаблення місця парламенту в системі розподілу влад, нарощував потенційну загрозу самому існуванню Верховної Ради. Питання, що містилися в Указі, стосувалися внесення змін до чинної Конституції України. Їхній зміст зводився до надання Президентові права розпуску Верховної Ради у разі висловлення недовіри Верховній Раді на всеукраїнському референдумі, а також дострокового припинення повноважень Верховної Ради, якщо вона протягом одного місяця не зможе сформувати постійно діючу парламентську більшість або в разі незатвердження нею протягом трьох місяців підготовленого та поданого Кабінетом Міністрів Державного бюджету. Наведені положення були викладені у формі змісту конкретних норм, що передбачались для включення до статей 90 та 106 Конституції. Із ст. 80 Конституції пропонувалося вилучити правки: "Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані".

Наступне запитання передбачало скорочення кількісного складу Верховної Ради України з 450 народних депутатів до 300 з відповідною

зміною ст. 76 Конституції. П'яте запитання формулювалося з метою введення бікамералізму: "Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства?".

Останнє, шосте запитання Указу стосувалося форми прийняття Основного Закону. "Чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматись всеукраїнським референдумом?".

Підготовка та проведення всеукраїнського референдуму Указом глави держави покладалися на Центральну виборчу комісію, відповідні територіальні та дільничні комісії.

Щодо проголошення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. був ще один Указ глави держави, викликаний рішеннями Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. за поданням народних депутатів України про неконституційність Указу Президента "Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою". Конституційний Суд визнав неконституційними два запитання — перше та шосте, котрі президентським Указом виносилися на всенародне волевиявлення.

Виконуючи рішення Конституційного Суду та керуючись ст. 152 Конституції, Президенту 29 березня 2000 р. видав Указ "Про внесення змін до Указу Президенту України від 15 січня 2000 р. № 65" [40]. Глава держави постановив наведеним актом:

1. Виключити зі ст. 2 Указу Президента від 15 січня 2000 р. № 654 "Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою" пункти перший та шостий.

2. Центральній виборчій комісії здійснювати підготовку та проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою з питань, передбачених пунктами 2, 3, 4, 5 ст. 2 Указу від 15 січня 2000 р. № 65, які рішенням Конституційного Суду від 27 березня 2000 р. визначені конституційними.

Складовим елементом системи правових актів у сфері всеукраїнського референдуму є рішення Конституційного Суду з відповідних питань, яке можна розділи на два види.

По-перше, Конституційний Суд приймає рішення на основі прямого припису Конституції. Йдеться про рішення, обумовлені виключною важливістю предмета, щодо якого вони приймаються, а саме: якщо питання пов'язане із законопроектом про внесення змін до Конституції України, Верховна Рада розглядає даний законопроект за наявності висновку Конституційного Суду щодо відповідності законопроекту ви-

могам статей 157 і 158 Конституції України (ст. 159). Інші питання, віднесені до повноважень Конституційного Суду згідно зі ст. 150 Основного Закону, розглядаються за зверненнями: Президента України; не менш як сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду України; Уповноваженого Верховної Ради з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Рішення Конституційного Суду є обов'язковими до виконання на території України, остаточні й не можуть бути оскаржені.

З приводу всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. Конституційний Суд ухвалював кілька рішень, які приймалися як до, так і після проведення референдуму.

Конституційний Суд 27 березня 2000 р. прийняв рішення за поданнями, які надійшли від 103 та 108 народних депутатів України і з огляду на їхню змістовну близкість були об'єднанні в одне провадження в справі. Подання народних депутатів України до Конституційного Суду в узагальненому вигляді викладали їхню позицію щодо неконституційності Указу Президента від 15 січня 2000 р. "Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою". Загалом Указ, — говорилося у поданні, є таким, що суперечить ст. 8, 19, 72, 75, 85, 92, 147, 156 та п. 1 розділу IV (Перехідні положення) Конституції України, якщо виходити з частини четвертої ст. 76, ст. 147, р. 1 ст. 150, абзаца другого частини першої ст. 152, ст. 153 Конституції України, частини першої ст. 1, ст. 2, п. 1 ст. 13, абзаца другого ст. 15, ст. 38, 39, 40, 61, 71,73 Закону України "Про Конституційний Суд України".

Конституційний Суд розглянув подання парламентаріїв і 27 березня 2000 р. прийняв "Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою" [41].

Суд визнав такими, що відповідають Конституції, положення ст. 1 про проголошення всеукраїнського референдуму на 16 квітня 2000 р., пункти 2, 3, 4, 5 ст. 2 (питання, котрі були включені до бюлетенів: 2) про надання Президентові права розпуску Верховної Ради; 3) про обмеження депутатської недоторканності; 4) про скорочення конституційного складу Верховної Ради з 450 до 300 народних депутатів; 5) про введення двопалатного парламенту). Згідно з рішенням Конституційного Суду перераховані питання, які будуть схвалені всеукраїнським референдумом, є обов'язковими для розгляду та прийняття рішень у порядку, визначеному Конституцією.

Два питання, котрі передбачав президентський Указ для включення до бюлетенів для таємного голосування, Конституційний Суд визнав такими, що не відповідають Конституції. Це питання про висловлення недовіри Верховній Раді на всеукраїнському референдумі, що дає підстави Президентові для розпуску Верховної Ради, та про прийняття Конституції всеукраїнським референдумом.

Викладене рішення Конституційного Суду передувало проведенню всеукраїнського референдуму. Після проведення референдуму 16 квітня 2000 р. Конституційний Суд також приймав відповідні рішення, котрі включені до системи актів, що складають правове забезпечення організації і проведення всеукраїнського референдуму та реалізації його результатів.

За результатами всеукраїнського референдуму, проведеного 16 квітня 2000 р., Президент України вніс до Верховної Ради проект Закону "Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою". Особливість даного проекту в тому, що він не враховував наслідки референдуму щодо питання про створення двопалатного парламенту. Це було мотивовано необхідністю додаткового глибокого та всебічного вивчення проблеми бікамералізму. Водночас за результатами всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. до Верховної Ради був внесений проект Закону "Про зміни до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16.04.2000 року", підготовлений народними депутатами України. На відміну від президентського проекту, депутатський проект передбачав також внесення змін до Конституції України з питання двопалатного парламенту. Крім того, парламентарії передбачали низку змін, спрямованих на посилення ролі парламенту в системі державної влади і, водночас, на послаблення ролі Президента.

Виконуючи вимоги ст. 159 Конституції, згідно з якою законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції, парламент прийняв рішення стосовно того, щоб Конституційний Суд надав відповідні висновки щодо двох законопроектів: депутатського та президентського, котрі водночас були направлені до Конституційного Суду. Суттєво привернути увагу до того, що за депутатський проект проголосували 304 парламентарії, за президентський — 174.

Конституційний Суд України розглядав зазначені проекти окремо. Спочатку — президентський. Висновок Конституційного Суду було оприлюднено 29 червня 2000 р. [42]. Суд визнав проект Закону України

"Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою", внесений до Верховної Ради України Президентом України, таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Зупинимося на трактуванні Конституційним Судом положення щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради з 450 до 300 народних депутатів. Конституційний Суд вважав, що на зміст та обсяг прав і свобод людини та громадянина кількісний склад парламенту безпосередньо не впливає. Отже, зменшенням конституційного складу Верховної Ради, як пропонувалося законопроектом, внесеним Президентом України, права та свободи людини й громадянина не скасовуються і не обмежуються.

Зазначений підхід дискусійний, навіть, швидше, такий, що викликає заперечення. Прогресивна теорія парламентаризму виходить з того, що кількісний склад загальнодержавного представницького органу народу визначається, серед інших критеріїв, необхідністю забезпечення виборцям, населенню умов та можливостей спілкування, зв'язку з депутатами, яких вони обирають. Зрозуміло, що зменшення чисельного складу парламенту не відповідає зазначеним умовам та обмежує можливості громадян, тому що їх кількість відносно депутатів зростає.

Висновок стосовно проекту Закону "Про зміни до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16.04.2000 року"[43], поданого народними депутатами України, Конституційний Суд оприлюднив 13 липня 2000 р. Суд вирішив припинити провадження в справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про зміни до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16.04.2000 року" вимогам статей 157 і 158 Конституції України в частині, яка стосується змін до статей 75, 76, 79, частин першої і другої ст. 8, статей 84, 85, 88, 93, 94, 96, 97, 106, 107, 109, 113,114, 116, 122, 126, 128, 131, 150 Конституції України та доповнення її статтями 82.1, 84.1, 101.1, 101.2, 101.3, 101.4, 101.5, 101.6, 101.7, 101.8, 101.9, 101.10, 101.11, 101.12, 101.13, 101.14, 101.15, 101.16.

До актів, що складають правову систему в сфері організації і проведення всеукраїнського референдуму, належать акти Центральної виборчої комісії, насамперед постанови. Оперуючи матеріалами всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р., згадаємо постанову Центральної виборчої комісії № 444 "Про подання міського голови м. Житомира щодо реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму" від 4 грудня 1999 р. Наведеною постановою Центральна виборча комісія відмовила у реєстрації зазначеної ініціативної групи.

Суттєве значення мають протоколи Центральної виборчої комісії. Відзначимо, наприклад, що Протокол Центральної виборчої комісії "Про загальні підсумки збирання підписів громадян України під вимогою проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою від 15 січня 2000 р. [44] засвідчував: ініціативні групи зібрали більш як три мільйони підписів громадян України, які мають право голосу, під вимогою проведення всеукраїнського референдуму. Зазначений Протокол Центральної виборчої комісії згадується в Указі глави держави від 15 січня 2000 р. про проголошення всеукраїнського референдуму як обгрунтування проголошення референдуму.

Юридичне забезпечення організації та проведення всеукраїнського референдуму включає також рішення судових органів. Стосовно референдуму 16 квітня 2000 р. є рішення Печерського районного суду м. Києва від 21 грудня 1999 р. Справа в тому, що якби не було даного рішення, доля згаданого референдуму, можливо, була б іншою. Адже Центральна виборча комісія своєю постановою від 4 грудня 1999 р. "Про подання міського голови м. Житомира щодо реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму" відмовила в реєстрації згаданій ініціативній групі. Проте ця ініціативна група, котра була створена на зборах громадян України у м. Житомирі, оскаржила постанову Центральної виборчої комісії в Печерський районний суд м. Києва, а суд 21 грудня 1999 р. прийняв рішення, котрим визнав дії Центральної виборчої комісії щодо відмови у реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму неправомірними. Суд скасував постанову Центральної виборчої комісії і зобов'язав її зареєструвати ініціативну групу всеукраїнського референдуму, створену у м. Житомирі, задовольнивши її скаргу. Тільки після рішення Печерського районному суду в порядку його виконання Центральна виборча комісія зареєструвала першу ініціативну групу. Вона видала постанову "Про реєстрацію ініціативної групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, утвореної зборами громадян України у м. Житомирі 7 грудня 1999 р." (23 грудня 1999 р.).

Конституція України (ст. 9) закріплює, що частиною національного законодавства України є чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Виходячи з даної конституційної настанови, можна ствердити, що якщо відповідні акти або норми, які містяться в тих чи інших актах, регулюють суспільні відносини, котрі виникають в процесі організації та проведення референдуму, вони становлять складовий елемент правового забезпечення реалізації народного волевиявлення.

Аналіз правової системи, що нас цікавить, буде неповним, якщо залишити поза увагою акти Парламентської Асамблеї Ради Європи, членом якої є Україна, а також документи органів ПАРЄ, присвячені розглядуваній проблемі.

Виокремимо рекомендації Парламентської Асамблеї. Як це випливає із буквального змісту даної назви, рекомендації ПАРЄ не мають обов'язкової юридичної сили для членів Ради Європи. Проте їхнє значення не слід недооцінювати.

Конкретизуючи дане питання, звернемося до Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1451(2000) "Реформа інститутів влади в Україні" [45], схваленої у квітні 2000 р., напередодні всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р.

Прийняттю Рекомендації передував приїзд в Україну (березень 2000 р.) доповідачів Комітету з моніторингу ПАРЄ з приводу проголошення Указом Президента всеукраїнського референдуму на 16 квітня 2000 р. Як правомірність самого референдуму, так і зміст питань, що передбачалося включити до бюлетенів згідно з Указом Президента від 15 січня 2000 р. "Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою", були доволі критично сприйняті зарубіжними експертами. Це підтверджується, зокрема, тим, що проект Рекомендації, підготовлений Моніторинговим комітетом, містив, серед інших, таке серйозне положення, як рекомендація Комітетові Міністрів зупинити членство України в Раді Європи, якщо так званий "референдум" щодо реформи інститутів влади, призначений на 16 квітня 2000 р., відбудеться.

Питання про конституційність референдуму в Україні було об'єктом розгляду Європейської комісії за демократію через право "Венеціанська комісія", внаслідок чого в березні 2000 р. вона прийняла висновок. В ньому, зокрема, зазначалося: даний референдум не може безпосередньо вносити зміни до Конституції; одне з питань, винесених на референдум, є однозначно неконституційним, а інші питання є надзвичайно проблематичними та/або неясними; схвалення пропозицій, винесених на референдум, порушить баланс повноважень між Президентом і парламентом.

Відзначимо, що наведені та решта положень висновку "Венеціанської комісії" були включені безпосередньо до тексту Рекомендації ПАРЄ № 1451(2000) "Реформа інститутів влади в Україні", схваленої в квітні 2000 р. [46].

Нагадаємо, що даному документові Парламентської Асамблеї Ради Європи передувало прийняття рішення Конституційного Суду України

від 29 березня 2000 р., яким визнані антиконституційними два питання (перше та шосте) Президентського Указу, котрі виносилися на всенародне волевиявлення.

Ця обставина дещо вплинула на зміст рекомендації ПАРЄ, який був пом'якшений порівняно з проектом, підготовленим Комітетом з моніторингу. Тим не менше, загалом сприйняття всеукраїнського референдуму Парламентською Асамблеєю було дуже критичним. Про це свідчить, насамперед, визначення, котре містилося в Рекомендації, — "так званий "референдум". "Асамблея, — констатувала Рекомендація, — висловлює глибоке занепокоєння з приводу так званого "референдуму" щодо реформи інститутів влади, призначеного на 16 квітня 2000 р., методи проведення та організація якого залишаються невизначеними". Рекомендація Парламентської Асамблеї наголошувала на тому, що правомірний референдум не може бути проведений доти, доки Верховна Рада не прийме нового закону про порядок проведення референдуму. Проте підготовка та проведення референдуму, а також вирішення деяких питань щодо реалізації його результатів здійснювалися в умовах відсутності нового закону про всеукраїнський референдум.

Продовжуючи аналіз рекомендації ПАРЄ, важливо привернути особливу увагу до п. 8 цього документа, оскільки в ньому прямо сформульовано бачення референдуму як загрози українському парламентаризму та посилення за його рахунок президентури: "Асамблея занепокоєна можливими наслідками для розподілу влади — різким зруйнуванням *(підкр. авт.* — Л.К.) системи стримувань і противаг між інститутами влади, що має на меті суттєве зміцнення ролі Президента і суттєве послаблення ролі парламенту".

Водночас Парламентська Асамблея рекомендувала Президентові України відкласти проведення референдуму доти, доки не буде прийнято новий закон щодо порядку проведення референдуму.

Хоча Рекомендація ПАРЄ № 1451 "Реформа інститутів влади в Україні" не сприйняла жорстке положення проекту даного документа, суть якого зводилася до призупинення членства України в Раді Європи, якщо "так званий "референдум" відбудеться", проте вона не оминула цю серйозну проблему та втілювала її в наступній модифікації. Асамблея рекомендувала Комітетові міністрів здійснювати контроль за тим, щоб усі положення чинної в Україні Конституції було дотримано при запровадженні результатів референдуму, а також при здійсненні будь-яких дій, спрямованих на внесення поправок до Конституції. Якщо ж результати референдуму будуть запроваджені в неконституційний спосіб або якщо до Конституції будуть внесені зміни в неконсти-

туційний спосіб, Асамблея рекомендує зупинити членство України в Раді Європи.

Дослідження засвідчило, що система правових актів, які створюють юридичне підгрунтя для організації та проведення всеукраїнського референдуму, а також для реалізації його результатів, є досить об'ємною. В перспективі ця система має оновлюватися за рахунок прийняття нових актів, передусім законів про всеукраїнський референдум та про забезпечення виборчих прав громадян в процесі організації і проведення всеукраїнського референдуму, а також вдосконалення та реформування діючих правових форм.

## 4.3. Практика всеукраїнського референдуму: проблеми та шляхи вдосконалення

Референдум має величезне значення, оскільки є однією з найважливіших форм здійснення народного суверенітету.

Переконливим та яскравим проявом і водночас підтвердженням даного положення є зростання ролі референдуму у другій половині XX ст. як домінуючого способу визначення статусу держави, що засвідчив також і досвід України.

Верховна Рада України 16 липня 1990 р. прийняла Декларацію про державний суверенітет України [47], а 24 серпня 1991 р. — Акт проголошення незалежності України [48]. Проте іноземні держави не одразу визнали суверенітет України. Становище радикально змінилося, коли 1 грудня 1991 р. було проведено перший всеукраїнський референдум, за результатами якого було підтверджено Акт проголошення незалежності України [49]. Нашу державу першими визнали самостійною та незалежною Польща та Канада, а згодом і решта країн світу.

Референдуму належить велика роль в забезпеченні демократичного розвитку суспільства, здійсненні прямого народовладдя.

Він має суттєве значення як елемент в механізмі стримання та противаг в системі розподілу влад.

Необхідно підкреслити, що референдуму поряд з позитивними притаманні й негативні риси. Так само й результати референдуму можуть мати не тільки прогресивні наслідки, але й реакційні.

Література, присвячена референдній проблематиці, здебільшого робить акцент на позитивних оцінках референдуму.

Однак розвиток даного інституту в напрямі вираження та забезпечення істинного народовладдя, демократичного розвитку суспільства, інтересів і прав людини та громадянина диктує нагальну потребу

дослідження також негативних аспектів референдуму, правового регулювання даного інституту та практики його застосування.

Слід підкреслити, що референдум, як показує дослідження, далеко не завжди і не повсюдно сприймався та сприймається однозначно.

Дореволюційне державознавство царської Росії, високо оцінюючи референдум як форму реалізації народного суверенітету, все ж таки ставило під сумнів практику його проведення, підкреслюючи недоліки даного інституту. Таку лінію, зокрема, проводив П.І. Новгородцев у роботі "Кризис современного правознания" (1999 р.). Аналізуючи правове регулювання та стан справ в західних підходах до інституту референдуму, він вбачав тут один із симптомів досліджуваної ним кризи правосвідомості на Заході. Загалом вчені царської Росії (М.М. Ковалевський, П.І. Новгородцев, С.А. Котляревський, Е.Е. Понтович та ін.) констатували протиріччя в західному сприйнятті інституту референдуму і тому відносилися до нього критично, не бачили перспектив запровадження його в Росії.

Характерно, що подібний підхід превалював і після лютого 1917 р., коли в Росії активно обговорювалося питання щодо запровадження референдуму, яке зрештою було вирішено негативно [50]. Особлива комісія з підготовки проектів основних законів при Тимчасовому уряді офіційно висловлювалася проти референдуму, прийнятність якого в російських умовах вбачалася більше ніж сумнівною [51].

А що ж Захід, де і в теоретичному, і в правовому, і в практичному аспектах референдум накопичив значний досвід?

Вивчення відповідних доктрин референдуму західних теоретиків дає підстави для того, щоб провести відповідні паралелі з теорією суверенітету народу. Отже, можна зробити висновок, що залежно від історичних та інших обставин в теорії референдуму склалася тенденція, аналогічна тій, котра притаманна теорії суверенітету народу, а саме: концепція референдуму підлягає викривленню, підміні. Деякі дослідники вважають, що суть і значення референдуму полягають в тому, що він представляє собою противагу парламенту, є одним із могутніх інструментів у боротьбі з представницьким органом народу. Для послаблення всемогутності парламенту, — писав Каре де Мальбер в 1931 р., — є лише три способи: створення сильної виконавчої влади, введення контролю за конституційністю законів і референдум [52].

Референдум — інститут безпосередньої демократії. Тому використання його як важеля послаблення інституту представницької демократії — парламенту — суперечить суті та соціальному призначенню референдуму. Безпідставне також оперування "всемогутністю" парла-

менту [53]. Загальновизнаною тенденцією є посилення саме виконавчої влади за рахунок послаблення ролі органів народного представництва [54]. Йдеться, таким чином, про викривлення, підміну істотної суті та соціального призначення інституту референдуму.

Однак дане становище характеризує не тільки теоретичні конструкції. Застосування референдуму як механізму тиску виконавчої влади на законодавчу — реальність практики.

Оцінюючи референдум, Б.О. Страшун підкреслює, що він використовується не тільки як противага представницькій демократії, але й як інструмент, за допомогою якого можна обминути парламент і прийняти рішення поза парламентом і всупереч йому [55].

Наведені та інші засоби перекручення референдуму обумовили те, що на практиці референдуми використовуються не тільки як форми безпосереднього вирішення народом найважливіших суспільних та державних питань, а й як засіб легітимації антинародних чи неоднозначних для демократії рішень. Згадаймо, наприклад, референдуми 1933 р., 1934 р., 1939 р. у Німеччині, референдум 1947 р. в Іспанії, референдуми 1978 р., 1980 р., 1998 р. в Чилі та ін. Світова практика проведення референдумів засвідчила, що референдуми не завжди давали очікувані результати. Мали місце такі негативні наслідки референдумів, як загострення суспільних відносин. У новітній практиці існує факти, коли референдум був визнаний недійсним (в Молдові — 1999 р.).

На жаль, і на етапі вступу світового товариства в третє тисячоліття поки що немає підстав стверджувати, що негативні сторони референдуму відійдуть в минуле. В кінці XX ст. тенденція викривлення суті референдуму захопила і терени колишнього Радянського Союзу.

Ось чому необхідно цілком підтримати висновки вчених світу щодо недоліків, притаманних референдуму, застережень стосовно їх ідеалізації, абсолютизації [56].

Якщо порівнювати прийняття рішень з питань суспільного та державного життя шляхом референдуму з парламентською формою, то перевага залишиться на боці безпосереднього народного волевиявлення. Однак необхідно загострити увагу на тому, що дане положення не слід сприймати абсолютно.

Референдний спосіб вирішення важливих проблем порівняно з представницькою формою є більш вагомим і значущим лише тоді, коли народне волевиявлення здійснюється за умови додержання визначених умов.

У науковій літературі, здебільшого, називаються дві необхідні умови референдуму як способу вирішення важливих питань безпосередньо народом [57]. По-перше, питання, котрі виносяться на референдум, по-

винні бути зрозумілі кожному виборцеві. По-друге, в процесі підготовки всенародного голосування питання, що виносяться на референдум, необхідно всебічно роз'яснити населенню через засоби масової інформації, розкрити очікувані, а також і можливі неочікувані результати.

Значно рідше до умов, яких слід додержуватися, використовуючи референдум, належить попереднє всенародне обговорення питань, що виносяться на референдум. Прибічники даного положення переконані в необхідності поєднання двох форм безпосередньої демократії — громадського обговорення питання, що є предметом народного голосування, і референдуму [58].

Цілком підтримуючи теоретиків конституціоналізму, котрі вимагають жорсткого додержання перерахованих умов, оскільки вони спрямовані на забезпечення демократизму референдуму, прийняття рішень, що виражають волю народу та віддзеркалюють його інтереси, водночас вважаємо, що вони, тим не менше, не вичерпують інструментів та можливостей, які б давали змогу сприймати референдум як форму прямого народовладдя.

Сукупність умов, що розкривають зміст поняття референдуму як однієї з найвищих форм безпосередньої демократії, необхідно розширити.

З огляду на це слід відзначити, що як у юридичному, так і в політологічному контексті поки що недостатньо досліджені проблеми суб'єктів референдного процесу. З урахуванням реалій новітньої історії України та інших країн СНД особливо актуально виокремити відповідні питання стосовно прийняття Конституції України та внесення до неї змін.

При цьому важливо осмислити питання щодо суб'єктів, котрі ініціюють необхідність розробки нової Конституції або реформування чинної, здійснюють підготовку відповідного проекту, приймають Конституцію чи вносять зміни до чинної Конституції.

Чітке, недвозначне, об'єктивне наукове обгрунтування згаданих проблем органічно пов'язується з додержанням чи порушенням умов референдуму, розкриває прямий зв'язок між суб'єктами відповідного процесу та якістю рішень, що приймаються, дає орієнтири прогностичного плану, а також практики відповідних відносин.

Процес підготовки проекту Конституції України, яка була прийнята в 1996 р. починався на основі Конституції УРСР 1978 р. і Декларації про державний суверенітет України, схваленої Верховною Радою 16 липня 1990 р. [59]. Розробка нового Основного Закону впродовж перших років здійснювалася на основі широкого демократизму, відбулося оновлення та збагачення стадій і змісту конституційного процесу.

Вперше на стадії розробки українського головного акта було запропоновано концепцію Конституції. Причому, і це дуже цікаво та важливо, ідея побудови концепції не була ініціативно-груповою ідеєю. Вона була формалізована спеціальним рішенням Верховної Ради. Про це свідчить її постанова від 24 жовтня 1990 року "Про комісію по розробці нової Конституції Українських РСР" [60]. На відміну від подібного роду актів, котрі ухвалювалися в минулому, згадувана постанова, вперше формулювала спеціальний пункт, який визначав необхідність підготовки концепції Конституції.

Закономірно, що новелізація проектно-підготовчої роботи в розглядуваному руслі стимулювала велике творче піднесення з боку наукового та практичного юридичного потенціалу республіки. На підтвердження цього достатньо зазначити, що у Верховну Раду було подано декілька проектів концепції Основного Закону, ініційованих різними суб'єктами. Поширення набули різні організаційні форми участі вчених та практиків в розробці актуальних проблем українського конституціоналізму.

В цьому контексті конституційний процес збагатився значущою новелою — і до цього слід привернути особливу увагу, — сутність якої в тому, що було організовано цікавий синтез сесії Верховної Ради та Всеукраїнської науково-практичної конференції — "Концепція і принципи нової Конституції Української РСР" (квітень 1991 р.). На пленарних та секційних засіданнях всебічно, глибоко, зацікавлено проаналізовано теоретичні та прикладні питання щодо проекту Основного Закону. Висунуті учасниками форуму положення, пропозиції та зауваження увійшли до скарбниці не тільки вітчизняного, а й світового конституціоналізму. Особливо підкреслимо, що зазначена новація вийшла далеко за межі України. Вона викликала серйозний інтерес і одержала схвалення на Міжнародній науковій конференції "Конституційні реформи в країнах — учасницях СНД" [61].

Слід, проте, зауважити, що проведений масштабний, плідний та ефективний захід, по-перше, мав місце в Українській РСР, що була суб'єктом тодішнього СРСР, а по-друге, стосувався не проекту Основного Закону, а тільки першої стадії конституційного процесу — стадії, пов'язаної з розробкою концепції і принципів Конституції.

Повертаючись до аналізу нововведень конституційної правотворчості, зазначимо, що концепція Основного Закону була предметом парламентського обговорення на сесії Верховної Ради (19 червня 1991 р.) [62]. Вона була опублікована в республіканській та регіональній пресі [63], що свідчило про демократизм і гласність проектно-конституційної роботи.

І, насамкінець, характерною рисою конституційного процесу по підготовці Конституції, прийнятої в 1996 р., було те, що він охоплював не за значенням, а за часовою послідовністю два кардинально різних періоди: перший — до Акта проголошення незалежності України, який був схвалений Верховною Радою 24 серпня 1991 р. [64] і підтверджений його народом шляхом проведення 1 грудня 1991 р. першого всеукраїнського референдуму [65]; другий — після Акта, в умовах суверенної, самостійної держави.

На основі схваленої парламентом концепції та з урахуванням кардинальних змін, що незабаром сталися, Конституційна комісія майже через рік підготувала проект Основного Закону України і подала його на розгляд Верховної Ради. Розглянувши даний документ 30 червня — 1 липня 1992 р., парламент прийняв постанову [66], згідно з якою проект Конституції було винесено на всенародне обговорення, яке мало тривати до 1 листопада 1992 р. (фактично воно тривало до 1 грудня 1992 р.).

У народній експертизі проекту Конституції взяло участь майже 190 тис. громадян, 20 обласних, 114 міських, районних, селищних і сільських Рад народних депутатів, 118 об'єднань громадян, понад 2900 трудових колективів, які висловили 47 тис. зауважень і пропозицій.

Важливо, тим не менше, підкреслити, що наведені офіційні цифрові дані не дають повної уяви щодо якості всенародного обговорення конституційного документа. В інтересах об'єктивного відбиття стану справ слід привернути увагу до негативних явищ, оскільки даний аспект проблеми повного висвітлення не одержав. Обговорення проекту не викликало дійсної і загальної зацікавленості громадян. Періодична преса [67], наприклад, повідомляла, що в Запорізькій області за всю історію українського конституційного розвитку чи не вперше люди сприйняли винесений на їхній суд проект Основного Закону надто стримано. Подібне відношення було виявлено до його оцінки. Про це яскраво свідчать підсумки сесій місцевих Рад народних депутатів всіх рівнів області, які провели значну роботу з організації обговорення проекту Основного Закону. Підсумки надзвичайно вражають: із 220 Рад народних депутатів майже 100 відхилили його зовсім. Вносилася пропозиція щодо повернення проекту на доопрацювання та наступного нового всенародного обговорення.

Зауважимо, що само по собі всенародне обговорення проекту Конституції — не новела аналізованого конституційного процесу. Ця форма прямої народної демократії була втілена в практику підготовки Конституції України 1978 р. Повний порівняльний аналіз виходить за межі даної роботи. Обмежимося тим, що наведемо тільки два показники, що

в контексті сьогодення зовсім не є другорядними: з метою обговорення проекту Основного Закону 1978 р. в Україні було організовано 280 тис. зборів з числом учасників понад 32 млн [68].

З урахуванням пропозицій та зауважень, які надійшли в результаті всенародного обговорення проекту Конституції, Конституційна комісія Верховної Ради розробила новий варіант проекту Основного Закону в редакції 27 травня 1993 р. і подала його на розгляд до Верховної Ради України. На сесії Верховної Ради, яка розглянула проект в жовтні 1993 р., він не одержав парламентського схвалення. За підсумками розгляду проекту на сесії Верховної Ради була прийнята лише досить лаконічна постанова: проект нової Конституції України доопрацювати за результатами всенародного обговорення та обговорення у Верховній Раді і опублікувати в пресі у жовтні 1993 р. [69].

Подальша конституційно-проектна робота помітно відставала від подібного процесу, що відбувався в інших країнах СНД, де нові основні закони були схвалені значно раніше, ніж в Україні.

Драма українського конституційного процесу, що стала драмою суспільства та держави, виникла не стихійно, не автоматично. Вона мала глибокі корені, різнохарактерні причини [70].

В узагальненому вигляді конституційна криза була обумовлена звуженням демократизму під час розробки проекту Основного Закону, недостатністю гласності.

Рельєфним свідченням послаблення демократичних основ конституційного процесу було викривлення теоретичного, юридичного та практичного підходів до проблем стосовно суб'єктів підготовки та прийняття Конституції.

Всупереч теоріям суверенітету народу, парламентаризму та розподілу влад, виконавча влада проводила лінію, яка трансформувалася в тенденцію підвищення ролі Президента в конституційно-підготовчій сфері за рахунок різкого зниження у цій сфері ролі законодавчої гілки.

Недоліки конституційного процесу обумовлювалися також слабкістю та недостатністю теоретичного забезпечення, яке до того ж використовувалося мляво та неповністю, наполегливістю і навіть тиском структур виконавчої влади з метою розширення своєї компетенції за рахунок звуження компетенції парламенту, ігноруванням інтелектуального вітчизняного потенціалу, засиллям іноземців у конституційному процесі. Підкреслимо, що за шість років, протягом яких здійснювалася підготовка проекту нового Основного Закону, в Україні був проведений лише один форум з питань роботи над проектом Конституції — "Нова Конституція України — шлях до утвердження української державності" (січень 1995 р.).

Конституція — також закон, однак закон, що має особливі властивості, сукупність яких визначає характеристику цього закону як основного. Це положення підтверджується навіть тим, що Конституція може містити декілька законів, як, наприклад, у Великобританії. Основний Закон відрізняється від звичайного закону об'єктом регулювання. До нього включаються основоположні суспільні відносини. Особливості Конституції акумулює поняття цього акта. Це — Основний Закон (система законів), що має найвищу юридичну силу та закріплює основи суспільного ладу, державного устрою, основні права, свободи та обов'язки людини і громадянина, підвалини взаємовідносин між особою і державою, а також організацію державної влади.

Характеристика Конституції як основного закону органічно поєднана з її верховенством в ієрархії законів, необхідністю їхньої суворої відповідності Конституції. З цим пов'язаний і особливий порядок прийняття Конституції, відмінний від порядку прийняття звичайних законів. Він значно складніший і жорсткіший, що зумовлено вимогами забезпечення вищої юридичної сили Конституції та її стабільності. З огляду на це висловлювання щодо встановлення порядку прийняття Конституції простою більшістю депутатів Верховної Ради не мали ні наукових, ні правових підстав.

Отже, Конституція — закон. Суб'єктами законодавчої, включаючи конституційну, законотворчості, виходячи з теорії розподілу влад та теорії суверенітету народу, є безпосередньо народ та його представницький орган — парламент, а також спеціальний представницький орган, обраний народом з метою прийняття Конституції, — Конституційна (Установча) рада (збори, конвент, асамблея). І тільки.

Одна з головних причин деформації конституційної розбудови України полягала в тому, що будучи з самого початку парламентською прерогативою, вона перетворилася на сферу всієї тріади влади, переважно першої і другої гілок. Остання на основі антиконституційної угоди, безпідставно названої Конституційним договором, фактично забезпечила перевагу на свою користь, оскільки структуроутворююча сфера головним чином сконцентрувалася в руках Президента.

Підкреслимо, що під час укладення Конституційного договору зростало занепокоєння у зв'язку з тим, що рівність парламенту та Президента не вичерпувалася стадією укладення договору. Договір, схвалений не кваліфікованою, а лише простою більшістю голосів народних депутатів, перекреслив конституційність створення Основного Закону і у прогностичному плані, поширюючи рівність Верховної Ради та Президента за межі конституційно-підготовчої діяльності та включаючи в

орбіту цієї рівності безпосередньо текст Основного Закону. З цього приводу досить цікавий запис був зафіксований у частині IV розділу VIII договору. Інтегративність функції конституційної законотворчості, роль Верховної Ради у її здійсненні лише як однієї з двох рівноправних сторін передбачалася і стосовно завершальної стадії — стадії прийняття головного акта. "До прийняття нової Конституції Сторони не виноситимуть на всеукраїнський референдум, консультативний референдум і опитування громадської думки інші питання, крім прийняття нової Конституції, текст якої буде узгоджений Сторонами" (*підкр. авт.* — Л.К.).

Виходячи з буквального тексту, референдна стадія також розглядалася як сфера двох суб'єктів. Тобто найвищий орган народного представництва, всупереч чинній на той час Конституції, був позбавлений можливості самостійно призначити проведення народного волевиявлення щодо проекту Основного Закону.

А як розуміти кінець вищенаведеної формули щодо узгодження сторонами тексту Конституції? Адже тут відсутнє було поняття "проект", що створювало неясність. Це спричиняло довільні та конкуруючи інтерпретації, а отже, протистояння та конфлікти.

Буквально ж виходить, що й розробка проекту, й прийняття Конституції здійснювалися в антиконституційний спосіб — угодою двох гілок влади, що негативно відбилося на принципі верховенства Конституції і принципі розподілу влад, згідно з яким функція законотворчості, включаючи конституційну, в системі розподілу влад належить парламентові.

У період розробки проекту Конституції 1996 р. виконавча влада була націлена на побудову такої конституційної моделі інституту президента, яка б закріплювала повноваження Президента України не тільки в сфері виконавчої влади, а й у сферах законодавчої та судової гілок влади. З огляду на це необхідно було шукати механізми реалізації зазначеної мети, обминаючи найвищий представницький орган народу та всупереч йому.

За такої ситуації виникли сумніви щодо правомочності Верховної Ради приймати нову Конституцію. Подібні настрої зацікавлених суб'єктів були позбавлені будь-яких підстав і викликали різко негативну реакцію. Прийняття Основного Закону та внесення до нього змін і доповнень — це є конституційне право парламенту. Попередня Конституція 1978 р. абсолютно чітко закріплювала, що прийняття Конституції і внесення до неї змін і доповнень належали до виключного відання Верховної Ради (ч. 3-1 ст. 97).

Важливо підкреслити, що відповідне право традиційно належить вищим представницьким органам країн світу.

Дана констатація, однак, нічого спільного не має з твердженням про те, що Верховна Рада — єдиний суб'єкт прийняття Конституції. Єдиний — так. Проте єдиний не щодо всіх суб'єктів, а тільки щодо тих, які належать до системи державних органів. Прагнення трактувати наявність у Верховної Ради виключного права приймати Основний Закон як єдиний легітимний спосіб створення республіканського головного акта слід категорично заперечити.

Далеко не другорядною є та обставина, що законодавчу владу характеризували як єдиний легітимний суб'єкт, який правомочний здійснювати конституційну законотворчість, переважно парламентські структури. Це — не нововведення нашого часу. Новітня історія лише підтверджує вчення дореволюційних дослідників царської Росії, що викриває підміну суверенітету народу. Йдеться про властиву парламентові тенденцію позбавляти народ належної йому влади. Нинішні реалії посткомуністичного світу не тільки доводять істинність відповідних висновків, сформульованих ще на початку XX ст., щодо викривлення та підміни теорії і практики народного суверенітету, а й свідчать про актуальність критики в контексті сучасних реалій і потреб розвитку прав і свобод людини та громадянина, демократії, рівня життя людей.

Досліджуючи тенденцію викривлення та підміни доктрини верховенства народу, К. Тахтеров писав: "Самодержавство народу, проголошене в момент великих революцій, здійснюваних буржуазією за допомогою народу, потім ототожнюється представниками буржуазії, ворожої народовладдю, з самодержавством парламенту" [72]. На жаль, наприкінці XX ст. можна провести чітку аналогію між процесами, що відбуваються, та процесами, які характеризував учений на початку століття. Певні сили, що прийшли до влади за допомогою народу, потім не проти ототожнювати главенство народу з самодержавством парламенту (розумій — зазначених сил), що насправді означає грубе, цинічне відсторонення народу від реалізації ним самим належної йому влади та вирішення громадських і державних справ в інтересах народу. Зазначене поширюється і на таке важливе питання, як підготовка та прийняття Конституції.

Рішуче заперечуючи будь-які антинародні, антинаукові, антиконституційні намагання щодо досліджуваного питання, виділимо два легітимних, крім парламентського, способи прийняття Конституції, що сформувалися та утвердилися в світовій конституційній правотворчості: референдум та Конституційна (установча) рада (збори, асамблея, конвент). У світовій практиці відоме також сумарне застосування парламентського та референдного способів прийняття Конституції або використання Конституційної Ради та референдуму.

Виходячи з другої глави Декларації про державний суверенітет України, що проголосила безпосереднє здійснення народом свого повновладдя, ст. 2 реформованої Конституції 1978 р., що закріпила належність влади народові, ст. 5, що зафіксувала вирішення найважливіших питань державного життя шляхом всенародного голосування (референдуму), а також ст. 3 Закону "Про всеукраїнський і місцеві референдуми", прийнятого 3 липня 1991 р., яка прямо зазначала, що затвердження Конституції, окремих положень Конституції може бути предметом всеукраїнського референдуму, народ і в положеннях Конституції 1978 р. закріплювався як суб'єкт, наділений правом прийняття основних суспільних та державних, у тому числі законодавчих, включаючи конституційні, рішень.

Проте така констатація, і на це слід звернути увагу, досить далека від абсолютизації значення референдуму. Вивчення та аналіз світового й вітчизняного референдного досвіду підтверджують, що народне волевиявлення, як уже зазначалося вище, може бути інструментом прийняття не лише прогресивних, а й реакційних рішень, у тому числі конституцій. Позитивні чи негативні наслідки референдуму прямо залежать від цілої низки факторів: стану суспільства, змісту винесених на народне обговорення питань, якості та способу їх підготовки. Тому твердження про те, що референдум — вища форма прийняття Конституції порівняно з парламентом, суперечать світовій теорії і практиці конституційного референдуму.

Рішення щодо референдної легітимації Конституції органічно пов'язані з тим, які суб'єкти і на підставі яких принципів здійснюють розробку проекту Основного Закону, а також з умовами проведення народного волевиявлення. Референдум же сам по собі нічого спільного з уявленням про те, що затверджена ним Конституція автоматично означає відбиття нею ідеалів свободи людини та демократії, не має.

Дотримуючись вимог і логіки доктрини суверенітету народу та доктрини розподілу влад, необхідно повернутися до проблеми суб'єктів конституційної законотворчості. Річ у тім, що зроблені вище висновки з приводу того, що суб'єктами конституційної законотворчості є лише народ та його представницькі органи, екстраполюються на розв'язання проблеми якості конституційного референдуму, його результатів. Суть питання полягає в тому, що всупереч деяким уявленням тут немає жодних теоретичних і практичних підстав для протиставлення парламенту та референдуму. Позитивний результат референдуму залежить саме від тієї ролі, яка належить представницькому органові в його підготовці.

Референдна легітимація Конституції асоціюється з побудовою де-

мократичного Основного Закону за умови, що його проект розроблявся парламентом або демократично сформованою Конституційною (установчою) радою (зборами, асамблеєю, конвентом).

У цьому контексті повчальним і корисним є досвід повоєнного конституційного будівництва держав, що скинули диктаторські та фашистські режими і створили основні закони, які акумулювали нові демократичні досягнення в конституційній законотворчості.

Згадаймо Іспанію, де створення головного акта плавно та гармонійно поєднало парламентську та референдну форми [73]. Після краху фашистської диктатури Франко розпочатий процес демократизації у сфері конституційного оформлення держави знайшов своє відбиття в створенні демократичного Основного Закону 1978 р. Впродовж п'ятнадцяти місяців його розробляли парламентські структури. Конституційна комісія, створення якої схвалив Конгрес депутатів, складалася з тридцяти шести депутатів, які представляли партії адекватно співвідношенню депутатських мандатів, одержаних ними на виборах 1977 р. Розроблений Конституційною комісією проект цього акта був схвалений переважною більшістю голосів спочатку в Конгресі депутатів (20 червня 1978 р.), а потім зі змінами Сенатом (5 жовтня 1978 р.). Остаточно проект Конституції затвердили Кортеси 31 жовтня 1978 р. Тільки пройшовши парламентський шлях спочатку через палати, а потім Кортеси, проект Конституції був винесений на референдум, і 6 грудня 1978 р. Конституція прийнята абсолютною більшістю (за проект проголосувало 87,8 відсотка від кількості тих, хто голосував, і 58,9 відсотка від кількості тих, хто мав право голосу). Основний Закон набув чинності після підписання його королем і опублікування 29 грудня 1978 р.

Суб'єкти створення Конституції, роль кожного з них у цьому процесі зафіксовані у вступній частині тексту Основного Закону: "Я, Король Іспанії, оголошую вам, хто побачить і зрозуміє, цей документ, знайте, Кортеси схвалили, а іспанський народ затвердив таку Конституцію…".

Сформовані демократичним шляхом Установчі збори, як свідчить світова практика конституційного будівництва, також підтвердили свою доцільність як спосіб створення демократичної Конституції.

Як приклад можна навести, зокрема, досвід Італії: застосування цього механізму дало змогу після розгрому фашистської диктатури збудувати одну з найдемократичніших Конституцій світу [74]. Тут, безперечно, величезна роль належить складу Установчих зборів, де антифашистські сили мали більш як 80 відсотків усіх депутатських місць. Такий показник співвідношення сил визначив зміст стрижньових поло-

жень Конституції Італії, затвердженої 22 грудня 1947 р. Установчими зборами та промульгованої тимчасовим главою держави.

Доктринальна ідея стосовно того, що суб'єктами законодавчої, включаючи конституційну, правотворчості виступають народ та його представницькі органи, зовсім не означає, що світовий досвід не знає головних актів, створених антипарламентським шляхом, шляхом референдуму. Йдеться про порушення принципу розподілу влад, коли функція конституційної законотворчості здійснюється не органом верховного представництва, а структурами виконавчої влади. Такого роду історичний та й сучасний досвід характеризується негативними результатами конституційного референдуму. Вони неминучі, коли на народне голосування виноситься проект, підготовлений Президентом або урядом в обхід парламенту, а то й всупереч йому або розроблений у надрах партійних апаратів і лише формально схвалений парламентом. Наявність перелічених та інших викривлень конституційного референдуму деформує і його сутність; референдум фактично є плебісцитом, на якому голосується довіра Президентові чи урядові (Конституція Франції 1958 р., Конституція Чилі 1980 р., Конституція Болгарії 1971 р., Конституція Куби 1976 р. та ін.) [75].

Досить показовим у цьому контексті є досвід Франції. Чинна Конституція 1958 р., як і однойменні акти деяких інших європейських держав, приймалася шляхом референдуму. Однак на відміну, зокрема, від досвіду Іспанії у Франції в результаті референдуму була прийнята антидемократична Конституція, що є кроком назад порівняно з раніше чинною Конституцією 1946 р., яка втілювала розвинуті ідеї та традиції французького парламентаризму, що фокусувалося у конституційному верховенстві вищого представницького законодавчого органу у державному механізмі. Одна з найважливіших причин тут в тому, що Конституція 1958 р. — продукт парламентського референдуму. Загальнонаціональний орган народного представництва, в принципі, не був суб'єктом підготовки проекту Основного Закону. У кризових умовах (фашистський заколот в Алжирі) генерал Ш. де Голль вимагав для себе надзвичайних повноважень щодо створення нової Конституції. Роль парламенту полягала лише в тому, що він визначив найзагальніші вимоги до нового Основного Закону, а від контролю за його створенням відмовився.

В основу проекту головного акта були покладені конституційні погляди Ш. де Голля, сформульовані десятиріччя тому, — 16 червня 1946 р. (промова в Байо), які відбивали його погляди: "особиста влада" і необхідність "сильної держави".

Обминаючи парламент, проект було передано на референдум і затверджено 28 вересня 1958 р. Головна особливість цього акта порівняно з Конституцією 1946 р. — концентрація та централізація влади в руках глави держави. Стосовно системи державних органів, то вона характеризується таким чином. Якщо Конституція 1946 р. перше місце відводила парламенту, друге — Економічній раді і тільки після неї — Президентові та Раді Міністрів, то Основний Закон 1958 р. затвердив протилежну черговість. На перше місце тут висунутий Президент, на друге — уряд, парламент відсунутий на третє місце.

Таким чином, соціально-політичні умови Французької Республіки наприкінці 50-х років, сприйняття чинною Конституцією настанов голлізму, антипарламентський референдум 27 вересня 1958 р. зумовили авторитарний характер Основного Закону порівняно з Конституцією 1946 р. [76].

Антипарламентський референдум — не лише історія. Сучасний читач — свідок прийняття 12 грудня 1993 р. Конституції Російської Федерації шляхом референдуму. Звідки з'явився проект нової Конституції? — запитував Б.П. Курашвілі. І відповідав: "Це стряпанина президентської команди, лише трохи облагороджена скликаною нею ж Конституційною нарадою. Так Конституції не розробляються. Так лише протаскуються антинародні Конституції. Проект Конституції лише тоді легітимний, коли він вироблений представницьким органом державної влади або спеціально створеними демократичним шляхом установчими або конституційними зборами" [77]. Сильно, звичайно, сказано з приводу стряпанини. У літературі є більш м'які оцінки. Та суть справи в тому, що дійсно проект Конституції Росії у червні-липні 1993 р. підготувала Конституційна нарада, скликана Президентом Російської Федерації. До її складу увійшли представники федеральних органів федеральної влади, органів державної влади республік-суб'єктів Федерації, місцевого самоврядування, політичних партій, профспілкових, молодіжних, інших громадських організацій, масових рухів та релігійних конфесій, товаровиробників і підприємців. Підготовлений нарадою проект Конституції у жовтні-листопаді 1993 р. дороблявся створеною Президентом комісією з учених і практичних працівників, а також державною та громадською палатами Конституційної наради. Підготовлений проект Президент Росії передав на загальноросійський референдум, який 12 грудня 1993 р. прийняв чинну Конституцію.

Похідність Конституційної наради від Президента, що керував її роботою, відіграла домінуючу роль в тому, що на народне волевиявлення виносився конституційний проект, який втілив інститут надпрезидента з

величезними повноваженнями, сукупність яких ставила главу держави над вищим представницьким органом народу, що особливо чітко відбиває структура Основного Закону. Вона побудована у такій послідовності, що систему вищих органів відкриває глава "Президент Російської Федерації" (гл. IV), за якою йде глава "Федеральні збори" (гл. V).

Підсумовуючи розгляд антипарламентського референдуму, необхідно підкреслити недемократичність народного волевиявлення, проведеного президентськими та урядовими структурами за проектами Конституцій, розроблених в їх же надрах, ігноруючи парламент або спеціальний представницький орган, обраний громадянами з метою створення Основного Закону. Слід погодитися й підтримати висновок стосовно того, що винесення на референдум проекту, підготовленого виконавчою владою, фактично перетворюється на плебісцит, на якому голосується, по суті, довіра Президентові чи урядові [78].

Крім уже розглянутих антидемократичних конституційних референдумів (Франція — 1958 р., Росія — 1993 р.), можна згадати інші приклади прийняття народом Основних Законів, що схвалювалися виборцями в умовах гострої політичної кризи, диктатури, тоталітаризму. Такого роду ситуації звичайно супроводжуються тиском на громадян, внаслідок чого їхнє "так" нерідко одержують реакційні головні акти: Конституція Чилі 1980 р. (в умовах диктатури генерала Піночета); Конституція НДР 1968 р., Конституція Болгарії 1971 р., Конституція Куби 1976 р. (при пануванні тоталітарного режиму, коли свобода вибору обмежувалася).

Спеціальні представницькі органи, утворювані з метою прийняття Конституції, — зовсім не нововведення повоєнної історії. Широко відомий американський досвід кінця XVIII ст. Глибока всебічна криза, що загрожувала самому існуванню Сполучених Штатів, була подолана Філадельфійським конституційним конвентом, до складу якого входило 55 делегатів, які представляли 11 штатів — на той час членів конфедерації.

Незважаючи на те, що конгрес давав їм мандат тільки на переробку статті конфедерації (Першої Конституції, яка була прийнята континентальним конгресом у 1777 р. і набула чинності в 1781 р.), делегати конвенту, що зібралися в травні 1787 р., розробили проект нового Основного Закону. Конституційним фундаментом для нього став досвід побудови основних законів штатів, а теоретичним — праці Т. Джефферсона, інших авторів, батьків-засновників.

Цей самий суб'єкт — Філадельфійський конституційний конвент — 17 вересня 1787 р. прийняв чинну Конституцію США.

В контексті сучасних потреб України істотним є те, що сам факт довголіття американської Конституції постійно привертає до себе увагу вчених, а от спосіб її прийняття крізь призму тієї передумови, яка, поза сумнівом, відіграла дуже велику роль у забезпеченні довголіття Основного Закону, належним чином у юридичній науці ще не розроблений. Сьогодні звернення саме до цього аспекту американського конституціоналізму особливо важливе та актуальне.

З огляду на це винятково цікавою є фундаментальна спадщина видатного американського мислителя та державного діяча Т. Джефферсона (у 1801—1809 рр. — Президент США). Але й до сьогодні вона належним чином не осмислена й не перенесена на тло вітчизняної конституційної проблематики.

Видатний американець спеціально займався проблемою конституційної правотворчості, досліджуючи її настільки грунтовно, глибоко й всебічно, що сформульовані ним доктринальні положення та висновки були втілені в Конституції США (як у її змісті, так і способі прийняття). Вони є актуальні як на сучасній стадії розвитку світового конституціоналізму, так і в прогностичному плані.

Безпосередній практичний привід для розробки проблеми передував підготовці федеральної Конституції. Поштовхом слугувало прийняття "Конституції або форми правління" [79] у 1776 р. легіслатурою штату Віргінія, де на той час Т. Джефферсон був членом законодавчих зборів, а потім і губернатором.

Теоретико-правова доктрина американського демократа заперечує звичне для нашої правосвідомості положення Конституції, згідно з яким прийняття Основного Закону належить до виключного відання Верховної Ради. Суть доктрини, що аналізується, полягає у невизнанні парламенту (легіслатури) суб'єктом прийняття Конституції.

Прийняття Конституції Віргінською асамблеєю викликало у Т. Джеффесона негативну реакцію. Переконаний противник парламентської конституційної законотворчості, він детально та наполегливо розставляв такі акценти.

По-перше, розглядав проблему, що цікавить нас, крізь призму всієї системи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Джефферсон доводив, що Віргінська легіслатура підміняла, натискала та відтісняла другу й третю гілки влади, що уособлювало, за його словами, "виборчий деспотизм". При такому співвідношенні законодавчої, виконавчої та судової гілок влади "виборчий деспотизм" цілком закономірно трансформувався у Конституцію, внаслідок чого парламентська конституційна законотворчість піддавалася обгрунтованій та гострій кри-

тиці, спрямованій проти парламентського права приймати Конституцію.

З іншого боку, легіслатурна конституційна законотворчість розглядається крізь призму "довговічності" Основного Закону, його ролі як стабілізуючого фундаменту суспільства та держави.

Дослідник грунтовно та послідовно втілював ідею щодо необхідності стабільності Конституції, яка, на його думку, не може бути гарантована парламентом. Оскільки наступний склад легіслатури, — переконував він, — має право змінювати як Конституцію, так і інші законодавчі акти, тим самим підтримуючи їхню стабільність, постійність та довготривалість Конституції може й повинна надати інша влада — влада, що стоїть вище за звичайну легіслатуру. Ця влада — генеральний конвент, що складається з делегатів, яких обирають громадяни. Призначення згаданого органу — прийняття Конституції (визначення форми правління), внесення до неї поправок, проголошення основних принципів, яким мають підпорядковуватися закони, нинішні і майбутні [80].

Таким чином, Т. Джефферсон прямо говорив, що конвент вищий за парламент, хоча джерело їхньої легітимації те саме — виборці. Зазначена субординація зумовлена соціальним призначенням інституцій, що обираються. Принциповим також є те, що, за Т. Джефферсоном, легіслатура не має права вносити зміни та доповнення до прийнятої конвентом Конституції. Такі повноваження — прерогатива органу, що прийняв Конституцію, тобто конвенту, що гарантує Конституції жорсткість, непохитність, незмінюваність шляхом парламентських процедур. Таким чином, вибудовується міцний фундамент стабільності Конституції, а значить — і стабільності суспільства та держави.

Глибина та обгрунтованість концепції американського мислителя безперечні, як безперечно й те, що її життєвість, доцільність, раціональність підтвердила практика, а головне тому підтвердження — стабільність Основного Закону США, розробка та прийняття якого втілили доктринальні погляди Т. Джефферсона, котрий спирався на світові досягнення філософської науки та аналіз конституційної побудови американських штатів.

Більш як два століття, що минули після прийняття Конституції США, не послабили теоретичного багатства та потенціалу, а також практичної привабливості ідеї створення головного акта спеціальним представницьким органом. Водночас вона не залишалася статичною. Розвиток цієї ідеї, посилення її мотивації пересягнули американський континент, поширившись на багато країн.

У контексті реалій посткомуністичного світу надзвичайно важливо

привернути увагу до проекту Конституції декабриста М. Муравйова і розглянути його з морально-етичного боку. Створення Конституції тут передбачалося Установчою асамблеєю. До складу асамблеї мали увійти особи, котрі після прийняття Конституції не повинні були займатися політичною діяльністю, а також обіймати жодних посад у державних органах, інституціоналізованих на базі Конституції, яку вони розробляли. Іншими словами, розробники Основного Закону повинні були побудувати цей закон, не маючи "особистих розрахунків", причому ні в період роботи Установчої асамблеї, ні після прийняття Конституції зазначеним органом.

В контексті проаналізованого вище прогресивного конституціоналізму низки країн світу особливо виразно простежуються деформації вітчизняної практики. У зв'язку з підготовкою та прийняттям Конституції 1996 р. на долю українського парламенту випали тяжкі випробування внаслідок постійного тиску виконавчої влади в особі президентських структур з метою проведення своєї лінії. Наполегливість другої гілки особливо зросла, починаючи з 1994 р., оскільки з цього часу тенденція підвищення Президента над парламентом екстраполювалася також на конституційний процес, до того ж у формалізованому вигляді.

Газета "Правда України" 7 березня 1996 р. опублікувала проект під заголовком "Конституція України. Проект, узгоджений між представниками Президента України, Верховної Ради України, Верховного Суду України та Вищого арбітражного суду України, у редакції від 24 лютого 1996 року". Оскільки головна роль у створенні згаданого документа належала президентській стороні, а текст проекту моделював інститут надпрезидента, що наділявся величезними повноваженнями не тільки у сфері виконавчої, а й у сфері законодавчої та судової влади, проект одержав назву "президентський".

Заголовок названого проекту Конституції засвідчував, що функція конституційної законотворчості, всупереч доктрині розподілу влад, здійснювалася не тільки Верховною Радою, а й Президентом і судовими органами. Така суперечність у функціональному призначенні гілок влади була закладена ще в першій Конституційній комісії шляхом визначення Верховною Радою двох співголів: Голови Верховної Ради та Президента. Склад другої Конституційної комісії взагалі формувався на основі ідеї рівності в конституційній законотворчості двох гілок влади: законодавчої та виконавчої, тобто був зроблений ще один крок назад. Тут Президент був не лише співголовою комісії. Він виступав також суб'єктом її формування. Принцип рівності виконавчої та законо-

давчої гілок влади було застосовано й до членів Конституційної комісії: вони були представлені у складі комісії в однаковій кількості — по 15 членів. Верховна Рада обрала 15 народних депутатів членами комісії, а Президент також призначив 15 членів.

Необхідно категорично застерегти: зазначене нічого спільного не має із запереченням участі виконавчої та судової влади у конституційній законотворчості. Розробка Основного Закону — загальнонародна та загальнодержавна справа. Але при цьому непорушним є те, що згідно з доктринами суверенітету народу та розподілу влад вирішальними суб'єктами визначаються лише народ та його представницькі органи.

Під час розгляду проекту Конституції у Верховній Раді, він був перероблений, в стінах парламенту народився новий проект Конституції України. Парламентський проект суттєво перебудував модель законодавчої влади шляхом виключення із проекту Конституційної комісії, що одержав назву "президентського", цілої низки антидемократичних, антипарламентських рішень та введення положень, тією чи іншою мірою спрямованих на подолання переваги президентської чаші терезів і створення більш прогресивного конституційно-правового статусу найвищого органу народного представництва.

Опір президентських структур парламентським зусиллям демократизувати проект Основного Закону, підготовленого Конституційною комісією, вилився в гостре та небезпечне для всього суспільства протистояння першої і другої гілок влади. Прагнучи взагалі відкинути варіант конституційного проекту, вибудованого Верховною Радою, і домогтися прийняття президентського проекту, виконавча влада, в порушення Конституції та Конституційного договору, спланувала антипарламентський спосіб створення бажаної їй Конституції шляхом відсторонення Верховної Ради від прийняття Основного Закону та всупереч їй.

Структури виконавчої влади, визначені ЗМІ, деякі народні депутати, особливо "сумісники", тобто ті, котрі зберігали статус парламентарія і водночас на постійній основі працювали в президентських та урядових інституціях, інші суб'єкти чинили шалений тиск на Верховну Раду. Президентська сторона створювала образ Верховної Ради як такої, що неспроможна прийняти Конституцію, чим заважає здійсненню реформ, оскільки без нової Конституції цей процес неможливий.

В суспільстві поширювалися думки та прогнози, згідно з якими в разі неприйняття Конституції Верховною Радою проект Основного Закону слід передати на всеукраїнський референдум. При цьому референдум, безумовно, трактувався його прибічниками як найвища форма

легітимації Конституції. Але такого роду заяви, як засвідчив здійснений вище аналіз світового досвіду конституційного референдуму та новітня вітчизняна практика, були надто поспішні. Головне питання, що зумовлює результати референдуму, полягає в тому, який проект Конституції стане об'єктом всенародного голосування. Адже референдум може бути інструментом обходу парламенту, вилучення з конституційного процесу всенародного обговорення проекту Основного Закону, широкого обговорення громадськістю, а також інших демократичних процедур та гласності, внаслідок чого не виключене одержання "так" реакційними конституціями.

Об'єктом всенародного голосування, всупереч деяким твердженням, не міг бути "президентський" проект Конституції, оскільки певним чином він був вироблений трьома гілками влади з перевагою виконавчої влади, що трансформувалося у зміст цього документа шляхом фіксації величезної компетенції Президента. Аналогічний висновок поширюється на будь-які проекти, котрі виходять від виконавчої влади, оскільки, як підтвердив попередній аналіз відповідного світового досвіду, в подібних випадках створюються антидемократичні конституції, що закріплюють концентрацію влади в руках президента та уряду за рахунок позбавлення представницького органу народу загальновизнаних парламентських прерогатив.

Виходячи з доктринальних положень теорій народного суверенітету, парламентаризму та розподілу влад, об'єктом всенародного голосування має бути проект Основного Закону, створений і переданий на референдум представницьким органом народу — Верховною Радою, підготовлений на широкій демократичній основі, включаючи попереднє всенародне обговорення.

Всупереч доктринальним положенням прогресивного конституціоналізму та концепції референдуму під час розгляду на сесії Верховної Ради питання про проект Конституції України Президент України — в порушення чинної на той час реформованої Конституції 1978 р. та Конституційного договору — видав указ від 26 червня 1996 р. "Про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття нової Конституції України" [81]. Відповідно до названого акта на 25 вересня 1996 р. призначалося всеукраїнське волевиявлення народу. Проте в цьому випадку йшлося про антидемократичний референдум. По-перше, він був призначений без участі найвищого представницького органу українського народу. Суб'єктом призначення всенародного волевиявлення виступав Президент. По-друге, об'єктом референдуму указ визначав позапарламентський проект Конституції. На схвалення

народу не пропонувався проект Основного Закону, який затвердила Верховна Рада, котра під час видання президентського указу розглядала на сесії питання прийняття Конституції. Предметом референдуму виконавча влада обрала проект, що одержав назву "президентський", тобто проект Конституційної комісії в редакції 11 березня 1996 р. Цей документ передбачав, як безпосередньо, так і опосередковано, надання великих повноважень Президентові, розширення його можливостей, сукупність яких підносила одноосібний орган — главу держави — над найвищим представницьким органом народу, який відтіснювався на задвірки державного механізму. Виконавча влада намагалася реалізувати французький сценарій прийняття Конституції 1958 р.

Верховна Рада тоді змогла перебороти надзвичайно складну ситуацію і 28 червня 1996 р. кваліфікованою більшістю голосів народних депутатів України прийняла першу Конституцію суверенної України — Конституцію 1996 р. Зміст цього акта, порівняно з проектом, який президентський указ визначив як предмет референдуму, більш демократичний, проте, підкреслюємо, лише порівняно з президентським проектом Конституції. У зв'язку з прийняттям Конституції Верховною Радою Президент відмінив свій указ про проведення всеукраїнського референдуму з питання прийняття Конституції [82].

Підсумовуючи аналіз розробки проекту Конституції 1996 р. та прийняття цього документа з позиції порівняння способів вирішення даного питання, необхідно підкреслити, що варіант прийняття Конституції парламентом мав безперечні переваги перед референдним способом. Саме легітимація Конституції Верховною Радою не дала змоги виконавчій владі використати референдум — всупереч його соціальному призначенню — як механізм створення такого Основного Закону, який би закріпив, з одного боку, всевладний інститут Президента, з другого — безвладний парламент. Наведене співвідношення не відповідає основоположним засадам теорій парламентаризму, суверенітету народу та розподілу влад.

Закономірно та зрозуміло, що сам факт прийняття Конституції Верховною Радою ще не свідчить про те, що таким чином були відновлені всі складові, котрі забезпечують та втілюють демократизм, конструктивізм, гласність конституційного процесу та високу якість Конституції, що відповідає прогресивному конституціоналізму.

Поряд з прогресивними елементами Конституція 1996 р. має недоліки, прогалини, суперечності. Тому невдовзі після прийняття Основного Закону в парламенті розпочалася робота щодо її вдосконалення, новелізації в напрямі демократизму. Передусім передбачалося пере-

глянути організацію державної влади. Уже в січні 1997 р. було підготовлено проект Закону "Про внесення змін до Конституції України". Суть проекту полягала, по-перше, в зміцненні місця та підвищенні ролі Верховної Ради України в системі розподілу влад, а по-друге — в послабленні місця та зменшенні ролі Президента України в системі розподілу влад. Розкриваючи дане положення, звернемося до деяких норм Основного Закону.

Насамперед зупинимося на ст. 85 Конституції, котра закріплює перелік повноважень законодавчого органу.

Згідно з п. 12 ст. 85 до повноважень Верховної Ради належить надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра. Проте припинення повноважень Прем'єр-міністра та прийняття рішення щодо його відставки здійснюється відповідно до п. 9 ст. 106 Конституції Президентом України. Надання згоди парламенту в даному випадку Конституція не передбачає. На відміну від наведеної моделі проект Закону "Про внесення змін до Конституції України" пропонував іншу редакцію п. 12 ст. 85, відповідно до якої Верховна Рада надає згоду і на призначення, і на звільнення з посади Президентом України Прем'єр-міністра.

Чинна Конституція наділяє Президента України правом скасовувати акти Кабінету Міністрів України та акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим (п. 16 ст. 106). Проект наведеного вище Закону відкидав зазначене повноваження глави держави. Він передбачав наступну редакцію п. 16 ст. 106: Президент України зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

Зазначені та інші зміни Основного Закону, котрі пропонувалися народними депутатами, передбачали розширення та зміцнення конституційних гарантій здійснення контрольної та структурно-утворювальної функцій парламенту, що є неодмінною рисою парламентаризму. Однак прийняття проекту Закону "Про внесення змін до Конституції України" 1997 р. було заблоковано.

Напередодні 2000 р. була формалізована ідея реформи Конституції 1996 р., зміст якої — виключно антипарламентський. В узагальненому вигляді в концепції конституційних змін виконавча влада проводила лінію на різке зниження ролі законодавчої влади в державному механізмі та зростання ролі Президента, на порушення балансу між повноваженнями парламенту та главою держави, котрий і в первісній редакції Конституції 1996 р. було порушено шляхом закріплення переваги на боці Президента.

Процес, започаткований в кінці 1999 р., радикально відрізнявся від процесу 1997 р. Передусім змінилися суб'єкти, котрі ініціювали внесення змін до Конституції. Якщо в 1997 р. пропозиція щодо конституційної реформи виходила безпосередньо від народних депутатів, то в 1999 р. питання про зміни Основного Закону ставила за народною ініціативою група всеукраїнського референдуму, котра була утворена зборами громадян України в м. Житомирі.

Наведений вище аналіз системи правових актів, що забезпечували організацію та проведення всеукраїнського референдуму, абсолютно чітко розкриває антипарламентську суть всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р.

Важливо зазначити, що положення стосовно можливості використання референдуму як зброї проти парламенту в світовій теорії сформульовано давно. В 1931 р. Каре де Мальбер дійшов висновку, що є тільки три способи зменшення всемогутності парламенту: створення міцної виконавчої влади, введення контролю за конституційністю законів і референдум. Але якщо французький автор виявив інструменти впливу на всемогутній (*підкр. авт.* — Л.К.) парламент з метою послаблення його всемогутності, що цілком обгрунтовано й логічно, то всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 р. застосовувався щодо вкрай слабкого парламенту з метою ще більшого послаблення його.

Справа в тому, що напередодні референдуму, ще в січні-лютому 2000 р. відбувалася так звана "оксамитова революція", внаслідок якої були змінені Голова Верховної Ради України, перший заступник Голови Верховної Ради, заступник Голови Верховної Ради та створена президентська більшість, яка з'явилася в результаті не народного волевиявлення, а політичної змови, що нічого спільного з демократією не має. Народний депутат України, академік П.П. Толочко стверджує: "Оксамитова революція" поховала парламент як самодостатній демократичний інститут. Фактично він став своєрідним продовженням президентських структур і тепер слухняно виконує всі рекомендації, що надходять з вулиці Банкової" [83]. Прогностичні роздуми видатного вченого включають також його висновок щодо результатів референдуму 16 квітня 2000 р.: "Влада без внутрішніх противаг не може зберегти демократичну форму правління і неминуче еволюціонує до авторитаризму. Волевиявлення народу в такому разі збігається з волею президента (в країнах з диктаторськими режимами такий збіг абсолютний) так, як це трапилось з референдумом щодо майбутньої долі українського парламенту, а Верховна Рада стане суто декоративним атрибутом демократії" [84].

Використання виконавчою гілкою всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. як зброї проти законодавчої влади обумовлене, насамперед, конституційною моделлю всеукраїнського референдуму. Чинна Конституція закріплює двох суб'єктів призначення референдуму — Верховну Раду та Президента України (ст. 72). Однак законодавчий орган повноважний призначати всеукраїнський референдум лише з одного питання — якщо йдеться про зміну території України (п. 2 ст. 85). Співвідносячи дане положення з настановою ст. 2 Конституції про цілісність і недоторканність території України, можна зробити висновок, що у Верховній Раді відсутній предмет призначення народного волевиявлення. Іншими словами — фактично український парламент взагалі не є суб'єктом, повноважним призначати референдум. Конституційно така можливість допустима лише за умови приєднання території.

На відміну від Верховної Ради Президент України конституційно наділений чіткими, реальними, великими можливостями. Він має право призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України, а також проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою (п. 6 ст. 106 Конституції). Таке конституційне визначення права призначати та проголошувати референдум можна трактувати як дискреційне, тобто таке, що може здійснюватися на особистий розсуд.

Конституційна правотворчість світу розробила багатий арсенал засобів, щоб запобігти подібним антидемократичним наслідкам. Підкреслимо, що навіть Конституція Франції 1958 р., авторитарний характер якої широко відомий, тим не менше, зв'язує реалізацію президентом права призначення референдуму певними умовами. Відповідно до ст. 11 Конституції [85] на пропозицію Уряду під час сесії Парламенту або за сумісною пропозицією обох палат, яка публікується, Президент може передати законопроект на референдум. Якщо референдум проводиться за пропозицією Уряду, то Уряд робить про це заяву в кожній палаті, після якої наступає обговорення. Основний Закон присвячує окрему статтю питанню внесення змін до Конституції (ст. 89). Роль парламенту в даному процесі конституційно окреслюється таким чином, що питання змін Основного Закону спочатку вирішують палати, після чого проводиться референдум, який остаточно схвалює перегляд Конституції. Щодо ініціативи перегляду Конституції, то вона належить Президентові, який діє за пропозицією Прем'єр-міністра та членів парламенту.

Реалізація конституційних норм у сфері референдуму здійснювалася архітектором Конституції, Президентом Ш. де Голлем в порушення існуючих правил. Всі референдуми, що проводилися генералом Ш. де Голлем, мали антипарламентський характер й слугували інстру-

ментом проведення рішень "через голову" парламенту, ігноруючи його думку [86]. В постголлістський період роль французького парламенту поступово зростала. Сильні традиції парламентаризму, мужність і наполегливість парламентаріїв в боротьбі за відновлення ролі загальнонаціонального представницького органу, фактична діяльність парламенту, який переборює конституційні заборони, допомогли йому повернути політичний потенціал [87].

Цікавою є новітня конституційна модель референдуму, що збудована Конституцією Польщі 1997 р. [88]. Відповідно до ст. 125 загальнопольський референдум має право призначити Сейм абсолютною більшістю голосів в присутності не менш як половина законної кількості депутатів або Президент Республіки за згодою Сенату, що виражається абсолютною більшістю голосів в присутності не менш як половина законної кількості сенаторів. Демократизм конституційного рішення полягає в тому, що використання форми безпосередньої демократії тісно пов'язується з представницькою демократією. Якщо взяти співвідношення парламент — Президент, то домінантну роль Конституція відводить парламентським інститутам. Суб'єктами призначення референдуму є палата або Президент. Але Президент має право виступити суб'єктом права призначення референдуму за згодою Сенату.

Аналогічна доктрина закріплюється також щодо рішення питання про внесення змін до Конституції. Проект закону про зміни Конституції можуть внести не менше 1/5 законної кількості депутатів, Сенат або Президент Республіки. Якщо закон про зміну Конституції стосується розділів I, II або XII, названі суб'єкти можуть протягом 45 днів від дня постанови Сенату про закон вимагати стверджувального референдуму. З пропозицією щодо цього референдуму ці самі суб'єкти звертаються до Маршала Сейму, котрий негайно призначає референдум протягом 60 днів з дня винесення пропозиції (ст. 235).

Отже, Конституція Республіки Польща, котра постійно фігурує як взірець для пострадянських республік, не наділяє Президента, котрий легітимується безпосередньо народом, правом самостійно призначати референдум. Домінуючим суб'єктом у розв'язанні референдних питань польська Конституція закріплює парламентські інститути.

Наведені та інші прогресивні моделі доктринально необхідно і корисно використати з метою демократизації конституційно-правових основ організації та проведення всеукраїнського референдуму.

Вкрай важливо кардинально змінити статус українського парламенту в досліджуваній сфері в напрямі його підвищення. Верховна Рада — безумовний суб'єкт призначення всеукраїнського референдуму з

усіх питань, що є предметом референдуму. Якщо глава держави наділяється правом призначати всеукраїнський референдум з окремих питань, то має бути чітко визначено, що у вирішенні даного питання повинен брати участь парламент, або парламентські інститути без згоди якого глава держави не має права призначати або проголошувати всеукраїнський референдум.

До негативів всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. належить і те, що його ініціювання, проголошення, організація, проведення, а також процес реалізації одержаних результатів здійснювалися в умовах відсутності належного законодавчого регулювання. Свідченням цього є те, що в Україні не було нового закону про всеукраїнський референдум. Діяв Закон "Про всеукраїнський і місцеві референдуми" [89], прийнятий 3 липня 1991 р., який застарів, оскільки приймався на основі Конституції 1978 р. Зрозуміло, що значною мірою згаданий акт не відповідав Конституції 1996 р.

Найбільш вагомо та рельєфно слабкість законодавчого забезпечення референдуму 16 квітня 2000 р. віддзеркалює Указ Президента "Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою" [90] від 15 січня 2000 р. Указ передбачав: "Центральна виборча комісія, територіальні та дільничні комісії здійснюють повноваження щодо підготовки і проведення всеукраїнського референдуму відповідно до Конституції України, Закону України "Про Центральну виборчу комісію", а також Закону України "Про всеукраїнський і місцеві референдуми" в частині, що не суперечить Конституції України".

Таким чином, сам Указ констатував незавершеність, недостатність, неналежний рівень юридичного забезпечення референдуму. Крім застарілого характеру закону 1991 р., значної невідповідності його чинній Конституції, неясність, двозначність, прогалини, більше того, помилки потенційно втілювало положення про застосування закону 1991 р. "в частині, що не суперечить Конституції України". Адже чітке і вірне визначення щодо того, чи відповідає та чи інша норма закону Конституції, нерідко є складною проблемою навіть для спеціалістів в галузі конституційного права.

Відсутність належного конституційно-правового регулювання суспільних відносин, що виникають в процесі організації та проведення всеукраїнського референдуму, а також втілення його результатів не дозволяє застосовувати референдум. Таку думку обстоювали у своїх виступах українські вчені, народні депутати України, вона була висвітлена у ЗМІ [91]. Важливо підкреслити, що заперечення референдуму супроводжувалося розробкою концептуальних ідей нового закону

про референдум. У зв'язку з цим викликає інтерес стаття доктора юридичних наук, народного депутата України В.Ф. Сіренка [92]. Серед інших автор висловлював пропозицію щодо необхідності визначення в законі про референдум всіх основних підстав та видів відповідальності за порушення законодавства про референдум, насамперед конституційної, адміністративної та юридичної відповідальності.

Всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 р. викликав запитання не тільки в Україні. Проголошення даного референдуму Указом Президента критично сприйняли Комітет з моніторингу, Венеціанська комісія, Парламентська Асамблея Ради Європи. Ці інституції були переконані, що визначення волі народу необхідно проводити на належному, чіткому правовому фундаменті, яким повинен бути новий закон. Характерно, що навіть напередодні референдуму, 4 квітня 2000 р., Парламентська Асамблея Ради Європи своєю Рекомендацією "Реформа інститутів влади в Україні" апелювала "з нагальним зверненням до Президента України відкласти проведення референдуму доти, доки не буде прийнято новий закон щодо порядку проведення референдуму" [93].

Наступна проблема стосується теоретичних аспектів референдуму 16 квітня 2000 р. Нерозробленість, непідготовленість конституційних та інших науково-практичних проблем з питань, що були визначені предметом референдуму відповідно до Указу Президента від 15 січня 2000 р., красномовно підтверджується тим, що два із шести запитань, включених главою держави до бюлетенів для таємного голосування, рішенням Конституційного Суду України були визнані такими, що не відповідають Конституції. Як вже зазначалося, це запитання перше (про недовіру Верховній Ради України шляхом всеукраїнського референдуму, що дає підстави Президентові для розпуску Верховної Ради) і шосте (про прийняття Конституції всеукраїнським референдумом). На решту запитань була одержана позитивна відповідь.

Теоретико-практична непідготовленість, незабезпеченість всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р., переконливо мотивуються різними підходами, котрі застосовувалися главою держави при вирішенні питань щодо втілення результатів народного волевиявлення, яке характеризувалося єдністю наслідків стосовно всіх чотирьох запитань, що були включені в бюлетені для таємного голосування: вони одержали позитивну відповідь.

Незважаючи на вичерпне схвалення народом всіх запитань, Президент України вніс до Верховної Ради проект Закону "Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р.", котрий враховує народне волевиявлення лише з

трьох питань. Поза проектом залишилося "так" народу на запитання: "Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства?".

Особливий підхід до реалізації позитивного рішення референдуму з наведеного питання пояснюють складністю проблем бікамералізму, необхідністю його глибокого вивчення. Це дійсно одне із найбільш дискусійних питань юридичної науки і світового конституціоналізму, включаючи практичні аспекти побудови та діяльності парламенту [94]. Але ж процес вивчення, аналізу, дослідження питань, котрі виносяться на референдум, повинен передувати призначенню референдуму. В протилежному випадку руйнується доктрина верховенства народу, принцип обов'язковості рішень, прийнятих шляхом народного голосування, їх вищої юридичної сили, що пов'язується з відповідними негативними наслідками та відповідальністю.

Щодо розглядуваного питання, то через п'ять місяців після проведення всеукраїнського референдуму Голова Верховної Ради України Іван Плющ спрогнозував двопалатний парламент в Україні "може десь через років п'ятнадцять" [95].

Аналіз свідчить, що недоліки практики реалізації результатів референдуму 16 квітня 2000 р. органічно пов'язані з недосконалим змістом запитань, що виносяться на всенародне волевиявлення, є їх продовженням.

Як зазначалося на Всеукраїнській громадській конференції "Референдум: від громадської позиції — до громадянської дії", що відбулася 18 березня 2000 р., всі запитання, котрі виносилися на референдум, передбачали множинність відповідей на них. Юридичний зміст запитань заплутаний, і правові наслідки позитивної відповіді на те чи інше запитання не були зрозумілі. Виокремимо запитання, яке стосується конституційного складу Верховної Ради: "Чи згодні Ви із зменшенням загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300 і пов'язаною з цим заміною у частині першій статті 76 Конституції слів "чотириста п'ятдесят" на слово "триста", а також внесенням відповідних змін до виборчого законодавства?".

Оскільки на референдум виносилося також запитання щодо створення двопалатного парламенту, цифра "300" викликала різні тлумачення. Запитання було сформульовано таким чином, що цілком можна було припустити, що "300" стосується однієї з двох палат (нижньої), котра успадковує нинішнє найменування однопалатного парламенту. За-

значене сприйняття цього запитання віддзеркалилося в підготовленому народними депутатами проекті Закону "Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р." Він передбачав реалізацію народного волевиявлення з цих питань, включаючи побудову бікамерального парламенту. Згідно з проектом даний орган моделювався з двох палат: Верховної Ради, до складу якої входило 300 депутатів, і Сенату кількістю 150 сенаторів. Проте внесений до Верховної Ради Президентом України проект Закону "Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р." передбачав зменшення конституційного складу Верховної Ради з 450 до 300 парламентаріїв. Тобто йдеться про зменшення чисельності однопалатної Верховної Ради, змодельованої Конституцією України 1996 р., оскільки введення двопалатного парламенту президентський законопроект не передбачав.

І тут знову виникає проблема. Які критерії покладені в основу скорочення чисельності парламентаріїв найвищого представницького органу Українського народу? Чим обумовлюється доцільність і необхідність зменшення конституційного складу Верховної Ради з 450 народних депутатів до 300 народних депутатів? Які аргументи обгрунтовують конституційний склад Верховної Ради саме цифрою 300? В чому перевага такого складу порівняно з тим, який визначає чинна Конституція?

Прибічники малочисельного конституційного складу найвищого представницького органу здебільшого оперують посиланнями на скорочення бюджетних видатків. Це, безумовно, важливо. Однак визначення кількісного складу парламентаріїв законодавчого органу — дуже складна, багатопланова проблема, тому її вирішення повинно спиратися на цілий комплекс критеріїв, що обумовлено соціальним призначенням парламенту.

Слід зазначити, що спеціальної теоретико-практичної розробки проблеми, яка нас цікавить на монографічному рівні в науковій літературі, немає. В процесі підготовки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. також не було проведено жодних науково-практичних конференцій, не було організовано обговорення громадськістю, не дістали належного опрацювання відповідні питання.

Ідея перегляду конституційного складу Верховної Ради України у вигляді конкретного питання, яке пов'язувалося зі зміною ст. 76 Конституції України 1996 р., була представлена в Указі Президента України "Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою" від 15 січня 2000 р. Згідно з цим документом, на всеук-

раїнський референдум, зокрема, виносилося запитання: "Чи згодні Ви із зменшенням загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300 і пов'язаною з цим заміною у частині першій статті 76 Конституції України слів "чотириста п'ятдесят" на слово "триста", а також внесенням відповідних змін до виборчого законодавства?" [96].

На всеукраїнському референдумі на поставлене запитання громадяни дали позитивну відповідь, і воно вважається ухваленим громадянами, оскільки за нього було подано більшість голосів від числа тих, хто взяв участь у референдумі (89,91 %) [97].

Історико-конституційна еволюція кількісного складу депутатів Верховної Ради України починається з Конституції УРСР 1937 р. Вона не закріплювала конкретно фіксовану чисельність депутатів найвищого представницького органу республіки, а проголошувала, що Верховна Рада обирається громадянами УРСР по виборчих округах на строк чотири роки за нормами: один депутат від 100 000 населення (ст. 21). Вперше на основі реалізації наведеної норми Верховна Рада була обрана 26 червня 1938 р. у складі 304 депутатів. Залежно від змін в кількості населення змінювалася й чисельність депутатського складу Верховної Ради.

Якщо на перших виборах до Верховної Ради було обрано 304 депутати, то на останніх виборах, які проводилися на основі Конституції УРСР 1937 р. 15 червня 1975 р., — вже 570 депутатів [98].

Наступна Конституція — Конституція УРСР 1978 р. — у первинній редакції (20 квітня 1978 р.) визначала фіксований кількісний склад найвищого органу державної влади. Згідно зі ст. 98 Верховна Рада УРСР обиралася в складі 650 депутатів по виборчих округах з рівною кількістю населення. Реформування Конституції 1978 р. шляхом внесення змін і доповнень 27 жовтня 1989 р. торкнулося, зокрема, й ст. 98. В новелізованій редакції вона закріплювала, що Верховна Рада складається із 450 народних депутатів Української РСР, котрі обираються по виборчих округах з приблизно рівною кількістю населення.

З того часу — і в процесі постійних змін Конституції 1978 р., і в умовах дії Конституційного договору (1995—1996 рр.) — кількісний склад Верховної Ради України зберігався незмінним.

До Основного Закону України 1996 р. увійшло попереднє конституційне рішення питання щодо кількісного складу вітчизняного парламенту. Водночас він закріпив нововведення — "конституційний склад Верховної Ради України". Це має істотне значення, оскільки виключає двозначність, неясність, що є важливою передумовою чіткого й суворого додержання Верховною Радою процедури прийняття відповідних

актів, а також вирішення інших питань стосовно організації та діяльності парламенту, його органів, народних депутатів.

Згідно зі ст. 76 Основного Закону конституційний склад Верховної Ради — чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки.

Питання кількісного складу українського парламенту привертало значну увагу в період підготовки та прийняття Конституції 1996 р. При цьому дискусії супроводжувалися різними пропозиціями. В умовах чинної Конституції розглядувана проблема викликає науковий та практичний інтерес, оскільки питання конституційного складу парламенту належить до тих теоретико-прикладних питань світового конституціоналізму, котрим притаманний високий ступінь актуальності. Аналіз досліджуваної проблеми стосовно законодавчої влади України в умовах сьогодення актуалізується тим, що вона екстраполювалася на практику у вигляді конкретного питання про зміну конституційного складу українського парламенту.

Серед відомих світовій теорії та практиці критеріїв визначення чисельного складу парламенту — кількість населення відповідної країни. Склад парламентаріїв повинен забезпечувати представництво, вираження волі та інтересів різних верств населення. Кількість населення, яка наділяється правом обрання одного депутата до законодавчого органу, повинна бути визначена, виходячи з того, щоб забезпечити цьому населенню умови та можливості постійного зв'язку зі своїм депутатом. Водночас йдеться про створення належних умов та можливостей для депутата, його роботи зі своїми виборцями.

Всебічний аналіз досліджуваної проблеми повинен спиратися на конкретні матеріали різних країн світу.

Найбільш численним парламентом є Всекитайські збори народних представників (близько 3000 членів), а самим малочисельним — парламент Ліхтенштейну (15 депутатів). Патріарх представницьких органів — парламент Великої Британії налічує 651 депутата Палати представників і понад 1100 перів Палати лордів, склад якої не є постійним. Близько 1000 членів має італійський парламент (Палата депутатів — 630 депутатів і Сенат — 327 сенаторів). Дещо менший парламент Франції — 899 членів (Національні збори — 577 депутатів і Сенат — 322 сенатори). Продовжимо знайомство з кількісним складом парламентів світу: Німецький федеративний парламент — 730 членів (Бундестаг — 662 депутати і Бундесрат — 68 членів); Іспанські Генеральні кортеси — 607 членів (Конгрес депутатів — 350 депутатів і Сенат —

257 членів); парламент Польщі — 560 членів (Сейм — 450 депутатів і Сенат — 100 сенаторів); Конгрес США — 535 членів (Палата представників — 435 депутатів і Сенат — 100 сенаторів). Португальські Збори республіки — 230 депутатів; Бельгійський парламент — 221 член (Палата представників — 150 депутатів і Сенат — 71 сенатор); Люксембурзький парламент — Палата депутатів — 60 депутатів.

Виокремимо країни СНД і Балтії. Основні закони визначають чисельний склад вищих представницьких органів наступним чином. Федеральні Збори Росії: Державна Дума — 450 депутатів і Рада Федерації — по два представники від кожного суб'єкта Російської Федерації (89 суб'єктів — 178 членів), загальний склад — 628 осіб (ст. 95 Конституції); Парламент Грузії — 235 членів (ст. 49 Конституції); Національні Збори Білорусі: Палата представників — 110 депутатів і Рада Республіки — 64 члени, всього 174 особи (ст. 91 Конституції); Олій Мажліс Узбекистану — 150 депутатів (ст. 77 Конституції); Сейм Литви — 141 член (ст. 55 Конституції); Національні Збори Вірменії — 131 депутат (ст. 62 Конституції); Миллі Меджліс Азербайджану — 125 депутатів (ст. 90 Конституції); Жогорку Кенеш Киргизстану — 105 депутатів (ст. 54 Конституції); Парламент Молдови — 101 депутат (ст. 60.2 Конституції); Державні Збори Естонії — 101 депутат (ст. 60 Конституції); Меджліс (Парламент) Туркменістану — 50 депутатів (ст. 63 Конституції). Відзначимо, що в Туркменістані згідно зі ст. 45 Конституції вищим представницьким органом народної влади є Халк маслахати (Народна рада). До її складу входять: Президент, депутати Меджлісу; халк векиллери, що обираються по одному від кожного етрапа; голова Верховного суду, голова Вищого господарського суду, Генеральний прокурор, члени Кабінету міністрів, глави адміністрації велаятов, арчини (мери муніципальних рад) шахерів, а також селищ, котрі є адміністративними центрами етрапов (ст. 48 Конституції). Відповідно до Конституції Меджліс (парламент) є законодавчим органом Туркменістану. Іншими словами, умовно можна говорити про модифікацію двоповерхового парламенту.

Теоретики парламентаризму розробили низку положень і висновків, врахування яких важливе в масштабах і світової співдружності, і окремих держав. Чисельність парламенту повинна, по-перше, віддзеркалювати й втілювати інтереси всіх верств населення, по-друге, гарантувати можливості професійного та раціонального здійснення парламентської компетенції, по-третє, забезпечувати дієвість, працездатність, конструктивізм парламенту, що унеможливлюється, коли депутатський склад перевищує межі доцільності та оптимальності,

внаслідок чого законодавчий орган перетворюється на некероване віче, неспроможне виконувати свої функції. Отже, багаточисельний парламент стає органом, котрий не відповідає своєму соціальному призначенню.

Зрозуміло, що останнє твердження категорично відкидає автоматичне визнання переваги малочисельного вищого представницького органу народу. Такий підхід ігнорує решту вимог, необхідних для належного вирішення депутатським корпусом важливих і складних питань, віднесених до повноважень парламенту.

В масштабах країн світу досить поширеним є сприйняття парламентів як народних зборів. Це свідчить про представницький характер парламенту не тільки з огляду на його чисельний склад. Як загальнодержавний орган, що легітимується всім населенням (корпусом виборців), парламент покликаний відігравати роль форуму, де гласно, публічно, відкрито обговорюються важливі питання суспільного та державного життя, здійснюється контроль за діяльністю органів виконавчої влади, щоб гарантувати належне управління країною, не допустити свавілля виконавчих структур, ігнорування ними інтересів і потреб народу. Дане положення має бути враховане при визначенні чисельності парламенту.

Одним із факторів, що впливають на визначення кількісного складу парламенту, називають чисельність населення тієї чи іншої країни. Безумовно, це важливий і об'єктивний критерій, який, зокрема, віддзеркалює склад Всекитайських зборів народних представників, найбільша чисельність яких узгоджується з тим, що КНР посідає серед країн світу перше місце за кількістю населення (близько 1,3 млрд осіб).

Водночас, як свідчать наведені цифри, а також інші конкретні матеріали, зазначений критерій не слід абсолютизувати. На підтвердження цього зробимо наступні порівняння: чисельність англійського парламенту більш ніж втричі, а італійського — майже вдвічі перевищує склад Конгресу США (відповідно — 1700 (приблизно), 945 і 535). Дане співвідношення не має нічого спільного зі співвідношенням кількості населення Великої Британії, Італії та США. Навпаки. Саме Америка посідає перше місце за кількістю населення — 264 млн осіб, що майже в п'ять разів(!) перевищує аналогічні показники Великої Британії (58 млн осіб), а також Італії (57 млн осіб).

Визначення кількісного складу загальнодержавного представницького органу народу пов'язане з урахуванням низки інших факторів.

На спеціальну увагу заслуговує питання, суть якого полягає в осмисленні кількісного складу парламенту в контексті впливу даного по-

казника на реалізацію законодавчим органом демократичних принципів його діяльності, що не одержало відповідного відбиття в науковій літературі.

Урахування наведеного положення при визначенні чисельності депутатського корпусу має далеко не другорядне значення. Викликає інтерес трактування даної проблеми американськими дослідниками, зокрема Д. Медісоном і В. Остромом, котрі відповідно представляють ретроспективу та сучасну думку. Підкреслюючи, що вірне визначення кількісного складу законодавчого органу — надзвичайно складне питання, вони виокремлюють аспект щодо негативних наслідків багаточисельних парламентів. При цьому характерно, що висновки Д. Медісона і В. Острома співпадають. Вони зводяться до негативної оцінки подібних легіслатур. Американці здійснюють свій аналіз крізь призму впливу керівних інституцій парламенту, який вони неминуче справляють на цей орган за умови великої кількості його членів. Вчені роблять однозначний висновок: багаточисельним законодавчим органам притаманні олігархічні тенденції. В міру того як кількісний склад законодавчих органів збільшується, — розмірковує В. Остром, — починають рости і давити прерогативи керівництва, а голос рядового члена чути все рідше. Коли законодавчий орган нараховує кілька сотень членів, унеможливлюється організоване обговорення, і починають домінувати прерогативи керівництва [99]. Отже, необхідно обмежити кількість відповідних структур і посадових осіб. "Демократія жива доти, доки правління шляхом законодавчих зборів супроводжується ефективним обмеженням тих, хто здійснює прерогативи керівництва і виконує обов'язки представників зборів" [100].

Вище ми розглядали проблему, що нас цікавить, крізь призму основоположних ідей конституційного та парламентського права. І це цілком відповідає традиціям. Водночас, науковий і практичний інтерес викликає системне сприйняття відповідних питань, що диктує нагальну потребу поглиблювати та розширювати їх дослідження, включаючи напрями, які виходять за межі конституційного права, торкаючись інших галузей. Цікавий акцент, наприклад, проводиться в адміністративному праві. Чисельність депутатського корпусу розглядається з позицій органів виконавчої влади як об'єкта парламентського контролю. Кількість парламентаріїв, — пише Жак Зіллер, — прямо впливає на кількість і точність запитів, на які міністри мають давати відповідь [101].

Наведене положення відомого французького дослідника абсолютно чітко втілює ідею про те, що в малочисельності парламенту зацікавлена виконавча влада.

Новелізація Основного Закону України вимагає комплексних змін конституційної моделі всієї системи розподілу влад і прямого народовладдя в бік зміцнення представницької та прямої демократії.

Історико-порівняльний аналіз вітчизняного досвіду, а також відповідного іноземного досвіду не дає підстав для висновку, що закріплений чинним Основним Законом України конституційний склад Верховної Ради — 450 депутатів — потребує зменшення.

Сформульований висновок підсилюється новітньою практикою вирішення досліджуваних проблем країнами Східної Європи та Балтії, які постійно фігурують як еталон для пострадянських республік, зокрема України.

Візьмемо Республіку Польща. Тут кількість населення майже на третину менша, ніж в Україні (38 млн осіб). Але склад парламенту набагато перевищує навіть нинішній склад Верховної Ради України. Конституція Польщі 1997 р. [102] закріплює: Сейм складається з 460 депутатів (ст. 96), Сенат складається із 100 сенаторів. Загальна кількість польського двопалатного парламенту — 560 депутатів і сенаторів.

Надзвичайно показові відповідні цифрові дані малочисельних за кількістю населення та невеликих за розмірами територій країн Балтії. Конституція Литовської Республіки [103] закріплює: Сейм складається зі ста народних представників (ст. 5). Конституція Естонської Республіки визначає: до Державних Зборів входить 101 депутат [105].

Повернемося до референдумного процесу 16 квітня 2000 р., характерною рисою якого була постійна участь Конституційного Суду як на стадії підготовки референдуму, так і після його проведення у зв'язку з вирішенням питань щодо реалізації результатів народного голосування. Дана обставина є закономірною і важливою. Необхідність та можливість Конституційного Суду України вирішувати відповідні питання, що стосувалися проблем, пов'язаних з референдумом, передбачається і конституційно закріплюється чинним Основним Законом. Згідно зі ст. 150 Основного Закону Конституційний Суд вирішував питання щодо відповідності Конституції України Указу Президента України від 15 січня 2000 р. "Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою" за зверненням народних депутатів України. Оскільки питання, що вирішувалися шляхом народного голосування, стосувалися змін чинного Основного Закону, після проведення всеукраїнського референдуму Конституційний Суд розглядав законопроекти про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму, запропоновані Верховній Раді народними депутатами і Президентом, оскільки припис ст. 159 Основного Закону

закріплює: умовою розгляду даних законопроектів Верховною Радою є наявність висновку Конституційного Суду про відповідність законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції.

У руслі прогресивного конституціоналізму Конституційний Суд визнав такими, що не відповідають Конституції, два запитання, котрі, згідно з Указом Президента, мали бути включені до бюлетенів для таємного голосування: перше — про недовіру Верховній Раді XIV(III) скликання; шосте — про прийняття Конституції України шляхом всеукраїнського референдуму [106].

Слід зауважити, що діяльність Конституційного Суду в період підготовки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. та в постреферендумний час у зв'язку з вирішенням питань щодо реалізації рішень, прийнятих народним голосуванням, в суспільстві сприймалася неоднозначно.

Якщо взяти парламентський рівень, то було б необ'єктивно, невірно, поверхово не підкреслити негативну реакцію деяких структур та народних депутатів.

У формалізованому вигляді зазначені положення найбільш виразно віддзеркалюють заяви парламентських фракцій. Розглянемо заяви фракції виборчого блоку Соціалістичної та Селянської партій України "Лівий центр" — "Про роль Конституційного Суду в наступі на демократію, парламентаризм в Україні" від 8 червня 2000 р. та "Про необхідність повернення роботи парламенту в конституційне поле України" від 9 червня 2000 р. Вони фіксували низку положень та фактів, суть яких характеризувала ситуацію в Україні як таку, що виходить за межі демократичного розвитку.

У заяві "Про необхідність повернення роботи парламенту в конституційне поле України" фракція "Лівий центр" особливо наголошувала на тому, що Конституційний Суд зволікав з підготовкою висновків щодо проектів законів про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативи, внесених у Верховну Раду України народними депутатами і Президентом України.

Драматизм наведеного підсилюється тим, що викладена негативна лінія зафіксована не тільки в розглянутих документах. Вплив (натиск) глави держави на Конституційний Суд України, як безпосередньо, так і опосередковано, був помітний багатьом. Це, зокрема, абсолютно чітко простежувалося, якщо говорити про рішення Конституційного Суду щодо двох законопроектів — президентського та парламентського —

про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму з народної ініціативи 16 квітня 2000 р. Незважаючи на те, що проект глави держави набрав лише 174 голоси, а постанова Верховної Ради (11 травня 2000 р.) стосовно того, щоб направити до Конституційного Суду в пакеті і президентський, і парламентський законопроекти в зв'язку з необхідністю надання висновку Конституційного Суду, набрала 304 голоси (!), Конституційний Суд не розглядав зазначені законопроекти в пакеті. Спочатку Конституційний Суд дійшов висновку щодо відповідності Конституції (ст. 157 і 158) проекту закону, внесеного Президентом України.

Ця обставина в періодичній пресі пояснювалася тим, що напередодні Президент України визначив парламентський законопроект як "бред сивої кобили" [108]. Звідси — висновок глави держави: "Якщо Конституційний Суд визнає конституційними і президентський і депутатський законопроекти (стосовно внесення змін до Конституції), то це означає, що в нас немає Конституційного Суду". З цього приводу фракція комуністів заявила, що Верховна Рада повинна адекватно відреагувати на нові, образливі для парламенту і небезпечні для суспільства заяви Президента. В заяві фракції підкреслювалося, що глава держави "вдався до неприхованого шантажу і тиску на Конституційний Суд України" [109]. Фракція комуністів зазначала в заяві, що Конституційний Суд поступово втрачає роль незалежного та об'єктивного органу влади. Відмову Конституційного Суду об'єднати в одне конституційне провадження і розглядати одночасно президентський та депутатський законопроекти щодо внесення змін до Конституції України фракція оцінювала як пряме порушення ст. 58 Закону України "Про Конституційний Суд України". На адресу Конституційного Суду робився закид, що він не вперше приймає рішення на замовлення влади і олігархів.

Негативну реакцію викликала не тільки відмова Конституційного Суду розглядати одночасно президентський і парламентський законопроекти. Об'єктом критики стали також рішення Конституційного Суду стосовно згаданих проектів.

Конституційний Суд визнав проект закону, внесений до Верховної Ради Президентом України, таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. А стосовно депутатського законопроекту Конституційний Суд вирішив припинити провадження. Таким чином, — пише "Дзеркало тижня", — Конституційний Суд без найменшого вагання поховав альтернативний проект. Цікава дрібничка: хибою і президентського, і депутатського проектів члени Конституційного Суду

вважали відсутність системності. Але при цьому першому дали "зелене світло", а другий завернули [110]. На переконання лідера соціалістів народного депутата України О.О. Мороза, в даному випадку йдеться про використання Конституційним Судом подвійних стандартів.

Аналіз практики референдумного, конституційного та законодавчого процесів дозволяє зробити висновок: введення в Україні моделі Конституційного Суду, наділеного правом приймати остаточні рішення з питань щодо відповідності Конституції законів та інших правових актів Верховної Ради України, є передчасним. Розв'язати дану проблему можна шляхом застосування іншої моделі, згідно з якою Конституційний Суд приймає висновки щодо конституційності законів і направляє їх до Верховної Ради. Парламент розглядає висновки Конституційного Суду на сесії і приймає рішення, що є остаточним. Реалізація викладеної пропозиції пов'язана з внесенням відповідних змін до статей 150, 152, 159 чинної Конституції. Запропоноване реформування стане гарантією, що уеможливить піднесення Конституційного Суду над представницьким органом українського народу в законодавчій сфері.

Вивчення та узагальнення практики підготовки та проведення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. дуже чітко виявило таку характерну рису, яка одержала назву "використання адміністративного ресурсу". Застосування цього інструменту досягло грандіозних масштабів, що несумісно з ідеалами та принципами правової демократичної держави. Даний фактор суттєво коригує істинні результати референдуму. "Лише використання адміністративного ресурсу спасло референдум, оскільки він дав небачені до цього в історії масштаби дострокового голосування, що являється опосередкованим свідченням ролі адміністративного ресурсу", — стверджує Георгій Почепцов [111]. Відмічались також інші аспекти адмінресурсу [112].

Вдосконалення референдумної практики на перспективу асоціюється з рішучим і повним усуненням недоліків, притаманних всеукраїнському референдуму 16 квітня 2000 р. Необхідною умовою є побудова належного правового фундаменту в досліджуваній сфері: уточнення та зміцнення конституційних основ; прийняття законів про всеукраїнський референдум, про гарантії виборчих прав і права на участь у референдумах громадян України, про всенародне обговорення важливих питань суспільного та державного життя тощо.

Ми переконані, що слід особливо загострити увагу на необхідності підвищення теоретичного рівня юридичної науки та відповідальності вчених — не тільки професійної, але й моральної — за процеси, що

відбуваються в нашому суспільстві, тим більше коли це стосується суверенітету українського народу, проблем безпосередньої демократії. Широко відомо, що відповідні державні органи одержали численні позитивні висновки щодо питань, пов'язаних з всеукраїнським референдумом 16 квітня 2000 року. Дійсність їх багато в чому відкинула, підтвердивши, що їхня позиція розходилася з реальним станом справ як в теоретичному, так і в правовому й практичному плані.

1. *Остром В.* Смысл американского федерализма / Пер. с англ. — М., 1993. — С. 83.

2. Там само. — С. 89.

3. Обмежимося переліком лише монографічних праць: *Чичерин Б.Н.* О народном представительстве. — М., 1866; *Палиенко Н.И.* Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение. — Ярославль, 1903; *Ковалевский М.М.* От прямого народоправства к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму. — М., 1906; *Кистяковский Л.А.* Основные вопросы науки международного права. — СПб., 1903 та ін.

4. Див., зокрема: *Левин И.Д.* Суверенитет. — М., 1948; *Дорогин В.А.* Суверенитет в советском государственном праве. — М., 1948; *Александренко Г.А.* Буржуазный федерализм. — К., 1962; *Ушаков Н.А.* Суверенитет в советском международном праве. — М., 1963; *Манелис Б.Л.* Проблемы суверенитета и его значение в современных условиях. — Ташкент, 1964; *Шевцов В.С.* Суверенитет советского государства. — М., 1972; *Джунусов М.С.* Суверенитет как социальный феномен. — М., 1994 та ін.

5. *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. — СПб., 1903. — С. 287.

6. Проблемы суверенитета в Российской Федерации. — М., 1994; Суверенітет України і міжнародне право. — К., 1995; *Тихомиров Ю.А.* Государство на рубеже столетий // Государство и право. — 1997. — № 2; *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. — М., 1998. — С. 99 — 114 та ін.

7. *Кистяковский Л.А.* Основные вопросы науки международного права. — М., 1895. — С. 136.

8. *Крылов Б.С.* Понятие суверенитета. Суверенитет государства и суверенитет народа // Проблемы суверенитета в Российской Федерации. — М., 1994. — С. 4.

9. Там само. — С. 14.

10. *Гоббс Т.* Избр. соч. — М., 1991. — Т. 2. — С. 196.

11. *Руссо Ж.-Ж.* Трактаты. — М., 1969. — С. 471.

12. Там само. — С. 478.

13. Там само. — С. 483.

14. *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. — СПб., 1909. — С. 246.

15. *Тахтеров К.* От представительства к народовластию. — СПб., 1907. — С. 7.

16. *Крылов Б.С.* Понятие суверенитета. Суверенитет государства и суверенитет народа // Проблемы суверенитета в Российской Федерации. — М., 1994. — С. 21.

17. *Коток В.Ф.* Референдум в системе социалистической демократии. — М., 1964. — С. 40.

18. *Лепешкин А.И.* Советский федерализм. — М., 1977. — С. 232.

19. Там само.

20. *Мамут Л.С.* Народ в правовом государстве. — М., 1999.

21. *Крылов Б.С.* Понятие суверенитета. Суверенитет государства и суверенитет народа // Проблемы суверенитета в Российской Федерации. — М., 1994. — С. 14.

22. Детальніше з цього питання див.: *Джунусов М.С.* Суверенитет как социальный феномен. — М., 1994; *Бабурин Н.С.* Территория государства: правовые и геополитические проблемы. — М., 1997; *Баглай М.В., Туманов В.А.* Малая энциклопедия конституционного права. — М., 1998; *Шамба Т.М.* Национальная политика и национально-государственное устройство Российской Федерации. — М., 2000.

23. *Безуглов А.А.* Суверенитет народа. — М., 1975. — С. 38.

24. *Ленін В.І.* Повне зібр. тв. — Т. 39. — С. 18.

25. *Степанов И.М.* Формула народовластия: основания конституционной концепции // Конституционный строй России. — М., 1996. — Вып. III. — С. 4.

26. *Волянська Г.М.* Народний суверенітет та форми його реалізації в Україні: конституційно-правові аспекти // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 1995. — С. 9.

26[а]. З даного питання див.: *Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л.* Референдум в Україні: історія та сучасність. — К., 2000. — С. 33 — 40; *Коток В.Ф.* Референдум в системе социалистической демократии. — М., 1964. — С. 6 — 15; *Круглов Р.Б.* Референдум как высшая форма непосредственной демократии // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1998. — С. 17 — 22; Сравнительное конституционное право. — М., 1996. — С. 407 — 417; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4-х томах. — М., 1995. — Т. I. — С. 79 — 93 та ін.

27. Текст Конституції див.: Конституційні акти України. 1917—1920. Невідомі Конституції України. — К., 1992. — С. 73 — 79.

27[а]. В юридичній літературі, навіть монографічного рівня, нерідко стверджується, що в колишньому Союзі РСР вперше референдум закріплювала Кон-

ституція СРСР 1936 р. (ст. 49) та відповідні статті основних законів союзних і автономних республік 1937 р. Це викликає заперечення. Дійсно, згадані акти містили термін "референдум", проте під ним розумілося не голосування, а опитування. Конституція УРСР 1937 р. використовувала даний термін у зв'язку з визначенням компетенції Президії Верховної Ради УРСР: п. "а" ст. 30 передбачав, що Президія "проводить всенародне опитування (референдум)". Референдум як інститут, суть якого — всенародне голосування, Конституція 1937 р. не закріплювала.

28. ВВР УРСР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.

29. Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. — Ст. 2 // Советская Россия. — 1990. — 14 июня; Декларация о государственном суверенитете БССР от 23 июля 1990 г. — Ст. 2 // Советская Белоруссия. — 1990. — 29 июля; декларації інших республік.

30. *Степанов И.М.* Формула народовластия: основания конституционной концепции // Конституционный строй России. — М., 1996. — Вып. III. — С. 4.

31. ВВР України. — 1991. — № 35. — Ст. 466.

32. *Крилов Б.* Что такое суверенитет? Теория и реальность // Народный депутат. — 1991. — № 3. — С. 12 — 13.

33. *Джунусов М.С.* Национализм. — М., 1998. — С. 248; *Баглай М.В., Туманов В.А.* Малая энциклопедия конституционного права. — М., 1988. — С. 422; *Шамба Т.М.* Национальная политика и национально-государственное устройство Российской Федерации. — М., 2000. — С. 65 — 76.

34. *Лазарев Б.М.* О юридической силе норм Конституции и порядке ее принятия // Конституционные реформы в государствах Содружества. — СПб., 1993. — С. 77 — 85.

35. *Маклаков В.В.* Конституция Франции (вступительная статья) // Конституции буржуазных государства. — М., 1982. — С. 78 — 79.

35[а]. Див. з даного питання § 3.

36. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник в 4-х томах / Отв. ред. Б.А.Страшун. — М., 1995. — Т. 2. — С. 80 — 81; *Туманов В.А.* Вступительная статья // Французская Республика. Конституция и законодательные акты. — М., 1989. — С. 14 — 15; *Маклаков В.В.* Конституция Франции (вступительная статья) // Конституции буржуазных государств. — М., 1982. — С. 77 — 80; *Крутоголов М.А.* Президент Французской Республики. Правовое положение. — М., 1980. — С. 148 — 151; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник в 4-х томах / Отв. ред. Б.А.Страшун. — М., 1997. — Т. 3. — С. 129 — 130; Иностранное конституционное право / Под ред. В.В.Маклакова. — М., 1996. — С. 76, 84 — 86 та ін.

37 ВВР України. — 1995. — № 18.

38. Там само. — 1991. — № 33. — Ст. 443; 1992. — № 35. — Ст. 515.

39. Голос України. — 2000. — 18 січня.

40. Урядовий кур'єр. — 2000. — № 59. — 31 березня.

41. Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 2. — С. 5 — 11.

42. За народним волевиявленням // Урядовий кур'єр. — 2000. — 30 червня.

43. У Конституційному Суді // Урядовий кур'єр. 2000. — 14 липня.

44. Голос України. — 2000. — 18 січня.

45. Там само. — 2000. — 14 квітня.

46. Там само.

47. ВВР УРСР. — 1990. — № 45. — Ст. 607.

48. Там само. — 1991. — № 38. — Ст. 502.

49. Там само. — 1991. — № 51. — Ст. 750.

50. Учредительное собрание России. 1918. Стенограмма и другие документы. — М., 1991. — С. 50.

51. *Круглов Р.Б.* Референдум как высшая форма непосредственной демократии // Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 1998. — С. 5.

52. *Carre de Malberu.* Considerations theo,kretiques sur la question de la combinaison du refereendum avec le parlementarisme. "Annuaire de l' Institut international du droit public". — Paris, 1931. — P. 259.

53. *Коток В.Ф.* Референдум в системе социалистической демократии. — М., 1964. — С. 7 — 9.

54. Сравнительное конституционное право. — М., 1996. — С. 509 — 512.

55. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х томах / Отв. ред. Б.А.Страшун. — М., 1995. — Т. 2. — С. 80.

56. *Дайси А.В.* Основы государственного права Англии. — М., 1907. — С. 486; *Гачек Ю.* Общее государственное право на основе сравнительного правоведения. — Рига, 1912. — Ч. 1. — С. 88; *Крутоголов М.А.* Государственный строй Франции. — М., 1960. — С. 32 — 35; *Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л.* Референдум в Україні: історія та сучасність. — К., 2000; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник в 4-х томах / Отв. ред. Б.А.Страшун. — М., 1995. — Т. 2. — С. 79 — 81; Конституційне право України. — К., 1999. — С. 169; *Сиренко В.* Референдум: победы и поражения // Голос Украины. — 1999. — 14 декабря.

57. Див., зокрема: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х томах / Отв. ред. Б.А.Страшун. — М., 1995. — Т. 2. — С. 81; *Круглов Р.Б.* Референдум как высшая форма непосредственной демократии // Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 1998. — С. 11.

58. *Коток В.Ф.* Референдум в системе социалистической демократии. — М., 1964. — С. 8 — 9, 12; *Сафаров Р.А.* Институт референдума в условиях общенародного государства // Советское государство и право. — 1993. — № 6. —

С. 21; *Безуглов А.А.* Суверенитет советского народа. — М., 1975. — С. 128; Конституційне право України. — К., 1999. — С. 169 — 170.

59. ВВР УРСР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.

60. Там само. — 1990. — № 45. — Ст. 607.

61. *Тихомиров Ю.А.* Общественные преобразования и тенденции развития конституционных реформ // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. — СПб., 1993. — № 1. — С. 44.

62. Постанова Верховної Ради УРСР від 19 червня 1991 р. "Про концепцію нової Конституції України" // ВВР УРСР. — 1991. — № 26. — Ст. 302.

63. Голос України. — 1991. — 3 липня.

64. ВВР України. — 1991. — № 38. — Ст. 502.

65. Там само. — 1991. — № 51. — Ст. 750.

66. Див.: Постанова Верховної Ради України від 1 липня 1992 р. "Про проект нової Конституції України" // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 37. — Ст. 550.

67. *Еременко В.* Конституция Украины: статистика обсуждения // Голос Украины. — 1993. — 21 октября.

68. Позачергова сьома сесія Верховної Ради УРСР дев'ятого скликання: Стеногр. Звіт. — К., 1978. — С. 77.

69. Див.: Постанова Верховної Ради України від 8 жовтня 1993 р. "Про проект нової Конституції України" // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 42. — Ст. 403.

70. Див. з цього питання: *Юзьков Л.* Конституційний процес в Україні: основні віхи і процедура завершення // Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти: Тези доп. і наук. повідомлень наук.-практ. конф. (Київ, 10 — 11 березня 1995 р.). — К., 1995. — С 30; Що нам заважає прийняти новий Основний Закон // Голос України. — 1995. — 23 травня; *Мацюк А.* Виконавча влада в Україні: досвід і перспективи // Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти: Тези доп. і наук. повідомлень наук.-практ. конф. (Київ, 10 — 11 березня 1995 р.). — К., 1995. — С. 132.

71. Див., зокрема: *Кудряшов С., Одарич С., Оробець Ю., Томенко М.* Конституція України та ймовірний сценарій її прийняття // Голос України. — 1996. — 16 лютого; *Журавський В., Мацюк А.* За кулісами декорацій — монархія // Голос України. — 1995. — 5 грудня.

72. *Тахтеров К.* От представительства к народовластию. — СПб., 1907. — С. 7.

73. Детальніше з цього питання див.: *Разумович Н.Н., Савин В.А.* Вступительная статья // Испания. Конституция и законодательные акты. — М., 1982. — С. 11 — 14.

74. Згальну характеристику див.: *Васильева Т.А., Попов Н.Ю.* Вступительная статья // Италия. Конституция и законодательные акты. — М., 1988. — С. 13 — 28.

75. Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. — М., 1993. — Т. I. — С. 56.

76. Детальніше див.: *Туманов В.А.* Вступительная статья // Французская Республика. Конституция и законодательные акты. — М., 1989. — С. 9 — 25; *Маклаков В.В.* Вступительная статья // Конституции буржуазных государств. — М., 1982. — С. 81 — 87.

77. *Курашвили Б.П.* Куда идет Россия? — М., 1994. — С. 101 — 102.

78. Див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4-х томах. — М., 1993. — Т. I. — С. 56.

79. Детальніше щодо цього питання див.: *Фурсенко А.А.* Томас Джефферсон — великий мыслитель и революционный демократ // Томас Джефферсон. Автобиография. Заметки о штате Виргиния / Пер. с англ. — Л., 1990. — С. 9 — 11.

80. *Джефферсон Т.* Автобиграфия. Заметки о штате Виргиния. — Л., 1990. — С. 200, 263.

81. Урядовий кур'єр. — 1996. — 4 липня.

82. Указ від 1 липня 1996 р. "Про визнання указу Президента України від 26 червня 1996 р. № 467 таким, що втратив силу" // Урядовий кур'єр. — 1996. — 4 липня.

83. *Толочко Петро.* Україна на шляху до демократії? // Голос України. — 2000. — 8 серпня.

84. Там само.

85. Текст Конституції Франції 1958 р. з подальшими змінами див.: Конституции зарубежных государств. — М., 1996. — С. 105 — 139.

86. *Маклаков В.В.* Конституция Франции // Конституции буржуазных государств. — М., 1982. — С. 73.

87. *Туманов В.А.* Вступительная статья // Французская республика. Конституция и законодательные акты. — М., 1989. — С. 15 — 18.

88. Текст Конституції Польщі див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4-х томах / Отв. ред. Б.А. Страшун. — М., 1997. — Т. 3. — С. 683 — 744.

89. ВВР України. — 1991. — № 33. — Ст. 448; ВВР України. — 1992. — № 35. — Ст.515.

90. Голос України. — 2000. — 18 січня.

91. Див., зокрема: *Беспалий Борис.* Від референдуму до хаосу лише один крок // Голос України. — 2000. — 2 березня; *Степура Владислав.* Крок від демократії // Голос України. — 2000. — 21 березня; Виступ члена делегації Вер-

ховної Ради України в Раді Європи Є. Мармазова на Парламентській Асамблеї Ради Європи з питання "Про конституційність референдуму в Україні" 04.04.2000 р. // Голос України. — 2000. — 14 квітня.

92. *Сіренко Василь.* Референдум: перемога і поразки // Голос України. — 1999. — 14 грудня.

93. Голос України. — 2000. — 14 квітня.

94. *Кривенко Л.* Український парламент: двопалатність чи однопалатність // Віче. — 1999. — № 9. — С. 3 — 19; *Сіренко В.* Панування закону, верховенство парламенту // Віче. — 1999. — № 10. — С. 145 — 150 та ін.

95. Уникнути кризи нелегко, але можливо / Із прес-конференції Голови Верховної Ради України Івана Плюща // Голос України. — 2000. — 6 вересня.

96. Урядовий кур'єр. — 2000. — 18 січня.

97. Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року. Повідомлення Центральної виборчої комісії // Голос України. — 2000. — 25 квітня.

98. Детальніше див.: Український парламентаризм: минуле і сучасне / За ред. Ю.С. Шемшученка. — К., 1999. — С. 257.

99. *Остром В.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / Пер. с англ. — М., 1993. — С. 60.

100. Там само. — С. 61.

101. *Зіллер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Пер. з франц. — К., 1996. — С. 76.

102. Текст Конституції див.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4-х томах / Отв. ред. Б.А. Страшун. — М., 1997. — Т. 3. — С. 683 — 744.

103. Текст Конституції див.: Новые конституции стран СНГ и Балтии. — М., 1997. — С. 582 — 622.

104. Там само. — С. 572 — 581.

105. Там само. — С. 623 — 660.

106. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президент України "Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою" 27 березня № 3 рII/2000 // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 2. — С. 5 — 11.

107. Голос України. — 2000. — 15 червня. З цього питання також див.: *Ємченко Оксана.* Як скаже суд, туди і понесуть? // Товариш. — 2000. — № 26(404). — Червень.

108. Детальніше див.: *Юрчук Олександр.* Президентський діагноз // Дзеркало тижня. — 2000. — № 26(299). — 1 липня; *Писаренко Світлана.* Дуже важка ця робота // Голос України. — 2000. — 11 липня.

109. Заява депутатської фракції комуністів у Верховній Раді України 4 липня 2000 року з приводу останніх процесів у політичному житті країни // Комуніст. — 2000. — № 27(328). — 6 липня.

110. *Рахманін Сергій.* Удосвіта прокинулись вони // Дзеркало тижня. — 2000. — № 3(301). — 21 липня.

111. *Почепцов Георгій.* Осінь політична і її наслідки // Дзеркало тижня. — 2000. — № 32(305). — 12 червня.

112. Ми не раби. Раби німі. А у нас є право голосу // Дзеркало тижня. — 2000. — № 16(289). — 22 квітня. З цього питання також див.: *Мороз Олександр.* Парламент може бути розпущений конституційним шляхом. Якщо... // Дзеркало тижня. — 2000. — № 4(277). — 29 січня; *Анісімова Ольга.* Осуществление сокровенной мечты Президента о собственном благополучии приближается // Товарищ. — 2000. — № 27(405). — Липень та ін.

*Розділ 5*

# МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ ТА ІНШІ ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Проголошення 24 серпня 1991 р. незалежності України створило умови для радикальних демократичних перетворень у нашому суспільстві та державі. Органічною частиною процесу демократизації є формування інституту місцевого самоврядування. Конституція України 1999 р. вперше відносить місцеве самоврядування до основ конституційного ладу України та визначає його як самостійну форму здійснення народом своєї влади.

Конституювання територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування активізує глибинні процеси політичної і соціально-економічної реновації суспільства та держави, виступає об'єктивною і тому неодномінною передумовою та вагомим фактором всього процесу реформування, яке відбувається в нашій країні та переслідує глобальну мету — побудову демократичної, правової та соціальної держави.

Однією з проблем, з якими стикається сучасне суспільство, є відродження демократичних традицій, перерваних десятиліттями. При цьому особливого значення набуває відтворення демократії на місцевому рівні як основи широкої участі громадян у громадських справах, школи та бази для демократії в масштабах держави. У зв'язку з цим перед українським суспільством та державою постало завдання всебічного розвитку та вдосконалення не лише форм безпосереднього волевиявлення всього українського народу щодо вирішення питань загальнодержавного масштабу, зокрема всеукраїнського референдуму, виборів народних депутатів, виборів Президента України, а й форм локальної демократії, тобто волевиявлення громадян — членів відповідних територіальних громад щодо питань місцевого значення.

Основними формами діяльності територіальних громад є форми їхнього безпосереднього (прямого) волевиявлення, спрямовані на забезпечення здійснення територіальними громадами безпосереднього самоврядування в межах Конституції і законів України.

Становлення та розвиток форм діяльності територіальних громад в Україні є дуже актуальними проблемами у становленні та функціонуванні самого інституту місцевого самоврядування, оскільки ці форми засновані на розкріпаченні громадської ініціативи місцевих співтовариств, зростанні соціальної активності кожного жителя, залученні населення до самоврядного процесу.

До форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад належать місцеві вибори, референдуми, плебісцити, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, відкликання депутатів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування, індивідуальні та колективні письмові звернення, опитування та анкетування з питань місцевого самоврядування, громадські експертизи, громадські роботи з благоустрою території населеного пункту та надання послуг соціально незахищеним жителям, участь мешканців у роботі органів місцевого самоврядування, громадські обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування, участь у масових акціях, самооподаткування тощо.

Місцевим виборам як особливій формі безпосереднього волевиявлення громадян за місцем проживання в даній роботі присвячується окремий розділ, тому ми зупинимося детально на характеристиці інших з означених форм діяльності територіальних громад.

Пріоритетною формою безпосередньої демократії в місцевому самоврядування є місцеві референдуми, проведення яких передбачено законодавством багатьох країн світу. В деяких країнах, зокрема США, референдуми застосовуються виключно на рівні штатів та місцевих територіальних спільнот, а проведення референдумів в загальнонаціональному масштабі взагалі не передбачено.

Варто зазначити, що до початку XIX ст. референдуми переважно практикувалися на локальному рівні, зокрема перший достовірно відомий референдум було проведено в 1439 р. у швейцарському кантоні Берн [1].

У суспільно-політичне життя України місцеві референдуми ввійшли порівняно недавно, але набули значного поширення, перетворившись на політичну та правову реальність нашого часу. Місцеві референдуми — це безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад.

За своєю сутю місцеві референдуми є формою безпосередньої прямої локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць [2].

Місцевий референдум — вища форма безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення. Він є також основним актом локальної нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати пряму участь в управлінні місцевими справами.

Місцевий характер референдумів насамперед обумовлений характером питань, які можуть бути предметом обговорення територіальної громади. Предметом місцевого референдуму може бути, як зазначається в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні", будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим Законом та іншими законами до компетенції місцевого самоврядування. За змістом місцеві референдуми — це безпосереднє вирішення територіальними громадами питань місцевого самоврядування, тобто питань (справ), які випливають із колективних інтересів місцевих жителів — членів відповідної територіальної громади, віднесених Конституцією, законами України та статутами територіальних громад до предметів відання місцевого самоврядування, а також тих питань, які не входять до компетенції органів державної влади України [3]. Не випадково згідно зі ст. 7 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" місцевий референдум визначається як форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

Водночас чинне законодавство визначає ряд обмежень щодо питань, які можуть виноситися на місцеві референдуми, і передбачає можливість визнання недійсними рішення, прийняті на таких референдумах, якщо їхнім предметом є питання, які законодавчо не можуть виноситися на місцеві референдуми. Зокрема, на місцеві референдуми не виносяться: питання про скасування законних рішень органів державної влади та самоврядування; питання, віднесені до відання органів суду та прокуратури; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної місцевої ради та її виконавчих органів.

Місцеві референдуми, як і всеукраїнський референдум, поділяються на кілька видів. Зокрема, їх можна диференціювати за місцем і часом проведення, за підставами і наслідками їх проведення та іншими ознаками. За місцем (територією) проведення місцеві референдуми поділяються на сільські, селищні й міські. За часом проведення місцеві референдуми поділяються на звичайні та повторні. За підставами проведення місцеві референдуми поділяються на обов'язкові та факультативні, ініціативні та імперативні.

Місцеві референдуми є прерогативою територіальних громад. Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади забез-

печують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів. Оскільки територіальними громадами визнаються лише жителі сіл, селищ, міст, то за місцем проведення об'єктивно розрізняють лише сільські, селищні й міські референдуми. Районні та обласні референдуми Конституцією України не передбачені. Проте, вважають В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко, не виключена можливість, що вони будуть враховані майбутніми законами про місцеві референдуми, аналогічно проведенню місцевих виборів депутатів обласних і районних рад [4]. Зважаючи на особливості адміністративно-територіального поділу України, Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" визначив суто український різновид місцевого референдуму — референдум Автономної Республіки Крим.

З більшості питань, які перебувають у віданні місцевого самоврядування, проводяться факультативні (необов'язкові) референдуми з ініціативи місцевої ради, або на вимогу її депутатів, або на вимогу передбаченої законодавством кількості громадян України, що постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" передбачає проведення і обов'язкових місцевих референдумів. Зокрема, в ст. 6 цього Закону зазначається, що виключно місцевими референдумами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць вирішуються питання про найменування й перейменування сільрад, селищ, міст, районів, областей; питання про об'єднання в одну із зазначених адміністративно-територіальних одиниць із спільним адміністративним центром; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах.

Деякі з цих положень нині втратили своє значення (зокрема, утворення та ліквідація районів, визначення та зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів — виключна прерогатива Верховної Ради України (п. 29 ст. 85 Конституції України)), але в цілому обов'язковість як підстава винесення питань на місцеві референдуми, а відповідно і можливість обов'язкових місцевих референдумів збереглися.

Істотне значення має також поділ місцевих референдумів на ініціативні та імперативні.

Звичайні місцеві референдуми є ініціативними. Вони призначаються відповідно до ст. 12 Закону "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" місцевими радами за власною ініціативою або за пропозицією тих суб'єктів, які мають право вносити до відповідної ради проекти рішень або пропозиції щодо прийняття відповідних рішень.

Водночас можливе проведення місцевих референдумів на вимогу депутатів або громадян України. Зокрема, ст. 13 Закону "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" передбачає, що місцева рада також призначає місцевий референдум на вимогу депутатів, що становлять не менш як половину від загального складу ради, або на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці й мають право брати участь у референдумі.

Поділ місцевих референдумів на звичайні та повторні зумовлений можливістю порушення законодавства про відповідні референдуми та необхідністю відновлення справедливості шляхом проведення референдуму повторно на тих самих підставах і з таких самих питань. Так, відповідно до ст. 43 Закону "Про всеукраїнський і місцеві референдуми" якщо під час проведення місцевого референдуму було допущено грубі порушення цього Закону, відповідна місцева рада у 15-денний строк може призначити повторний місцевий референдум на всій території відповідної адміністративно-територіальної одиниці або на її частині. У такому випадку може бути прийнято рішення щодо утворення комісій з референдуму в новому складі.

Як справедливо зазначають В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко, в перспективі, тобто за новим Законом, місцеві референдуми за своїм змістом мають поділятися на статутні та звичайні [5]. Однак це, безумовно, вимагає внесення коректив до профільного Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", ст. 19 якого — "Статут територіальної громади села, селища, міста" — відносить прийняття означеного документа до відання представницького органу місцевого самоврядування. Звідси висновок, що в Україні фактично не створено правових умов для проведення статутних референдумів, що суттєво обмежує права місцевих жителів та не відповідає європейським стандартам локальної демократії.

Характер кожного виду місцевих референдумів знаходить свій вияв у предметі місцевого референдуму та принципах і стадіях його організації і проведення.

Відповідно до ст. 4 Закону "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" предметом місцевого референдуму може бути: прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття актів, які визначають зміст рішень рад, їхніх виконавчих органів, а також сільських, селищних і міських голів.

Основні засади організації і проведення місцевого референдуму в цілому ідентичні основним засадам організації і проведення всеук-

раїнського референдуму та місцевих, парламентських і президентських виборів. Місцеві референдуми грунтуються на принципах загальності, рівності, прямого характеру участі громадян у цих референдумах і таємності голосування.

Принцип загальності означає, що у місцевих референдумах мають право брати участь громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років і постійно проживають на території області, району, міста, району в місті, селища, села (ст. 7 Закону "Про всеукраїнський і місцеві референдуми").

Будь-яке пряме чи непряме обмеження прав громадян України на участь у референдумі залежно від походження, соціального та майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, політичних поглядів, роду і характеру занять забороняється. У референдумах не беруть участі психічно хворі громадяни, визнані судом недієздатними, та особи, які тримаються в місцях позбавлення волі.

Громадяни беруть участь у референдумах на рівних засадах. Кожний громадянин має один голос. Голосування на референдумах є прямим і таємним: контроль за волевиявленням громадян не допускається. Громадяни беруть участь у референдумах безпосередньо.

Місцеві референдуми мають проводитися в умовах гласності та відкритості, за участю засобів масової інформації і широких кіл громадськості. Усі рішення, що стосуються місцевого референдуму, а також питань, які виносяться на референдум, мають бути доведені до відома жителів, в тому числі шляхом опублікування означених рішень місцевими засобами масової інформації.

Законодавство гарантує членам територіальних громад, відповідним радам, сільським, селищним і міським головам, місцевим осередкам політичних партій, громадським організаціям та органам самоорганізації населення право вільної агітації "за" чи "проти" проведення місцевих референдумів.

Місцеві референдуми мають проводитися відповідно до Конституції України державною мовою. В адміністративно-територіальних одиницях, де компактно проживають національні меншини, при проведенні референдуму може використовуватися також мова цих національних меншин.

Стадії проведення місцевих референдумів в основному аналогічні стадіям проведення всеукраїнського референдуму та виборів. Зокрема, виділяються наступні стадії: 1) призначення місцевого референдуму; 2) утворення територіальних одиниць з проведення місцевого референ-

думу; 3) утворення органів (комісій) з місцевого референдуму; 4) складання списків громадян, які мають право брати участь у місцевому референдумі; 5) агітація за прийняття рішень, що виносяться на референдум; 6) голосування; 7) визначення результатів місцевого референдуму.

Першою стадією місцевого референдуму є стадія призначення референдуму, що має підготовчий характер.

Вимога депутатів місцевої ради про проведення референдуму реалізується у формі поіменного голосування на пленарному засіданні відповідної ради або збирання підписів. Підписи депутатів засвідчує сільський, селищний, міський голова або голова обласної чи районної ради.

Право ініціативи у збиранні підписів під вимогою про проведення місцевого референдуму належить громадянам України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право на участь у референдумі. Збирання підписів організовують і здійснюють ініціативні групи референдуму, що утворюються відповідно до Закону "Про всеукраїнський та місцеві референдуми".

Згідно зі ст. 16 цього Закону ініціативні групи обласного, міського (міст республіканського та обласного значення), районного в місті референдуму утворюються на зборах за участю не менш як 200 громадян України, а міського (міст районного підпорядкування), селищного та сільського референдуму — на зборах за участю не менш як 50 громадян України, що мають право на участь у референдумі та постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

У разі схвалення більшістю учасників зборів пропозиції про проведення референдуму та затвердження формулювання питання, що пропонується на нього винести, обирається ініціативна група, якій доручається організація збирання підписів громадян.

Ініціативна група місцевого референдуму складається не менш як з 10 громадян України, які мають право брати участь у референдумі та постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Ініціативні групи місцевого референдуму реєструються відповідно сільськими, селищними, міськими головами або головами обласних і районних рад.

З дня одержання свідоцтва про реєстрацію ініціативна група має право організовувати та здійснювати збирання підписів громадян (на підписних листах).

Загальний термін збирання підписів про проведення місцевого референдуму не повинен перевищувати одного місяця від дня одержання свідоцтва про реєстрацію першої ініціативної групи. Після завершення

збирання підписів ініціативна група у триденний строк складає підсумковий протокол, в якому зазначається загальна кількість підписів громадян, зібраних на території відповідної місцевої ради, дата реєстрації ініціативної групи, дата закінчення збирання підписів.

Відповідна місцева рада після одержання належним чином оформленої пропозиції приймає на сесії у місячний строк одне з таких рішень:

— про призначення референдуму;

— про відхилення пропозиції про проведення референдуму в разі наявності порушень Закону, які впливають на підстави для призначення референдуму;

— про прийняття рішення, яке пропонується у вимозі про призначення референдуму, без проведення референдуму.

Згідно зі ст. 22 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" в рішенні про призначення референдуму зазначаються дата проведення референдуму, назва проекту закону, рішення, зміст питання, що виноситься на референдум. На місцевий референдум найчастіше виноситься одне питання.

Дата проведення місцевого референдуму призначається не раніш як за місяць і не пізніш як за два місяці від дня прийняття рішення про його проведення.

Повідомлення про призначення референдуму та зміст проекту закону, рішення іншого питання, що виноситься на референдум, оголошується у місцевих засобах масової інформації у 10-денний строк після прийняття рішення про призначення референдуму.

Наступною стадією організації і проведення місцевого референдуму після його призначення є утворення відповідних територіальних одиниць — дільниць для голосування. Для проведення голосування та підрахунку голосів під час проведення референдумів, як зазначається у ст. 23 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", територія районів, міст, районів у містах, селищ міського типу та сільрад ділиться на дільниці для голосування.

Дільниці для голосування утворюються також у військових частинах, лікарнях та інших стаціонарних лікувальних закладах, місцях перебування громадян, розташованих у важкодоступних районах, а також на суднах, які перебувають у день проведення референдуму в плаванні. Такі дільниці можуть бути утворені, якщо для цього є необхідні умови, при представництвах України за кордоном. Дільниці для голосування утворюються, як правило, районними, міськими, районними у містах, селищними та сільськими радами або їхніми головами.

Дільниці для голосування утворюються на пізніш як за 20 днів до місцевого референдуму та охоплюють від 20 до 3000 громадян, які мають право брати участь у референдумі, а в необхідних випадках меншу або більшу кількість громадян.

Відповідна рада або сільський, селищний, міський голова чи голова ради сповіщає громадян про межі кожної дільниці для голосування із зазначенням місця перебування дільничної комісії з референдуму і приміщення для голосування.

Третьою стадією референдумів є утворення органів з референдуму — комісій з референдуму.

Для підготовки та проведення місцевого референдуму в межах адміністративно-територіальних одиниць, зазначається у ст. 24 Закону "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", утворюються такі комісії:

— обласні, районні, міські, районні в містах, селищні, сільські комісії з референдуму;

— дільничні комісії з референдуму.

В разі оголошення та проведення одночасно двох або кількох місцевих референдумів комісії, утворені в передбаченому Законом порядку, є спільними для всіх одночасно оголошуваних референдумів. Комісії з референдуму можуть бути утворені на основі існуючих виборчих комісій.

Якщо референдум проводиться одночасно з виборами народних депутатів або Президента України, можуть бути утворені спільні комісії з референдуму та виборів.

Обласна, районна, міська, районна в місті, селищна, сільська комісія з референдуму утворюється відповідною радою або сільським, селищним, міським головою чи головою відповідної ради не пізніш як за 25 днів до місцевого референдуму в складі 9—19 членів комісії.

Представники до складу комісій з референдуму відповідно до ст. 27 Закону "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" висуваються кримськими республіканськими, обласними, районними в містах органами політичних партій, масових рухів, громадських організацій або їхніми виконавчими органами, первинними організаціями політичних партій, масових рухів, трудовими колективами або їхніми радами, колективами професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих закладів освіти, зборами громадян за місцем проживання та військовослужбовців у військових частинах.

Голова, заступники голови і секретаріат комісії з референдуму обираються на першому засіданні цієї комісії.

Нині відповідно до чинної Конституції і законодавства України представники до складу відповідних комісій з референдуму висуваються переважно органами політичних партій або первинними організаціями політичних партій.

Згідно зі ст. 28 Закону України "Про всеукраїнський і місцеві референдуми" обласна, районна, міська, районна в місті, селищна, сільська комісія з референдуму наділяється широким колом повноважень у підготовці та проведенні місцевих референдумів. Вона організовує підготовку та проведення місцевого референдуму, здійснює на своїй території контроль за виконанням Закону про референдуми та забезпечує його однакове застосування; спрямовує діяльність нижчестоящих комісій з референдуму; розподіляє кошти між комісіями з референдуму; контролює забезпечення їх приміщеннями, транспортом, зв'язком і розглядає інші питання матеріально-технічного забезпечення референдуму; заслуховує повідомлення дільничних комісій з референдуму, керівників місцевих органів державного управління, підприємств, установ і організацій з питань, пов'язаних з організацією та проведенням референдумів; здійснює нагляд за своєчасним поданням дільничними комісіями з референдуму для загального ознайомлення списків громадян, які мають право брати участь у референдумі; забезпечує виготовлення бюлетенів для голосування та постачання їх дільничним комісіям з референдуму; утворює лічильні групи для підбиття підсумків референдуму; підбиває підсумки референдуму на території відповідної ради; визначає результати місцевого референдуму в межах своєї дільниці; розглядає відповідні заяви і скарги на рішення та дії дільничних комісій з референдуму й приймає з цих питань остаточне рішення; здійснює інші повноваження відповідно до Закону "Про всеукраїнський та місцеві референдуми".

Дільнична комісія з референдуму утворюється у складі 5—19 членів (ст. 29 Закону "Про всеукраїнський та місцеві референдуми") районними, міськими, районними у містах, селищними і сільськими радами або сільськими, селищними, міськими головами чи головами районних рад не пізніше як за 15 днів до місцевого референдуму. У необхідних випадках за рішенням відповідної ради чи відповідного голови кількісний склад дільничної комісії з референдуму може бути зменшено або збільшено.

Представники до складу дільничної комісії з референдуму висуваються насамперед районними, міськими, районними в містах органами політичних партій або їхніми виконавчими органами, трудовими колективами та їхніми радами, зборами громадян за місцем проживання та прирівненими до них зібраннями громадян, які мають право голосу.

Дільнична комісія з референдуму має ряд повноважень організаційного, інформаційного, консультативного, установчого, арбітражного, контрольного, облікового, охоронного та іншого характеру. Зокрема, дільнична комісія з референдуму вивішує в приміщенні дільниці текст проекту закону, рішення, що виноситься на референдум, надає громадянам можливість ознайомитися з ним під час підготовки до проведення референдуму і в день голосування; складає списки громадян, які мають право брати участь у референдумі; знайомить громадян із цими списками; приймає і розглядає заяви щодо помилок в списку та вирішує питання про внесення до нього відповідних змін; сповіщає громадян про день проведення референдуму і місце голосування; організовує голосування в день проведення референдуму на дільниці; утворює лічильну групу для підрахунку голосів; проводить підрахунок голосів, поданих на дільниці для голосування; забезпечує присутність під час голосування представників засобів масової інформації, політичних партій та інших уповноважених осіб.

Організація роботи комісій з місцевого референдуму в основному аналогічна організації роботи комісій із всеукраїнського референдуму та вборів. Засідання комісії з референдуму є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як дві третини від складу комісії. Рішення комісії приймається відкритим голосуванням більшістю голосів від загального її складу. Рішення комісії з референдуму, прийняті в межах її повноважень, є обов'язковими для виконання всіма державними та громадськими органами, підприємствами і організаціями. Рішення і дії комісії можуть бути оскаржені у вищестоящі комісії з референдуму, а у випадках, передбачених Законом "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", також у суді.

Особа, яка входить до складу комісії з референдуму, за її рішенням може звільнятися в період підготовки та проведення референдуму від виконання виробничих або службових обов'язків із збереженням середньої заробітної плати за рахунок коштів, що виділяються на проведення референдуму.

Державні й громадські органи підприємства, установи, організації, службові особи зобов'язані сприяти комісіям з референдуму у здійсненні ними своїх повноважень, надавати необхідні для їхньої роботи відомості й матеріали.

Четвертою стадією організації і проведення місцевих референдумів є складання списків громадян, які мають право брати участь у референдумі, та забезпечення ознайомлення з ними цих громадян.

Організацію обліку громадян, які мають право брати участь у референдумі, складання відповідних списків та передачу їх дільничним

комісіям з референдуму забезпечують насамперед сільські, селищні й міські голови та голови районних у містах рад.

Списки громадян, які мають право брати участь у референдумі, складаються окремо по кожній дільниці для голосування і підписуються головою і секретарем дільничної комісії з референдуму.

Списки громадян по дільницях для голосування, утворених у лікарнях та інших стаціонарних лікувальних закладах, а також на суднах, які перебувають у день референдуму в плаванні, при представництвах України за кордоном, складаються на основі даних, що подаються керівниками зазначених установ і капітанами суден.

До списку громадян, які мають право брати участь у референдумі, включаються всі громадяни України, які досягли до дня або на день проведення референдуму 18 років і проживають на момент складання списку на території, закріпленій за даною дільницею для голосування.

Громадянин може бути включений до списку громадян, які мають право брати участь у референдумі, лише по одній дільниці для голосування. Громадяни, які проживають на території, закріпленій за даною дільницею для голосування, і з якихось причин не внесені до списку, включаються до нього за рішенням дільничної комісії з референдуму.

Важливою складовою цієї стадії є ознайомлення громадян із списками громадян, які мають право брати участь у референдумі. Ці списки надаються для загального ознайомлення за десять днів до референдуму. На дільницях для голосування, утворених в лікарнях та інших стаціонарних лікувальних закладах, а також у виняткових випадках у військових частинах, на суднах, які перебувають у день референдуму в плаванні, списки громадян подаються для ознайомлення за два дні до референдуму.

Громадянам забезпечується можливість ознайомитися із списком і перевірити правильність його складання в приміщенні дільничної комісії з референдуму.

Відповідно до Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" (ст. 34) кожному громадянинові надається право оскаржити невключення, неправильне включення до списку або виключення зі списку, а також допущені неточності в даних про нього. Заява про неправильність у списку розглядається дільничною комісією з референдуму, яка зобов'язана не пізніш як у дводенний строк, а напередодні й у день референдуму негайно розглянути заяву, внести необхідні виправлення до списку або видати заявнику копію вмотивованого рішення про відхилення його заяви. Це рішення може бути оскаржене у відповідному районному або міському суді, який зобов'язаний розгля-

нути скаргу в триденний строк. Виправлення в списку відповідно до рішення районного або міського суду проводиться негайно дільничною комісією з референдуму.

Важливою стадією референдуму є агітація щодо прийняття рішення, яке виноситься на референдум. Відповідно до ст. 8 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" громадянам України, політичним партіям, трудовим колективам надається право безперешкодної агітації "за" або "проти" прийняття рішення, що виноситься на місцевий референдум.

Для реалізації цього права зацікавленим особам і організаціям надаються приміщення для зборів, забезпечується можливість використання засобів масової інформації. Винесений на референдум проект рішення обговорюється в межах тієї адміністративно-територіальної одиниці, де проводиться референдум. Діяльність державних і громадських органів та організацій, які беруть участь у підготовці та проведенні місцевого референдуму, здійснюється відкрито та гласно.

Всі рішення, що стосуються референдуму, а також проекти рішень, що виносяться на референдум, підлягають опублікуванню в засобах масової інформації. Вони також висвітлюють хід підготовки та проведення референдуму, їх представникам гарантується безперешкодний доступ на всі збори та засідання, пов'язані з референдумом, і одержання потрібної інформації.

У день проведення референдуму будь-яка агітація забороняється.

Головною стадією місцевого референдуму, як і всеукраїнського, є голосування. Голосування проводиться в день референдуму з 7 до 20 години.

Голосування проводиться у спеціально відведених приміщеннях, з достатньою кількістю кабін або кімнат для таємного голосування, визначеними місцями видачі бюлетенів і скриньками для голосування. Скриньки для голосування встановлюються таким чином, щоб громадяни, підходячи до них, обов'язково проходили через кімнати для таємного голосування.

У день референдуму перед початком голосування скриньки для голосування перевіряє, пломбує або опечатує голова дільничної комісії з референдуму в присутності членів комісії.

Кожний громадянин голосує особисто. Голосування за інших осіб не допускається. Бюлетені для голосування видаються дільничною комісією з референдуму на підставі списку громадян після пред'явлення громадянином паспорта або іншого документа, який посвідчує його особу. При одержанні бюлетеня для голосування у списку громадян, які

мають право брати участь у референдумі, громадянин ставить підпис. Бюлетень для голосування є основним документом голосування та референдуму в цілому.

У бюлетені для голосування зазначається назва проекту рішення, що виноситься на референдум, і пропонується громадянинові відповісти "так" або "ні" на запитання щодо прийняття або відхилення цього проекту. Якщо на референдум виноситься два або кілька питань, для кожного з них визначається окремий бюлетень. У разі одночасного проведення двох або кількох референдумів бюлетені для голосування по кожному з них повинні відрізнятися за кольором. Зміст і форма бюлетенів для голосування при проведенні місцевого референдуму визначаються відповідно обласними, районними, міськими, районними у містах, селищними та сільськими радами. Зміст бюлетеня не може суперечити суті формулювання запитання, визначеного у вимозі депутатів або громадян України про проведення референдуму. Бюлетені для голосування друкуються українською мовою, а за необхідності й іншими мовами. Бюлетені для голосування вручаються дільничним комісіям з референдуму не пізніш як за 10 днів до проведення місцевого референдуму.

Бюлетені для голосування заповнюються голосуючим у кабіні або кімнаті для таємного голосування. Під час заповнення бюлетенів забороняється присутність будь-кого, крім голосуючого. Громадянин, який не здатний з будь-яких причин заповнити бюлетені, має право запросити до кабіни або кімнати для таємного голосування іншу особу на свій розсуд, крім члена комісії з референдуму.

Громадянин під час заповнення бюлетеня викреслює в ньому одне з двох слів: "так" або "ні". У разі проведення одночасно двох чи кількох референдумів або винесення на референдум двох чи кількох питань громадянин одержує і заповнює бюлетені окремо по кожному референдуму та по кожному питанню.

Заповнені бюлетені голосуючий опускає в скриньку для голосування.

Відповідальність за організацію голосування, забезпечення таємниці волевиявлення громадян, обладнання приміщень і підтримання в них необхідного порядку несе насамперед дільнична комісія з референдуму.

Заключною стадією місцевого референдуму є визначення результатів референдуму.

Підрахунок голосів на дільниці для голосування проводиться дільничною комісією з референдуму. Скриньки розкриваються дільничною комісією з референдуму після оголошення головою комісії про закінчення голосування. Розкриття скриньок до закінчення голосу-

вання забороняється. Перед розкриттям скриньок усі невикористані бюлетені для голосування підраховуються і погашаються дільничною комісією з референдуму.

Дільнична комісія з референдуму за списком громадян, які мають право брати участь у референдумі, визначає загальну кількість громадян на дільниці, а також кількість громадян, які одержали бюлетені. На підставі кількості бюлетенів у скриньках комісія визначає загальну кількість громадян, які взяли участь у голосуванні; кількість громадян, які голосували за схвалення винесеного на референдум проекту рішення; кількість громадян, які голосували проти його схвалення; кількість бюлетенів, визнаних недійсними.

Недійсними визнаються бюлетені для голосування невстановленого зразка, а також бюлетені, які не містять точно висловленої відповіді. Якщо виникають сумніви щодо дійсності бюлетеня, питання вирішуються дільничною комісією з референдуму шляхом голосування.

Результати підрахунку голосів розглядаються на засіданні дільничної комісії з референдуму та заносяться до протоколу. У разі проведення одночасно двох або кількох референдумів протокол по кожному з них складається окремо.

Протокол підписується головою, заступником голови, секретарем і членами комісії і негайно надсилається у відповідну районну, міську, районну в місті, селищну, сільську комісію з референдуму.

На підставі протоколів дільничних комісій з референдуму міська (міст без районного поділу), районна в місті, селищна, сільська комісія з референдуму визначає: загальну кількість громадян, які мають право брати участь у референдумі; кількість громадян, які одержали бюлетені; кількість громадян, які взяли участь у голосуванні; кількість громадян, які голосували за схвалення винесеного на референдум проекту рішення; кількість громадян, які голосували проти його схвалення; кількість бюлетенів, визнаних недійсними.

Результати підрахунку голосів розглядаються на засіданні комісії і заносяться до протоколу, який надсилається до вищестоящої комісії з референдуму. На підставі поданих протоколів обласна, районна, міська (міст з районним поділом) комісія з референдуму проводить підрахунок голосів у межах адміністративно-територіальної одиниці, результати якого заносяться до протоколу, що надсилається до вищестоящої комісії з референдуму.

Протокол з результатами підрахунку голосів підписується головою, заступником голови, секретарем і членами відповідної комісії з референдуму.

Відповідна комісія з референдуму може визнати результати референдуму недійсними через допущені в ході голосування або під час підрахунку голосів порушення Конституції України, Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" та інших законів.

Проект рішення вважається ухваленим, якщо за нього подано більшість голосів громадян з числа тих, хто взяв участь у референдумі.

Референдум вважається таким, що не відбувся, якщо в ньому взяло участь менше половини громадян, внесених до списків для голосування.

Офіційні повідомлення про результати референдуму публікуються відповідною комісією не пізніш як на десятий день після референдуму. У повідомленні зазначається: загальна кількість громадян, які мають право брати участь у референдумі; кількість громадян, які взяли участь у референдумі; кількість громадян, які голосували за схвалення винесеного на референдум проекту рішення; кількість громадян, які голосували проти його схвалення; кількість недійсних бюлетенів.

Рішення, прийняті референдумом, обнародуються у встановленому законодавством порядку опублікування актів місцевих рад і набувають чинності з моменту їх опублікування, якщо в самому рішенні не визначено інший строк.

Датою прийняття рішення вважається день проведення референдуму.

Зміна або скасування рішень, прийнятих референдумом, проводиться також референдумом. Зміна або скасування рішень, прийнятих місцевим референдумом, може здійснюватися також за Законом "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" (ст. 45) відповідною місцевою радою (більшістю не менш як дві третини від загальної кількості її складу) з обов'язковим затвердженням її рішення на референдумі, який повинен бути проведений впродовж шести місяців після внесення цих змін або скасування рішення попереднього референдуму.

Якщо під час проведення місцевого референдуму було допущено грубі порушення Закону "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", відповідна місцева рада у 15-денний строк може призначити повторний місцевий референдум на всій території відповідної адміністративно-територіальної одиниці або її частині. У такому випадку може бути прийнято рішення про утворення комісій з референдуму в повному складі.

Новий місцевий референдум з тих самих питань, що виносилися на попередній референдум, може бути призначено не раніш як через рік від дня проведення попереднього референдуму з цих питань.

Чинне законодавство України передбачає юридичну відповідальність за порушення законодавства про місцеві референдуми.

Відповідно до ст. 10 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві

референдуми" особи, які перешкоджають шляхом насильства, обману, погроз або іншим шляхом вільному здійсненню громадянами України права брати участь у референдумі, вести до голосування агітацію, а також члени комісій з референдуму, посадові особи, які вчинили підробку документів референдуму, завідомо неправильний підрахунок голосів, порушили таємницю голосування або допустили інші порушення цього Закону, несуть встановлену законодавством України відповідальність — конституційно-правову, адміністративну або кримінальну.

Близькою за своїми ознаками до референдуму є така відома зарубіжній муніципальній практиці форма волевиявлення населення, як плебісцит. В науці не існує єдиного погляду на правову природу плебісциту та його співвідношення з референдумом. Одні вчені ототожнюють плебісцит з референдумом, інші вважають плебісцит різновидом референдумів, деякі взагалі твердять, що незважаючи на певні спільні ознаки з референдумами, плебісцит є не конституційно-правовим, а міжнародно-правовим інститутом. Так, В.В. Маклаков вважає, що з юридичної точки зору різниці між референдумом і плебісцитом немає; це повні синоніми [6]. Ю.Д. Казанчев та О.М. Писарєв плебісцитом називають референдум з питань, які мають для територіальної громади "доленосний характер" [7]. На думку К.С. Шугриної, яка, по суті, ототожнює дані інститути, відмінність між плебісцитом та місцевим референдумом, полягає в тому, що при референдумі голосування відбувається на вимогу активної частини населення, яка викладена в петиції. Роль органів самоврядування полягає тільки в його організації. Плебісцит призначається за ініціативою органів самоврядування; народу в його організації відводиться пасивна роль [8]. Інші вважають, що плебісцит — це опитування населення, яке проводиться, як правило, з проблем долі відповідної території. Зазначається, що з формально-юридичної точки зору процедура проведення плебісциту, незалежно від того, яке саме питання вирішується таким шляхом, не відрізняється від процедури проведення референдуму. Однак плебісцит і референдум розрізняються за правовими наслідками прийнятих рішень. Рішення, яке прийняте на референдумі, має обов'язковий характер, а рішення, прийняте на плебісциті (опитуванні), — рекомендаційний [9].

Приєднуючись до точки зору вітчизняних авторів В.Ф. Погорілка та В.Л. Федоренка, ми вважаємо, що в Україні плебісцит — це голосування з питань зовнішньополітичного характеру. Він є інститутом міжнародного права, а його конституювання в національному праві є недоцільним, оскільки застосування терміна "плебісцит" як синоніма терміна "референдум" може спричинити термінологічні ускладнення в конституційному та муніципальному праві України [10].

Важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади є загальні збори жителів за місцем проживання — організаційно-правова форма спільного публічного обговорення та вирішення жителями певної території питань місцевого значення. За законодавством України під загальними зборами розуміється зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення (ст. 1 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні"). Проведення зборів громадян, крім того, регламентується Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання, затвердженим постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р., за яким загальні збори громадян є складовою частиною системи місцевого самоврядування (сільрад, селищ і міст) [11].

Загальні збори громадян скликаються за місцем проживання громадян (села, селища, мікрорайону, житлового комплексу, вулиці, кварталу, будинку та іншого територіального утворення) для обговорення найважливіших питань місцевого життя (ст. 1 означеного Положення).

Такі збори є багатогранним та багатофункціональним явищем. Вони можуть розглядатися як засіб народовладдя та форма здійснення місцевого самоврядування; організаційна форма діяльності громадських організацій та структурний елемент інших форм народовладдя; форма реалізації конституційних прав та свобод людини та громадянина — засіб волевиявлення; комплекс природних прав; засіб зворотного зв'язку між громадянами та державою тощо.

За відносним спрощенням організаційного механізму даної форми безпосередньої демократії приховується відносно складне завдання: об'єднати політично та соціально різнорідних людей в працездатну асоціацію, що приймає збалансовані рішення, які відповідають інтересам більшості мешканців даної території. У соціальному плані збори жителів можна визначити як форму публічного контакту людей, які складають більш-менш стійку територіальну спільноту.

Загальні збори громадян за місцем проживання значною мірою відрізняються від інших форм безпосередньої демократії, зокрема референдумів, виборів тощо. На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами громади, загальні збори проводяться на рівні "мікрогромад", у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування. Істотний момент, який відрізняє збори від

означених заходів, — одночасна присутність учасників в одному місці та прийняття ними рішення безпосередньо після обговорення винесеного на порядок денний питання [12]. Відмінність зборів жителів від всіх інших зборів, зокрема трудових колективів, полягає також в організаційній постійності та періодичності, у великому розмаїтті питань, які обговорюються та вирішуються місцевими жителями. Основною перевагою зборів як інституту безпосередньої демократії і як форми місцевого самоврядування є органічне поєднання в них колективної соціальної дії: обговорення тієї чи іншої проблеми, вираження колективної думки, прийняття колективного рішення з особистою активністю учасників зборів. В рамках зборів кожний його учасник тим чи іншим шляхом висловлює свою думку, виявляє інтерес до чогось, які шляхом зіставлення з думками та інтересами інших учасників можуть набувати спільного значення. На відміну від референдумів, діяльності представницьких органів зіставлення думок та випрацювання спільного рішення має при проведенні зборів безпосередній характер, тобто "не відривається" від самих учасників, від тієї стадії зборів, на якій проходить обговорення питань. При цьому суб'єкти обговорення та суб'єкти випрацювання конкретного рішення, а в деяких випадках і суб'єкт реалізації прийнятого рішення, в основному, співпадають (суб'єктів обговорення іноді може бути більше, чим суб'єктів прийняття рішення).

Історична практика місцевого самоврядування свідчить, що загальні збори громадян є однією з найбільш поширених та масових форм безпосередньої демократії. Протягом століть однією з основних форм управління місцевими справами були сільські сходи (збори). На них вирішувалися питання, пов'язані з громадським землеволодінням, благоустроєм населеного пункту та веденням місцевого господарства. Ці питання, зокрема, стосувалися прийняття до громади нових членів з правом на земельну ділянку, виключення з громади порочних членів, опіки над малолітніми та неповнолітніми сиротами, устрою та підтримання церков та сільських училищ, заснування сільських банків, утримання доріг тощо.

Предметом загальних зборів в Україні є, по-перше, створення з дозволу відповідної ради будинкових, вуличних, квартальних, дільничних комітетів, комітетів мікрорайонів та вирішення інших питань щодо керівництва цими органами і, по-друге, попереднє обговорення рішень рад та їхніх виконавчих органів; заслуховування звітів та інформації сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності територіаль-

ної громади; порушення перед відповідними органами місцевого самоврядування питань щодо колективних потреб жителів відповідного будинку, вулиці, кварталу, а також села, селища, міста в цілому; обговорення питань, пов'язаних із залученням членів територіальної громади до виконання робіт з благоустрою населених пунктів тощо [13].

Збори можна класифікувати за різними підставами: за масштабами проведення, за суб'єктами ініціативи, за кінцевим результатом, за засобами проведення, за характером питань порядку денного тощо. Зокрема, за масштабами проведення збори можна диференціювати на будинкові, вуличні, квартальні, збори жителів мікрорайону, району в місті, збори жителів села, селища, міста в цілому тощо. За суб'єктом ініціативи збори поділяються на збори, скликані за громадською ініціативою, за ініціативою органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також за ініціативою державних органів.

За характером кінцевого результату збори можуть бути імперативні та консультативні. Так, рішення загальних зборів з питань місцевого значення, які стосуються суто внутрішніх проблем самоорганізації територіальної громади, її членів (виконання громадських робіт, самооподаткування, збір благодійних внесків і т. ін.) та прийняті в межах законодавства, є обов'язковими для виконання органами територіальної самоорганізації населення, окремими членами територіальної громади. Рішення загальних зборів, у яких містяться звернення чи пропозиції до відповідних рад та їхніх виконавчих органів й посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, не є обов'язковими для виконання, але повинні бути розглянуті ними в установлені законом строки.

Водночас загальні збори можна поділяти за засобами проведення — на законні та незаконні; за характером питань порядку денного — політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні тощо.

Збори як інститут безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні мають ряд специфічних функцій: політичну, дорадчу, інформаційну, контрольну, культурну тощо. Так, політична (організаційна) функція пов'язана з формуванням різних муніципальних або інших громадських структур, а саме: утворення органів самоорганізації населення, ініціативних груп виборців з висування претендента на кандидата у Президенти України, ініціативних груп всеукраїнського та місцевих референдумів тощо.

Дорадча функція полягає в тому, що шляхом обговорення будь-яких питань учасники зборів формують та висловлюють спільну думку, яка трансформується у загальноприйняте судження, імперативне або консультативне, залежно від суті обговорюваного питання. Якщо

воно належить до компетенції зборів жителів, то прийняте рішення є остаточним, якщо ж висловлена думка виходить за межі компетенції зборів, то рішення, прийняте зборами, має консультативний характер.

Збори — це один із способів реалізації конституційного права громадян на інформацію. Отже, вони виконують інформаційну функцію, міцно пов'язану з дорадчою. Надання учасникам зборів певної інформації має на меті наступне обговорення отриманих відомостей для випрацювання думки та рішення з питання, яке належить до компетенції зборів. Зокрема, до компетенції зборів належить інформування населення про прийняті органами місцевого самоврядування рішення, хід їх виконання, заслуховування інформації місцевих голів, звітів керівників комунальних підприємств, установ, організацій тощо.

З інформаційною функцією пов'язана контрольна, оскільки передбачає не лише наявність механізму отримання учасниками зборів певної інформації, але й її оцінку. Контрольна функція полягає в здійсненні контролю за виконанням рішення зборів, а також за діяльністю виборних органів та посадових осіб. Зокрема, загальні збори громадян, у випадку невиконання прийнятих рішень, мають право на дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення (ст. 80 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні").

Як окрему функцію можна виділити культурну (виховну), яка спрямована на формування політичних переконань, вдосконалення самоврядних навичок, виховання самовідповідальності жителів тощо.

Суб'єктів інституту загальних зборів можна поділити на суб'єктів ініціативи, суб'єктів участі, суб'єктів підготовки та організації, суб'єктів реалізації рішень зборів. Загальні збори громадян за місцем проживання скликаються сільськими, селищними, міськими головами, виконавчими органами відповідних рад, органами самоорганізації населення за власною ініціативою або на вимогу однієї третини членів територіальної громади, які проживають відповідно у будинку, кварталі, вулиці, мікрорайоні, селі, селищі, місті тощо.

У загальних зборах мають право брати участь громадяни України — мешканці територіальних громад із правом голосу, тобто фізичні особи, які проживають у територіальній громаді, є її членами і відповідають усім вимогам закону про вибори до органів місцевої влади. З цим статусом як законодавець, так і деякі автори пов'язують право здійснювати вплив на політичні, економічні, культурні, соціальні, екологічні та інші процеси розвитку територіальної громади [14]. І хоча Закон забороняє будь-які обмеження права громадян на участь у загальних зборах громадян (залежно від раси, кольору шкіри, політич-

них, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками), фактично у загальних зборах, як і в інших формах волевиявлення місцевих жителів, не можуть брати участь іноземні громадяни та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні на відповідній території та фактично є членами відповідних територіальних громад. На нашу думку, таке положення не відповідає вимогам Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні [15], яка прийнята Радою Європи в лютому 1992 р. та передбачає заходи щодо прискореної інтеграції іноземців у територіальні громади на локальному рівні, у тому числі шляхом їх залучення до участі в місцевих виборах та інших формах діяльності громади. Хоча ця Конвенція ще не набула юридичної сили, однак процес приєднання до неї держав — членів Ради Європи триває. Виходячи з того, що Україна є членом цієї організації і буде обов'язково підписувати цю міжнародну міждержавну угоду, необхідно вже сьогодні трактувати питання участі іноземців у різних формах діяльності територіальних громад, у тому числі в загальних зборах, відповідно до положень цієї Конвенції. Тому ми вважаємо, що з часом можна було б надати право участі в означених формах безпосереднього волевиявлення населення за місцем проживання також і особам, які не мають громадянства України, однак постійно (переважно) проживають на даній території, володіють певним нерухомим майном, сплачують місцеві податки та збори й беруть активну участь у діяльності територіальної громади. Такий підхід, який існує в деяких країнах (наприклад, Данія, Бельгія) та безпосередньо пов'язаний із визнанням відмінності різних статусів публічної влади: державної влади — як представника суспільства в цілому, його політичної влади і місцевого самоврядування — як публічної влади територіального колективу, став би свідоцтвом підвищення ролі територіального фактора в житті суспільства, створення дійсно дієздатних територіальних громад, підтвердженням демократичних намірів нашої країни та особливої уваги держави саме до мешканців певних територій, одним із шляхів у становленні громадянського суспільства та соціальної, демократичної і правової держави в Україні.

Резюмуючи, зауважимо, що загальні збори, суттєво трансформуючись з часом, залишаються найбільш доступною для мешканців формою вирішення своїх колективних проблем та одним з ефективніших засобів їх самоорганізації. Загальні збори забезпечують мешканцям реальну можливість поєднання колективного обговорення питань і прий-

няття рішень з їх особистою активністю та ініціативою, які виявляються в різних організаційних та організаційно-правових формах (запитаннях, виступах, участі в голосуванні тощо). Тому загальні збори відіграють важливу роль у системі місцевого самоврядування, виступають формою залучення громадян до здійснення найрізноманітніших управлінських функцій. Важливою є роль даного інституту у вихованні правосвідомості та політичної культури, громадянської активності широких мас. Можливість в процесі обговорення випрацьовувати своє судження, відстоювати власну думку — найважливіша функція локальних інститутів прямого врядування. Провідний принцип громадянського суспільства — кожний вирішує сам за себе — реалізується в інститутах прямого правління. Внаслідок невеликої території рішення втілюється порівняно швидко та так чи інакше мають відношення до добробуту кожного. На локальному рівні даний взаємозв'язок особливо помітний, що й є об'єктивною передумовою для прийняття обґрунтованого рішення. Саме прагнення до досягнення ідеальної моделі — кожний вирішує сам за себе — формує й громадську свідомість.

Таким чином, збори жителів за місцем проживання є важливим інститутом у системі форм безпосередньої демократії, об'єднуючою ланкою жителів з муніципальними органами, формою прояву справжнього народовладдя, яке здійснюється шляхом прямого вільного волевиявлення.

Крім традиційних зборів, про які йшлося вище, слід виділити ще один вид зборів, який є формою реалізації конституційного права громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39 Конституції України). Різниця між цими формами демократії полягає в тому, що збори жителів як форма здійснення місцевого самоврядування має постійний нормативний характер та служить меті вирішення питань місцевого значення. Щодо зборів, мітингів, демонстрацій, пікетування, то вони не мають жорсткого нормативного обмеження ні за складом учасників, ні за цілями, формами та процедурами їх проведення. Вони, як правило, використовуються або як засоби підтримки, або як засіб тиску на органи влади, в тому числі й місцевого самоврядування, з метою примусити їх прийняти якісь рішення [16].

Принципово новою для вітчизняної муніципальної практики формою безпосередньої демократії, яка не була передбачена ні попереднім законодавством про місцеві ради, ні законами про місцеве самоврядування, є місцеві ініціативи. Право територіальної громади, її членів на місцеві ініціативи закріплено у ст. 9 Закону України "Про місцеве само-

врядування в Україні". Згідно зі ст. 140 Конституції Україні місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Розвиваючи це положення, ст. 9 означеного Закону закріплює право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

Слід зауважити, що місцева ініціатива — це не пряма нормотворчість громадян, яка практикується в Швейцарії, ряді штатів США та деяких інших країнах і означає прийняття правових актів голосуванням членів місцевої спільноти. В даних країнах пряма нормотворчість практикується чимало років та має свої традиції. Водночас вона в жодному разі не замінює представницьких форм правотворчості та нормотворчості, фактично є доповненням до них, іноді вступаючи в конфлікти з представницькими органами, які відстоюють іншу позицію, аніж певна частина місцевої спільноти, або граючи пасивну роль у розв'язанні назрілої проблеми муніципального життя.

Особливістю вітчизняної моделі місцевого самоврядування є те, що вона поки не знає практики прямої правотворчості. В Україні закріплена місцева ініціатива, що суттєво відрізняється від безпосередньої нормотворчості та є формою волевиявлення членів територіальної громади шляхом ініціювання розгляду відповідною радою будь-якого питання місцевого значення. Змістом конституційно-правового інституту місцевої (громадської) ініціативи є сукупність конституційно-правових норм, які регулюють порядок здійснення у вигляді обов'язкової для розгляду у встановленому законом порядку громадської ініціативи, спрямованої на прийняття представницьким органом місцевого самоврядування в межах встановленої компетенції нормативно-правового акта відповідно до Конституції та законів або на вирішення ним в іншій формі громадського значущого питання, яке міститься в пропозиціях громадян [17]. Це можуть бути питання, пов'язані з: управлінням майном, що є в комунальній власності; затвердженням програм соціально-економічного та культурного розвитку та контролем за їх виконанням; встановленням місцевих податків і зборів відповідно до закону; забезпеченням проведення місцевих референдумів та реалізацією їх результатів; утворенням, реорганізацією та ліквідацією комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійсненням контролю за їхньою діяльністю та ін.

З метою полегшення вивчення системи форм безпосередньої демократії в місцевому самоврядування можна виділити кілька видів місце-

вих ініціатив. Так, за змістом їх можна поділяти на правотворчі ініціативи, спрямовані на прийняття, зміну або скасування певного муніципально-правового акта; ініціативи установчого характеру, зокрема ініціативи, які коректують склад представницького органу місцевого самоврядування; референдні ініціативи тощо. За формою вираження місцеві ініціативи бувають документально оформлені та неоформлені тощо.

Суб'єктів місцевої ініціативи можна поділити на наступні групи: суб'єкти ініціативи (громадяни, які проживають на відповідній території та мають право голосу, ініціативні групи або місцеві осередки політичних партій[18] тощо); суб'єкти підготовки та проведення ініціативи (ініціатори, органи місцевого самоврядування тощо); суб'єкти виконання ініціативи (органи або посадові особи місцевого самоврядування).

Відповідно до ч. 2. ст. 9 Закону порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Таким чином, надаючи подібне право органам місцевого самоврядування, Закон допускає різні варіанти порядку внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, що дає можливість найбільш оптимально врахувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування, але на основі Конституції України та в межах цього Закону.

Слід зазначити, що проголошуючи та захищаючи право членів територіальних громад на проявлення місцевої ініціативи, законодавець має приділяти увагу правам тих, хто може виступати проти цієї ініціативи, гарантувати можливість заперечувати її, агітувати за інше вирішення проблеми тощо. Саме захист прав опозиції, в тому числі й муніципальної, — це неодмінна риса демократії. Як свідчить зарубіжний досвід, зокрема Каліфорнії (США), де досить широко застосовується право прямого законодавства, існує правило, згідно з яким при обговоренні правотворчої ініціативи члени громади повинні знати аргументи не тільки за ініціативу, але й проти неї. Більше того, дані аргументи в письмовому вигляді вручаються кожному учасникові процедури безпосереднього волевиявлення[19].

Хоча в Україні встановлена лише можливість ініціативи місцевої спільноти, необхідно обов'язково визначати при її реалізації умови, які б дали можливість обговорити та вирішити її всім членам територіальної громади, а не лише представницьким органам місцевого самоврядування, оскільки виникає вона, як правило, не лише в однієї людини, а зачіпає інтереси багатьох, і результати її розгляду органом місцевого самоврядування будуть стосуватися колективних інтересів.

В Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплено правило, згідно з яким місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на засіданні ради, яка відбувається у відкритій формі за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Цим самим Закон не лише забезпечує гласність і відкритість роботи органів місцевого самоврядування, а захищає муніципальні права територіальної спільноти та окремої особистості.

Відповідно до законодавства рада, розглянувши питання, внесене шляхом місцевої ініціативи, приймає рішення. Це рішення, яким би воно не було, обов'язково має бути обнародуване. Порядок обнародування визначається органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади та залежить від території громади, чисельності її мешканців, технічних і фінансових можливостей тощо. Як правило, обнародування рішень відбувається шляхом їх опублікування в одній або декількох щоденних газетах, повідомлення через інші засоби масової інформації (радіо, телебачення тощо), видання відомчого бюлетеня ради й, у крайньому разі, через вивішування публічних оголошень на дошках, встановлених у певних місцях на території громади.

Згідно зі ст. 13. Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" територіальна громада має право проводити громадські слухання — зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, — під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати запрошених, порушувати питання та вносити пропозиції щодо проблем місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування.

Правова природа цієї, як й більшості інших форм діяльності територіальної громади також витікає зі змісту ст. 140 Конституції України, яка проголошує первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів та захисту своїх законних прав та інтересів. Тому в Конституції прямо йдеться про підвищення ролі різноманітних форм безпосередньої участі територіальних громад — жителів сіл, селищ, міст — в управлінні місцевими справами. Конституція України не визначає самих форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, вона залишає їх для врегулювання окремими законами.

Конкретизуючи на законодавчому рівні громадські слухання, ст. 13 Закону закріплює наступне: територіальна громада має право проводити такі слухання; ці слухання проходять у формі зустрічей членів територіальної громади з депутатами відповідної ради та посадовими особа-

ми місцевого самоврядування; Закон надає право членам територіальної громади під час слухань заслуховувати звіти депутатів відповідних рад про їхню роботу в цілому або з якогось конкретного питання, а також порушувати проблеми та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування.

Предметом громадських слухань, на думку М.І. Корнієнка, можуть бути: проект програми соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади; проект місцевого бюджету; місцеві податки та збори; надання пільг по місцевих податках і зборах; відчуження об'єктів комунальної власності, які мають важливе значення для задоволення потреб територіальної громади, а також об'єктів спільної комунальної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад, передача їх під заставу; місцеві програми приватизації об'єктів комунальної власності; питання адміністративно-територіального устрою, передбачені законодавством України; створення вільних економічних зон та інших зон, зміни у статусі цих зон; дострокове припинення повноважень місцевого голови; затвердження символіки відповідної територіальної громади; прийняття статуту територіальної громади тощо [20]. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування (п. 3 ст. 13 Закону). Цим ще раз підкреслюється роль, яку відіграє територіальна громада у вирішенні важливих питань місцевого значення.

Слід зауважити, що Закон не визначає порядок організації, періодичність, терміни проведення громадських слухань, надаючи право регулювати ці питання територіальній громаді. Однак закріплюючи в ч. 2 ст. 13 Закону положення про те, що такі громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік, законодавець зазначає важливість цієї форми безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами.

Представницький орган місцевого самоврядування, приймаючи статут територіальної громади села, селища, міста і передбачаючи в ньому таку форму безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами, як громадські слухання, має враховувати необхідність забезпечення відповідної регулярності таких слухань, тобто проведення їх через приблизно рівні проміжки часу, а також найбільш зручний як для жителів, так і для депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування час.

Деякі автори до системи прямого народовладдя відносять таку форму діяльності, як відкликання депутатів та виборних посадових осіб

місцевого самоврядування.[21]. Відкликання депутата або виборної посадової особи місцевого самоврядування як інститут безпосередньої демократії є формою прямого волевиявлення територіальної громади щодо прийняття рішення про відповідальність депутата (виборної посадової особи) перед населенням, змістом якої є можливість дострокового припинення його повноважень шляхом голосування членів цієї громади. Особливістю даної форми безпосереднього волевиявлення населення є те, що воно носить характер санкції припинення представницького мандата депутата (виборної посадової особи) місцевого самоврядування.

Законодавство України про місцеве самоврядування допускає дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради, в тому числі у разі його відкликання виборцями (ст. 3 Закону "Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів" від 4 лютого 1994 р.).

Процедура відкликання включає наступні стадії: ініціювання проведення голосування про відкликання; підготовка до проведення голосування про відкликання; проведення агітаційної кампанії; голосування та визначення результатів голосування про відкликання [22].

Підставами для відкликання виборцями обраного ними депутата можуть бути порушення ним положень Конституції і законів України, незадовільне виконання депутатом депутатських обов'язків, невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам і положенням його передвиборної програми, використання депутатського мандата в особистих та корисливих цілях, систематичне порушення депутатом норм етики та моралі тощо. Право вносити пропозиції щодо відкликання депутата ради належить суб'єктам, які відповідно до чинного законодавства мають право висувати кандидатів у депутати, зокрема, зборам (конференціям) виборців за місцем їхнього проживання, трудової діяльності (зборам трудових колективів) або навчання. Законом передбачається процедура утворення ініціативних груп та збирання підписів на підтримку пропозиції щодо відкликання депутата. Рішення стосовно призначення голосування про відкликання депутата приймає відповідна рада. Після призначення дати проведення голосування про відкликання депутата (виборної посадової особи) ради, громадяни, їх об'єднання відповідно до законодавства мають право вести агітацію "за" чи "проти" відкликання депутата (виборної посадової особи) ради, вільно обговорювати питання, пов'язані з відкликанням. Депутат вважається відкликаним, якщо за його відкликання проголосувало більше половини виборців, внесених до списку для голосування.

Слід зазначити, що інститут відкликання є дуже важливою складовою принципу імперативного мандата, характерного для радянського

періоду розвитку України. Тому, враховуючи декларативність, а іноді й недемократичність підстав відкликання (зокрема, незрозуміло, чому питання про "порушення депутатом положень Конституції і законів України" мають вирішуватися громадськістю, радою, а не судовими органами) та фіктивний характер самої процедури відкликання, дана форма народовладдя потребує суттєвого реформування. Водночас, незаперечно, відкликання — міра демократична. Місцеве самоврядування — це вільна самоорганізація населення сіл, селищ та міст, і виборці є вільні у виборі шляхів та способів впливу на тих, кому вони довіряють вести справи територіальної громади. Логічно, що долю депутата та виборної посадової особи вирішують ті, хто їх обирав. У територіальній громаді вся діяльність депутатів та посадових осіб — на виду у населення, за її результатами постійно спостерігають виборці, і саме вони — найкращі арбітри на муніципальній арені [23].

Особливе місце серед форм реалізації жителями права на участь у місцевому самоврядуванні посідає закріплене ст. 40 Конституції України право направляти індивідуальні та колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Дане право є гарантією захисту та охорони інших прав та інтересів громадян, важливим засобом зміцнення зв'язку посадових осіб з населенням, суттєвим джерелом інформації. Оскільки звернення є однією з форм участі населення в справах місцевого самоврядування, вони сприяють посиленню контролю мешканців за діяльністю органів місцевого самоврядування. Найбільш істотною формою вираження даного права є колективне звернення. Ця форма найбільш наближена за своїми ознаками до місцевої правотворчої ініціативи, хоча безпосередньо й не пов'язана з прийняттям правового акта.

У багатьох країнах (зокрема, Німеччині, Чехії, Словаччині) це право визначене в законах про місцеве самоврядування як право петицій і надає мешканцям відповідної території можливість звертатися до органів місцевого самоврядування із заявами, скаргами та пропозиціями. Звернення громадян як інститут прямої демократії і самостійна форма здійснення громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні має універсальний характер. Звернення дають громадянам можливість опосередковано брати участь у визначенні пріоритетних завдань і напрямів роботи органів місцевого самоврядування, в розробці проектів їхніх рішень, в контролі за їхньою діяльністю. Звернення громадян є важливим джерелом інформації щодо інтересів населення і, одночасно, засобом відстоювання громадянами своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення з боку місцевого самоврядування.

Правовий механізм реалізації права громадян на звернення в Україні встановлюється Законом "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 р.[24]. Виділяються три форми реалізації конституційного права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування, посадових осіб: зауваження та пропозиції, що стосуються їхнього статутної діяльності, заяви або клопотання щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скарги про їхнє порушення. Визначений Законом порядок вимагає обов'язкового розгляду звернень, пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) громадян органами або посадовими особами, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань, та повідомлення громадян про результати розгляду. Звернення, заяви громадян є важливим джерелом виявлення стану громадського життя, яке відбиває найсуттєвіші проблеми всієї територіальної громади та кожного жителя окремо.

Великі можливості для застосування має така форма реалізації громадянами права на місцеве самоврядування, як участь в опитуваннях і анкетуванні з питань місцевого самоврядування. Зокрема, для вивчення точки зору населення при підготовці програм, проектів рішень з питань місцевого значення використовується така форма, як опитування громадян, які мешкають в межах певних населених пунктів. По суті, місцеве опитування — це з'ясування думки громадян — членів відповідної територіальної громади з питань, які представляють громадський інтерес. Місцеві опитування можуть проводитися з важливих питань громадсько-політичного, соціально-культурного розвитку територіальної громади. Різновидами опитувань є анкетування, інтерв'ювання тощо. Результати подібних заходів можуть доводитися до населення через засоби масової інформації або іншим шляхом. Відзначаючи важливість опитувань населення, все ж таки слід констатувати, що опитування, анкетування тощо є радше соціологічними методами, ніж муніципально-правовими інститутами. Однак, безперечно, в умовах становлення інститутів локальної демократії такі форми волевиявлення жителів заслуговують на все більшу увагу з точки зору виявлення громадської думки з того чи іншого питання місцевого значення.

Крім охарактеризованих вище заходів, також існують майже не розроблені в Україні, але успішно запроваджені в країнах розвинутої локальної демократії інші форми реалізації громадянами — членами територіальних громад — права на участь у місцевому самоврядуванні.

Це, наприклад громадська експертиза, яка являє собою форму залучення членів територіальної громади, котрі мають спеціальні знання або досвід як експерти з питань, що розглядаються представницькими

органами місцевого самоврядування та мають суттєве значення для територіальної громади, до визначення основних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території тощо. На сьогодні ця форма може вважатися такою, що отримала певне схематичне закріплення в законодавстві України, оскільки передбачено право постійних комісій ради створювати підготовчі комісії і робочі групи із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів для вивчення питань, розробки проектів рішень ради (п. 12 ст. 47 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні"). З метою підвищення авторитетності висновків подібних утворень перед територіальною громадою, для проведення громадської експертизи бажано залучати осіб, котрі мають певний вотум довіри з боку населення, відомі своїми досягненнями в певних сферах господарського, політичного або соціально-культурного життя, мають наукові ступені тощо.

В ряді зарубіжних країн практикуються такі форми участі громадян в здійсненні місцевого самоврядування, як громадські роботи з благоустрою території населеного пункту, надання послуг соціально незахищеним жителям. Зокрема, відповідно до Положення про громади землі Баден-Вюртемберг (ФРН) громадяни зобов'язані вести роботу в громаді на громадських засадах (вибори до муніципальної ради або селищної ради, діяльність у громаді на громадських засадах та залучення до співробітництва на громадських засадах) та виконувати дану роботу протягом певного періоду. Громадянин може відмовитися від роботи на громадських засадах лише з важливих причин, перелік яких визначений у Положенні. За умови неаргументованої відмови від виконання громадського боргу на особу може навіть накладатися адміністративне стягнення або на деякий час винуватий може бути позбавлений прав громадянина своєї громади. Громадянин, який виконує громадську роботу, не повинен представляти будь-чиї інтереси, спрямовані проти громади, якщо він не діє як представник закону [25].

Досить перспективною формою діяльності територіальних громад слід назвати участь мешканців у роботі органів місцевого самоврядування, зокрема: членство в комісіях, що утворюються на громадських засадах при органах та посадових особах місцевого самоврядування; участь у роботі фахових організацій, які створюються при виконавчих органах відповідних рад і об'єднують спеціалістів, котрі працюють у системі місцевого самоврядування або діяльність яких пов'язана з наданням громадських послуг членам територіальної громади з метою їх залучення до розробки та реалізації проектів, що передбачають підвищення якості таких послуг; діяльність через національно-культурні ор-

ганізації, земляцтва; участь у роботі громадських рад, що утворюються при місцевій раді з метою вивчення потреб окремих категорій жителів населеного пункту та надання їм соціальних послуг у системі місцевого самоврядування, залучення їх до виконання завдань і функцій місцевого самоврядування (наприклад, за рішенням місцевої ради при ній можуть бути утворені ради пенсіонерів, інвалідів, іноземців, біженців, воїнів-інтернаціоналістів, учасників ліквідації Чорнобильської катастрофи, військовослужбовців, які не забезпечені житлом, тощо) [26].

Розмаїття форм муніципальної демократії також передбачає громадські обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування, участь у масових акціях, метою проведення яких є привернення уваги органів і посадових осіб місцевого самоврядування до актуальних проблем загальногромадського значення або проблем соціального забезпечення членів територіальної громади, охорони навколишнього середовища, підтримання громадської безпеки тощо, які вимагають негайного вирішення.

Новим, таким, що не отримав поширення, видом безпосередньої діяльності територіальних громад є самооподаткування, хоча у вітчизняному місцевому будівництві відома така форма діяльності місцевих жителів. Зокрема, ще в 1928 р. в умовах НЕПу в радянській Україні Постановою ВЦВКУ і РНК УСРР "Про самообкладання людності для задоволення їх громадських потреб" регламентувався порядок самооподаткування. Однак уже в 30-х роках права України в сфері місцевого оподаткування фактично ліквідовуються. Лише в 1984 р. було ухвалено Указ Президії Верховної Ради УРСР "Про самооподаткування сільського населення", відповідно до якого рішення про запровадження самооподаткування приймає схід села більшістю голосів осіб, яким виповнилося 18 років; кошти від нього зараховуються на поточний рахунок сільської ради і не включаються до поточного бюджету, а витрачаються на заходи, затверджені сільськими зборами [27].

У 90-х роках, вже після набуття незалежності та конституювання інституту місцевого самоврядування в Україні було зроблено спроби переглянути ідеологію місцевого оподаткування. Зокрема, чинне законодавство про місцеве самоврядування передбачає, що самооподаткування — це форма залучення на добровільних засадах за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру (статті 1, 69 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні"). Вважаємо, що дана форма безпосереднього волевиявлення в місцевому самоврядуванні, за умови подальшого нормативно-правового оформлення, є перспективним напрямом діяльності територіальних громад.

В контексті розглядуваних проблем також слід зазначити, що місцеве самоврядування може вкоренитися та сприяти добробуту відповідних територіальних громад в Україні лише за умови, що саме вони зможуть безпосередньо обирати професійних (наприклад, мирових) суддів, а також присяжних. Тільки судді, обрані територіальними громадами, зможуть сповна служити народу. В противному разі право місцевого самоврядування залишиться певною мірою юридичною фікцією.

Вітчизняній історії відомі приклади функціонування мирових суддів у другій половині XIX ст. Даний суд не входив до системи судів, був суто місцевий, виборний, одноособовий, доступний, неформальний та швидкий; незаперечним є той факт, що він був сприйнятий населенням як необхідний, по-справжньому народний суд. Вже тоді цей суд був однією з форм здійснення самоврядування [28]. Враховуючи, що Конституція України закріплює джерелом влади (в тому числі й судової) народ та визнає самоврядування, хто як не мировий суддя може справедливо вирішувати невеликі справи, які щоденно виникають між сусідами, мешканцями будинків, взагалі жителями — членами однієї територіальної спільноти, і кому як не самій громаді обирати суддівський корпус цих інституцій.

З часом, по мірі формування дієздатних територіальних громад та становлення міцної системи місцевого самоврядування виникатимуть й інші форми безпосередньої участі жителів у муніципальному житті своєї громади. Це, зокрема, такі форми: надання матеріальної і фінансової допомоги місцевому самоврядуванню у формі добровільних пожертв, внесків до фондів, що утворюються органами місцевого самоврядування, внесків до благодійних фондів, утворених з метою надання допомоги соціально незахищеним членам територіальної громади або з метою сприяння культурному та духовному розвитку, підтриманню в належному стані пам'яток історії, культури та архітектури, природних пам'ятників тощо.

Таким чином, підсумовуючи, можна зазначити, що безпосереднє волевиявлення членів територіальної громади, пов'язане з їхнім залученням до сфери громадсько-політичного життя, має кілька основних видів.

1. Самозаява членами територіальної громади своїх запитів (на загальних зборах жителів за місцем їхнього проживання, за допомогою місцевих ініціатив).

2. Самореалізація членами територіальної громади власних запитів, у тому числі самостійне прийняття ними публічно-владних рішень: а) нормативних; б) індивідуальних; в) кадрових (на місцевих виборах і референдумах).

3. Участь жителів — членів територіальної громади у здійсненні органами місцевого самоврядування владно-управлінських функцій: а) участь в обговоренні проектів місцевих планів і програм, проектів нормативних актів, прийняття рішень щодо їхньої реалізації; б) участь у здійсненні вже прийнятих планів, програм, актів; в) оцінка результатів діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, загального стану справ у межах своєї громади, в окремих сферах місцевого життя (місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання).

4. Контроль з боку членів територіальної громади, їх об'єднань за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування і депутатів (місцеві вибори, громадські слухання, відкликання депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування) [29].

На жаль, у чинному законодавстві, нормативних актах органів місцевого самоврядування порядок безпосередньої реалізації права жителів на участь у місцевому самоврядуванні, зазвичай, детально не регламентується (за винятком місцевих виборів). Така ситуація суттєво ускладнює впровадження нових форм у практику територіальних громад і не сприяє розвиткові місцевої демократії, залученню громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення.

Правова регламентація таких заходів має бути розроблена на двох рівнях — законодавчому (у межах Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", інших законів України, а з часом — Муніципального Кодексу України) та, враховуючи, що законодавство визначає лише засади місцевого самоврядування (п. 15 ст. 92 Конституції України), локальному — у статутах територіальних громад. Зокрема, предметом статуту територіальної громади можуть бути питання організації місцевих ініціатив, громадських слухань, загальних зборів жителів, індивідуальних та колективних звернень до органів та посадових осіб місцевого самоврядування, громадських робіт, самооподаткування, участі в роботі органів місцевого самоврядування та утворення ними органів, громадського обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування тощо [30].

Впровадження в практику місцевого самоврядування означених форм безпосереднього волевиявлення сприятиме більш широкій участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, дасть можливість звільнити органи місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, по-перше, від муніципальних справ, які більш ефективно можуть бути вирішені самими жителями, а, по-друге, від відповідальності за вирішення дрібних питань, які не мають загального для всієї територіальної громади значення і які доцільно передати до відання мікроте-

риторіальної (внутрішньоміської, внутрішньоселищної тощо) спільноти та її органам самоорганізації, залишивши при цьому муніципальним органам повноваження з контролю за здійсненням цих повноважень.

1. Детально про історію референдумів див.: *Комарова В.В.* Формы непосредственной демократии в России: Учебное пособие. — М., 1998. — С. 19 — 29; *Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л.* Референдуми в Україні: історія та сучасність: Монографія. — К., 2000. — С. 19 — 32.

2. *Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л.* Цит. праця. — С. 163.

3. *Батанов О.В.* Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні / Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. — К., 2000. — С. 11 — 12.

4. *Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л.* Цит. праця. — К., 2000. — С. 163.

5. *Там само* — С. 165.

6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4-х томах / Отв. ред. Б.А. Страшун. — М., 1995. — Т. 1 — 2. — С. 385.

7. *Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н.* Муниципальное право: Учебник. — М., 1998. — С. 79.

8. *Шугрина Е.С.* Муниципальное право: Учебник. — М., 1999. — С. 142.

9. *Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю.* Юридическая энциклопедия. — М., 1997. — С. 322.

10. *Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л.* Цит. праця — К., 2000. — С. 61.

11. ВВР України. — 1994. — № 6. — Ст. 30.

12. *Комаров В.В.* Формы непосредственной демократии в России: Учебное пособие. — М., 1998. — С. 194 — 196.

13. Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. — К., 2000. — С. 640.

14. Див.: Закон про місцеве самоврядування в Україні: Наук.-практ. коментар. — К., 1999. — С. 31 — 32.

15. Див.: Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне 1992 г. — СЕ, 1992.

16. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Ю.А. Дмитриева. — М., 1999. — С. 271.

17. *Комарова В.В.* Формы непосредственной демократии в России: Учебное пособие. — М., 1998. — С. 218.

18. Ст. 54 Проекту закону України "Про місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади", внесеного народними депутатами України О. Жовтісом, Р. Безсмертним, В. Жердицьким та ін. 22 липня 1998 р., реєстр. № 1261.

19. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие / В.И. Васильев. — М., 1999. — С. 297.

20. *Корнієнко М.* Статут територіальної громади: яким він може бути? // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Збірн. матер. конфер. (21 — 22 грудня 1998 р., Київ). — К., 1999. — С. 18 — 19.

21. Зокрема, право відкликання депутата як форму безпосередньої демократії розглядає М.І. Ставнійчук. — Див.: Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. — К., 2000. — С. 292. Також про це: *Комарова В.В.* Формы непосредственной демократии в России: Учебное пособие. — М., 1998. — С. 251 — 263.

22. *Фадеев В.И.* Отзыв депутата представительного органа местного самоуправления. Досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования и других выборных должностных лиц местного самоуправления // Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. — М., 1999. — С. 606 — 626.

23. Див.: Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" / Рук. авт. кол. и отв. ред. Ю.А. Тихомиров. — М., 1997. — С. 113.

24. ВВР України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

25. Местное самоуправление в Германии (на примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг). — М., 1996. — С. 72 — 76.

26. *Кравченко В.* Деякі питання реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Збірн. матер. конфер. (21 — 22 грудня 1998 р., Київ). — К., 1999. — С. 64.

27. *Кравченко В.І.* Місцеві фінанси України: Навч. посіб. — К., 1999. — С. 164, 166 — 167.

28. *Власов В.* Мировой суд как форма народного самоуправления // Журнал Российского права. — 1995. — № 7. — С. 19 — 21.

29. *Выдрин И.В., Кокотов А.Н.* Муниципальное право России. — М., 1999. — С. 288.

30. *Батанов О.* Статут територіальної громади як інструмент реалізації функцій місцевого самоврядування // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Збірн. матер. конфер. (21 — 22 грудня 1998 р., Київ). — К., 1999. — С. 37; *Лопатинський В., Кравченко В., Линник Н.* Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування // Там само. — С. 29 — 30; *Корнієнко М.* Статут територіальної громади: яким він може бути? // Там само. — С. 18; *Кравченко В.* Деякі питання реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні // Там само. — С. 65.

*Розділ 6*

# МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У СИСТЕМІ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

## 6.1. Роль політичних партій у системі безпосередньої демократії

Становлення демократичного суспільства, відродження української державності, здійснення безпосереднього народовладдя — це процеси, пов'язані з бурхливим розвитком суспільних інститутів, серед яких важливе місце належить партіям. Конституційні засади організації та діяльності політичних партій в Україні закріплені в статтях 15, 36, 37 Основного Закону нашої держави. Це: 1) політична багатоманітність; 2) право громадян України на свободу об'єднання у політичні партії; 3) визначення ролі і завдань політичних партій, а саме: політичні партії сприяють формуванню та вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах; 4) вимоги щодо членів політичних партій; 5) закріплення обсягу конституційного права на свободу об'єднання в політичні партії.

Зазначені конституційні положення мають загальний характер і є правоутворюючою основою існування багатопартійності в Україні та визначення взаємозв'язку між державною владою, виборами та політичними партіями. При цьому вони потребують подальшої конкретизації, та доповнення з урахуванням розвитку правової реформи у нашій державі.

Нині правовою основою організації та діяльності політичних партій в Україні, крім Конституції України, є Закон України "Про політичні партії в Україні", від 5 квітня 2001р.[1] та Закон України "Про вибори народних депутатів України" від 24 вересня 1997 р.[2].

До прийняття Закону України "Про політичні партії в Україні" вирішальне значення для реалізації констітуційно-правового забезпечення утворення та діяльності пролітичних партий мав Закон України "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 р.[3], який

регламентував діяльність двох найбільш поширених видів об'єднань громадян — політичних партій та громадських організацій. Законодавець у вказаному Законі логічно закріпив серед критеріїв поділу об'єднань громадян найбільш вагомий — політичний, який сприяв позитивним змінам та пристосуванню політичної системи до її оточуючого середовища. Яку ж роль даний Закон приділяв проблемі участі політичних партій у виборах? За Законом, політична партія була визначена як об'єднання громадян, прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, головною метою яких є участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого самоврядування та представництво в їхньому складі (ст. 2). А серед конкретних повноважень, які покладалися на політичні партії, Закон передбачав право:

— брати участь у виробленні державної політики;

— брати участь у формуванні органів влади, представництва в їхньому складі;

— доступу під час виборчої кампанії до державних засобів масової інформації (ст. 20).

Іншими словами, в Законі України "Про об'єднання громадян" проблема участі політичних партій у виборах логічно не була доведена до кінця. Водночас у ст. 36 Конституції України чітко зафіксовано, що політичні партії беруть участь у виборах. Текстуально подібне положення є в Законі України "Про політичні партії в Україні". При цьому додається, що партії беруть участь не тільки у виборах, але й в інших політичних заходах (ст. 2). Проте в Законі України "Про об'єднання громадян" дане право являло собою складову процесу участі політичних партій у виробленні державної політики, формуванні органів влади та представництва в їхньому складі, що згідно з цим Законом було головною метою політичних партій. Слід зазначити, що участь партій у виборах є, без перебільшення, засобом досягнення головної мети політичних партій. Саме право участі політичних партій у виборах, на наш погляд, є суттєвим елементом у визначенні поняття політичної партії і навіть умовою її існування, оскільки за допомогою виборів партії єднають народ з державною владою. Тут слушно нагадати, що Закон України "Про об'єднання громадян" був прийнятий у 1992 р., а відтоді відбулися значні зміни в розумінні поняття політичної партії.

Отже, одним з актуальних питань при дослідженні ролі політичних партій в системі безпосередньої демократії є визначення змісту їх поняття.

Певна проблемність у формуванні поняття політичної партії в Ук-

раїні обумовлює необхідність вивчення відповідного досвіду зарубіжних країн. Порівнюючи конституції цих країн, спеціальні закони про політичні партії, слід виділити як загальне, так і специфічне в регулюванні досліджуваного питання. Спільними для більшості держав є закріплення на конституційному рівні принципу політичного плюралізму, визначення цілей і завдань партій, основних засад їх організації та діяльності. Проте обсяг конституційного регулювання відносин, пов'язаних з політичними партіями, в окремих країнах є вельми різний. Так, деякі конституції передбачають вимоги, які є специфічним індикатором, що дає змогу визначити ступінь свободи політичних партій, а також забезпечує останнім право на легальну діяльність.

У випадках, коли законодавець надає політичним партіям особливого значення і прагне це підкреслити, норми щодо них включаються до вступної частини конституції, до глав і розділів про основи держави або основні принципи соціальної та економічної політики тощо. Наприклад, стаття про політичні партії та угруповання в Конституції Франції включена до розділу "Про суверенітет" (ст. 4) [4]; статус політичних партій знайшов відображення у вступній частині Конституції Іспанії (ст. 6) [5], у розділі "Основи конституційного ладу" Конституції Республіки Білорусь (ст. 5) [6], у главі "Загальні положення" Конституції Республіки Угорщина (ст. 3) [7]. Водночас у конституціях деяких зарубіжних держав правовий статус політичних партій розглядається як окремий випадок реалізації права громадян на свободу об'єднання та закріплюється у відповідних главах і розділах про права і свободи громадян. Так, статті про політичні партії в Конституції Португалії включено до розділу "Основні права та свободи громадян, їхні гарантії" (ст. 43) [8], Італії — до частини "Права та обов'язки громадян" (ст. 49) [9], Республіки Молдова — до глави "Основні права та свободи" (ст. 41) [10]. Дещо інше ставлення до політичних партій закріплено в конституціях Бельгії, Швейцарії, Фінляндії, Японії, інших держав, де партії трактуються на рівні з іншими союзами та асоціаціями. Тобто юридична інституціалізація політичних партій в цих конституціях визначена відповідно до загальних положень, які мають узагальнюючий характер для всіх громадських об'єднань. Так, в ст. 21 Конституції Японії законодавець обмежується найзагальнішим формулюванням — "гарантується свобода зборів та об'єднань" [11]. Своєрідною є інституціалізація політичних партій у США, де федеральна Конституція взагалі не передбачає положень ні про партії", ні про свободу асоціацій. Однак законодавче регламентування участі політичних партій у виборах у багатьох штатах почалося ще на початку XX ст., а

напередодні другої світової війни відповідні норми були закріплені в конституціях 17 штатів і практично в усіх виборчих законах [12].

Розбіжності спостерігаються і в тому, що деякі конституції містять норми, які стосуються організаційної будови й порядку діяльності політичних партій. Так, згідно зі ст. 6 Конституції Іспанії внутрішня структура та діяльність політичних партій мають бути демократичними. А Конституція ФРН додає до цього обов'язок партій подавати публічний звіт щодо джерел своїх коштів (ст. 21).

Заслуговують на увагу й конституції, які містять норми про конкретні права політичних партій. Так, Конституція Республіки Білорусь передбачає, що політичні партії мають право користуватися державними засобами масової інформації в порядку, визначеному законом (ч. 2 ст. 5).

Враховуючи, що безмежних прав і свобод взагалі не існує, законодавець визначає не тільки реальні умови найбільшого сприяння здійсненню конституційного права на свободу об'єднання в політичні партії, а й закріплює певний обсяг цієї свободи. Спільним для конституцій зарубіжних країн є те, що ці партії створюються вільно за умови поважання Конституції і закону. Водночас в деяких конституціях забороняється створення партій на етнічній, расовій або релігійній основі. Наприклад, в ст. 11 Конституції Болгарії зазначено: "Не можуть утворюватися політичні партії на етнічній, расовій або релігійній основі, як і партії, що ставлять собі за мету насильницьке захоплення державної влади" [13]. Це конституційне обмеження в Болгарії зумовлене важливою для неї проблемою турецько-мусульманської меншості. Вартий уваги також текст ч. 3 ст. 47 Конституції Португалії, де сказано, що "політичним партіям забороняється використовувати в своїй назві термінологію, яка має пряме відношення до будь-якої релігії та церкви, без шкоди для філософських та ідеологічних принципів партійної програми".

У конституціях ряду держав, щоб уникнути повторення помилок недалекого минулого, визначено більш конкретні вимоги до політичних партій. Цим, зокрема, продиктований зміст абз. 2 ст. 21 Основного Закону ФРН: "Партії, які за своїми цілями або за поведінкою своїх прихильників прагнуть завдати шкоди основам вільного демократичного ладу або усунути його чи поставити під загрозу існування Федеративної Республіки Німеччини, є антиконституційними. Питання про антиконституційність вирішується Федеральним конституційним судом" [14].

Отже, в різних країнах по-різному розглядається конституційне регулювання місця політичних партій у суспільному житті. Проте це не виключає спільних моментів у досліджуваному питанні, яким теж властиві свої особливості. Так, цілі та завдання партій, зафіксовані в кон-

ституціях окремих країн, мають характерні певні стандарти. Йдеться, зокрема, про те, що партії сприяють формуванню політичної волі народу (громадян). Таке формулювання міститься в Основному Закону ФРН (ст. 21). Текстуально подібне положення є в Конституції України. При цьому додається, що партії сприяють не тільки формуванню, але й вираженню політичної волі громадян. Аналогічні або близькі за змістом положення можна знайти в основних законах Білорусі (ст. 5), Болгарії (ст. 11), Молдови (ст. 41), Угорщини (ст. 3). Але тут дана вимога викладена по-різному. У конституціях Білорусі, Молдови йдеться про те, що партії "сприяють виявленню та вираженню політичної волі громадян". У Конституції Угорщини зазначається, що "партії беруть участь у формуванні та вираженні волі народу" без уточнення якої саме волі. До того ж в конституціях Білорусі, Молдови та України фіксується, що партії беруть участь у виборах. Дещо інше положення декларується в Конституційному Закону Польщі від 17 жовтня 1999 р.: політичні партії об'єднуються на принципах добровільності та рівності громадян з метою здійснення впливу на формування державної політики демократичними методами (ст. 4) [15]. До речі, формулювання стосовно здійснення цілей і завдань партій демократичними методами нерідко фіксуються на конституційному рівні. Наприклад, у ст. 47 Конституції Португалії зазначається, що партії сприяють формуванню народної волі та організації політичної влади. І далі додається, що це здійснюється демократичним шляхом. У Конституції Іспанії (ст. 6) сказано, що політичні партії не тільки беруть участь у формуванні та виявленні народної волі, а й є основним інструментом політичної активності населення. Іноді зміст конституційної регламентації цілей і завдань політичних партій обмежується тим, що політичні партії і угруповання сприяють вираженню думки голосуванням (ст. 4 Конституції Франції).

Зміст вищезазначених статей основних законів є своєрідним підгрунтям до розуміння суті поняття політичної партії, бо саме в її цілях і завданнях вона передусім і проявляється.

На нашу думку, суть поняття політичної партії в умовах правової демократії полягає в тому, що вона, будучи організованою частиною певної соціальної спільноти, відбиває її політичну ідеологію. Іншими словами, основне призначення партії — сприяти громадянам певних соціальних верств і груп у формуванні та вираженні їх політичної волі. Дане положення дістало закріплення і в Законі України "Про політичні партії в Україні". Згідно зі ст. 2 Закону політична партія — це добровільне об'єднання громадян — прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння

формуванню і вираженню політичної волі громадян. Однак в умовах несформованості цивілізованої багатопартійності слушно говорити не про сприяння, а про адекватне вираження політичної волі громадян. Політичні партії як виразники інтересів соціальних спільнот належать до найважливіших політичних інститутів громадянського суспільства, які формуються на основі його соціальної структури.

Становлення в Україні різних форм недержавної власності, розвиток підприємництва обумовлюють відповідні зміни в соціально-класовій і соціально-професійній структурах суспільства. В процесах приватизації, становлення ринкової економіки в Україні формуються класи власників засобів виробництва, з'являються відповідні соціально-професійні групи. Але, на жаль, до диференціації соціального складу населення за соціально-професійними групами на зразок тієї, яка існує в країнах з розвиненою ринковою економікою, українському суспільству ще дуже далеко. Воно характеризується економічною та політичною нестабільністю, відсутністю середнього класу, до якого в країнах Заходу належить не лише клас дрібних і середніх власників засобів виробництва, а й прошарок матеріально забезпечених людей, таких як службовці, спеціалісти, високооплачувані робітники. Однак в процесі приватизації в Україні перерозподіл колишньої державної власності відбувається на користь не середнього класу, а "вищого" класу — незначної частини населення. В результаті замість середнього класу, як зазначає О. Задоянчук, отримуємо соціальну поляризацію, тобто поділ суспільства на зубожілу абсолютну більшість та незначну багатіючу меншість [16].

Розпад соціальної структури, яка існувала в умовах соціалізму, глибоке соціальне розшарування суспільства, несформованість соціальних спільнот в Україні зумовлюють те, що більшість політичних партій України є малочисельними. Вони не користуються широкою підтримкою населення, обслуговують не суспільні, а, передусім, вузькогрупові чи навіть персональні інтереси, нерідко демонструють невміння та небажання працювати з масами, а у виборчому процесі роблять ставку на спеціалістів, які володіють виборчими технологіями. Об'єднання такого роду були утворені в Україні не з ініціативи мас як відповідь на потребу тієї чи іншої соціальної групи, а з ініціативи їх лідерів. Останні, експлуатуючи ідею структуралізації суспільства, все більше скочуються до корпоративізму. Водночас деякі політичні партії виникли раніше, ніж сформувалася їхня соціальна база — підприємці, власники. Іншими словами, створення політичних партій в Україні менш за все було пов'язане з структуралізацією суспільства на певні соціальні спільноти передусім з причин їх несформованості. В результаті політичні партії

України поки що є далекими від свого призначення — бути виразниками соціальних інтересів і представляти їх на державному рівні. Цей фактор негативно вплинув і впливає на визначеність виборців щодо партій. Так, переважна кількість виборців власні ідейно-політичні переконання не асоціюють з підтримкою тієї чи іншої партії, що, безперечно, відбивається на результатах виборів. В Україні "стабільний електорат" — люди, що твердо орієнтуються на ту чи іншу політичну платформу та пов'язану з нею партію, — становить не більше 1/3 виборців (в основному, це прихильники Комуністичної партії України та Народного Руху України) проти приблизно 2/3 — у країнах Західної і 3/5 — Східної Європи [17]. З огляду на наведене одним із дестабілізуючих чинників виборчого процесу в Україні є невизначеність ідеологічної орієнтації більшості виборців. Глибоке соціальне розшарування суспільства, низька довіра до політичних партій ведуть до відсутності сталих зв'язків між ключовими суб'єктами виборчого процесу — виборцями та політичними партіями.

Отже, соціальна структура нашого суспільства перебуває на стадії кардинальних змін. Соціальні інтереси, які формуються, часто ще тільки шукають ті політичні сили, які могли б виражати та відстоювати їх на державному рівні. З іншого боку, самі партії шляхом спроб та помилок намагаються визначити свою соціальну базу. Безсумнівно, кількість політичних партій в Україні ще далека від свого завершення. І дарма, що суспільство та держава зацікавлені в створені великих та життєздатних партій, це поки що завдання на перспективу. Нині головне полягає в тому, щоб партії, які знайшли яку-небудь соціальну опору, які зуміли виявити та виразити певні соціальні інтереси, спрямовували б свої зусилля щодо боротьби за ці інтереси в парламентське русло.

Враховуючи, що політичні партії формуються на основі соціальної структури суспільства, можна говорити про партії як про головну ланку, яка з'єднує соціальні групи з державою, забезпечує представництво багатоманітних інтересів на державному рівні. Тоді, за логікою, політичні партії передусім повинні визначити соціальні групи та підпорядкувати свого діяльність їхнім інтересам. У цьому випадку політична партія відіграє роль організаційної структури тієї чи іншої соціальної групи, втілювача її ідеології в суспільстві через участь у політичному житті. Це означає, що політична партія бере участь у процесах здобуття, утримання та впливу на державну владу, застосовуючи ідеологічні засади соціальних груп, чиї інтереси вона виражає.

Отже, визначальною ознакою в трактовці політичної партії має бути вираження останньою політичної волі громадян через формування та

діяльність органів державної влади. Тут суттєве значення має ст. 36 Конституції України, ст. 2 Закону України "Про політичні партії в Україні", згідно з якими політичні партії "сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян". Саме Конституція України, Закон України "Про політичні партії в Україні" та їх положення, що стосуються сутності політичної партії, дозволяють з'ясувати основні складові її поняття, які в сукупності становлять його зміст. Як бачимо, основним призначенням політичної партії є сприяння формуванню та вираженню політичної волі громадян шляхом різних форм участі партій у політичному житті і, передусім, у формуванні та здійсненні державної влади. При цьому завоювання та здійснення державної влади не повинні розглядатися партією як самоціль, а лише як вираження політичної волі громадян на державному рівні. В противному разі вузькопартійні політичні інтереси заволодіння державною владою через здійснення впливу на суспільну свідомість будуть домінувати над основним призначенням політичної партії, яке в умовах правової демократії поєднане з вираженням політичної волі громадян. Але на сьогодні абсолютна більшість політичних партій в Україні поки що є далека від свого основного призначення — бути виразником інтересів соціальних груп і представляти їх на державному рівні. Політичні партії, на жаль, обслуговують не суспільні, а, передусім, вузькогрупові чи навіть персональні інтереси, наочним підтвердженням чого є:

— наявність багатьох партій однакової ідейно-політичної орієнтації;

— невідповідність між декларованою ідейною та фактичною соціальною й політичною орієнтацією;

— побудова партій навколо лідерів, розколи в партіях та конфлікти в їхньому керівництві.

Таким чином, про політичні партії можна говорити лише за умови, що йдеться про організацію, яка поставила собі за мету постійно сприяти формуванню та вираженню політичної волі громадян на державному рівні. Проте дана мета партії не може бути реалізована тільки в межах її власної організації. Щоб здійснити свою мету, політичні партії повинні мати парламентський простір дії. Для цього вони мають використовувати методи та засоби діяльності, що знаходяться в межах правових норм держави. Так, своє основне призначення політичні партії втілюють через їхню участь у виборах. Вибори за своєю суттю в демократичному суспільстві є однією із провідних форм безпосереднього здійснення народом влади, на основі яких забезпечується формування інтересів у суспільстві, узгодження цих інтересів, виявлення волі наро-

ду через формування складу представницьких органів держави та органів місцевого самоврядування та прийняття ними відповідних рішень [18]. Інакше кажучи, в умовах парламентської багатоманітності вибори є основною формою вираження політичної волі громадян. Тому для політичних партій участь у виборах та в роботі органів державної влади є одним із найважливіших способів формування та виявлення політичної волі громадян і може визнаватися однією з основних ознак політичного характеру даних об'єднань. До речі, участь політичних партій у виборах передбачена в ст. 36 Конституції України. Текстуально подібні положення містяться в конституціях Білорусі (ст. 5), Молдови (ст. 41). Зміст цих конституційних положень є серцевиною розуміння сутності політичних партій. Звідсіля участь політичних партій у виборах логічно розглядати, як справедливо зауважує В.В. Лапаєва, не тільки як право, але і як обов'язок політичних партій, як форму підтвердження ними політичного профілю своєї діяльності [19]. Слушно нагадати, що саме ця ідея проводиться в Законі ФРН "Про політичні партії", де зазначено: "Об'єднання втрачає правовий статус партії, якщо воно протягом шести років не бере участі у виборах Бундестагу або одного з ландтагів шляхом висунення своїх кандидатів" (§ 2 п. 2) [20].

З огляду на наведене участь політичних партій у виборах не є першочерговим їх завданням. Політичні партії як посередники між державою та суспільством повинні, передусім, акумулювати спрямовані в бік політичної влади інтереси соціальних груп, надати їм певної форми та намагатися в межах правових норм адекватно виразити ці інтереси через органи державної влади, які самі й формують за результатами виборів. Практично це означає, що участь політичних партій у виборах — це, насамперед, спосіб досягнення партією свого основного призначення. Водночас участь політичних партій у виборах є однією з основних їх ознак. Не менш важливим є й те, що в умовах безпосередньої демократії громадянин (виборець) шляхом виборів передає на певний час владу до рук тієї чи іншої партії. Беручи участь у виборах, політична партія прагне досягти державної влади шляхом обрання своїх членів на державні посади, щоб її політична ідеологія могла бути віддзеркалена в державній політиці. За цих умов діяльність політичних партій в системі безпосередньої демократії здійснюється в межах політичного трикутника: виборці — політична партія — органи державної влади. Політична партія як проміжна ланка між виборцями та державою є тим інструментом, за допомогою якого воля виборців може бути реалізована на державному рівні шляхом участі партії у виборах. Інакше кажучи, виборці використовують партії для чіткого вираження своїх інте-

ресів через участь партій у формуванні та діяльності органів державної влади та прийнятті ними відповідних рішень. А політичні партії, в свою чергу, мають можливість об'єднати виборців в політично активні групи. Саме тому вихідним пунктом і основною метою політичних партій має бути виявлення політичної волі громадян в процесі формування та здійснення державної влади шляхом їх участі у виборах.

На підставі викладеного правильне розуміння ролі політичних партій в системі безпосередньої демократії можливе лише на основі виявлення їхніх цілей, які є визначальним елементом у розумінні сутності політичної партії. З огляду на це предметом особливої уваги має стати концепція, що була закладена в основу поняття політичної партії в Законі України "Про політичні партії в Україні". Тобто змістовна регламентація поняття політичної партії становить основну даного Закону, який сприятиме становленню в Україні політичних партій як виразників політичної волі народу, а не відверто клієнтелістських угруповань.

На наш погляд, концептуальними вимогами щодо змісту Закону України "Про політичні партії в Україні" є: 1) узгодженість в законі інтересів особи, суспільства, держави та політичних партій; 2) рівність партій перед законом, відсутність в Законі привілеїв одних партій по відношенню до інших; 3) наявність матеріальних і процесуальних гарантій, які забезпечують рівність шансів партій в різних сферах їхньої діяльності; 4) здатність Закону утримувати діяльність партій в межах правового поля; 5) наявність гарантій проти свавілля з боку державних органів, окремих посадових осіб.

Шо стосується змісту законів про політичні партії тих країн, які йдуть в авангарді прогресу людства, і тих, які, подібно до нас, переборюють тоталітарне минуле, то як правило, вони закріплюють такі елементи статусу політичних партій: 1) поняття політичної партії, визначення місця та ролі партій в політичній системі та державному механізмі; 2) умови та порядок створення та припинення діяльності політичних партій; 3) вимоги до ідеології та програмних положень партій; 4) вимоги до їхньої організаційної будови й порядку діяльності; 5) фінансово-економічна база партій; 6) відносини з публічною владою, передусім участь у виборах і в діяльності представницьких органів держави та місцевого самоврядування.

Водночас було б неправильно надмірно абсолютизувати значення правового забезпечення для розвитку справжньої багатопартійності в Україні. Причинами несформованості багатопартійності є не тільки правові, а, передусім, економічні, соціальні та політичні фактори. Нині партії в Україні ще не стали головними осередками, де акумулюється

політичний потенціал суспільства. Проте цивілізована багатопартійність — це важливий аспект демократизації, визначальною тенденцією якого є формування та посилення ролі великих партій в суспільному та політичному житті. А для цього важливо сприяти перетворенню політичних партій на партії парламентського типу. В поняття таких партій входить сукупність властивостей, які характеризують їхню прихильність принципам конституціоналізму, парламентаризму, правової держави, захисту прав і свобод людини.

Серед резервів, які б стимулювали створення саме такого типу партій, було б доцільно закріпити в Законі України "Про політичні партії в Україні" додаткові вимоги щодо демократичного характеру внутрішньої структури партій. Адже відомо, що партія, яка побудована за авторитарним, тоталітарним типом, свої дії зовні не спрямовує на реалізацію демократичних принципів. Тому, на наш погляд, в законі про політичні партії бажано було б розкрити зміст засад внутріпартійної демократії, а саме: виборність керівних органів; періодичність проведення з'їздів (конференцій); порядок прийняття рішень; недопущення дискримінації в політичних партіях за національними, расовими, статевими, освітніми, релігійними та іншими ознаками; права і обов'язки членів партії.

Прикладом законодавчого закріплення внутрішньої побудови партії є Закон ФРН "Про політичні партії". На особливу увагу в ньому заслуговує положення щодо створення партійного арбітражу для вирішення спорів партії чи її територіальних організацій з окремими членами партії, а також суперечок щодо тлумачення та застосування статуту партії. При цьому члени арбітражних органів не можуть бути на службі в партії чи її територіальних організаціях; вони є незалежними і не зв'язані жодними вказівками [21].

Щодо країн колишнього СРСР, в яких прийняті закони про політичні партії, то в них, як правило, не розкривається зміст засад внутріпартійної демократії. Не є винятком і Україна. Не важко передбачити, що дехто законодавче закріплення демократичних принципів внутрішньопартійного життя може розцінити як обмеження прав партії. Насправді ж мова повинна йти не про обмеження прав партії як суб'єкта політичного процесу, а про обмеження свавілля з боку партійної бюрократії і про захист прав рядових членів партії. Головне полягає в тому, що захищаються політичні права громадян в такій важливій сфері, як участь у діяльності політичних партій. Очевидно, такий підхід відповідає інтересам усього суспільства.

Заслуговує на увагу питання щодо членства в партії. Так, Закон Ук-

раїни "Про політичні партії в Україні" закріплює, що членом політичної партії може бути лише громадянин України, який відповідно до Конституції України має право голосу на виборах. Водночас в Законі предбачено, шо громадянин України може перебувати одночасно лише в одній політичної партії. До того ж закріплюється положення про те, що судді, працівники прокуратури, працівники органів внутрішніх справ, співробітники Служби безпеки України, військовослужбовці не можуть бути членами політичної партії (ст.6). Дещо інакше вирішується це питання в республіках Естонія, Грузія, Білорусь. Так, у законодавстві Республіки Білорусь до категорій осіб, чия професійна діяльність не сумісна з членством у політичних партіях, належать Президент Республіки Білорусь на весь строк повноважень, судді, прокурорські працівники, співробітники органів внутрішніх справ, Контрольної палати Республіки Білорусь, органів безпеки, військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється статус військовослужбовців [22]. На відміну від Республіки Білорусь, у законодавстві республік Грузія та Естонія питання щодо обмеження політичної діяльності стосовно певних осіб вирішено більш повно. Так, в Законі Республіки Грузія "Про політичні об'єднання громадян" йдеться, по-перше, не про суддів, прокурорських працівників, а про службових осіб органів правосуддя, арбітражного суду, прокуратури. По-друге, коло осіб доповнено службовими особами Міністерства юстиції [23]. А в ст. 5 Закону Естонії "Про партії" закріплено перелік не тільки службових осіб, а й конкретних посадових осіб, які не можуть бути членами партій. Це, зокрема, канцлер юстиції та його радники, державний контролер, його заступник і головні контролери [24].

Мета таких обмежень очевидна — запобігти втручанню політичних партії у діяльність найважливіших органів державної влади. Більше того, їх правомірність визнана міжнародними актами про права людини (ст. 22 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, ст. 11 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини). Так, у ст. 11 Конвенції, що проголошує право на свободу мирних зборів і асоціацій, водночас зазначено, що ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень щодо здійснення зазначеного права особами, які входять до складу збройних сил, поліції та органів державного управління [25].

З попереднім питанням тісно пов'язане визначення обов'язкового мінімуму числа членів партії, яке необхідне для її легалізації. Так, Закон Грузії передбачає не менш як 100 громадян, Білорусі та Киргизстану — 500, Естонії — 1000, Казахстану й Узбекистану — 3000 громадян.

Що ж до України, то мінімальна кількість членів партії Законом "Про політичні партії в Україні" не встановлена. Водночас у Законі йдеться про те, що рішення про створення політичної партії має бути підтримане підписами не менше десяти тисяч громадян Україні, які мають виборче право, що зібрані не менш як у двох третинах регіонів не менш як двох третин областей України, міст Києва і Севастополя та не менш як у двох третинах районів в Автономної Республіки Крим (ст.10). Крім того, в Законі немає заборони щодо одночасної підтримки одним громадянином створення кількох партії. Звідси можна зробити висновок, що число 10 000 — не є мінімальною кількістю членів партії, але воно встановлено законодавцем з метою запобігання виникненню нових дрібних недієздатних політчних партій.

Серед резервів, які б стимулювали перетворення політичних партій на партії парламентського типу, є також їх державне фінансування відповідно до результатів парламентських виборів. Тут доречно нагадати, що пряме фінансування політичних партій здійснюється у Великобританії, Данії, Італії, Німеччині, США, Фінляндії, Швеції та інших державах. При цьому звичайно йдеться лише про партії, які представлені в парламенті. Формально державне фінансування було запроваджено під приводом відшкодування витрат партій на участь у виборах. Втім партії використовують ці кошти за власним розсудом. Виділені державні кошти здебільшого розподіляються між політичними партіями залежно від кількості одержаних на виборах голосів (Італія, Австрія, США, Німеччина) або залежно від кількості одержаних мандатів в парламенті (Данія, Швеція, Фінляндія, Бразилія). До того ж в деяких державах частина дотацій розподіляється порівну між партіями, які представлені в парламенті. Крім дотацій, які отримують партії відповідно до результатів парламентських виборів, у деяких державах надаються також спеціальні грошові суми в розпорядження партійних фракцій у парламенті. Так, відповідно до ст. 1 Закону Італії "Про участь держави у фінансуванні політичних партій" від 2 травня 1974 р. № 195 політичні партії мають право на одержання державних дотацій для компенсації витрат з організації і проведення парламентських виборів загальною сумою 15 тис. млн лір. А на фінансування парламентських груп кожного року виділяється ще 45 тис. млн лір (ст. 3) [26]. У Німеччині державне фінансування за Законом "Про політичні партії" юридично розглядається як компенсація та виплачується напередодні нових виборів за результатами попередніх. За один голос виборця компенсація становить 5 марок (§ 18 ст. 1) [27]. У Франції державні кошти виділяються пропорційно парламентському представництву політичних партій і

груп. Цілком очевидно, що виділення державних коштів політичним партіям здійснюється внаслідок переконливо доведеної їхньої суттєвої ролі в суспільстві під час виборів.

Державне фінансування політичних партій передбачено не тільки в законодавстві країн далекого зарубіжжя, але й деяких країн колишнього СРСР. Так, про це (без уточнення "відповідно до результатів парламентських виборів") йдеться в ст. 12 Закону Республіки Грузія "Про політичні об'єднання громадян"[28]. А в Законі Естонії "Про партії" (ст. 11) зазначено, що на кожний рік партії виділяється сума, яка передбачається щорічно в державному бюджеті чи додаткових бюджетах, пропорційно кількості місць, які вона одержала на виборах в Державні Збори[29]. Що ж до України, то при обговоренні проекту Закону "Про об'єднання громадян" у другому читанні норма про державну фінансову допомогу політичним партіям відповідно до результатів парламентських виборів була вилучена[30]. Не знайшла вона свого закріплення і в Законі України "Про політичні партії в Україні". Можливо це пов'язано з тим, що в нашій державі більшість платників податків є малозабезпеченими.

Однією із концептуальних вимог Закону України "Про політичні партії в Україні"є його здатність утримувати діяльність партій в межах правового простору. Це стосується, передусім, обсягу конституційного прав на свободу об'єднання у політичні партії. Так, згідно зі ст. 5 Закону України "Про політичні партії в Україні" забороняється утворення та діяльність політичних партій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення. До речі, ці положення знаходяться у повній відповідності зі ст. 37 Конституції України. В той же час тут заслуговує на увагу термін "розпалювання", який, на наш погляд, не є юридичним. Зокрема, постає запитання: де є межа між розпалюванням та об'єктивним викладенням фактів? Можливо, виходячи із змісту ч. 2 ст. 20 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, в даному випадку йдеться про заборону утворення та діяльності політичних партій, програмні цілі або дії яких спрямовані на пропаганду та здійснення міжетнічної, расової, релігійної дискримінації та ворожнечі.

Одним з важливих об'єктів правового регулювання Закону України "Про політичні партії в Україні" є матеріальні гарантії, які забезпечу-

ють рівність шансів партій у різних сферах їхньої діяльності. Серед них — фінансова, господарська діяльність. Адже відомо, що фінансове та матеріальне забезпечення має велике значення в конкурентній боротьбі політичних партій. Безперечно, потрібна чесна конкуренція, яка б усувала можливість посилення ролі будь-якої партії за рахунок нелегальних джерел отримання грошей та інших цінностей. Це пов'язано з тим, що в нашому суспільстві швидко створюються дуже великі гроші, причому нерідко кримінальним шляхом. А влада грошей наполегливо шукає політичні форми свого утвердження. Тому, крім переліку обмежень щодо одержання коштів та іншого майна політичними партіями, Закон України "Про політичні партії в Україні" закріпив порядок публікації звіту про доходи і видатки, а також звіту про майно політичної партії (ст. 17). Проте для забезпечення рівності шансів партій важливим є також встановлення граничного розміру добровільних пожертвувань від однієї юридичної чи фізичної особи, наприклад, протягом року.

Враховуючи, що Закон України "Про політичні партії в Україні" має стати ключовим у завершенні правового оформлення цивілізованої багатопартійності в Україні, відіграти позитивну роль в упорядкуванні правового статусу політичних партій, подолати негативні тенденції в розвитку української багатопартійності та спрямувати цей процес в русло формування партій парламентського типу, стати своєрідним бар'єром вождистським партіям, які використовують демократичний механізм задля приходу до влади, зменшити тиск бізнесу на сферу політики, вивести політичний процес із-під впливу кримінальних та мафіозних структур, а це, в свою чергу, дозволить політичним партіям виконати в суспільстві на належному рівні їхні традиційні функції. Функціями політичних партій є основні напрями їхньої діяльності, які обумовлені цілями та завданнями, що стоять перед партією. Отже, цілі та завдання політичних партій є визначальними елементами в формуванні змісту кожної окремої функції і повинні передувати у часі практичному здійсненню відповідної функції. Досвід показує, що до традиційних функцій політичних партій в Україні слід віднести:

— виявлення, вираження та представництво інтересів окремих соціальних груп через канали політичної системи;

— розробка політичних доктрин та здійснення політичного курсу, спрямованого на вирішення існуючих у суспільстві проблем;

— рекрутування нових членів, виховання активістів, мобілізація виборців на підтримку партійних кандидатів, підбір лідерів та їх просування на керівні посади в органах державної влади та масових громадських організаціях;

— участь у виборах Президента України, представницьких органів держави та органів місцевого самоврядування;

— ідеологічний вплив на членів партії та її прибічників, пропаганда своїх цінностей та світогляду, створення сприятливої для своєї діяльності соціально-психологічної атмосфери в країні;

— встановлення та підтримка ефективного зворотнього зв'язку між правлячою верхівкою та суспільством в цілому в інтересах контролю за розвитком політичної ситуації та своєчасним реагуванням на її зміни [31].

Усі ці функції мають однаково важливе значення для виконання політичними партіями їхньої ролі в системі безпосередньої демократії, а саме: бути виразниками соціальних інтересів і представляти їх на державному рівні.

## 6.2. Місце політичних партій у системі безпосередньої демократії

### *а) Виборча система та політичні партії*

Між діяльністю політичних партій та функціонуванням виборчої системи існує міцний двосторонній зв'язок. Реальне положення політичних партій в суспільстві виявляється передусім на виборах. Водночас виборча система значною мірою визначає стан самої партійної системи. Як відомо, в світі існує три типи виборчих систем, а саме: пропорційна, мажоритарна, змішана (мажоритарно-пропорційна).

Пропорційною називається така система визначення результатів виборів, завдяки застосуванню якої депутатські мандати розподіляються між партіями пропорційно кількості голосів, зібраних кожною з них в межах виборчого округу. При застосуванні пропорційної системи округ завжди є багатомандатним.

Залежно від ступеня можливості впливу виборця на розташування кандидатів у списку партії існують різновиди пропорційної системи. Так, пропорційна система з жорсткими списками, яка застосовується в Україні, не дає виборцю можливості належним чином оцінити того чи іншого кандидата, оскільки він обирає не людину, а політичну партію. Виборець, абстрагуючись від конкретних персоналій, передусім оцінює політичну платформу та програму дії конкретної партії. Отже, виборець в разі застосування цієї системи голосує за список в цілому, не маючи можливості впливати на розташування кандидатів у списку. Щоб запобігти обранню до парламенту за списками партій сумнівних для парламентської діяльності осіб, було б бажано використати систе-

му з преференціями. Суть її полягає в тому, що виборець голосує не просто за партійний список, а робить позначку (преференцію) в списку кандидатів від партії навпроти номера того кандидата, якому він надає перевагу. Таким чином, система з преференціями найбільш демократично поєднує суто партійні інтереси з інтересами виборців, оскільки більша чи менша ймовірність обрання того чи іншого кандидата депутатом залежить також і від їхнього волевиявлення, а не тільки від думки партійного керівництва чи членів партії, що має місце в разі застосування системи з жорсткими списками. Водночас система з преференціями не виключає того фактору, що виборець, орієнтуючись на персоналії, нерідко може дещо абстрагуватися від власне політичної платформи та програми дій конкретної партії. Тим самим порушується політичний трикутник — "виборець — партія — кандидат в депутати від політичної партії".

Застосування різновидів пропорційної системи часто пов'язується з ідеєю адекватного представництва всіх провідних політичних сил у законодавчому органі, який мав би віддзеркалювати реальний розклад політичних сил у суспільстві. Крім того, ця система може сприяти зростанню політичної ваги як партій, так і політичної активності громадян. Тим самим зменшується відчуженість виборців від політичного процесу. Як недолік відзначається той фактор, що дана система, замість вироблення ефективної парламентської більшості та сприяння створенню працездатного уряду, призводить до політичної фрагментації чи фіксації надмірної чисельності партій та появи слабких і мінливих урядових коаліцій [32]. Іншими словами, демократія набуває хибних форм, які несумісні з нормальним суспільним життям. Щодо нестабільності уряду, навряд чи можна вважати, що саме пропорційна система є основною причиною його нестабільності. Нестабільність уряду — це взагалі глибоке соціальне явище, тому нелогічно висувати на перший план як причину його нестабільності число партій в парламенті, їхню конкурентну боротьбу та міжпартійні інтриги.

При пропорційній виборчій системі спостерігається і протилежна тенденція щодо кількості політичних партій, а саме — зменшення їх числа. Суть її полягає в тому, що розподіл мандатів в багатомандатному виборчому окрузі передбачає пропорційність. Тобто залежно від набраної кількості голосів політичні партії та виборчі блоки партій отримують відповідні пропорційні частини від загальної кількості мандатів (в Україні — 225). А для цього необхідно подолати так звані процентні застереження, які є дієвим засобом запобігання збільшенню кількості політичних партій. Так, в п. 5 ст. 42 Закону України "Про вибори народ-

них депутатів України" передбачається, що партії та виборчі блоки, що отримали менше чотирьох відсотків голосів виборців, не мають права на участь у розподілі депутатських мандатів. Розмір бар'єру активності в чотири відсотки встановлено також у Швеції, Латвії, Литві, Грузії та деяких інших країнах. Так, відповідно до ч. 2 ст. 76 Закону Республіки Литва "Про вибори до Сейму" політичні партії чи громадсько-політичні організації (коаліції) можуть одержати мандати депутатів лише за умови, що хоча б чотири відсотки виборців, які брали участь у голосуванні, проголосували за список кандидатів, який вони подали [33]. В Німеччині, Бразилії, Естонії бар'єр парламентського представництва становить 5 відсотків, в Румунії — 3, в Мексиці — 1,5 відсотка [34]. До речі, у виборчому законодавстві деяких зарубіжних країн передбачено різний розмір відсоткових застережень для політичних партій та їхніх коаліцій. Наприклад, у Словацькій Республіці для політичних партій бар'єр становить 5 відсотків; для коаліцій, що складаються з двох або трьох політичних партій, — 7; для коаліцій, що складаються щонайменше з чотирьох політичних партій, — 10 відсотків від загальної кількості дійсних голосів [35]. Таким чином, встановлення бар'єру парламентського представництва сприяє дійсно впливовим великим партіям. Дрібні та слабкі партії, щоб подолати визначений бар'єр, змушені об'єднуватися з більш впливовими партіями або між собою та створювати виборчі блоки, в противному разі — вони програють, а голоси їхніх виборців пропадають. Відсоткові застереження є свого роду стимулом до об'єднання за ідеологічною спорідненістю політичних партій з метою отримання владних повноважень через здобуття мандатів. Водночас з приводу встановлення бар'єру активності, який не допускає розподілу місць в парламенті партій, що отримали на виборах голосів менше заздалегідь визначеного відсотка, існує точка зору, що дане застереження є вельми недемократичним [36]. До того ж конституції деяких держав прямо забороняють встановлювати обмеження, які перешкоджають політичним партіям брати участь у розподілі парламентських мандатів. Це, наприклад, Конституція Португалії (ст. 155) [37].

Звичайно, ті партії, що не зможуть подолати бар'єр активності, суттєво втрачають шанси впливати на виборців через парламент та інші офіційні інститути. Але це не означає, що вони абсолютно усунені з політичної арени. В Україні політична партія, яка має вплив в окремих регіонах, вправі виборювати депутатські мандати в одномандатних виборчих округах, оскільки партійний фактор може відігравати провідну роль і при мажоритарній системі, та боротися за вплив на виборців через вибори інших рівнів. Наприклад, під час проведення парламентських ви-

борів в 1998 р. переважна більшість політичних партій та виборчих блоків партій відповідно до ч. 3 ст. 20 Закону України "Про вибори народних депутатів України" висунула кандидатів в одномандатних виборчих округах, сподіваючись знайти підтримку в регіонах і тим самим одержати можливість поповнити кількість майбутніх депутатів від своєї партії чи блоку. Наведемо деякі кількісні показники результатів, досягнутих політичними партіями в одномандатних округах, які були опубліковані в першому офіційному виданні Центральної виборчої комісії "Парламент України: вибори-98". Так, на додаток до 3539 кандидатів у депутати, висунутих в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, політичні партії та виборчі блоки партій висунули 2242 кандидати також в одномандатних виборчих округах. При цьому кількість кандидатів, висунутих від різних партій та блоків в одномандатних виборчих округах, є різною. Найбільшу кількість кандидатів в одномандатних виборчих округах висунули Народний Рух України — 186, Всеукраїнське об'єднання "Громада" — 181, Комуністична партія України — 174, виборчий блок партій "Національний фонд" — 161 та ін. Найменша кількість кандидатів балотувалася від Всеукраїнської партії жіночих ініціатив — 5, Партії національно-економічного розвитку України — 10, Партії мусульман України — 11, партії "Союз" — 12. Крім того, чимало політичних партій сподівалися знайти підтримку тільки в окремих регіонах. Так, Всеукраїнська партія трудящих та Прогресивна соціалістична партія України не висували своїх кандидатів в 14 областях і в м. Севастополі. А деякі політичні партії були представлені тільки в кількох областях. Серед них Партія мусульман України, яка висунула своїх кандидатів тільки в Криму — в 9 округах з 10 та в Донецькій області — у 2 округах з 23 [38]. Наведене переконливо свідчить, що в Україні, де відбувається перехід до цивілізованої багатопартійності, партії, створені напередодні виборів-98, ще не були достатньо організовані і не спромоглися довести свою значимість в одномандатних виборчих округах.

Варто зазначити, що ч. 3 ст. 20 Закону України "Про вибори народних депутатів України" від 24 вересня 1997 р., якою керувалися політичні партії та виборчі блоки партій при висуванні кандидатів в одномандатних виборчих округах, Рішенням Конституційного Суду України № 1-рп/98 від 26 лютого 1998 р. була визнана такою, що не відповідає Конституції України [39]. Підставою для прийняття такого рішення було те, що кандидату в народні депутати України, включеному до списку кандидатів від політичної партії, виборчого блоку партій, надається більше правових можливостей у реалізації права бути обраним народним депутатом України: крім балотування по багатомандат-

ному загальнодержавному виборчому округу одній і тій самій особі надається право одночасно бути висунутим кандидатом у народні депутати України також в одномандатному виборчому округу. Таким чином, Закон не забезпечував рівних правових можливостей у здійсненні громадянами України виборчого права на стадії висування кандидатів у народні депутати України. Проте це Рішення Конституційного Суду України не поширювалося на правовідносини, що виникли на підставі положень Закону України "Про вибори народних депутатів України", щодо порядку висування та реєстрації кандидатів у народні депутати України під час проведення виборів-98. За цих умов переважна більшість політичних партій та виборчих блоків партій, враховуючи, що в одномандатних округах голосування відбувається за персоналії, висунула в даних округах кандидатів із числа тих, які входили до першої п'ятірки виборчого списку. Це — відомі в Україні політики, науковці, працівники народного господарства та інші діячі. Слід сказати, що саме в такий спосіб політичні партії популяризували себе серед виборців, оскільки при використанні мажоритарної системи для них головним є перемога в якомога більшій кількості одномандатних округів.

Отже, в Україні як і в більшості постсоціалістичних країн Східної Європи (Росія, Польща, Угорщина тощо) відбувся перехід від мажоритарної до мажоритарно-пропорційної (змішаної) системи виборів. Відповідне реформування, безперечно, підвищило інтерес виборців до виборів, до політичних партій як суб'єктів виборчого процесу і сприяло структуризації Верховної Ради на багатопартійній основі. До того ж змішана система на ділі забезпечує територіальне та фактичне представництво, що сприяє більш повному представництву інтересів виборців. Так, представництво інтересів певної території реалізується через мажоритарний (одномандатний) округ, інтереси загальнодержавного рівня — через багатомандатний загальнодержавний виборчий округ. Слушно нагадати, що в Європі, за винятком небагатьох невеликих за територією унітарних держав, практикують і регіональні округи, межі яких, як правило, збігаються з межами адміністративно-територіальних утворень (областей, провінцій, земель тощо). Між тим, в Україні це питання під час прийняття Закону "Про вибори народних депутатів України" не набуло актуальності, а основними аргументами на користь створення єдиного загальнонаціонального багатомандатного округу, на думку А. Білоус, були: деякий недоступний розумінню страх надмірної децентралізації країни; бажання великих партій (насамперед Комуністичної партії України — найвпливовішої лівої і Народного Руху України — найсильнішої правої партії), що мають стабільний електорат, взяти

участь у розподілі депутатських мандатів, що набагато простіше в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі [40].

Звичайно, ідея створення в Україні регіональних округів з метою представництва політичних партій, що мають реальний вплив на місцях, залежить не від абстрактних міркувань. Саме під час проведення парламентських виборів 1998 р. була виявлена регіональна природа деяких політичних партій та блоків. Прикладом даного феномену є Всеукраїнське об'єднання "Громада", перемогу якій в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі забезпечили три області: Дніпропетровська, Кіровоградська та Херсонська, в яких за неї проголосували відповідно 35,34 відсотка; 6,27 та 4,95 відсотка виборців. Причому саме завдяки виборцям, які проживають на території виборчих округів у Дніпропетровській обл., партія все-таки змогла взяти участь у розподілі депутатських мандатів. Аналогічна ситуація склалася й для Соціал-демократичної партії України (об'єднана), яка набрала чотири і більше відсотки голосів виборців лише у п'яти регіонах України. Найбільш виборців проголосувало за СДПУ(О) в Закарпатській області (31,17 відсотка). Показовим є й те, що ряд політичних партій та виборчих блоків партій, яким вдалося подолати необхідний чотиривідсотковий бар'єр на виборах у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, мали реальний вплив на виборців в конкретних регіонах України. Так, партія "Реформи і порядок" подолала чотиривідсотковий бар'єр в чотирьох областях — Львівській, Запорізькій, Закарпатській, Івано-Франківській (відповідно 12,79 відсотка; 5,92; 4,86; 4,33 відсотка) та м. Києві (5,35 відсотка). Виборчий блок партій "Трудова Україна" набрав більше ніж чотири відсотки голосів виборців тільки в Донецькій (14,81 відсотка), Луганській (5,53 відсотка) та Кіровоградській (4,12 відсотка) областях. Християнсько-демократична партія України лише в Житомирській обл. набрала 4,37 відсотка голосів виборців, а в інших регіонах України не подолала бар'єр парламентського представництва [41].

За цих умов слід зважити на те, що в політичній науці ставиться питання щодо створення в Україні системи виборчих округів трьох рівнів: 1) мажоритарні (одномандатні); 2) багатомандатні — регіональні округи розміром 2 — 3 області; 3) багатомандатний загальнодержавний округ [42]. Причому перший забезпечуватиме умовне територіальне представництво всіх верств населення; другий — представництво політичних партій та блоків, що мають реальний вплив на місцях; третій сприятиме розвиткові загальнодержавних політичних сил. Проаналізувавши основні риси різних типів виборчих систем, притаманні їм переваги та

недоліки, особливості проведення та результати виборів народних депутатів України у березня 1998 р., політологи опрацювали інший підхід, згідно з яким в Україні доцільно впроваджити суто пропорційну виборчу систему, яка, порівняно з мажоритарною та змішаною, містить значно менше можливостей для маніпулювання виборцями, сприяє згуртуванню політичних сил та політичній структурованості суспільства, становленню в Україні небагатьох впливових політичних партій, підвищенню їх ролі та відповідальності [43]. Оптимальною для сучасного стану українського суспільства, як зазначає В.А. Малярчук, була б партійна система, що складалася б з п'яти політичних партій чи їхніх блоків, оскільки більша кількість не зможе претендувати на реальну підтримку виборців, достатню для реалізації партіями функцій формування органів державної влади на загальнонаціональному рівні. Бажана двопартійність в умовах кризи соціальної сфери залишається політичним орієнтиром на майбутнє [44]. А щоб запобігти обранню до Верховної Ради за партійними списками сумнівних для парламентської діяльності осіб, В.Д. Бабкін робить висновки щодо необхідності застосування в Україні системи преференцій [45]. Суть її, як було зазначено, полягає в тому, що виборці голосують не тільки за загальний список тієї чи іншої партії, а й за конкретних осіб у цьому списку. Проте в умовах, коли в Україні відбувається перехід до багатопартійності через проходження етапу "дрібнопартійності", коли абсолютна більшість політичних партій не користується широкою підтримкою виборців і не має відчутного впливу на політику держави, запровадження в Україні суто пропорційної виборчої системи, на наш погляд, є передчасним. Потрібен певний час для перегрупування політичних сил та переорієнтації свідомості виборців від конкретних особистостей до політичних платформ партій.

Тому для України було позитивним запровадження змішаної (мажоритарно-пропорційної) виборчої системи, яка забезпечує, з одного боку, тісний зв'язок між виборцями та їхнім депутатом незалежно від партійної приналежності останнього, а з іншого — пропорційне представництво політичних партій та виборчих блоків партій у вищому законодавчому органі, реальне співвідношення конкуруючих політичних сил у суспільстві. З огляду на це варто зауважити, що взагалі ставити питання про те, яка з виборчих систем — мажоритарна, пропорційна чи змішана — більш (менш) ефективна та доцільна без урахування кожного окремого випадку, неправомірно, оскільки в кожному конкретному випадку той чи інший тип виборчої системи приносить певні специфічні політичні наслідки. Крім цього, якість виборів не визначається виключно принципом розподілу депутатських мандатів.

Як відомо, з 30 політичних партій та виборчих блоків партій, які виборювали депутатські мандати в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, лише 8 пропорційно розподілили між собою мандати народних депутатів України, тобто отримали чотири відсотки та більше чотирьох відсотків голосів виборців. А саме: Комуністична партія України — 24,65 відсотка (84 мандати); Народний Рух України — 9,4 відсотка (32 мандати); виборчий блок Соціалістичної партії України та Селянської партії України "За правду, за народ, за Україну" — 8,56 відсотка (29 мандатів); Партія Зелених України — 5,44 відсотка (19 мандатів), Народно-демократична партія — 5,01 відсотка (17 мандатів); Всеукраїнське об'єднання "Громада" — 4,68 відсотка (16 мандатів); Прогресивна соціалістична партія України — 4,05 відсотка (14 мандатів); Соціал-демократична партія України (об'єднана) — 4,01 відсотка (14 мандатів) [46]. Парадоксально, але навіть найбільш впливові та електорально визначені партії (Комуністична партія України та Народний Рух України) не змогли подолати чотиривідсотковий бар'єр у всіх областях України. Нині є лише одна політична партія, Партія Зелених України, яка набрала більш ніж чотири відсотки голосів виборців практично у всіх регіонах країни, за винятком Львівської (3,19 відсотка) та Чернівецької (3,4 відсотка) областей. При цьому вона посідає лише четверту позицію (після КПУ, НРУ, виборчого блоку Соціалістичної партії України та Селянської партії України "За правду, за народ, за Україну") за результатами голосування на виборах 1998 р. [47].

Інакше кажучи, лише Партія Зелених України за результатами виборів-98 змогла реально претендувати на політичну роль в загальнонаціональному масштабі, тобто на території всієї держави. На підставі цього політики та політологи дійшли висновку, що проблема створення загальнонаціональних партій в Україні залишилася нерозв'язаною [48]. Постає закономірне запитання: в чому ж полягає сутність загальнонаціональних партій? Суттєвою у розв'язанні цієї проблеми є запропонована В. Якушиком типологія політичних партій, в основі якої лежить такий критерій, як політичний статус останніх щодо територіальної сфери їхньої діяльності. За цим критерієм політичні партії поділяються на:

а) наднаціональні, тобто такі, що у конкретній країні представлені національним або регіональним підрозділом міжнародної партії;

б) загальнонаціональні, тобто такі, що діють на всій території країни;

в) регіональні;

г) локальні (суто місцеві) [49].

Таким чином, загальнонаціональна партія — це партія, яка діє в масштабі держави, а не в регіональних чи локальних межах. Нагадаємо, що за ст. 9 Закону України "Про об'єднання громадян" політичні партії в Україні створюються та діють тільки маючи всеукраїнський статус. Критерії оцінки всеукраїнського статусу політичних партій закріплені в тій самій статті: діяльність політичних партій поширюється на територію всієї України за умови, що вони мають місцеві осередки в більшості її областей. Положення про всеукраїнський статус політичних партій в Україні було використано і при підготовці тексту Закону про політичні партії. При цьому змінено порядок та етапи створення політичних партій. Так, реєстрація місцевих осередків політичних партій здійснюватиметься лише після реєстрації політичної партії Міністерством юстиції України. Відповідно до цього не можна буде вимагати у партії, яка подала заяву про реєстрацію, надання даних про наявність місцевих осередків, підтверджених протоколами конференцій (зборів), як це випливає з ст. 15 Закону України "Про об'єднання громадян". Крім того, рішення установчого з'їзду про утворення політичної партії повинно бути підтримане підписами не менше ніж 1 тис. громадян України, які мають виборче право, що зібрані у більшості регіонів України. Але, як справедливо зазначає З. Ромовська, навряд чи підписами жителів різних регіонів України засвідчується загальнодержавний (згідно із Законом всеукраїнський) статус партії [50], тобто те, що вона діє на території всієї України і є відповідно до усталених термінів у політичній науці загальнонаціональною.

Висловлюється думка, що суть загальнодержавного статусу партії полягає в тому, що:

— на відміну від громадських організацій партія не може бути регіональною, тобто створюватися для діяльності лише на певній території України;

— її діяльність визначається єдиним законом, в той час як можуть існувати окремі закони, що регулюватимуть діяльність певних видів громадських організацій;

— партія може вести політичну діяльність на всій території України, навіть у тих регіонах, в яких немає її місцевих осередків [51].

Зазначений перелік ознак, на нашу думку, може стати лише основою для визначення поняття загальнонаціональної партії в розумінні сучасних політиків та політологів України. У цьому зв'язку варто звернути увагу на організацію та результати парламентської виборчої кампанії 1998 р., яка відіграла значну роль в політичному житті нашої країни. Так, за станом на 14 січня 1998 р. Міністерство юстиції за-

реєструвало в Україні 53 партії, тобто всі вони були створені та діяли з всеукраїнським статусом. Рішення ж про участь у виборах до Верховної Ради України у багатомандатному виборчому окрузі було прийнято лише 44-ма партіями. З них 19 політичних партій вирішили створити виборчі блоки [52]. А серед 8 політичних партій та виборчих блоків, що подолали чотиривідсотковий бар'єр, загальнонаціональною підтримкою, як було зазначено, користується Партія Зелених України, яка, на думку політологів, формально стала загальнонаціональною. Отже, для визначення сутності загальнонаціональної партії необхідно враховувати також і кількість голосів виборців, які вона отримує на виборах до Верховної Ради України. Не менш важливим є й те, що загальнонаціональна партія, як правило, нараховує значну кількість членів. Проте трапляється, що і нечисленні партії іноді теж можуть бути дуже впливовими.

Таким чином, загальнонаціональна партія згідно з концепцією політиків та політологів України — це партія, яка здійснює політичну діяльність на всій території країни, а не в регіональних чи локальних межах, та систематично отримує на виборах до парламенту певну кількість голосів (в Україні — не менше чотирьох відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні). В цьому контексті загальнонаціональна партія та всеукраїнський (загальнодержавний) статус партії — це різні політико-правові поняття. Інакше кажучи, всеукраїнський статус політичної партії є складовим елементом більш широкого поняття загальнонаціональної партії. Говорячи про зміст поняття загальнонаціональної партії, слід звернути увагу на те, що низка його формулювань потребує уточнення. Йдеться, насамперед, про те, що загальнонаціональна партія здійснює політичну діяльність на всій території України. Цілком очевидно, що в даній формулі відсутні конкретні критерії, і це породжує запитання: на яку саме територію загальнонаціональна партія поширює свою діяльність? Можливо, одним з трьох критеріїв є вся територія України в буквальному значенні, дві третини або більшість регіонів України. Аналогічне запитання виникає і щодо подолання чотиривідсоткового бар'єру в багатомандатному загальнонаціональному виборчому окрузі в розрізі конкретних регіонів. Тут доречно зазначити, що деякі політологи передбачають щодо природи загальнонаціональної партії таку ознаку, як подолання бар'єра парламентського представництва в усіх областях України [53]. Тоді, за логікою, Комуністична партія України та Народний Рух України, які подолали на виборах-98 чотири відсотки голосів виборців відповідно в 25 та 21 в 27 регіонах України, не є загальнонаціональними [54]. Така характерис-

тика загальнонаціональної партії не може бути визнана вдалою. А щоб запобігти розбіжностям в тлумаченні поняття загальнонаціональної партії, доцільно в літературі розробити єдиний підхід щодо його змістового навантаження.

До речі, щодо згаданої дефініції загальнонаціональної партії російський вчений В.Є. Чиркін вживає термін "національна партія". При цьому поділ понять національної (національних) та інших партій, на його думку, може мати певне значення в умовах партійної роздробленості в Росії. Так. концепція національних партій може привести до деякого спрощення виборчої системи та її стабільності. Разом з тим, поділ партій за рангами (на національні та інші), зазначає В.Є. Чиркін, з одного боку, обмежуватиме їх рівність перед законом. Зокрема, для національної партії передбачається необов'язкове збирання підписів виборців на підтримку її кандидатів. Але, з іншого боку, не менш важливим є й те, що національна партія — це загальновідома та впливова партія, її систематично підтримує значна кількість виборців. Одначе, звертаючись до концепції національних партій, В.Є. Чиркін справедливо зауважує, що треба ретельно зважувати всі докази, реакцію суспільства та різних політичних партій [55].

Тут важливо відзначити, що в ряді федеративних держав партії можуть бути як загальнонаціональними, так і такими, що діють на рівні окремих суб'єктів федерації (Німеччина, США, Індія та ін.). Проте в Мексиканських Сполучених Штатах Федеральний закон "Про політичні організації і виборчий процес" від 27 грудня 1977 р. не передбачає створення політичних партій на рівні федеративних одиниць. Основною формою політичної організації в країні визнаються національні політичні партії, які "сприяють об'єднанню політичної волі народу і через свою участь у виборчому процесі сприяють встановленню національного представництва" (ст. 20). Обов'язковий мінімум числа членів національної політичної партії становить не менше 65 тис. громадян з половини всіх штатів (ст. 27). Як перехідну форму закон передбачає створення національних політичних асоціацій (ст. 51). Але тільки політичні партії можуть вимагати реєстрації кандидатів (ст. 165), що примушує асоціації брати участь у федеральному виборчому процесі за умови укладення договору з політичною партією (ст. 52). При цьому асоціація повинна нараховувати не менше 5 тис. членів по всій країни та здійснювати політичну діяльність протягом двох років, що передували даті подання заяви про її реєстрацію (ст. 53) [56]. Водночас в деяких країнах (Швеція, Іспанія, Японія) політичними партіями визнаються організації, які діють на місцевому

рівні, тобто вони є суто місцевими. Що ж до України, то об'єднання громадян, які утворюються та діють з метою вираження певної політичної платформи, але діяльність яких не поширюється на територію всієї країни, не можуть бути політичними партіями, які утворюються та діють тільки з всеукраїнським статусом. Іншими словами, вони є громадськими організаціями.

*б) Політичні партії — суб'єкти виборчого процесу*

Функціональний та організаційний зв'язок політичних партій, виборчих блоків партій, з одного боку, та інституту виборів, з іншого, простежується як на виборах, в цілому, так і на конкретних стадіях виборчого процесу. До речі, якщо Конституція України і Закон України "Про політичні партії в Україні" лише підкреслюють зв'язок між правовим статусом політичної партії та її участю у виборах, то виборче право орієнтоване на участь політичних партій у виборах. Практично не існує такого інституту виборчого права чи деталі в механізмі виборів, які прямо чи опосередковано не були б пов'язані з існуванням політичних партій. Так, згідно із Законом України "Про вибори народних депутатів України" політичні партії та виборчі блоки партій беруть участь у формуванні виборчих комісій: Центральної, окружних та дільничних. На цій стадії кожна політична партія, виборчий блок партій, список кандидатів у депутати яких зареєстровано для участі у виборах у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, вправі на період виборчої кампанії делегувати одного представника до Центральної виборчої комісії для участі в її засіданнях з правом дорадчого голосу (ч. 5 ст. 10), що є важливим інструментом громадського контролю за діяльністю виборчого органу держави.

Що ж до окружних та дільничних виборчих комісій, то вони формуються з обов'язковим урахуванням пропозицій від політичних партій, які беруть участь у виборчій кампанії: їхні представники (по одному від партії або виборчого блоку партій) обов'язково включаються до складу цих комісій. З огляду на те, що кількість цих партій та виборчих блоків наперед не визначена, вона затверджується лише після прийняття Центральною виборчою комісією рішення про реєстрацію їхніх списків кандидатів у депутати для участі у виборах у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі. Інакше кажучи, Закон не передбачає верхньої межі загальної чисельності членів окружних і дільничних виборчих комісій, але визначає її нижню межу (не менше восьми членів). Підставою для включення до складу окружних вибор-

чих комісій представників від політичних партій, виборчих блоків партій є подання від відповідних статутних органів цих політичних партій та керівних органів виборчих блоків партій, а для включення їхніх представників до складу дільничних виборчих комісій — пропозиції відповідних місцевих осередків партій. Водночас на засіданнях виборчих комісій мають право бути присутніми уповноважені особи від політичних партій та виборчих блоків партій. Не є винятком і засідання виборчих комісій, на яких здійснюється підрахунок голосів та визначаються результати виборів. Тобто йдеться про те, що політичні партії та виборчі блоки партій через інститут представників та уповноважених осіб опосередковано беруть участь і в такій стадії виборчого процесу, як підрахунок голосів і визначення результатів виборів. Більше того, через даний інститут політичні партії, виборчі блоки партій здійснюють спостереження за ходом виборів та виконанням виборчого законодавства. В разі його порушення на будь-якій стадії виборчого процесу політичні партії, виборчі блоки партій, уповноважені ними особи мають право оскаржувати рішення, дії або бездіяльність виборчих комісій до виборчої комісії вищого рівня або до суду. Рішення Центральної виборчої комісії можуть бути оскаржені лише до суду.

Однією з найважливіших стадій виборчого процесу є стадія висування та реєстрації кандидатів на виборчі посади. У багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі право висування кандидатів у депутати реалізується виключно через політичні партії та виборчі блоки партій. Тут суттєве значення має положення ч. 1 ст. 21 Закону України "Про вибори народних депутатів України": політичні партії, виборчі блоки партій висувають кандидатів у депутати єдиним списком. Цією ж статтею регламентовані основні вимоги, яких слід додержуватися при висуванні кандидатів у депутати в багатомандатному загальнодержавному окрузі. Зокрема, передбачається, що кількість кандидатів від політичних партій, виборчого блоку партій, внесених до єдиного списку кандидатів, не може перевищувати половини визначеного Конституцією України конституційного складу Верховної Ради України, тобто 225 кандидатів. Ця вимога обумовлена особливостями виборчої системи України, яка передбачає обрання на основі пропорційного представництва лише 225 депутатів (ч. 2 ст. 1 Закону). Не менш важливим є й те, що політична партія, виборчий блок партій можуть висувати лише один список кандидатів у депутати. Тут законодавець уточнює, що політична партія, яка входить до виборчого блоку партій, що вже висунув свій список кандидатів у депутати, не може висувати окремого списку кандидатів у депутати та входити до складу іншого виборчого блоку партій.

Водночас гарантується незалежність політичної партії та виборчого блоку партій у питанні формування списків кандидатів у депутати. Йдеться, насамперед, про те, що право формування списків кандидатів у депутати належить вищому представницькому керівному органу політичної партії, виборчого блоку партій у визначений ними спосіб. Інакше кажучи, порядок формування списку кандидатів у депутати самостійно визначає політична партія та виборчий блок партій, але, безперечно, згідно зі своїми статутними та установчими документами.

У цьому випадку має сенс, як було зазначено, на законодавчому рівні підтвердити зміст засад внутрішньопартійної демократії, що стало б гальмом на шляху розвитку вождістських партій та клієнтелістських угруповань, які обслуговують не суспільні, а, передусім, вузькогрупові інтереси. Так, серед резервів, які б стимулювали внесення до списку кандидатів у депутати осіб з врахуванням думки не тільки партійного керівництва, але й рядових членів партій, прав меншості, можуть виступати такі правові механізми:

— рішення представницьких керівних органів партій та інших партійних органів приймаються більшістю голосів, за винятками, встановленими статутом партії;

— порядок прийняття рішень партійними органами має передбачати можливості захисту прав меншості на доведення до відома партійних органів чи партії у цілому своїх поглядів і їх обговорення.

До речі, аналогічні механізми закріплені в параграфі 15 Закону ФРН "Про політичні партії", який має назву "Волевиявлення в партійних органах" [57].

Важливе значення при формуванні списків кандидатів у депутати від політичних партій має черговість розташування їх у списку, оскільки обраними за результатами виборів вважаються кандидати в порядку їхньої черговості у списку. До такого списку можуть бути включені не лише члени відповідних партій, які висувають власний список або утворюють виборчий блок партій, але й безпартійні громадяни, які підтримують їхні програмні цілі та завдання. Включення до цього списку членів інших партій не допускається. Причому за ч. 5 ст. 21 Закону черговість не може бути змінена після реєстрації списку політичної партії, виборчого блоку партій Центральною виборчою комісією. Зі змісту цієї статті випливає, що до моменту реєстрації списку політична партія, виборчий блок партій може змінювати черговість розташування кандидатів в депутати у списку.

Разом із списком кандидатів у депутати представники політичних партій, виборчих блоків партій подають до Центральної виборчої

комісії витяг з протоколу засідання вищого представницького керівного органу політичної партії, виборчого блоку партій про формування списку кандидатів у депутати, що є підставою для видачі необхідної кількості підписних листів встановленої форми. Крім того, політична партія або виборчий блок партій повинні зібрати на свою підтримку підписів не менше 200 тис. виборців, у тому числі не менш ніж 10 тис. підписів виборців у кожній з будь-яких чотирнадцяти адміністративно-територіальних одиниць України. Висуваючи такі вимоги до політичних партій, виборчих блоків партій, законодавець, як зазначає М.М. Рябець, мав на меті одержати підтвердження реальної ваги та впливовості серед виборців, підтримки в суспільстві тієї чи іншої політичної сили. Однак ця ідея на практиці себе не виправдала. Насамперед тому, що виборцям було дозволено ставити свій підпис одночасно за будь-яку кількість політичних партій та виборчих блоків партій [58].

Для реєстрації списку кандидатів у депутати в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі політична партія, виборчий блок партій згідно з положеннями виборчого законодавства подають до Центральної виборчої комісії перелік документів, які умовно можна було б згрупувати в два блоки залежно від того, кому конкретно вони адресовані:

— документи, що адресовані політичній партії та виборчому блоку партій;

— документи, що адресовані кандидатам у депутати.

До першого блоку належать: 1) заява від політичної партії, виборчого блоку партій з проханням зареєструвати список кандидатів у депутати, в якій зазначаються уповноважені особи політичної партії, виборчого блоку партій, їхні адреси та номери телефонів; 2) список кандидатів у депутати від політичної партії, виборчого блоку партій за визначеною формою; 3) передвиборна програма політичної партії, виборчого блоку партій; 4) підписні листи визначеної форми; 5) документ про внесення політичною партією, виборчим блоком партій грошової застави на рахунок Центральної виборчої комісії у розмірі однієї тисячі неоподаткованих мінімумів доходів громадян; 6) копія статуту політичної партії, завірена в установленому порядку, або в разі висування списку кандидатів у депутати виборчим блоком партій — угода про створення виборчого блоку, а також копії статутів цих партій, завірені в установленому порядку.

До другого блоку належать: 1) біографічні відомості кандидатів у депутати; 2) заяви кандидатів у депутати про згоду балотуватися за цим списком із зобов'язанням припинити в разі обрання їх депутатами діяльність, несумісну з депутатським мандатом, та відомості про кандидатів у депутати; 3) особисте зобов'язання щодо складення повнова-

жень депутата іншого представницького органу в разі обрання його народним депутатом (якщо на момент виборів кандидат у депутати має такі повноваження); 4) декларація про доходи кожного кандидата у депутати за попередній рік, складена за формою, визначеною Міністерством фінансів України.

Слід підкреслити, що реєстрація списків має важливі правові наслідки. Так, лише після реєстрації списку кандидатів у депутати Центральною виборчою комісією політичні партії, виборчі блоки партій стають повноправними суб'єктами виборчого процесу, починають повномасштабну передвиборну агітацію та набувають прав, передбачених виборчим законодавством.

Як відомо, політичні партії, виборчі блоки партій відповідно до Закону "Про вибори народних депутатів України" вправі висувати кандидатів у депутати також в кожному з 225 одномандатних виборчих округів. Проте даний Закон на виборах-98 не забезпечував політичним партіям та виборчим блокам партій рівних правових можливостей у здійсненні виборчого права на стадії висування та реєстрації кандидатів у народні депутати України незалежно від того, чи зареєстрували вони списки кандидатів у депутати в Центральній виборчій комісії по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу. Це підтверджується, зокрема, тим, що:

— політичним партіям, що не висунули списки кандидатів у народні депутати України і списки яких не зареєстровані Центральною виборчою комісією по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу, не було надано права висувати своїх кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах;

— звільнено від збору підписів виборців у відповідному одномандатному виборчому окрузі на підтримку особи, яка висувається зборами (конференціями) обласних, республіканських в Автономній Республіці Крим, міських у містах Києві та Севастополі осередків політичних партій, виборчих блоків партій, списки кандидатів у народні депутати України, яких зареєстровані Центральною виборчою комісією;

— встановлено неоднакові терміни висування та реєстрації списків кандидатів у народні депутати України від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі та терміни висування та реєстрації кандидатів у народні депутати України в одномандатних виборчих округах.

Ось чому Конституційний Суд України 26 лютого 1998 р. виніс Рішення, за яким зазначені вище положення були визнані неконституційними [59].

Загальновідомо, що саме політичні партії, які реально претендують на прихід до державної влади, є організаторами виборчих кампаній. Основний зміст виборчої кампанії — ідеологічний та психологічний вплив на виборців. Виборча кампанія — це кампанія політична. Її особливість полягає в тому, що мова йде про важливу політичну проблему — проблему влади. Звідси — зрозуміле прагнення політичних партій привернути увагу виборців до своїх передвиборних програм.

Передвиборні програми політичних партій, виборчих блоків партій, списки кандидатів у депутати від яких зареєстровані згідно зі ст. 31 Закону України "Про вибори народних депутатів України", можуть вільно та всебічно обговорюватися громадянами України, політичними партіями, іншими об'єднаннями громадян, колективами підприємств, установ і організацій на зборах, мітингах, у бесідах, пресі, на радіо й телебаченні. У свою чергу уповноважені особи політичних партій, виборчих блоків партій вправі самостійно організовувати зустрічі з виборцями як на зборах, так і в іншій зручній для виборців формі. Тим самим Закон не обмежує форми зустрічей з виборцями. Сприяє організації таких зустрічей окружна виборча комісія спільно з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян. Крім масових заходів передвиборної агітації, політичні партії та виборчі блоки партій можуть використовувати поліграфічні матеріали, друковані та електронні засоби масової інформації. Причому законодавець не обмежує суб'єктів виборчого процесу у виборі форм і засобів передвиборної агітації за умови дотримання ним положень Конституції та законів України. Так, політичні партії, виборчі блоки партій, списки яких зареєстровано по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу, мають право за рахунок коштів Державного бюджету України на розміщення своєї передвиборної програми в загальнодержавних періодичних друкованих виданнях з державною участю. Водночас закріплюється принцип рівних умов, який формується у вигляді конкретних кількісних та якісних показників: обсяг програми до чотирьох сторінок машинописного тексту, надрукованого через півтора інтервали (до 7800 знаків), в однаковому поліграфічному виконанні (ч. 10 ст. 34).

Висунені політичними партіями передвиборні програми є вельми ефективним засобом партійної ідеології. У передвиборних програмах пропонується коло ідей, висновків, орієнтацій, обіцянок і тим самим визначається ідеологічний фон виборчої кампанії. Докладніше зупинимося на тих, що були представлені на парламентських виборах 1998 р.

Так, передвиборна програма партії "Реформи і порядок" має форму

договору між партією та громадянами України, згідно з якою український народ уповноважує, а партія "Реформи і порядок" бере на себе зобов'язання провести реальні соціально-економічні, політичні та правові реформи для утвердження в Україні демократичного суспільства, що базується на засадах свободи, добробуту та порядку [60]. Термін дії договору — з 29 березня 1998 р. по 24 березня 2002 р. Що ж до, власне, самих зобов'язань, то партія пропонує комплекс економічних, соціальних та правових заходів з визначенням, як правило, конкретних термінів. Наприклад, проведення бюджетної реформи — до прийняття бюджету наступного року; законодавче забезпечення стабільності національної валюти та банківського сектора — протягом 120 днів; перехід до адресної підтримки малозабезпечених — протягом 120 днів; зняття депутатської недоторканності та пільг — позачергово; реформа цивільного права — протягом 350 днів, а кримінального законодавства — протягом 2 років. У разі невиконання партією "Реформи і порядок" зобов'язань за даним договором її позачерговий з'їзд приймає рішення про саморозпуск [61].

Парія Зелених України в передвиборній програмі обстоює "необхідність застосування екологічного виміру до визначення рівнів характеру і реальних перспектив суспільного розвитку" [62]. Одне з головних її гасел — "Лише екологічне безпечне є екологічно вигідним" [63]. Партія вважає, що закони, які приймаються в парламенті, не мають завдавати шкоди ані людині, ані довкіллю [64]. І далі пропонує "надати податкові пільги (премії) підприємствам, які випускають екологічно чисту продукцію та додержуються високих стандартів в галузі охорони навколишнього середовища" [65].

Передвиборною програмою партії "Союз" передбачено три основні причини, що призвели Україну, на її думку, до стану всеохоплюючої кризи в економіці, політиці та соціальній сфері. Перша причина — розрив економічних зв'язків з колишніми республіками СРСР та передусім з Росією. Друга причина — несумісність економіки України з нав'язаними західними моделями реформ, диктатура центру, ущемлення прав регіонів. Третя причина — нав'язана суспільству націоналістична ідеологія.

Передвиборна програма Соціал-демократичної партії України (об'єднаної) грунтується на тому, що СДПУ(О) вважає себе партією "робітників і селян, службовців і підприємців, пенсіонерів, студентів і людей науки — всіх, кому небайдужа доля України, кого турбує майбутнє наших дітей, хто прагне змінити життя в державі на краще" [66]. І далі: "Соціал-демократи є виразниками і захисниками інтересів

трудівників, тих, хто заробляє на життя чесною працею"[67]. Своє завдання СДПУ(О) вбачає в побудові в Україні суспільства соціальної справедливості, в якому:

"— кожний громадянин матиме можливість для вільної праці та розвитку особистості;

— добробут людини залежатиме від результатів її особистої праці;

— закон захищатиме усіх громадян, а не лише можновладців;

— особиста свобода й безпека кожного буде запорукою суспільної злагоди"[68].

Всеукраїнська партія трудящих (ВПТ), як зазначається в її передвиборній програмі, — це "єдина з усіх партій, яка йде на вибори без грошей, але по гроші... Без грошей, награбованих у свого народу. По гроші — щоб повернути їх тим, у кого відібрали заощадження, виплатити заморожені зарплати, недонесені пенсії, стипендії і субсидії, нарешті повернути всім борги за ту невтомну і важку роботу, на яку спроможний наш терплячий народу"[69]. Щодо роботи з профспілками, у передвиборній програмі зазначено: "Всеукраїнська партія трудящих народилася в боротьбі профспілок за гідне життя людей, їх права і свободи. Саме тому в основу діяльності партії покладена програма дій та Передвиборна платформа Федерації профспілок України[70].

Виборчий блок "Партія праці та Ліберальна партія — Разом" у передвиборній програмі пропонує десять ліберально-трудових принципів демократичного оновлення України. Серед них — створення соціально демократичної держави й такого правопорядку свободи, який слугує громадянам та дієво обмежує соціально небезпечних осіб. Не людина — для держави, а держава — для людини!"[71].

Згідно з передвиборною програмою виборчий блок "Вперед, Україно!" прагне вивести Україну "на чільне місце людської цивілізації початку третього тисячоліття від Різдва Христового". Для цього виборчий блок у сфері державного будівництва пропонує "ухвалити в короткий термін закони, спрямовані на здійснення державно-правової реформи, пріоритетами якої повинні бути:

— забезпечення прав і свобод людини;

— проведення адміністративної реформи в Україні з метою удосконалення структури державного управління і перегляду статусу державних службовців у частині зменшення встановлених привілеїв і реального (до 30 %) скорочення бюрократичного апарату;

— побудова нової судової системи України відповідно до потреб економічної свободи, беззастережної охорони загальних інтересів усіх громадян, зокрема тих, хто займається підприємницькою діяльністю;

— розробити дійовий механізм втілення законів у життя і забезпечити їх ефективне виконання;

— установити в законодавчому порядку відповідальність державних службовців за неналежне виконання своїх обов'язків, створити адміністративні суди для розгляду цієї категорії справ;

— скасувати всі пільги для працівників органів законодавчої, виконавчої та судової влади;

— установити диктатуру закону: відповідальність перед законом кожного громадянина незалежно від займаної посади" [72].

З огляду на викладені стислі положення передвиборних програм варто зазначити, що в них завжди є чимало постулатів, які аж ніяк не пов'язані зі справжніми політико-ідеологічними настановами політичних партій та виборчих блоків партій, а розраховані лише на вплив з боку останніх на свідомість виборців з метою спонукання їх вибору саме на користь даної партії або виборчого блоку.

В конкурентній боротьбі між політичними партіями, виборчими блоками партій, очевидно, фінансове забезпечення передвиборної агітації має не менш важливе значення. Згідно зі ст. 37 Закону України "Про вибори народних депутатів України" існує два види джерел фінансування передвиборної агітації політичних партій та виборчих блоків партій:

— кошти Державного бюджету України, що передаються у розпорядження Центральної виборчої комісії;

— кошти власних виборчих фондів.

Так, державні джерела використовуються на покриття витрат Центральної та окружних виборчих комісій та передбачають оплату послуг за:

— друкування передвиборних плакатів політичних партій, виборчих блоків партій;

— публікацію в газетах передвиборних програм;

— час мовлення на радіо та телебаченні;

— користування спорудами, приміщеннями, устаткуванням для проведення зустрічей виборців з уповноваженими особами політичних партій, виборчих блоків партій, організованих виборчими комісіями.

Що стосується власних виборчих фондів по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу, то вони формуються за рахунок коштів відповідної політичної партії, виборчого блоку партій, пожертвувань громадян України та юридичних осіб. При цьому політична партія, виборчий блок партій самостійно вирішують питання — приймати кошти від пожертвувача чи відмовлятися від них. Крім того, Законом визначено цільове призначення власних виборчих фондів: виключ-

но на потреби агітаційної кампанії політичної партії, виборчого блоку партій. За іншим призначенням їх використання забороняється. Законом забороняється також робити внески до власних виборчих фондів органам державної влади, державним підприємствам, установам і організаціям, органам місцевого самоврядування, іноземним юридичним і фізичним особам, анонімним особам, міжнародним організаціям та об'єднанням. Якщо ж внески ними були зроблені, вони, за рішенням Центральної або відповідної окружної виборчих комісій, перераховуються до Державного бюджету України (ч. 7 ст. 37 Закону).

Наведене вище означає, що матеріально-фінансові можливості політичних партій та виборчих блоків партій різні. Вони і не можуть бути рівними, оскільки кожна політична партія та виборчий блок партій мають свій розмір власного виборчого фонду, за рахунок якого вони користуються недержавними засобами масової інформації. Тут слушно нагадати, що в демократичному суспільстві суб'єкти виборчого процесу можуть мати різні можливості, але умови реалізації цих можливостей повинні бути рівними. Нині законодавчо підтверджено створення рівних умов передвиборної агітації політичним партіям, виборчим блокам партій лише у випадках, коли її фінансування здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. При цьому створення рівних умов передвиборної агітації співпадає із наданням однакових можливостей. Йдеться, насамперед, про дотримання рівних умов стосовно електронних засобів масової інформації — тобто ефірного часу, який надається політичним партіям, виборчим блокам партій за рахунок коштів Державного бюджету (ч. 4 ст. 34). Щодо друкованих засобів масової інформації для розміщення передвиборних програм, то принцип рівних умов для політичних партій, виборчих блоків партій у Законі не досить чітко вирішено, оскільки загалом зводиться тільки до конкретних кількісних та якісних показників (ч. 10 ст. 34). Подібна тенденція спостерігається й у викладенні норми щодо використання за рахунок коштів Державного бюджету України політичними партіями, виборчими блоками партій таких поліграфічних матеріалів, як передвиборні плакати (ч. 3 ст. 32).

Зважаючи на те, що довіра виборців до діяльності політичних партій, виборчих блоків партій є життєво важливою для останніх, то потрібна чітка законодавча регламентація створення рівних умов передвиборної агітації і у випадках, коли ця агітація здійснюється за рахунок недержавних коштів. З приводу змістовного навантаження даного поняття в літературі проводиться думка, згідно з якою створення рівних умов ведення передвиборної агітації за рахунок недержавних коштів "означає лише ви-

могу застосування однакових для всіх суб'єктів виборчого процесу розцінок при наданні однакових за якістю орендованих площ, поліграфічних матеріалів та друкованих засобів масової інформації, а також однакового за якістю ефірного часу" [73]. Саме на це зроблено наголос і в нормі Закону, де йдеться про передвиборну агітацію в недержавних засобах масової інформації: єдине обмеження такої агітації — розмір власного виборчого фонду на умовах рівної оплати за ефірний час чи газетну площу для всіх кандидатів (ч. 3 ст. 35). Однак остання потребує певних коректив щодо викладення переліку конкретних випадків. Водночас задля створення рівних умов ведення передвиборної агітації було б варто доповнити Закон нормою, яка б визначала максимально дозволений розмір власних виборчих фондів, верхню межу фінансових витрат, максимальний розмір пожертвувань від однієї фізичної чи юридичної особи. Зазначені ліміти гарантували б, по можливості, політичним партіям, виборчим блокам партій в конкурентній боротьбі рівні умови. Суть полягає в тому, що — і це основне правило — кожна політична партія та виборчий блок партій були б підпорядковані одному й тому самому ліміту. З огляду на це має сенс опубліковувати для загального відома джерела та розміри значних пожертвувань, що дало б змогу:

— стримувати політичний вплив тих, хто фінансово добре забезпечений, в тому числі так званих "тіньовиків";

— сприяти політичній конкуренції;

— зменшити підозру громадськості та допомогти викликати довіру виборців до політичних лідерів та інститутів.

У противному разі той, хто надає значні пожертвування, може прямо чи опосередковано впливати на прийняття рішень політичними партіями, виборчими блоками партій і отримувати ті чи інші привілеї. На жаль, сьогодні відомості про розміри та джерела надходжень до власного виборчого фонду, не є відкритими для контролю з боку громадськості. Згідно із Законом відповідні виборчі комісії не пізніше як за два дні до дня виборів повинні оприлюднити лише відомості про дохідну частину власних виборчих фондів. Що ж стосується відомостей про розміри та джерела надходжень до власного виборчого фонду, то вони можуть бути надані установою банку за зверненням уповноваженої особи політичної партії, яка відкривала рахунок, а також Центральної та відповідних окружних комісій.

Як згадувалося вище, кошти власних виборчих фондів можуть бути використані виключно на потреби агітаційної кампанії політичної партії, виборчого блоку партій. Якщо частина цих коштів не була використана під час виборчої кампанії, вона, за рішенням Центральної або

відповідних окружних виборчих комісій, перераховується до Державного бюджету України. Тим самим виключається можливість збагачення партій за рахунок пожертвувань на проведення виборів. Серед інших важливих заходів в регулюванні витрат на проведення передвиборної агітації є заборона Законом виплат, призначених на "підкуп" голосів виборців, а саме: надання безплатно або на пільгових умовах товарів, цінних паперів, кредитів, лотерей, грошей, послуг (ч. 11 ст. 35). Цей крок вельми важливий для чесного проведення процесу голосування, інакше право на голос втрачає свій сенс.

За результатами голосування політичні партії, виборчі блоки партій, які набрали чотири і більше відсотків голосів виборців на свою підтримку, отримують право взяти участь у розподілі 225 депутатських мандатів пропорційно кількості отриманих ними голосів. З цією метою обчислюється виборча квота (кількість голосів виборців, необхідна для отримання одного мандата) відповідно до методу Томаса Хейра, за яким кількість голосів (а враховуються лише голоси, подані за списки політичних партій, виборчих блоків партій, які подолали чотиривідсотковий виборчий бар'єр) ділиться на 225 — на число мандатів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі. Дробові залишки від ділення відкидаються. Кількість голосів, поданих за список кандидатів у депутати від кожної політичної партії, виборчого блоку партій, ділиться на обчислену виборчу квоту. Отримане ціле число є кількістю мандатів цієї партії, виборчого блоку партій.

Подальша доля мандатів, які залишилися нерозподіленими після попередньої операції, визначається згідно з правилом найбільшого залишку: списки від політичних партій, виборчих блоків партій, які мають більші порівняно з іншими дробові залишки, після ділення отримують по одному додатковому мандату, починаючи із списку, за який віддано більшу кількість голосів виборців. Якщо і після цієї процедури залишаються мандати, то цей спосіб застосовується повторно. Якщо дробові залишки рівні, першим додатковий мандат за правилом найбільшого залишку отримує список, за який віддано найбільшу кількість голосів виборців.

Підводячи підсумок процедурі розподілу депутатських мандатів між політичними партіями, виборчими блоками партій, неважко зрозуміти, що внаслідок такої процедури політичні партії і виборчі блоки партій отримують більшу кількість депутатських мандатів, ніж фактично вони отримали їх від виборців. Це відбувається, як справедливо зазначає суддя Конституційного Суду України М. Савенко, за рахунок голосів, набраних списками політичних партій і виборчих блоків партій,

які не отримали чотири і більше відсотків голосів виборців [74]. І він продовжує: "Зазначений порядок підрахунку голосів фактично спотворює результати голосування і волевиявлення виборців" [75].

Що стосується розподілу місць всередині списку політичної партії, виборчого блоку партій, то він здійснюється таким чином: кандидати від політичної партії, виборчого блоку партій вважаються обраними в порядку їх черговості у списку. При цьому в списку пропускаються кандидати, обрані в одномандатних виборчих округах. Дана умова забезпечує те, що саме політична партія, виборчий блок партій, а не виборці, вирішують можливий потенціал перемоги того чи іншого кандидата, бо саме вони визначають порядок формування списку, який не може бути змінений після реєстрації його Центральною виборчою комісією. Отже, чим ближче розташована позиція кандидата до початку списку, тим вище його шанси на перемогу. В результаті голосування відбувається не за кандидатів у депутати, внесених до списку політичною партією, виборчим блоком партій, а фактично за політичні партії, виборчі блоки партій, які запропонували список кандидатів у депутати в цьому списку. Тут слушно нагадати, що Конституція України в ст. 76 закріплює пряме виборче право, за яким повинні обиратися всі народні депутати України. Суть прямого виборчого права полягає в тому, що всі народні депутати України обираються громадянами безпосередньо та особисто.

З урахуванням викладеного політичні партії як суб'єкти виборчого процесу мають право:

— висувати кандидатів у депутати в багатомандатному загальнодержавному окрузі;

— на представництво в виборчих комісіях;

— на проведення передвиборної агітації з дотриманням рівних умов;

— на рівний доступ до державних засобів масової інформації, а також до засобів масової інформації з державною участю та з участю органів місцевого самоврядування;

— спостерігати за ходом виборів та визначати їхні результати.

1. Урядовий кур'єр. — 2001.— 28 квітня.

2. Парламент України: вибори-98: Інформ.-аналіт. вид. / Центр. вибор. коміс.; Редкол. М.М. Рябець (голова) та ін. — К., 1998. — Ч. І. — С. 39 — 73.

3. ВВР України. — 1992. — № 34. — Ст. 504.

4. Французская Республика. Конституция и законодательные акты. — М., 1989. — С. 31.

5. Испания. Конституция и законодательные акты. — М., 1982. — С. 31.

6. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. — К., 1996. — С. 89.

7. Там само. — С. 308.

8. Португалия. Конституция и законодательные акты. — М., 1979. — С. 91.

9. Италия. Конституция и законодательные акты. — М., 1988. — С. 38.

10. Конституції нових держав Європи та Азії. — С. 202.

11. Конституции буржуазных государств: Учебное пособие. — М., 1982. — С. 251.

12. *Мельниченко В.* Політичні партії на правовій орбіті // Віче. — 1996. — № 12. — С. 53.

13. Конституції нових держав Європи та Азії. — С. 122.

14. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. — М., 1991. — С. 33.

15. Конституції нових держав Європи та Азії. — С. 252.

16. *Задоянчук О.* Соціально-політичні аспекти становлення громадянського суспільства в Україні // Людина і політика. — 1999. — № 1. — С. 18.

17. *Білоус А.* Виборче законодавство та партійна система України в порівнянні з деякими країнами ЄС та Східної Європи // Нова політика. — 1999. — № 1. — С. 4.

18. Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. — К., 2000. — С. 287.

19. Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. — М., 1999. — С. 309.

20. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. — С. 126.

21. Там само. — С. 125 — 148.

22. Конституції нових держав Європи та Азії. — С. 94, 109; Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. — 1994. — № 30. — Ст. 509.

23. Свободная Грузия. — 1991. — 30 серп.; 1991. — 12 жовт.; 1991. — 6 груд.

24. Правовые акты Эстонии. — 1994. — № 32. — Ст. 654.

25. Віче. — 1998. — № 10. — С. 10.

26. Италия: Конституция и законодательные акты. — М., 1988. — С. 340 - 341.

27. Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. — М., 1991. — С. 134.

28. Свободная Грузия. — 1991. — 30 серп.; 1991. — 12 жовт.; 1991. — 6 груд.

29. Правовые акты Эстонии. — 1994. — № 32. — Ст. 654.

30. П'ята сесія Верховної Ради України дванадцятого скликання // Бюлетень. — К., 1992. — № 80.

31. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х томах / Отв. ред. Б.А. Страшун. — М., 1993. — Т. 1. — С. 190 — 193.

32. Теофіл Іван Кіс. Виборчі системи та їхні політичні наслідки // Нова політика. — 1996. — № 2. — С. 29.

33. Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи. — К., 1995. — С. 114.

34. *Антонов С. А.* Правовая регламентация деятельности партий в капиталитических и развивающихся странах // Советское государство и право. — 1990. — № 6. — С. 137; *Кристиан Лаки.* Сравнительная таблица законов о выборах двенадцати стран // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 1994. — № 2. — С. 18 — 26.

35. Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи. — К., 1995. — С. 266.

36. *Антонов С. А.* Цит. праця. — С. 137.

37. Португалия. Конституция и законодательные акты. — М., 1979. — С. 135.

38. Парламент України: вибори-98: Інформ.-аналіт. вид. — К., 1998. — Ч. 1. — С. 247.

39. Там само. — С. 82 — 83.

40. *Білоус А.* Виборче законодавство та партійна система України в порівнянні з деякими країнами ЄС та Східної Європи // Нова політика. — 1999. — № 1. — С. 3.

41. Парламент України: вибори-98: Інформ.-аналіт. вид. — С. 518 — 522, 524.

42. *Балабан Р.В.* Розвиток виборчої системи України: політологічний аналіз // Автореф. дис. … канд. політ. наук. — К., 1999. — С. 16.

43. *Задоянчук О.І.* Політичні аспекти становлення громадянського суспільства в Україні // Автореф. дис. … канд. політ. наук. — К., 1999. — С. 10.

44. *Малярчук В.А.* Проблеми представництва політичних партій України у владних структурах (90-і рр.) // Автореф. дис. … канд. політ. наук. — К., 1997. — С. 18.

45. *Бабкін В.Д.* Державна влада і політична опозиція // Правова держава. — 1996. — Вип. 7. — С. 197.

46. Парламент України: вибори-98: Інформ.-аналіт вид. — С. 21, 509.

47. Там само. — С. 510.

48. *Томенко М.* Підсумки парламентських виборів в Україні (Політичні орієнтації і надання переваг електорату) // Політична думка. — 1998. — № 2. — С. 112.

49. Політичні партії України / За ред. проф. В.М. Якушика. — К., 1996. — С. 24.

50. *Ромовська З.* Закон України про політичні партії (Бути чи не бути? Бути! Але яким?) // Право України. — 1999. — № 8. — С. 55.
51. Там само. — С. 54.
52. Парламент України: вибори-98: Інформ.-аналіт вид. — С. 159.
53. *Томенко М.* Цит. праця. — С. 112.
54. Парламент України: вибори-98: Інформ.-аналіт вид. — С. 509.
55. *Чиркин В.Е.* Правовое положение политических партий: российский и зарубежный опыт // Журнал российского права. — 1999. — № 3/4. — С. 129.
56. Мексиканские Соединенные Штаты: Конституция и законодательные акты. — М., 1996. — С. 136 — 153.
57. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. — С. 133.
58. Парламент України: вибори-98: Інформ.-аналіт вид. — С. 9 — 10.
59. Там само. — С. 79 — 83.
60. Там само — С. 186.
61. Там само. — С. 186 — 189.
62. Політичні партії України. — К., 1998. — С. 281.
63. Там само. — С. 281.
64. Там само. — С. 283.
65. Парламент України: вибори-98: Інформ.-аналіт вид. — С. 213 — 214.
66. Там само. — С. 182.
67. Там само.
68. Там само.
69. Там само. — С. 212.
70. Там само. — С. 195.
71. Там само. — С. 198.
72. Там само. — С. 200.
73. Там само. — С. 493.
74. Там само. — С. 85.
75. Там само.

*Розділ 7*

•

# ПРАВОВІ АСПЕКТИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДГОТОВКИ ТА ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ І РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ

## 7.1. Зміст і правові засади інформаційного забезпечення

Досвід виборчих кампаній останніх років висвітлив нагальну потребу в суттєвому підвищенні правосвідомості громадян України, правової культури учасників виборчого процесу. Тому актуалізується роль електорально-правового виховання громадян, за допомогою якого забезпечується високий рівень організації і керування виборчим процесом, координація діяльності всіх його учасників тощо.

Успішне виконання перелічених та інших важливих завдань, пов'язаних із формуванням активного та свідомого вибору громадян в процесі демократичного волевиявлення, багато в чому залежить, зокрема, від того, чи має суспільство достовірну, повну інформацію щодо настроїв виборців, електорально-правової культури, оцінок незалежними експертами виборчих кампаній, роботи виборчих комісій та інших органів влади, що причетні до організації виборів.

З огляду на викладене є підстави говорити про актуальність інформаційних аспектів досліджуваних процесів. Зокрема, практика проведення в Україні парламентських виборів, виборів Президента України, місцевих виборів засвідчила, що оперативне інформування учасників виборчого процесу на всіх його стадіях, інформація щодо динаміки участі громадян у голосуванні, своєчасне оголошення результатів виборів мають політичне значення у визнанні підсумків голосування легітимними та юридично достовірними. Виявилася також нагальна потреба в інформаційній відкритості діяльності виборчих комісій всіх рівнів, і, зокрема, важливим є використання автоматизованих систем, що забезпечують доступ до відповідних банків даних, оперативний збір, передавання, аналітичне опрацювання відповідної інформації.

Інформаційне забезпечення як об'єкт представленого дослідження за своєю суттю — явище складне.

Термін "забезпечення" означає, насамперед, дію, гарантію будь-якого процесу. Як поняття "інформаційне забезпечення" одержало в спеціальній літературі певне трактування [1]. В основі всі наявні визначення вкладаються в одну загальну модель: інформаційне забезпечення — це впорядкована система дій, пов'язана із зберіганням, пошуком, переробкою, використанням, поширенням, одержанням відомостей незалежно від сфери застосування. Тобто інформаційне забезпечення є комплексом дій, що гарантують здійснення інформаційного процесу, зміст якого полягає у послідовному здійсненні відповідних дій (названих та деяких інших). Це, так би мовити, технологічний аспект інформаційного забезпечення.

Найпростіше "інформаційне забезпечення" можливо представити у вигляді механізму (організаційного, технологічного, правового), що створює умови для отримання необхідної інформації тими, хто її потребує.

Комплексний підхід до аналізу поняття опосередковує дослідження змістовного (функціонального) аспекту. Йдеться про визначення об'єкта "обслуговування", напрямів забезпечення. В нашому випадку — це процеси, пов'язані з проведенням виборів і референдумів в Україні.

Об'єктом інформаційного забезпечення є система суспільних відносин, пов'язаних з практикою реалізації основних конституційних форм безпосередньої демократії — виборів і референдумів.

Проведення виборів та референдумів на визначених законом засадах гласності і відкритості зумовлює виникнення багатоманітних, досить розгалужених інформаційних відносин, які важко вкласти в одну універсальну схему. Характерні ознаки має також інформація як предмет відповідних відносин, яка за якісним складом є сукупністю різноманітних відомостей, даних. У виборчому процесі таку інформацію називають електоральною.

Серед зазначених інформаційних відносин у загальному вигляді можна виділити такі групи:

— відносини, пов'язані із забезпеченням виборцям і учасникам референдумів поінформованості (розширення кола об'єктивних знань) з питань виборчого законодавства, законодавства про референдуми; з проблем державотворення, місцевого самоврядування з метою розвитку політико-правової культури громадян, підвищення їхньої правосвідомості як реальних і потенційних учасників названих процесів.

— відносини пов'язані з інформаційним забезпеченням проведення виборів і референдумів на всіх основних їхніх стадіях. Серед них — підвищення професійних знань організаторів виборів та референдумів

(членів виборчих комісій та комісій з референдумів, органів, що утворюють ці комісії) з метою забезпечення кваліфікованого проведення відповідних заходів; забезпечення правової поінформованості кандидатів та їхніх довірених осіб, політичних партій, виборчих блоків партій та їхніх уповноважених осіб з питань висування та реєстрації кандидатів у депутати, правил ведення передвиборної агітації, встановлених чинним законодавством, спілкування з виборцями, представниками засобів масової інформації та ін. Особливо слід зважити на інформаційні відносини, що виникають у зв'язку зі створенням іміджу кандидата або політичного об'єднання (політична реклама, зокрема).

Ще ціла низка інформаційних відносин зумовлюється застосуванням при проведенні виборів і референдумів програмно-технічних засобів оброблення, згрупування, передавання, обчислення баз даних, впровадженням сучасних інформаційних технологій у відповідні процеси.

Окремо слід назвати відносини, пов'язані з використанням засобів масової інформації у виборчому та референдних процесах, висвітленні основних стадій їх проведення, оприлюдненні результатів та ін.

Наведене, зрозуміло, не вичерпує всієї розмаїтості інформаційних відносин, що виникають при проведенні виборів і референдумів в Україні. Подаємо, на нашу думку, основні з них, і протягом представленого дослідження вони будуть конкретизовані.

Окреслення об'єкта інформаційного забезпечення дає підстави розуміти його як діяльність, спрямовану на створення умов для надходження необхідної інформації до суб'єктів, учасників виборчого процесу, референдумів, підвищення їхньої поінформованості, як діяльність щодо забезпечення організованості, упорядкованості системи інформаційних відносин, які виникають, з метою ефективного здійснення виборчого або референдного процесів.

Результативність інформаційного забезпечення виборів і референдумів в Україні залежить, насамперед, від правового регулювання відповідних відносин.

Як вже зазначалося, гласність і відкритість є одними із зафіксованих законодавством демократичних засад підготовки та проведення виборів і референдумів. Загальні положення конкретизуються при регламентуванні основних стадій, зокрема виборчих процесів, починаючи з моменту призначення виборів і закінчуючи повідомленням про їхні підсумки.

Закон України "Про вибори народних депутатів України", наприклад, передбачає, що оголошення про початок виборчої кампанії здійснює Цен-

тральна виборча комісія відповідно до строків, визначених Конституцією України та законами України (ч. 1 ст. 6). Водночас слід згадати про деякі інші інформативні функції Центральної виборчої комісії, покладені на неї цим законом, а саме: публікування зареєстрованих списів кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій, передвиборних програм політичних партій, виборчих блоків партій та відомостей про кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій, які включаються до виборчого бюлетеня, публікування дати початку й закінчення подання кандидатур у члени виборчих комісій, утворення виборчих комісій, утворення виборчих округів, подання списків кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій та реєстрація кандидатів у депутати, опублікування підсумків виборів і списку обраних народних депутатів України (ч. 10, 25 ст. 11, ч. 3, 4 ст. 44).

Центральна виборча комісія зобов'язана повідомляти через державні засоби масової інформації про утворення територіальних виборчих округів із зазначенням їхнього номера, центру, територіальних меж та кількості виборців у кожному виборчому окрузі (ч. 4 ст. 7 Закону України "Про вибори народних депутатів України", ч. 4 ст. 11 Закону України "Про вибори Президента України").

Мають бути оприлюднені, зокрема, рішення окружної виборчої комісії про утворення виборчих дільниць, межі кожної виборчої дільниці, склад і місце розташування дільничних виборчих комісій та приміщень для голосування (ч. 8 ст. 8 Закону України "Про вибори народних депутатів України").

Важливе значення мають норми стосовно гласності та відкритості в роботі виборчих комісій. Зокрема, Закон України "Про вибори Президента України" визначив способи та строки доведення до відома громадян рішень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, виборчих комісій, що стосуються виборів, а також зобов'язав виборчі комісії всіх рівнів не тільки інформувати громадян про свій склад, місце розташування та режим роботи, про утворення територіальних виборчих округів і дільниць, сповіщати населення про підсумки голосування і результати виборів Президента України, але і забезпечувати можливість для ознайомлення їх із списками виборців, з біографічними даними кандидатів, їхніми передвиборними програмами, з формою та порядком заповнення підписних листів та виборчих бюлетенів, надавати іншу інформацію у випадках, передбачених цим Законом (ч. 3 ст. 7).

Крім того, виборчі комісії, органи державної влади, органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати представникам засобів масової інформації інформацію щодо підготовки та проведення виборів (ч. 4 ст. 7).

Поглиблюючи інформаційні функції виборчих комісій, Закон України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" серед повноважень дільничної виборчої комісії передбачає, зокрема, завчасне сповіщення населення та вручення або надсилання виборцям запрошень із зазначенням дати проведення виборів, адреси приміщення для голосування, часу початку і закінчення голосування; створення умов для ознайомлення виборців із списками кандидатів, зареєстрованих по одномандатних та багатомандатних виборчих округах, з їхніми передвиборними програмами, а також з біографічними даними (ч. 3, 4 ст. 20).

Окрему групу складають норми, що визначають порядок складання, уточнення, оприлюднення особливого роду інформації — списків виборців. Цими нормами врегульовані певні інформаційні відносини, пов'язані з висуванням і реєстрацією кандидатів у депутати, кандидатів у Президенти України, зокрема порядок формування та висування списків кандидатів у депутати від політичної партії, виборчого блоку партій (ст. 21 Закону України "Про вибори народних депутатів України"), порядок збирання підписів виборців та ін.

Вагоме місце в виборчому законодавстві посідають норми щодо врегулювання відносин, пов'язаних з проведенням передвиборної агітації.

Згідно з чинним законодавством передвиборна агітація може здійснюватися у будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції та законам України. За ст. 32 Закону "Про вибори народних депутатів України" громадяни України, об'єднання громадян, трудові колективи підприємств, установ, організацій, довірені особи кандидатів мають право вільно та всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів у депутати, їхні політичні, ділові та особисті якості, а також платформи тих партій і виборчих блоків, які висунули кандидатів у депутати, вести агітацію за або проти кандидата в депутати на зборах, мітингах, в бесідах, у пресі, на радіо та телебаченні. Аналогічна норма (ч. 2 ст. 31) міститься і в Законі України "Про вибори Президента України". Право на передвиборну агітацію є складовою виборчого права громадян України. Виборцям, які висунули кандидатів у народні депутати чи кандидата на посаду Президента України, право безперешкодної агітації за своїх кандидатів надається з часу їх реєстрації відповідними виборчими комісіями. Крім того, принцип свободи агітації є одним з демократичних принципів виборів і референдумів.

Як окрема самостійна стадія виборчого процесу, передвиборна агітація відіграє значну роль в інформаційному забезпеченні означених процесів, оскільки саме в цей період виборці одержують інформацію,

яка може вплинути на їхній свідомий вибір під час голосування. Можна сказати, що будь-яка інформація про учасників виборчих перегонів, яка поширюється через, зокрема, засоби масової інформації під час виборчих кампаній, потенційно є агітаційною.

Регулюється також застосування форм і засобів передвиборної агітації, серед яких основними є проведення так званих масових агітаційних заходів (мітингів, зборів, зустрічей з виборцями), порядок використання поліграфічних агітаційних матеріалів (плакатів, листівок, буклетів та ін.), засобів масової інформації, умови ведення передвиборної агітації; встановлюються обмеження у її проведенні, пов'язані, зокрема, із забороною поширення агітаційних матеріалів із закликами до насильницького повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності держави, до національної, мовної, расової, релігійної нетерпимості; анонімних агітаційних матеріалів або агітаційних матеріалів під псевдонімом; забороною оголошень в засобах масової інформації результатів соціологічних досліджувань та опитувань громадської думки про рейтинг політичних партій, виборчих блоків партій, окремих кандидатів у депутати, кандидатів у Президенти України та інших прогнозів за 15 днів до голосування та ін. (V р. Закону України "Про вибори народних депутатів України", гл. 5 Закону України "Про вибори Президента України").

Позитивно, що Закон України "Про вибори Президента України", прийнятий у 1999 р., на відміну від інших законодавчих актів про вибори, чітко визначає саме момент початку передвиборної агітації (після реєстрації претендента кандидатом у Президенти України Центральною виборчою комісією) і день її закінчення (за один день до дня виборів).

Інформаційне забезпечення як виборів, так і референдумів неможливе без застосування засобів масової інформації — преси (газет, журналів, бюлетенів, інших друкованих видань) та аудіовізуальних засобів (радіомовлення, телебачення, кіно, відео- та звукозапис) — у відповідних процесах, представникам яких чинним законодавством гарантується безперешкодний доступ на всі збори та засідання, інші заходи, одержання необхідної інформації. При цьому на засоби масової інформації покладається обов'язок об'єктивно висвітлювати зазначені заходів.

Оскільки в передвиборній агітації ЗМІ відіграють вирішальну роль, виборче законодавство детально регламентує правила їхнього застосування. Зокрема, ст. 34 Закону України "Про вибори народних депутатів України" визначає порядок користування ЗМІ з державною участю, з участю органів місцевого самоврядування, тобто тих, засновниками або одним із засновників якихє органи державної влади, державні ор-

ганізації та установи, органи місцевого самоврядування, відокремлюючи їх від недержавних. Першими з наведених кандидати в депутати користуються безплатно за рахунок коштів, які виділяються з Державного бюджету України на проведення виборчої компанії.

Передбачено, що перелік загальнодержавних засобів масової інформації з державною участю публікується Центральною виборчою комісією, а місцевих, регіональних засобів масової інформації з державною участю, з участю органів місцевого самоврядування — окружними виборчими комісіями не пізніше закінчення строку реєстрації списків кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій та кандидатів у депутати по одномандатних виборчих округах.

Регламентований також порядок надання ефірного часу для передвиборної агітації, розміщення передвиборної програми кандидатів в друкованих засобах масової інформації та ін.

Подібні положення регулює й Закон "Про вибори Президента України". Зокрема, встановлюючи обмеження у передвиборній агітації, Закон забороняє державним телерадіокомпаніям, друкованим засобам масової інформації з державною участю, участю органів місцевого самоврядування в період виборчої кампанії у своїх повідомленнях, матеріалах і передачах підтримувати або віддавати перевагу в будь-якій формі тому чи іншому кандидатові в Президенти України, їхнім передвиборним програмам; вносити до інформаційних телепрограм агітаційні матеріали кандидатів або політичну рекламу, а також переривати передвиборну агітаційну програму кандидатів рекламою товарів, робіт і послуг та іншими повідомленнями. Закон передбачає, що в разі оприлюднення в засобах масової інформації недостовірних, на думку кандидата у Президенти України, матеріалів про нього, ці засоби інформації протягом семи днів, але не пізніш як за два дні до дня виборів надають кандидатові, щодо якого поширені недостовірні матеріали, такий самий час на радіо або телебаченні чи таку саму друковану газетну площу для спростування недостовірних матеріалів (статті 32, 33).

Слід підкреслити, що на реалізацію положень названого Закону Центральна виборча комісія розробила та прийняла Положення про порядок використання засобів масової інформації для проведення передвиборної агітації під час виборів Президента України у 1999 р. (затвер. пост. № 96 від 18.06.1999 р. із змінами, затвер. пост. ЦВК № 153 від 5.08.1999 р.) [2]. Зазначений документ регламентує загальні умови використання ЗМІ, правила використання друкованих та аудіовізуальних (електронних) ЗМІ, умови надання безплатного (за рахунок коштів дер-

жавного бюджету) та платного ефірного часу, заходи, пов'язані з обмеженнями проведення передвиборної агітації з використанням ЗМІ, організацією контролю за додержанням встановлених чинним законодавством і даним Положенням правил проведення передвиборної агітації; визначає порядок розгляду скарг, заяв, звернень учасників виборчого процесу щодо порушення виборчого законодавства, випадків припинення виборчими комісіями протиправної діяльності ЗМІ та інші питання.

Як, зокрема, засвідчила практика проведення президентських виборів 1999 р., державні телебачення та радіомовлення (як центральне, так і обласне, регіональне), обласні видання повною мірою реалізували норми Закону щодо надання всім кандидатам у Президенти України безплатно конкретного обсягу ефірного часу та друкованих площ і тим самим створили умови для проведення передвиборної агітації на рівних засадах. Правом оприлюднити свої передвиборні програми у газетах "Голос України" та "Урядовий кур'єр" та оголосити їх на загальнонаціональних каналах радіо й телебачення за рахунок коштів державного бюджету скористалися всі кандидати в Президенти України. Виступи кандидатів відбувалися відповідно до результатів жеребкування, проведених Центральною виборчою комісією. Позитивним є й той факт, що до Центральної виборчої комісії не надійшло жодної скарги щодо порушення Закону стосовно порядку використання ЗМІ за державний кошт [3].

Гласність та відкритість таких стадій виборчого процесу, як підрахунок голосів виборців та оприлюднення результатів виборів, забезпечують положення чинного законодавства щодо, зокрема, негайного (після складання) вивішування у приміщенні окружної виборчої комісії для загального ознайомлення примірника протоколу цієї комісії щодо визначення результатів виборів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі (ч. 2 ст. 42 Закону "Про вибори народних депутатів України"), права довірених осіб кандидатів у Президенти України та офіційних спостерігачів брати участь у засіданнях виборчих комісій під час підрахунку голосів на виборчій дільниці, визначення результатів голосування по округу і підбиття загальних підсумків виборів (ст. 39 Закону "Про вибори Президента України"); повідомлення про результати виборів в газетах "Голос України", "Урядовий кур'єр", по телебаченню й радіо та інші відомості.

Зауважимо, що розширений аналіз у роботі одержали правові засади інформаційного забезпечення підготовки та проведення виборів в Україні, оскільки чинне законодавство про референдуми недостатньо

регулює подібні питання. На сьогодні Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3.07.1991 р. закріплює відкритість і гласність в діяльності державних і громадських органів, які беруть участь в підготовці та проведенні референдуму; містить положення, згідно з яким всі рішення, що стосуються референдуму, а також проекти законів, інших рішень, які виносяться на референдум, підлягають опублікуванню засобами масової інформації; зобов'язує ЗМІ висвітлювати хід підготовки та проведення референдуму, гарантує безперешкодний доступ на всі збори та засідання, пов'язані з референдумом (ст. 8).

Ряд положень Закону стосується поінформованості громадян з питань, що виносяться на референдум, а саме повноважень дільничної комісії з референдуму, яка має вивішувати в приміщенні дільниці текст проекту Закону, рішення, що виноситься на референдум; проводити ознайомлення громадян із списком; сповіщати громадян про день проведення референдуму та місце голосування (ст. 30). Ст. 34 регулює порядок ознайомлення із списками громадян і здійснення права на оскарження неправильностей в них. Публікуються також у пресі відомості щодо реєстрації ініціативних груп всеукраїнського референдуму (ст. 17).

Норми Закону закріплюють принцип гласності при визначенні результатів референдумів, умови його здійснення; передбачають публікацію повідомлення про результати референдуму; визначають порядок опублікування і введення в дію законів, рішень, прийнятих референдумом.

Вичерпний перелік положень свідчить, що на основі чинного законодавства ефективне інформаційне забезпечення підготовки і проведення референдумів є проблематичним.

В умовах підготовки та проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою 16 квітня 2000 р. прогалини законодавства про референдуми "виправлялися" нормотворенням Центральної виборчої комісії, тобто на рівні підзаконних актів.

Результативне інформаційне забезпечення підготовки та проведення виборів і референдумів пов'язане з реалізацією конституційного права на інформацію, одного, за міжнародно-правовими стандартами, з фундаментальних прав людини. Закріплення Конституцією України (ст. 34) цього права зумовлює розширення інформаційних можливостей особи, є важливим кроком у напрямку вдосконалення існуючих інформаційних відносин між людиною і державою, становлення інформаційного суспільства. Йдеться про створення ефективного організаційно-правового механізму забезпечення вільного доступу до

інформації кожному відповідно до особистих прав, свобод, законних інтересів, функцій і повноважень.

Право на одержання інформації, пов'язаної з підготовкою, проведенням виборів і референдумів, є однією з найвагоміших гарантій активної та свідомої участі громадян у зазначених процесах, основою здійснення громадського контролю за діяльністю виборчих комісій та комісій з референдумів, посадових осіб, запорукою високого рівня організації виборів і референдумів тощо.

Інформація як предмет інформаційного забезпечення виборчих та референдних процесів має певні особливості. Насамперед, вони полягають в тому, що незалежно від змісту інформація завжди має соціальну значимість. Вона необхідна для того, щоб громадяни України реалізували своє конституційне право на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади й органів місцевого самоврядування. З огляду на галузь застосування досліджувана інформація є політичною.

Якщо виходити з положень законодавства (ст. 1 Закону "Про інформацію") стосовно того, що під інформацією розуміються документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі, інформація в досліджуваній галузі є документованою інформацією. Як така вона представлена, зокрема, списками виборців (списками громадян, які мають право брати участь у референдумі), списками обраних депутатів, підписними листами, рішеннями виборчих комісій та комісій з референдумів, протоколами виборчих комісій та комісій з референдумів, агітаційними матеріалами та ін.

За режимом доступу відомості щодо виборів і референдумів є інформацією відкритою. Презумпція відкритого, доступного характеру інформації зумовлена, насамперед, демократичними принципами відкритості та гласності виборчих і референдних процесів.

Як виняток, доступ може обмежуватися до конфіденційної інформації. З метою захисту конституційних прав людини, належного використання та зберігання відомостей конфіденційного характеру Центральна виборча комісія України постановою від 21.05.1999 р. № 45, затвердила Перелік відомостей, що містять конфіденційну інформацію, поширення яких забороняється у випадках, не передбачених законом [4]. Це інформація, що стосується особистого життя громадян, у тому числі членів Центральної виборчої комісії та працівників її Секретаріату (особові справи, заяви, скарги тощо), а саме: 1) адреса (місце проживання особи);

2) паспортні дані особи (номер та серія паспорта); 3) дата та місце народження; 4) національність; 5) релігійність; 6) стан здоров'я; 7) освіта; 8) сімейний стан, а також: декларація про доходи, майновий стан, зобов'язання фінансового характеру особи, форми яких затверджені Міністерством фінансів України; номери домашніх телефонів; інформація щодо наявності судимості та інша інформація конфіденційного характеру, оприлюднення якої не передбачено законодавством.

Відомості, передбачені цим Переліком, не наводяться в матеріалах і документах Центральної виборчої комісії, призначених для використання на відкритих нарадах, їх не можна передавати засобам масової інформації, а також будь-яким особам, крім випадків, передбачених Законом.

Обов'язок засобів масової інформації — висвітлювати хід підготовки, проведення, підсумки виборів і референдумів. Встановлення чинним законодавством переліку відомостей, котрі мають бути опубліковані, дають підстави визначити інформацію у відповідних процесах як друковану та аудіовізуальну. Крім того, нагальна потреба проводити вибори та референдуми на рівні світових стандартів оперативності, швидкості вводу інформації, її передавання, обробки даних, їх збереження тощо зумовлює впровадження до виборчих та референдних процесів найсучасніших програмних, обчислювальних електронних засобів.

Виходячи з означених потреб та з метою забезпечення оперативності та достовірності збору, високої надійності обробки та забезпечення інформацією всіх стадій підготовки й проведення виборів і референдумів, використання в цих процесах новітніх комп'ютерних технологій, Центральна виборча комісія України прийняла рішення про створення Єдиної інформаційної аналітичної системи "Вибори" (далі — ЄІАС "Вибори"). Правовими підставами її запровадження є ст. 33 Закону України "Про Центральну виборчу комісію", яка передбачає використання Комісією автоматизованої інформаційної системи.

Інформацію, що циркулює в автоматизованих системах (правовий статус її визначений Законом України від 5.07.1994 р. "Про захист інформації в автоматизованих системах"), відомості, зафіксовані у вигляді бази даних, називають електронною інформацією.

Серед відомостей, які складають інформацію щодо виборів та референдумів, є такі, що на підставі переліку основних видів інформації (ст. 18 Закону "Про інформацію") визначаються як інформація про особу, тобто персональні дані (ст. 23).

Зокрема, до таких відомостей слід віднести дані списків виборців (списків громадян, які мають право брати участь у референдумі), до яких вносяться прізвище, ім'я, по батькові, дата народження, місце про-

живання виборця (ч. 3 ст. 18 Закону України "Про вибори народних депутатів України", ч. 5 ст. 20 Закону "Про вибори Президента України").

Слід нагадати, що конституційним є право громадян знайомитися в органах державної влади, місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею. Кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням й пошуком подібної інформації (ст. 32 Конституції України). З огляду на викладене вагомими є положення чинного законодавства стосовно забезпечення громадянам можливості ознайомитися зі списками виборців (списками громадян, які мають право брати участь у референдумі), перевірити правильність відомостей. Крім того, передбачено, що кожний громадянин України має право оскаржувати рішення дільничних виборчих комісій та комісій з референдуму щодо неправильності в списках, в тому числі щодо невключення, неправильного включення до них або виключення його зі списку виборців (учасників референдуму), а також щодо допущених інших помилок (ч. II ст. 18 Закону "Про вибори народних депутатів України", ч. 11 ст. 20 Закону "Про вибори Президента України", ст. 34 Закону "Про всеукраїнський і місцевий референдуми").

Характер персональних даних мають, зокрема:

1) відомості підписних листів на підтримку політичної партії виборчого блоку партій, особи, яка подала заяву про намір балотуватися кандидатом у депутати, претендента на кандидата в Президенти України. Що стосується останнього, то цей документ згідно зі ст. 26 Закону "Про вибори Президента України" повинен містити відомості про претендента: прізвище, ім'я, по батькові, рік народження, громадянство, партійність, освіта, професія, місце роботи та проживання, ким висунутий; мати графи, в яких зазначаються порядковий номер і дата підпису виборця, прізвище, ім'я, по батькові виборця, число, місяць та рік його народження, домашня адреса, номер і серія паспорта або іншого документа, що посвідчує особу, особистий підпис виборця. Підписний лист також повинен містити дані про особу, яка збирає підписи (прізвище, ім'я, по батькові, домашня адреса, за наявності — номер телефону);

2) відомості списку обраних народних депутатів, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів (зазначаються, зокрема, прізвище, ім'я, по батькові, рік народження, професія, посада (заняття), місце роботи та проживання, партійність і виборчий округ, від якого обрано депутата, голову (ч. 4 ст. 44 Закону "Про вибори народних депу-

татів України", ч. 2 ст. 48 Закону "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів");

3) біографічні відомості кандидатів у депутати, анкети претендента на кандидата у Президенти України (як одна з умов їхньої реєстрації як таких);

4) дані списку уповноважених осіб політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі (ч. 2 ст. 28 Закону "Про вибори народних депутатів України"), заяви кандидата у Президенти України щодо реєстрації довірених осіб Центральною виборчою комісією (ч. 2 ст. 37 Закону "Про Президента України").

Інформація щодо виборів і референдумів за ознаками окремих її видів, встановлених інформаційним законодавством, може бути статистичною. Зокрема, статистичний характер носять дані, на підставі яких визначаються результати виборів, наприклад, в багатомандатному загальнодержавному і одномандатних виборчих округах, а саме:

1) загальна кількість виборців у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі;

2) кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені;

3) кількість виборців, які взяли участь у голосування;

4) кількість виборчих бюлетенів, визнаних недійсними;

5) кількість голосів, поданих за списки кандидатів у депутати від кожної політичної партії, виборчого блоку партій, а також відсоток голосів, поданих за ці списки, по відношенню до кількості виборців, які взяли участь у голосуванні (дані, які встановлюються ЦВК у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі). В одномандатних виборчих округах окружна виборча комісія для встановлення результатів виборів народних депутатів визначає також, окрім останніх даних, кількість голосів, поданих за кожного кандидата у депутати; особу кандидата, який набрав найбільшу кількість голосів.

Відповідний перелік даних з визначення результатів виборів Президента України закріплений у Законі "Про вибори Президента України" (ч. 1 ст. 45).

У повідомленні про результати референдуму, яке має бути опубліковане не пізніш як на десятий день після референдуму, повинні зазначатися такі статистичні дані: загальна кількість громадян, які мають право брати участь у референдумі; кількість громадян, які взяли участь у голосуванні; кількість громадян, які голосували за схвалення винесеного на референдум проекту закону, рішення, і кількість громадян, які голосували проти його схвалення; кількість недійсних бюлетенів (ст. 41 Закону "Про всеукраїнський і місцевий референдуми").

Правове регулювання одержала також і фінансова інформація, пов'язана з підготовкою та проведенням виборів і референдумів. До такої слід віднести відомості щодо розмірів та джерел пожертвувань, що надійшли на рахунок особистого виборчого фонду кандидата у Президенти України, які надаються установою банку, де спеціально відкритий рахунок на його ім'я, за зверненням кандидата; дані щодо розмірів та джерел надходжень до фонду, фінансові звіти про використання цих коштів, які публікуються Центральною виборчою комісією не пізніш як на сьомий день після для виборів; відомості декларації про доходи за попередній рік кандидата у Президенти України та ін.

Оприлюднюється також у пресі інформація про відкриті рахунки виборчих фондів по виборах народних депутатів, відомості щодо дохідної частини цих фондів, декларація про доходи кожного кандидата у депутати за попередній рік.

Отже, інформація як предмет інформаційного забезпечення виборчих та референдних процесів є багатоманітною як за засобами поширення, формою закріплення (вираження), так і за відомостями, що складають її зміст.

## 7.2. Основні напрями вдосконалення інформаційного забезпечення виборчих і референдних процесів

Ефективність інформаційного забезпечення, безумовно, є складовою багатьох чинників. Один з таких стосується функціонування відомостей щодо виборів і референдумів, які мають всі ознаки, як вже зазначалося, характерні для поняття інформації взагалі, за умови їхньої відповідності певним вимогам, визначеним в теорії інформації як інформаційні принципи.

Основними принципами інформаційних відносин в суспільстві, державі чинне законодавство (ст. 5 Закону "Про інформацію") закріплює гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації та свободу її обміну; об'єктивність, вірогідність інформації, повноту її і точність; законність одержання, використання, пошуку та зберігання інформації.

Отже, виборчі та референдні процеси потребують насамперед достовірної, за законодавством, об'єктивної, вірогідної, повної інформації. Можна сказати, що дотримання достовірності та інших вимог щодо якісної інформації, вироблених інформаційною теорією та практикою (повнота, доступність, своєчасність, регулярність, комплексність та ін.), забезпечують право на інформацію, сприяють

раціоналізації, ефективності інформаційних процесів в усіх сферах суспільного та державного життя і, звичайно, в досліджуваній галузі.

Виборче законодавство України передбачає юридичну відповідальність за недостовірність, неповноту списків виборців, несвоєчасну їх передачу дільничним виборчим комісіям, посадовим особам, які підписали списки (ч. 6 ст. 20 Закону "Про вибори Президента України", ч. 6 ст. 18 Закону "Про вибори народних депутатів України", ч. 6 ст. 25 Закону "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів").

Передбачена персональна відповідальність за недостовірність даних, внесених до підписного листа на претендента на кандидата у Президенти України (ч. 6 ст. 27 Закону "Про вибори Президента України"). Певно, аналогічну норму доцільно ввести також у законодавство про вибори народних депутатів.

Закріплений, наприклад, принцип достовірності, щодо відомостей, поданих у декларації про майно та доходи за попередній рік кандидата у Президенти України, що складається претендентом особисто. За достовірність відомостей, яка перевіряється Державною податковою адміністрацією за дорученням Центральної виборчої комісії, претендент несе персональну відповідальність. Виявлення в декларації завідомо неправдивих відомостей тягне за собою відмову в реєстрації претендента як кандидата в Президенти України (ст. 29 Закону "Про вибори Президента України").

Недостовірність інформації є підставою для застосування до винних осіб визначеної законодавством відповідальності. Серед правопорушень — підлог виборчих документів, завідомо неправильний підрахунок голосів виборців.

Передбачено, що до відповідальності притягаються особи, які опублікували чи поширили в інший спосіб завідомо неправдиві відомості щодо кандидата (ч. 2 ст. 52 Закону "Про вибори народних депутатів України", ч. 2 ст. 50 Закону "Про вибори Президента України").

Зокрема, законодавством України передбачені цивільно- та кримінально-правові засоби захисту честі, гідності, ділової репутації, забезпечується можливість доведення неправдивості, невірогідності чи власного тлумачення поширених відомостей. Відповідно до ст. 7 Цивільного кодексу України громадянин (або організація) вправі вимагати по суду спростувати відомості, що не відповідають дійсності чи викладені неправдиво або завдають шкоди його інтересам, якщо той, хто поширив таку інформацію, не доведе, що вона відповідає дійсності. Порядок спростування встановлюється судом. У разі поширення дифа-

мації через засоби масової інформації, вона має бути спростована в тому самому друкованому виданні, аналогічній радіо- чи телепередачі або іншим адекватним способом в порядку, визначеному законодавством (ст. 37 Закону "Про друковані засоби масової інформації", ст. 43 Закону "Про телебачення і радіомовлення"). Крім того, громадянин (або організація), стосовно яких поширено відомості, що не відповідають дійсності та завдають шкоди інтересам або діловій репутації, вправі вимагати не тільки спростування, а й відшкодування моральної і майнової шкоди, завданої їх поширенням.

Закон України "Про вибори народних депутатів України" передбачив спеціальну норму (ч. 13 ст. 34), згідно з якою в разі оприлюднення в засобах масової інформації недостовірних матеріалів про політичну партію, виборчий блок партій або окремих кандидатів у депутати відповідні засоби масової інформації протягом семи днів, але не пізніше ніж за два дні до дня виборів зобов'язані надати представникам політичної партії, виборчого блоку партій або окремим кандидатам у депутати, щодо яких поширені недостовірні матеріали, такий самий час на радіо, телебаченні чи таку саму друковану газетну площу не менш як на 2000 знаків для спростування недостовірних матеріалів. Проте Закон не дає відповіді, хто має оцінювати ступінь достовірності або недостовірності оприлюднених матеріалів. Чи достатньо однієї думки кандидата, про якого поширені відомості? На практиці мали місце випадки, коли засоби масової інформації з певних причин відмовляли у задоволенні звернення щодо спростування подібної інформації, виникав конфлікт, шляхи врегулювання якого не передбачені Законом. У більшості випадків зацікавлені особи зверталися до суду, що вимагало додаткового часу на їхній розгляд, терміни якого законом теж не передбачені, що, зрозуміло, порушувало строки, встановлені в ст. 34 Закону [5].

З вимогами достовірності інформації, що циркулює в процесах підготовки та проведення виборів і референдумів, органічно пов'язана така її властивість, як повнота. Звичайно, тільки повна інформація зумовлює активний і свідомий вибір під час виборчої кампанії і референдуму, кваліфіковане їх проведення, створення іміджу кандидата або політичного об'єднання тощо.

З метою забезпечення згаданого принципу законодавством, наприклад, передбачено, що не повинні враховуватися підписи виборців, які підтримали претендента на кандидата в Президенти України, щодо яких у підписному листі відсутні усі або окремі відомості, передбачені підписним листом. Неповна інформація, а саме відсутність даних про особу,

яка збирала підписи, є підставою для їх неврахування Центральною виборчою комісією (ч. 9 ст. 27 Закону "Про вибори Президента України").

Слід зазначити, що законодавство, яке регулює вибори до парламенту України, аналогічних застережень не передбачає. Водночас як позитивний приклад можна навести норму, яка закріплює ще один визначений інформаційним законодавством принцип інформаційних відносин, а саме — законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації. Так, Закон "Про вибори народних депутатів України", закріплюючи право виборчих комісій перевіряти достовірність підписів виборців, до недійсних відносить підроблені, а також насильно зібрані підписи, якщо про це у письмовій формі заявить виборець, якого примусили підписатися або за якого зробили підпис (ч. 4 ст. 23).

Безперечно, достовірна та повна інформація не може набути практичної ваги, якщо вона несвоєчасно надходить до користувачів — виборців, учасників референдумів, організаторів виборів і референдумів, кандидатів, довірених осіб та інших осіб, що беруть участь у зазначених процесах, якщо, як вже раніше зазначалося, не визначені строки завчасного сповіщення про дату виборів, референдумів, адреса приміщення для голосування, час його початку та закінчення; порядок друкування матеріалів передвиборної агітації, не подана інша, встановлена законом інформація.

Отже, ці та інші вимоги, що висуваються до електоральної інформації, складають той комплексний організм, який лежить в основі будь-якої діяльності, процесу.

Важливу роль об'єктивна, достовірна, повна, оперативна інформація відіграє на стадії передвиборної агітації, агітації на референдумі.

Слід підкреслити, що чинне виборче законодавство не дає тлумачення названих понять, а лише обмежується регулюванням передвиборної агітації як окремої стадії виборчого процесу.

Законодавство України про референдуми взагалі не виділяє агітацію як окремий етап підготовчої стадії референдумів — право на її проведення передбачено разом з іншими демократичними засадами підготовки та проведення референдумів (ст. 8 Закону України "Про всеукраїнський й місцевий референдуми").

Практика проведення виборчих кампаній і всеукраїнських референдумів засвідчила, що агітація відіграє важливу роль у цих процесах, а тому має стати предметом серйозних досліджень з метою розробки науково-практичних рекомендацій щодо пропагандистської тактики на виборах, референдумах з боку спеціалістів з проблем іміджології, психологів, політологів, правознавців.

Як приклад, на думку спеціалістів, на парламентських виборах в Україні, вперше проведених за змішаною виборчою системою, в умовах неусталених традицій політичного вибору, широкого розмаїття кандидатів, які постали перед виборцями в період передвиборної агітації, голосування мало відчутно ретроспективний характер: виборці, зіткнувшись з однаковими прийомами агітації всіх учасників виборчих змагань, обирали з-поміж своїх старих уявлень про ті чи інші політичні сили, тобто відштовхувалися від стереотипів масової свідомості [6]. Рекламні надзусилля не відіграли покладеної на них ролі.

Аналіз, наприклад, президентської кампанії 1999 р. продемонстрував, зокрема, неготовність засобів масових комунікацій надати всеохоплюючу інформацію про виборчу кампанію, яка проводиться. Так, засобами масової інформації дуже активно висвітлювалися основні положення програм кандидатів, їхні біографії, але практично нічого не повідомлялося про діяльність членів команд, їхні особистісні та професійні якості [7].

У спеціальній літературі передвиборну агітацію визначають в широкому та звуженому значеннях. Останнє пов'язане з трактуванням цього поняття як юридичної категорії. У звуженому значенні передвиборна агітація представляється одночасно як інститут виборчого права і як окрема стадія виборчого процесу. Як інститут — це є сукупність матеріальних і процесуальних норм виборчого права, які регулюють правовідносини, що виникають між суб'єктами виборчого процесу при здійсненні ними виборчих дій з метою спонукати виборців до участі у виборах, до голосування за тих чи інших кандидатів (списки кандидатів) або проти них.

Як стадію виборчого процесу передвиборну агітацію розглядають як визначений законом період виборчої кампанії, в межах якого зареєстровані кандидати, виборчі об'єднання, блоки здійснюють виборчі дії з метою спонукати виборців до участі у виборах, до голосування за тих чи інших кандидатів (списки кандидатів) або проти них [8].

Однак з позицій цілей і змісту передвиборної агітації вдалим можна назвати визначення її як комплексу заходів цілеспрямованого впливу з боку певного суб'єкта виборчого процесу на свідомість виборців (електорату) з метою спонукання їх до здійснення акту вибору на користь цього суб'єкта [9].

Не вдаючись до детального аналізу наведених трактувань, оскільки він не є метою представленого дослідження, підкреслимо, що основним змістом "виборчих дій" з боку певного суб'єкта виборчого процесу передвиборної агітації як стадії виборчого процесу є цілеспрямована діяльність по підготовці та поширенню відповідної інформації з метою спонукання виборців до здійснення позитивного вибору.

За згаданими вище ознаками на стадії передвиборної агітації виокремлюється особливий вид інформації — політична реклама. Це є інформація про політичні партії, їхні виборчі блоки, лідерів, політичні програми, кандидатів на виборні посади, про їхню політичну діяльність тощо з метою формування свідомої громадської думки стосовно певних суб'єктів політичних процесів.

Якщо знову звернутися до практики проведення парламентських виборів, то оприлюднення через політичну рекламу передвиборних платформ партій і блоків, кандидатів у народні депутати, зокрема, на каналах електронних ЗМІ велося по кількох напрямах. Відповідно до Закону України "Про вибори народних депутатів України" перед державним телебаченням і радіомовленням було поставлене завдання: за рахунок коштів, які виділяються з Державного бюджету України на проведення виборчої кампанії, надати всім політичним партіям, виборчим блокам партій, а також окремим кандидатам у депутати рівне право користуватися ефіром. Держтелерадіо України (через Мінінформ) спільно з Центральною виборчою комісією досягли згоди, що на оприлюднення передвиборних платформ партій (блоків партій) кожній з них буде надано по 20 хвилин ефірного часу на першому каналі Українського телебачення та на першому каналі (і проводовій мережі) Українського радіо. Шляхом жеребкування, проведеного у ЦВК, для всіх партій (блоків) були визначені конкретні дати виходу в ефір по УТ-1 і УР-1. Загалом 30 партіям (блокам), які брали участь у виборчій кампанії, було надано по 10 годин ефірного часу по національних каналах телебачення та радіо [10].

Слід зазначити, що, за даними ЦВК, нарікань з боку політичних партій, виборчих блоків партій не надійшло, а це свідчить про те, що жодному з суб'єктів політичного виборчого процесу не було створено перешкод з боку Національної телекомпанії України (НТКУ) та Національної радіокомпанії України (НРКУ) при використанні визначеного ефірного часу для ведення передвиборної агітації за рахунок коштів, які виділяються з Державного бюджету України на проведення виборчої кампанії.

Деяка неоднорідність спостерігалась при поширенні політичної реклами тієї чи іншої партії, блоку партій, окремих кандидатів через додатковий ефірний час, придбаний за рахунок власних виборчих фондів.

Як свідчать дані багатьох моніторингів, найчастіше в ефірі звучала реклама Партії зелених України, Народно-демократичної партії, Соціал-демократичної партії (об'єднаної), виборчих блоків "СЛОн", "НЕП", "Партія праці та Ліберальна партія — разом!". Моніторинг політичної реклами на загальнонаціональних каналах телебачення, здійснений експертами Українського центру економічних і політичних

досліджень, засвідчив, що рекламна активність партій протягом 15—28 березня 1998 р. мала такий вигляд (за нисхідною): реклама СДПУ(о) з'являлася на екрані в середньому 36 разів протягом доби, НРУ — 32, ПЗУ та НДП — до 24, ДПУ — 21, ХДПУ — 18 разів [11].

Обсяг, форми подібної інформації визначалися самими партіями та блоками, виходячи з розмірів їхніх власних виборчих фондів.

Вдало організованій політичній рекламній кампанії завдячують, зокрема, своїм проходженням у парламент "зелені", СДПУ(о). До найбільш невдалої спеціалісти відносять, наприклад, рекламну діяльність "Блоку Демократичних партій — НЕП (народовладдя, економіка, порядок)".

Тобто, форми та методи політичної реклами, як і тактика й стратегія передвиборчих кампаній взагалі, потребують спеціального дослідження, науково-методичного забезпечення.

Політична реклама потребує, насамперед, правового регулювання. На цьому неодноразово наголошували науковці-практики. Така доцільність зумовлена, зокрема, законодавчим принципом забезпечення рівних умов і можливостей для всіх політичних партій, окремих кандидатів на виборні посади, наявними випадками поширення "прихованої" політичної реклами під час передвиборної агітації, що порушує рівність учасників виборчого процесу.

На сьогодні поняття політичної реклами визначається вже згаданим Положенням про порядок використання засобів масової інформації для проведення передвиборної агітації під час виборів Президента України у 1999 р., затвердженим Постановою ЦВК України від 18 червня 1999 р. Згідно з положенням такою є розповсюдження суб'єктами передвиборної агітації інформації про кандидатів у Президенти України, сплаченої за рахунок його особистого виборчого фонду, специфікою якої є емоційність, образність, виразність, а метою — пропаганда ідей, поглядів, програмних документів кандидата для формування його політичного іміджу, створення позитивної громадської думки про нього і бажаного впливу на подальшу поведінку учасників виборчого процесу тощо (п. 1).

Крім того, чинне законодавство (ч. 8 ст. 34 Закону "Про вибори народних депутатів України", ч. 6 ст. 33 Закону "Про вибори Президента України"), забороняючи внесення до інформаційних телерадіопрограм агітаційних матеріалів політичних партій, виборчих блоків партій, кандидатів у депутати, у Президенти України або політичної реклами, не дає тлумачення цих понять. До переліку слід додати "матеріали передвиборної агітації", до яких, за Законом "Про вибори народних депутатів України" (ст. 32, 33), опосередковано мож-

на віднести передвиборні плакати, листівки, буклети, інші агітаційні матеріали.

Як відомо, чинне законодавство взагалі трактує рекламу як спеціальну інформацію про осіб чи продукцію, що поширюється в будь-якій формі та в будь-який спосіб з метою прямого або опосередкованого одержання прибутку (ст. 1 Закону України "Про рекламу"). За аналогією, політичну рекламу прийнято визначати саме через інформацію як сукупність відомостей, а не через її поширення, розповсюдження, тобто через дію.

Безперечно, політична реклама має свої властивості, відмінні від ознак реклами, визначених законом. Насамперед її поширення не має на меті одержання прибутку: мета політичної реклами у виборчому процесі — спонукати виборця зробити при голосуванні вибір на користь того суб'єкта у виборчій кампанії, щодо якого розповсюджена відповідна інформація. Вона має поширюватися засобами масової інформації, іншими способами під відповідною рубрикою, позначкою.

Наведене підтверджує необхідність окремого правового регулювання політичної реклами. Можна запропонувати визначення політичної реклами як інформації про політичні партії, їхні виборчі блоки та лідерів, політичні програми кандидатів на виборні посади, яка поширюється засобами масової інформації або іншими законними способами з використанням методів, що відрізняють її від інших видів і жанрів інформації, з метою формування громадської думки про певних суб'єктів політичних, виборчих процесів.

Існує, крім того, потреба закріплення на законодавчому рівні обсягу ефірного часу (друкованої площі), відведеного для кожного з суб'єктів політичного процесу (зареєстрованих кандидатів на виборні посади, політичних партій, виборчих блоків) у передвиборній агітації. Необхідно визначити випадки обмеження політичної реклами, а саме: заборонити так звану, "приховану" політичну рекламу з використанням засобів підевідомого впливу на сприйняття споживачем; заборонити у передвиборчий період при рекламуванні назви суб'єктів політичного процесу, що виступають спонсорами створення теле-, радіопередач, організації театрально-концертних та інших масових заходів, заклики на підтримку їх на виборах, посилання на передвиборну програму цих суб'єктів тощо, заборонити політичну рекламу політичних партій, їх об'єднань, інших організацій, окремих осіб-суб'єктів політичного процесу, не зареєстрованих згідно з чинним законодавством, та ін.

Зазначені положення, напевно, можна унормувати шляхом внесен-

ня відповідних змін до виборчого законодавства, Закону України "Про рекламу".

Проблема регулювання політичної реклами, по суті, пов'язана з питанням ефективності застосування у передвиборній агітації засобів масової інформації, одне із завдань яких, окрім забезпечення гласності та відкритості виборчих компаній, є створення рівних умов (можливостей) кандидатам.

Слід наголосити, ЗМІ не є самостійним суб'єктом проведення передвиборної агітації — це тільки засіб реалізації відповідного права конкретними суб'єктами, визнаними законом.

Практика парламентських та президентських виборів засвідчила, що рівні умови для політичних партій, виборчих блоків партій, кандидатів на виборні посади в передвиборній агітації забезпечувалися лише державними телерадіоорганізаціями (загальнонаціональними, обласними, регіональними), про що вже йшлося вище. Можливо, подібне зумовлене також і достатнім рівнем нормативно-правового регулювання цих питань.

Як приклад. Під час виборчої кампанії виникли певні труднощі стосовно надання ефірного часу для ведення передвиборної агітації кандидатам у народні депутати по одномандатних виборчих округах, оскільки він надається телерадіокомпаніями у робочі дні між 19 та 23 годинами за київським часом (ч. 5 ст. 34 Закону "Про вибори народних депутатів України") при тому, що обласні державні телекомпанії, згідно з виданими їм Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення ліцензіями, ведуть передачі тільки до 18 год. 45 хв. на одному каналі з телекомпанією "Інтер".

З огляду на це Верховна Рада України за поданням Держтелерадіо терміново доповнила норму Закону новим положенням, згідно з яким "час мовлення (сітка мовлення) телерадіоорганізацій, які мають ліцензії Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення на право користування загальнонаціональними каналами мовлення, змінюється (без зміни обсягу мовлення) на період виборів з метою забезпечення обласним державним телерадіоорганізаціям можливостей максимального розповсюдження їх програм та передач на території відповідних виборчих округів".

Недостатню правову регламентацію в чинному законодавстві одержало використання аудіовізуальних (електронних), друкованих засобів масової інформації, інших агітаційних матеріалів, здійснюване за рахунок недержавних коштів. Особливо якщо говорити про забезпечення принципу рівних умов у виборчій кампанії. Визначено, що ведення передвиборної агітації за рахунок коштів особистого виборчого фонду у

державних, комунальних та недержавних ЗМІ обмежується лише його розмірами та здійснюється на умовах рівної оплати за одиницю ефірного часу чи друкованої площі для всіх кандидатів.

Не врегульовані, зокрема, питання, пов'язані із застосуванням у виборчій кампанії політичними партіями власних ЗМІ. Слушною є, зокрема, пропозиція щодо того, щоб зобов'язати суб'єктів виборчого процесу представляти Центральній виборчій комісії та окружним комісіям разом із зразками (або копіями) агітаційних матеріалів, розміщеними в ЗМІ, примірники друкованих видань політичних партій, видрукованих протягом термінів, відведених для агітаційної кампанії, а також встановити правило, згідно з яким випуск таких видань на час агітації здійснювався з виборчих партійних фондів [12].

Потребують правової конкретизації, уточнення норми, що регулюють проведення масових заходів передвиборної агітації — зборів, мітингів, бесід, зустрічей з виборцями. Законодавство, крім перерахованих, допускає "... іншу зручну для виборців форму" агітації без достатнього тлумачення, що під цим (формою) розуміється.

В Законі "Про вибори народних депутатів України" існують, зокрема, неузгодженості між нормами ст. 31 (ч. 2) та ст. 35 (ч. 7): перша покладає обов'язок на окружні виборчі комісії спільно з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян сприяти проведенню зустрічей з виборцями уповноважених осіб політичних партій, виборчих блоків партій, списки кандидатів від яких зареєстровані Центральною виборчою комісією; друга — не допускає участі у передвиборній агітації державних установ, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових і службових осіб, в тому числі голів, заступників голів, секретарів та членів виборчих комісій. Подібне спричинило до того, що окружні комісії, органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, щоб не допустити порушень законодавства, організовували зустрічі з виборцями так, що про час і місце відповідних заходів повідомляли і на ці заходи запрошували всіх уповноважених осіб політичних партій, виборчих блоків партій. Крім того, під час проведення безпосередньо не пов'язаних з виборами відкритих офіційних заходів, які організовувалися органами виконавчої влади та місцевого самоврядування і на яких були (як правило, з власної ініціативи) присутні уповноважені особи від політичних партій, виборчих блоків партій, на прохання останніх їм надавалася можливість виступити перед учасниками цих заходів за їхньою згодою [13].

Крім того, Центральна виборча комісія при розгляді заяв і скарг мала певні труднощі зі встановленням факту порушення чинного законо-

давства суб'єктами, визначеними в п. 13 ст. 35 Закону, а саме: кандидатами у депутати, які обіймають посади, у тому числі за сумісництвом, в органах державної влади, місцевого самоврядування, на державних підприємствах, у військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, — оскільки важко було визначити, чи кандидат, який обіймає певну посаду, виконує свої службові обов'язки чи веде передвиборну агітацію, коли бере участь у зібраннях, зустрічах, організованих не як передвиборні заходи, і особисто за себе під час цих заходів не агітує.

Закон "Про вибори Президента України" більш детально регламентує питання, пов'язані з проведенням масових заходів передвиборної агітації. Однак деякі положення потребують додаткового уточнення.

Наприклад, у ст. 31 Закону (ч. 4) передбачено, що місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації державної і комунальної форм власності, а також змішаної форми власності, де частка державної власності перевищує 25 відсотків, зобов'язані безкоштовно надавати придатні для проведення масових заходів передвиборної агітації приміщення у визначений виборчою комісією час, а територіальні виборчі комісії зобов'язані забезпечити рівні можливості для всіх кандидатів у Президенти України. Проте критерії визначення подібних приміщень законодавець не передбачає.

Множинність цілей, етапів проведення агітації в референдних процесах — агітація "за" ("проти") пропозицію щодо оголошення референдуму, "за" ("проти") прийняття рішення винесення на референдум відповідного питання; агітація "за" ("проти") прийняття закону чи іншого рішення, що є предметом референдуму — не сприяють визначенню її на рівні універсальної дефініції. Ми намагаємося сформулювати подібне визначення в контексті змісту названих дій. На цій підставі агітацію в референдумах можна трактувати як сукупність форм і засобів поширення інформації суб'єктами, наділеними правом безперешкодної агітації, з метою оголошення чи не оголошення референдуму з відповідного питання, формування свідомого вибору громадян в день голосування з питань, винесених на референдум.

Чинне законодавство детально не регламентує процедуру агітації у референдних процесах, що призводить до порушень визначених правил її проведення. З огляду на це слушною є думка про доцільність врегулювання форм здійснення агітації, обмеження агітаційної кампанії, правового статусу суб'єктів агітації, закріплення конституційно-правової відповідальності у формі визнання результатів голосування на всеукраїнському (від себе додамо — і місцевому) референдумі недійсними в разі суттєвих порушень визначених положень процедури агітації [14].

Право громадян України, політичних партій, інших об'єднань громадян, колективів підприємств, установ і організацій на передвиборну агітацію, агітацію в референдумах, як і інші встановлені законодавством права — вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів на виборні посади, їхні політичні, ділові та особисті якості, передвиборні програми політичних партій, виборчих блоків, право на інформацію про роботу виборчих, комісій з референдумів, включаючи визначення результатів голосування, результатів виборів, референдумів, є важливою гарантією реалізації конституційних прав громадян на участь у виборах і референдумах.

Водночас організаційно-правовий механізм здійснення багатьох з названих правоможливостей ще не досить досконалий.

Зокрема, що стосується поінформованості виборців про кандидата на виборні посади. Наприклад, законодавство зобов'язує дільничні комісії ознайомлювати виборців зі списками кандидатів, зареєстрованих в одномандатному виборчому окрузі, та їхніми передвиборними програмами (п. 4 ст. 13 Закону "Про вибори народних депутатів України"). Проте виборцеві, щоб здійснити закріплене законом право вільно обговорювати, зокрема, особисті якості кандидата, необхідна, певно, інформація про його доходи, доходи членів сім'ї, майно, наявність судимості, непогашеної і незнятої у встановленому законом порядку, тощо. Як правило, подібних відомостей передвиборні програми не містять.

За аналогією, потребує правового уточнення зміст даних про зареєстрованих кандидатів у Президенти України, порядок ознайомлення виборців з якими передбачений Законом "Про вибори Президента України" (п. 3 ч. 4 ст. 15).

Крім того, до ефективних форм одержання виборцями інформації про політичні партії, виборчі блоки, окремих депутатів на виборні посади належать збори, мітинги, зустрічі з виборцями тощо. Але оскільки організація таких масових заходів, за Законом, є одностороннім правом названих суб'єктів (ще обов'язком виборчих комісій), виникають певні протиріччя між відповідним правом самостійно визначати вид, форму передвиборної агітації і правом виборців на свідомий вибір серед багатьох претендентів.

В сучасних умовах підвищується роль інформаційних технологій у виборчому процесі, при проведенні референдумів. Для вдосконалення інформаційного забезпечення виборчих кампаній на основі сучасної комп'ютерної техніки, програмного забезпечення, телекомунікаційних засобів зв'язку, як вже зазначалося, Центральна виборча комісія України створила ЄІАС "Вибори", мета якої — забезпечення на рівні світових

вимог на всіх етапах виборчої кампанії оперативності та достовірності введення інформації, високої швидкості передачі та обробки отриманих даних, надійного збереження та видачі опрацьованої інформації користувачам тощо. Ця система розрахована на забезпечення інформаційної підтримки виборчих кампаній та референдумів, що відбуваються в державі (виборів Президента України; виборів народних депутатів України; всеукраїнських та місцевих референдумів; місцевих виборів).

Система "Вибори" має також забезпечити інформаційну підтримку виконання інших завдань, покладених на Центральну виборчу комісію, а також на органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в частині, що сприятиме підготовці та проведенню виборів і референдумів. Функціонально система "Вибори" складається з декількох програмно-технічних комплексів (ПТК), частина з яких входить до складу таких основних підсистем: обробки підписних листів; первинного введення, обробки та передачі інформації (телекомунікаційна); інформаційно-аналітичного супроводу виборчого процесу та поточної роботи Центральної виборчої комісії (інформаційно-аналітична); оприлюднення інформації про хід та результати виборчої кампанії; фінансово-облікової; технологічної підготовки виборів та ін.

Система має дворівневу ієрархічну архітектуру. Перший рівень — центр збору та обробки інформації в Центральній виборчій комісії (центральний вузол); другий рівень — регіональний центр збору та обробки інформації, яка надходить від окружних виборчих комісій (регіональний вузол) [15].

Наприклад, центральною ланкою інформаційно-аналітичної підсистеми (ІАП) "Вибори Президента України — 1999 р." було приймання та накопичення повідомлень про результати підрахунку голосів виборців у територіальних виборчих округах та виборчих дільницях при представництвах України за кордоном, підрахунок голосів виборців у єдиному загальнодержавному одномандатному окрузі, накопичення інформації в часі про результати голосування по територіальних виборчих округах у межах дільниць у центральному банку даних. Ці функції виконував функціональний комплекс задач "Приймання та оперативна обробка інформації", який забезпечив, зокрема, приймання оперативних повідомлень з територіальних виборчих округів, переданих до ЦВК підсистемою телекомунікацій; контроль оперативних повідомлень на наявність у них необхідних підписів і відсутність помилок та протиріч в інформації; формування повідомлення "зворотного зв'язку" для інформування територіальної виборчої комісії про прийняття або вибракування повідомлення; розміщення всіх повідомлень в базі оперативних повідо-

млень; інтерактивне введення повідомлень, отриманих з неелектронних джерел; перенесення даних з оперативної бази повідомлень до таблиць результатів голосування по дільницях та округах; оперативний підрахунок (накопичення) результатів голосування в цілому по Україні; ведення протоколу обробки повідомлень; оперативний аналіз надходження інформації з територіальних виборчих округів та виборчих дільниць; відображення інформації у вигляді графіків та звітів та ін.

Інформаційно-аналітична підсистема здійснює також накопичення та інформаційно-аналітичну обробку інформації в банку даних ЦВК, який містить поряд з оперативною інформацію про хід та результати голосування інформацію щодо суб'єктів та етапів виборчого процесу, а саме: облік територіальних виборчих округів та виборчих дільниць; територіальних, дільничних виборчих комісій; облік політичних партій та виборчих блоків партій — суб'єктів виборчого процесу; облік зборів виборців — суб'єктів висунення претендентів на кандидатів у Президенти України та їх рішень; облік претендентів на кандидатів у Президенти України; облік зведених відомостей про результати збору підписів виборців на підтримку претендентів на кандидатів у Президенти України та результатів їхньої перевірки; облік кандидатів у Президенти України; облік довірених осіб кандидатів у Президенти України; облік офіційних спостерігачів на виборах від суб'єктів виборчого процесу, іноземних держав і міжнародних організацій; облік скарг, заяв, звернень, що надійшли до ЦВК; облік рішень судів тощо. Результати інформаційно-аналітичної обробки відображаються у формі відеограм, відповідних звітів, аналітичних довідок, графічного відбиття інформації.

А на день виборів 31 жовтня 1999 р. в банку даних ЦВК було накопичено інформацію по 32 висуванцях у претенденти на кандидатів у Президенти України, по 19 претендентах, по 15 кандидатах, по 225 територіальних виборчих округах з урахуванням їхнього адміністративно-територіального поділу та кількості виборців у межах кожної з 32 922 виборчих дільниць, інформацію щодо кількості надрукованих виборчих бюлетенів для кожної дільниці, щодо кожного з 4950 членів територіальних виборчих комісій та аналітичну інформацію по 405 917 членах дільничних виборчих комісій з урахуванням суб'єктів подання їх кандидатур, інформацію щодо кожного з 2779 довірених осіб та 276 450 офіційних спостерігачів, зареєстрованих у територіальних виборчих округах, інформацію щодо 576 офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій тощо. Тільки п'ять таблиць бази даних чекали наповнення інформацією — таблиці приймання результатів голосування.

Згідно з регламентом перша інформація про хід голосування

31 жовтня з 225 територіальних виборчих комісій надійшла до 12 години, о цій же годині відбулася перша прес-конференція голови Комісії, котрий виступив з інформацією про хід голосування, аналізом активності виборців по територіальних виборчих округах, регіонах, державі в цілому порівняно з попередніми виборчими процесами в Україні [16].

Слід зазначити, що під час прес-конференцій вперше в Україні був застосований новий метод оприлюднення перебігу та результатів виборчого процесу з використанням мережі Інтернет.

Інформація з Інтернет-сайту стала основою для телевізійних та радіотрансляцій про хід відповідних процесів. Було також сформовано відеороліки для ЗМІ з анімацією, графіками, малюнками щодо інтерпретації результатів голосування, що дало змогу оперативно поширювати інформацію.

Переваги застосування такого методу висвітлення виборчої кампанії виявилися, зокрема, ще й в тому, що основні інформаційні ресурси банку даних ЦВК, які розподілені у часі та за джерелами надходження щодо перебігу та результатів голосування по виборчих дільницях, територіальних виборчих округах, адміністративно-територіальних одиницях до рівня сільських районів та міст обласного значення, було надано для широкого використання. Інформацією WEB-сторінки в Інтернеті скористалися більш ніж 4 тис. користувачів (вітчизняних і зарубіжних) з 21 тис. звернень [17].

Свою унікальність названі Єдина інформаційно-аналітична система та Інтернет-сайт підтвердили і під час всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р.

Практика парламентських і президентських виборів, всеукраїнського референдуму свідчить про значимість і перспективність інформаційних технологій електронних засобів інформації в цих процесах. Є підстави думати про перспективність застосування ЄІАС "Вибори", мережі Інтернету. В зв'язку з цим актуальною є проблема про встановлення правового статусу вказаної системи, її структурних підрозділів, правових засад застосування електронних засобів масової інформації.

На сьогодні, наприклад, мінімальною правовою основою використання ЄІАС "Вибори" в виборчих та референдних процесах є ст. 33 Закону України "Про Центральну виборчу комісію". Вона, зокрема, закріплює право членів Центральної виборчої комісії на будь-яку інформацію, що вводиться або виводиться з автоматизованої системи.

Встановлено також, що під час процедури голосування автоматизована інформаційна система використовується виключно для спостереження за ходом і результатами голосування. Тобто правовий режим за-

стосування автоматизованої системи встановлений в межах одержання даних про хід і результатів голосування, тоді, як відомо, технологічні функції ЄІАС "Вибори" набагато ширші.

Крім того, дані про результати голосування, отримані через автоматизовану систему, є попередньою інформацією, що не має юридичних наслідків. А це означає, що подібна інформація має тільки проміжний характер.

З огляду на те, що інформація, яка циркулює в системі ЄІАС "Вибори", є змістовною та функціональною, необхідно надати їй повноцінний юридичний статус.

Мабуть, доцільно також регламентувати порядок формування, зберігання та використання банку даних системи, визначити правила доступу до подібної інформації, що зберігається в банках даних інших "зовнішніх" користувачів (особливо до персональних даних), порядок захисту від несанкціонованого доступу та ін. На юридичному рівні необхідно, зокрема, врегулювати питання щодо порядку, форм громадського та державного контролю за функціонуванням названої системи, за достовірністю, об'єктивністю, повнотою відомостей, що оброблюються нею.

1. Див.: *Нагорная М.А.* Информационное обеспечение деятельности местных Советов народных депутатов (организационно-правовой аспект) / Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. — М., 1991; *Костецька Т.А.* Особливості інформаційного забезпечення у місцевому самоврядуванні // Державне управління: теорія і практика. — К., 1998. — С. 109—111; *Калюжний Р.А.* Інформаційне забезпечення державного управління (на прикладі системи органів внутрішніх справ) // Цит. праця. — С. 402 — 403 та ін.

2. Центральна виборча комісія України: Збірник нормативно-правових актів з питань організації та проведення виборів Президента України 31.10.1999 р. — К., 1999. — Вип. 2. — С. 40 — 49, 77.

3. Вибори Президента України 1999 р.: Інформ.-аналіт. вид. — К., 2000. — С. 241.

4. ЦВК України: Збірник нормативно-правових актів з питань організації та проведення всеукраїнського референдуму 16.04.2000 р. — К., 2000. — Вип. 1. — С. 95 — 96.

5. *Старовойтова Г.М.* Досвід застосування положень Закону України "Про вибори народних депутатів України" у виборчому процесі 1998 року // Україна. Вибори-98. Досвід. Проблеми. Перспективи: Зб. матер. міжн. наук.-практ. конф. — К., 1999. — С. 115.

6. *Бахтеєв Б.* Два феномена українських виборів // Рейтинг-аналіз. — 1998, травень. — Ч. 20 (129). — С. 7.

7. *Мельник М.І.* Соціологічний аналіз виборчої кампанії Президента Україна-99 // Вибори Президента України-99: проблеми теорії і практики: Тези доп. міжн. наук.-практ. конф. — К., 2000. — С. 76.

8. *Мостовщиков В.Д.* Предвыборная агитация: понятие и правовые признаки // Журнал российского права. — 1999. — № 5/6. — С. 23 — 24.

9. Поняття і основні форми ведення передвиборної агітації // Парламент України: вибори-98: Інформ.-аналіт. вид. — К., 1998. — Ч. І. — С. 487.

10. *Мащенко І.Г.* Роль і місце державних електронних засобів масової інформації у виборчій кампанії // Тези доп. та виступів учасників міжн. наук.-практ. конф. "Україна. Вибори-98: Досвід. Проблеми. Перспективи". — К., 1998. — С. 40.

11. Парламент України: вибори-98: Інформ.-аналіт. видання. — К., 1998. — Ч. І. — С. 501.

12. *Котигоренко В.О.* Використання засобів масової інформації у передвиборній агітації // Україна. Вибори-98. Досвід. Проблеми. Перспективи: Зб. матер. міжн. наук.-практ. конф. — К., 1999. — С. 137.

13. Парламент України: Вибори-98.: Інформ.-аналіт. вид. — Ч. І. — С. 489.

14. *Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л.* Референдуми в Україні: історія та сучасність. — К., 2000. — С. 135.

15. Збірник нормативно-правових актів з питань організації та проведення виборів Президента України. — К., 1999. — Вип. 5. — С. 36—42.

16. Вибори Президента України 1999 р.: Інформ.-аналіт. вид. — С. 282.

17. *Мандрусова Г.П.* Роль і місце Інтернету у виборах і референдумах: організаційно-технічні та правові аспекти // Роль та місце засобів масової інформації у виборчому процесі. Зб. матер. міжн. наук.-практ. конф. — К., 2000. — С. 103 — 105.

*Розділ 8*

# ФІНАНСУВАННЯ ВИБОРІВ І РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ

## 8.1. Правові проблеми фінансування виборів Президента України

***Теоретичні та правові засади фінансування виборів Президента України та деякі проблеми їх реалізації.*** Фінансове забезпечення виборів є одним з найважливіших питань, що виникають у виборчому процесі будь-якої країни. Від чіткого та детального правового регулювання механізму фінансування в багатьох випадках залежить не тільки успішне проведення виборів, а й їх результат. Водночас, значна частина порушень виборчого законодавства пов'язана саме з фінансовими процедурами. З огляду на це фінансові питання, які регулюються виборчим законодавством, повинні бути детально регламентовані. В цій сфері, ще важлівіше, ніж в будь-якій іншій є необхідність повністю уникнути двозначності в розумінні правової норми, створити жорстку систему контролю за надходженням та використанням коштів, закріплену на законодавчому рівні. На жаль, українське виборче законодавство в частині регулювання питань фінансування поки що не можна вважати досконалим. Тому метою дослідження є як комплексний аналіз норм чинного законодавства в цій частині, так і аналіз проблем його реалізації та вироблення пропозицій щодо його вдосконалення.

Для дослідження даної проблематики передусім треба визначити, що ж необхідно розуміти під фінансуванням виборів. Цей термін широко застосовується у виборчому законодавстві, але його визначення чинне законодавство не дає. Тому необхідно звернутися до деяких теоретичних надбань з цього питання.

На думку доктора юридичних наук Є.І. Колюшина (Росія), під фінансуванням виборів доцільно розуміти всі дії, спрямовані на пряме та непряме фінансове та матеріальне забезпечення, що піддається фінансовій оцінці, підготовки та проведення виборів, не обмежене рамками виборчих кампаній [1]. Автор розрізняє пряме та непряме фінансу-

вання виборів. Пряме фінансування — це перерахування, надходження, витрачання, облік, звітність та інші дії, що тягнуть за собою рух бюджетних та інших фінансових ресурсів держави, організацій, громадян, котрі можуть вплинути на волевиявлення виборців на виборах. Непряме фінансування виборів пов'язане з наданням фінансової і матеріальної підтримки кандидатам, політичним партіям, наданням безкоштовного ефірного часу для цілей виборів, поширенням безкоштовної інформації про кандидатів, наданням податкових пільг, утриманням виборчих комісій, інформаційних систем, спрямованих на забезпечення виборів [2].

На думку російських вчених Васильєва В.І. та Постникова О.Є., фінансування виборів включає два різновиди фінансових операцій:

— всі операції виборчих комісій з бюджетними коштами, що виділені на підготовку та проведення виборів;

— фінансові операції кандидатів, виборчих об'єднань, виборчих блоків з залучення та витрачання коштів створюваних ними виборчих фондів. Ці операції вони визначають терміном "фінансування виборчих кампаній" [3].

Вчені зазначають, що ці два блоки фінансових операцій мають істотні відмінності. Фінансування підготовки та проведення виборів здійснюється виключно за рахунок бюджетних коштів, які використовуються виборчими комісіями для фінансування організації виборчого процесу та для створення умов для рівноправної участі всіх кандидатів у виборах. Ці фінансові операції принципово відрізняється від фінансування виборчих кампаній, яке є матеріальною основою самостійної конкурентної діяльності кандидатів, виборчих блоків при проведенні виборів [4]. Існує істотна різниця між термінами "фінансування виборів", "фінансування виборчих кампаній" та "фінансування передвиборчої агітації". Детальніше це важливе теоретичне питання буде досліджене у підрозділі, який присвячений джерелам формування та порядку використання коштів особистих виборчих фондів кандидатами у Президенти України.

На основі наведених вище теоретичних міркувань, а також аналізу законодавства та теоретичних положень, які будуть висвітлені далі, можна зробити спробу дати власне визначення фінансування виборів. Це є сукупність фінансових операцій виборчих комісій всіх рівнів по одержанню та витрачанню бюджетних коштів, виділених на підготовку та проведення виборів, а також кандидатів, політичних партій, виборчих блоків партій по утворенню особистих виборчих фондів та витрачанню коштів цих фондів. Слід зауважити, що за всіма

цими фінансовими операціями обов'язково здійснюється контроль, тому його проведення необхідно нерозривно пов'язувати з фінансуванням виборів.

Існують дві теоретичні моделі фінансування виборів. Воно може здійснюватися як виключно за рахунок державних коштів, так і за допомогою використання поряд з державним недержавного фінансування. Як зазначає Колюшин Є.І., перша модель передбачає більш просте, на перший погляд, правове регулювання, але фактично призводить до цілої низки проблем, коли на вибори виділяються незначні державні кошти, а фактично витрачаються значні суми, які не підлягають обліку [5]. Україна обрала другу модель фінансування виборів. Необхідно погодитися з вченим, що такий шлях є більш прийнятний. Автор зазначає, що, по-перше, таким шляхом іде більшість європейських країн. Їхній досвід свідчить, що держава в той чи інший спосіб фінансує вибори, прямо або опосередковано субсидує партії, засоби масової інформації, політичні фонди в зв'язку з їх участю у виборах. По-друге, цей шлях дає змогу використовувати недержавні кошти, послаблюючи ти самим навантаження на бюджети. По-третє, він дає можливість побудувати різні моделі фінансування виборів з урахуванням регіональних особливостей та дозволяє залежно від умов регулювати питому вагу державного і недержавного фінансування, посилювати або послаблювати правила використання тих чи інших коштів [6].

Правові основи фінансового та матеріально-технічного забезпечення виборів Президента України, а також перелік джерел та порядок використання коштів на передвиборну кампанію кандидатів у Президенти України визначені Конституцією України, Законом України "Про вибори Президента України" від 5 вересня 1999 р., Законом України "Про Центральну виборчу комісію" від 17 грудня 1997 р., постановами Кабінету Міністрів України, постановами та методичними роз'ясненнями Центральної виборчої комісії.

Зокрема, ст. 16 Закону України "Про Центральну виборчу комісію" [7] визначає повноваження ЦВК щодо фінансового забезпечення підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму. ЦВК формує кошторис, розподіляє кошти, що виділяються з Державного бюджету України на фінансове забезпечення підготовки та проведення виборів, діяльності окружних, дільничних виборчих комісій, контролює правильне та цільове використання зазначених коштів, залучає до проведення перевірок працівників Міністерства фінансів України та органів Державної податкової служби України. Вона визначає порядок обліку та витрат бюджетних коштів, що

виділяються на підготовку та проведення виборів, встановлює форми фінансового звіту виборчих комісій та фінансового звіту кандидатів, партій, виборчих блоків партій. Вона подає фінансовий звіт про витрати коштів Державного бюджету, виділених на підготовку та проведення виборів, до Рахункової палати України не пізніш як через три місяці з дня офіційного опублікування результатів виборів або всеукраїнського референдуму.

У зв'язку з розглядом даного питання слід зауважити, що в Україні існує нагальна проблема неповного та несвоєчасного фінансування виборів. Виходячи з інформації, наданої ЦВК, вона є традиційно найболючішою з усіх проблем, які виникають при організації виборчих процесів в Україні. При проведенні виборів Президента України у 1999 р. ця проблема постала ще більш гостро, ніж при проведенні виборів Президента у 1994 р. Ще в грудні 1998 р. під час розгляду проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 1999 рік" ЦВК на підставі детальних розрахунків подала до Верховної Ради свої уточнені і досить скромні пропозиції (з урахуванням складної економічної ситуації у країні) щодо виділення на виборчу кампанію по виборах Президента України у 1999 р. з Державного бюджету 150,8 млн грн. В цю суму було включено також 3 млн грн на фінансування виборів народних депутатів України замість вибулих та 6 млн грн на погашення заборгованості по місцевих виборах 1998 р. Фактично виділено було тільки 75 млн грн, а вже в ході виборчої кампанії додатково передбачено у Державному бюджеті ще 25 млн грн, бо недостатність коштів була очевидною. Всього на проведення виборів Президента у 1999 р. надійшло 100 млн грн. Фактичні ж витрати на проведення двох турів голосування ( на проведення повторного туру кошти Державним бюджетом зовсім не були передбачені) становили 107,9 млн грн [8].

Центральна виборча комісія також навела дані для порівняння обсягу фінансування виборів Президента 1994 та 1999 років. Фактичні витрати на ці цілі у 1994 р. становили 1657,5 млрд крб, або 131,4 млн дол. США ( за курсом НБУ на дату прийняття відповідної постанови Верховною Радою України, 1 дол. США — 12 610 крб). У 1999 р., якщо брати до уваги доларовий еквівалент коштів, на вибори Президента було закладено коштів у 6,6 раза менше. Така ситуація вимагала від керівництва ЦВК і територіальних виборчих комісій на місцях запровадження дуже жорсткого режиму економії коштів та серйозного контролю за їх раціональним витрачанням. В рамках цих заходів з метою здешевлення вартості послуг для організації виборчого процесу частина з них замовлялася та сплачувалася ЦВК централізовано. Так, у зв'язку з

дефіцитом коштів на придбання обладнання для 225 робочих станцій територіальних виборчих комісій у рамках створення першої черги Єдиної інформаційно-аналітичної системи "Вибори" таке обладнання на час проведення виборів на умовах оренди було взято у компанії "Глобал Юкрейн".

ЦВК зазначає, що незважаючи на складну економічну ситуацію в державі, напередодні 2000 р. Кабінет Міністрів України та Міністерство фінансів України знайшли можливість частково розрахуватися з виборчими комісіями за вибори 1999 р. в межах 100 мл. грн, передбачених на вибори Президента Державним бюджетом України на 1999 р. (залишкова заборгованість склала 7,9 млн грн) [9]. В цьому зв'язку, заслуговує на підтримку пропозиція Голови ЦВК Рябця М.М. про те, що безпосередньо в Законі "Про вибори Президента України" необхідно передбачити норму, за якою для фінансування виборчої кампанії Державним бюджетом обов'язково передбачалися б кошти саме в тому розмірі, який визначений Центральною виборчою комісією за погодженням із бюджетним Комітетом Верховної Ради України [10].

Ст. 21 Закону "Про вибори Президента України" передбачає випадок, коли бюджетні кошти несвоєчасно виділяються для фінансування виборів. У цьому разі згідно із Законом ЦВК має право звернутися до Національного банку України і у триденний термін отримати безвідсотковий кредит в межах коштів, передбачених Державним бюджетом на проведення виборів, та в розмірах, визначених ЦВК. Гарантом повернення такого кредиту є Міністерство фінансів України. Такі кредити повинні бути повернені Національному банку не пізніш як через три місяці після їх одержання за рахунок коштів Державного бюджету.

Але ця норма Закону "Про вибори Президента України" [11] практично не була реалізована. Закон України "Про Національний банк України", який був прийнятий дещо пізніше, зовсім заборонив кредитувати витрати Державного бюджету (ст. 54 зазначеного Закону встановлює, що НБУ забороняється надавати прямі кредити як у національній, так і в іноземній валюті на фінансування витрат Державного бюджету України) [12]. Тому Центральна виборча комісія сформулювала низку конструктивних, на нашу думку, пропозицій, спрямованих на вирішення цієї проблеми. У світі існують різні підходи до вирішення цього питання. В більшості країн стабільної демократії принциповим положенням є те, що орган, який проводить вибори в державі, отримує повне фінансування виборчої кампанії ще до її початку. Єдиним джерелом такого фінансування, як правило, є державний бюджет країни. Різними можуть бути форми та процедури надання коштів, необхідних для про-

ведення виборів, а саме: пряме фінансування за рахунок державного бюджету; кредити банків під урядові гарантії з наступним їх відшкодуванням з державного бюджету; щорічна акумуляція коштів на вибори у спеціальному державному виборчому фонді у розмірі певного фіксованого відсотка від внутрішнього валового продукту держави (такий порядок встановлений в США, і він є досить ефективним, тому що кошти в цьому фонді накопичуються поступово, і це не справляє такого значного навантаження на річний бюджет того року, коли проводяться вибори) [13]. ЦВК пропонує законодавчо надати можливість комерційним банкам на конкурсній основі надавати кредити ЦВК для фінансування виборів під гарантії Уряду в разі несвоєчасного надходження коштів на ці цілі з Державного бюджету або обрати будь-який інший з найбільш ефективних варіантів врегулювання цієї проблеми на законодавчому рівні [14]. Такий підхід, на нашу думку, зняв би з порядку денного існування цієї серйозної проблеми.

Для здійснення більш глибокого аналізу процесів, які відбуваються в зв'язку з фінансуванням виборів Президента, умовно можна виділити та розглянути два блоки питань, які становлять зміст цих процесів.

Перший блок — це питання, пов'язані із здійсненням витрат на підготовку та проведення виборів Президента.

Другий блок питань пов'язаний із залученням та використанням коштів на передвиборну кампанію кандидатами в Президенти України.

Окресливши загальні теоретичні та правові засади фінансування виборів Президента України та деякі проблеми їх реалізації, розглянемо перший блок питань.

***Здійснення витрат коштів, виділених з Державного бюджету України, на підготовку та проведення виборів Президента України.*** Відповідно до ст. 21 Закону України "Про вибори Президента України" витрати на підготовку та проведення виборів Президента здійснюються Центральною виборчою комісією відповідно до затвердженого нею кошторису в межах коштів, передбачених на вибори в Державному бюджеті України. Існує також Порядок фінансового забезпечення виборів Президента України, прийнятий спільно Центральною виборчою комісією, Міністерством фінансів та Державним Ощадним банком України 16 серпня 1999 р. [15]. Ним визначено напрями, в яких проводяться видатки на вибори Президента України. Вони наступні:

— здійснення Центральною виборчою комісією заходів з підготовки та проведення виборів;

— здійснення територіальними та дільничними виборчими комісі-

ями заходів з підготовки та проведення виборів і забезпечення діяльності цих комісій.

Оплата видатків ЦВК та територіальних виборчих комісій здійснюється через органи Державного казначейства відповідно до вимог Тимчасової інструкції про порядок виконання державного бюджету.

Центральна виборча комісія затверджує кошторис видатків на здійснення заходів з підготовки та проведення виборів у межах асигнувань, затверджених у Державному бюджеті України. Головне управління Державного казначейства України забезпечує оплату рахунків ЦВК відповідно до затвердженого нею кошторису на підставі первинних документів, поданих комісією до оплати. Фінансування витрат здійснюється ЦВК через органи Державного казначейства згідно із затвердженими комісією середніми нормами по відповідних напрямах видатків територіальних та дільничних виборчих комісій. На підставі цих середніх норм територіальна виборча комісія у десятиденний строк з дня прийняття рішення про її утворення складає єдиний кошторис видатків територіальної та дільничних виборчих комісій на підготовку та проведення виборів і надсилає його на затвердження до ЦВК. Для відкриття особової справи та реєстраційного рахунку комісія подає до територіального органу Державного казначейства України за місцем свого розташування такі документи:

— заяву на відкриття рахунку, підписану головою комісії та головним бухгалтером;

— Закон України "Про вибори Президента України";

— постанову ЦВК про утворення територіальних виборчих округів;

— рішення відповідної ради про утворення територіальних виборчих комісій;

— довідку про включення до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, видану територіальним органом статистики за місцем знаходження комісії із зазначення ідентифікаційного коду;

— єдиний кошторис видатків територіальної виборчої комісії, затверджений ЦВК;

— картку зі зразками підписів голови комісії, його заступника, головного бухгалтера та відбитком печатки, засвідчену нотаріальною конторою за місцезнаходженням комісії;

— довідку про обсяг асигнувань за кодами бюджетної класифікації видатків.

Після надання цих документів відкривається реєстраційний рахунок, з якого здійснюються всі розрахунки та обслуговування заходів територіальної виборчої комісії.

Розрахункове обслуговування комісії територіальним органом Державного казначейства здійснюється згідно з договором, що укладається між ними. Останній на підставі наданих платіжних та первинних документів проводить платежі на користь суб'єктів, які виконуватимуть роботи або надаватимуть послуги виборчим комісіям.

Дуже важливе значення мають питання матеріально-технічного забезпечення діяльності виборчих комісій. Для їхньої роботи необхідне відповідне приміщення, інвентар, обладнання. Це питання врегульоване постановою Центральної виборчої комісії від 8 липня 1999 р. № 107 "Про Нормативні вимоги до приміщення виборчої комісії, комісії з всеукраїнського референдуму, Примірний перелік обладнання та інвентаря, необхідних для виборчої комісії, комісії з всеукраїнського референдуму та про Примірний перелік видів послуг, що можуть надаватися цим комісіям за кошторисами видатків на підготовку і проведення виборів, всеукраїнського референдуму" [16]. Відповідно до цього правового акта визначено види обладнання, що можуть надаватися в користування з оплатою згідно з кошторисами видатків виборчої комісії, а також види обладнання та інвентаря, які надаються комісіям органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, на території яких вони утворені та діють (ці органи відповідно до п. 11 ст. 18 Закону України "Про вибори Президента України" зобов'язані створювати належні умови виборчим комісіям у здійсненні ними своїх повноважень). Визначено також вимоги до приміщення виборчої комісії, а також примірний перелік видів послуг, що можуть надаватися виборчій комісії за кошторисами видатків на підготовку та проведення виборів. Для територіальної (окружної) виборчої комісії ці послуги наступні: послуги автотранспорту, зв'язку, оренда та утримання приміщення, оренда технічних засобів для організації інформаційної підтримки виборчого процесу в рамках Єдиної інформаційно-аналітичної системи "Вибори", послуги місцевих державних архівних установ, залучення відповідних спеціалістів, технічних працівників. Для дільничної виборчої комісії перелік послуг дещо обмежений: послуги автотранспорту, зв'язку, оренда та утримання приміщення та залучення відповідних спеціалістів і технічних працівників.

Як зазначає ЦВК, ці нормативи є правовою основою для організації належного матеріально-технічного забезпечення виборів та визначають цілком конкретні критерії для оцінки та створення належних умов ро-

боти виборчих комісій. З метою раціонального використання бюджетних коштів Центральною виборчою комісією при організації і проведенні виборів Президента України у 1999 р. у повному обсязі було забезпечене централізоване виготовлення та доставка територіальним виборчим комісіям у регіони друкованої продукції, обладнання, виборчої документації тощо (всього 14 найменувань) для організації виборів на загальну суму 14 млн. грн. До речі, таке централізоване розміщення замовлень дало можливість ЦВК заощадити близько 5 млн грн бюджетних коштів, що сприяло проведенню виборів Президента на належному рівні, незважаючи на гострий дефіцит бюджетних коштів [17].

Виходячи з переліку видів послуг, що можуть надаватися виборчій комісії, видно, що для здійснення своїх повноважень виборчі комісії за потреби можуть користуватися автотранспортом. Центральна виборча комісія врегулювала це питання своєю постановою від 15 липня 1999 р., якою затверджено Порядок використання виборчою комісією автотранспорту та Типовий договір на транспортне обслуговування виборчої комісії [18]. Згідно з цим правовим актом виборча комісія для реалізації заходів щодо організації та проведення виборів ( доставка виборчої документації, обладнання для приміщень виборчих комісій і приміщень для голосування, канцелярського приладдя тощо) укладає з підприємством, організацією, установою будь-якої форми власності, що може надавати транспортні послуги за безготівковим розрахунком, договір на транспортне обслуговування. Але якщо за місцем розташування виборчої комісії немає такого підприємства, виборча комісія може укладати договір з фізичною особою за типовим договором. Заборонено укладати договір з членом виборчої комісії, звільненим від виконання виробничих або службових обов'язків за основним місцем роботи.

Вартість транспортних послуг складається з оплати праці водія, обов'язкових нарахувань на неї, відшкодування амортизації транспортного засобу та вартості паливно-мастильних матеріалів. Оплата праці водія визначається залежно від робочого класу автомобіля та обсягу двигуна на підставі погодинної тарифної ставки з нарахуванням надбавки за класність та доплати за роботу в умовах ненормованого робочого часу. Розрахунок амортизаційних відрахувань здійснюється на загальних підставах, визначених законодавством. Оплата вартості паливно-мастильних матеріалів здійснюється відповідно до наказу Державного департаменту автомобільного транспорту Міністерства транспорту України від 10 лютого 1998 р. "Норми витрат палива і мастильних матеріалів на автомобільному транспорті" [19]. Придбання їх здійсню-

ється виконавцем роботи за готівку з подальшим відшкодуванням коштів за авансовим звітом.

Для здіснення обліку роботи орендованого транспорту та оплати вартості транспортного обслуговування застосовується подорожній лист службового легкового автомобіля за формою, затвердженою наказом Державного комітету статистики України від 17 лютого 1998 р. "Про затвердження типової форми первинного обліку роботи службового легкового автомобіля та інструкції про порядок її застосування" [20]. Оплата за послуги автотранспорту здійснюється за рахунок коштів, передбачених відповідною статтею кошторису видатків виборчої комісії на підготовку та проведення виборів.

Із загальної суми виплати за транспортне обслуговування приватним транспортом (оплата праці водія та відшкодування водієві амортизації транспортних засобів) справляється прибутковий податок та здійснюються інші обов'язкові відрахування. Кошти, використані виборчою комісією на транспортне обслуговування фізичною особою в частині оплати її праці та відшкодування їй амортизації автомобіля з нарахуваннями, відносяться на збільшення фонду заробітної плати та нарахувань на нього [21].

Виходячи з того ж переліку послуг, що можуть надаватися виборчій комісії, слід зазначити, що до роботи в комісії у період підготовки та проведення виборів для організаційного, правового, технічного забезпечення здійснення комісією своїх функцій можуть бути залучені необхідні спеціалісти та технічні працівники. Це передбачено Порядком залучення до роботи у виборчій комісії спеціалістів і технічних працівників та оплати їх праці в період підготовки і проведення виборів, затвердженим постановою Центральної виборчої комісії від 15 липня 1999 р. Цією постановою затверджена також форма трудової угоди між виборчою комісією та виконавцем робіт [22]. Відповідно до Порядку виборча комісія укладає трудову угоду за встановленою формою з відповідними спеціалістами та технічними працівниками з оплатою їхньої праці в межах відповідної статті кошторису видатків на підготовку та проведення виборів. До роботи за трудовою угодою можуть залучатися спеціалісти, технічні працівники, які не є державними службовцями. Для укладання трудової угоди виконавець має подати до виборчої комісії такі документи: паспорт; трудову книжку, якщо виконавець не працює; документ про освіту (кваліфікацію), якщо робота потребує фахової підготовки; довідку з місця роботи про займану посаду (для працюючих); довідку про ідентифікаційний код. У разі залучення до роботи особи, на яку покладаються обов'язки касира, або особи, ро-

бота якої пов'язана з обслуговуванням матеріальних цінностей, з нею додатково укладається угода про повну матеріальну відповідальність. Розмір заробітної плати встановлюється залежно від обсягу та складності виконуваних робіт, фахової підготовки виконавця і не може перевищувати розміру заробітної плати відповідних працівників місцевих органів державної виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. Порядок та строки оплати робіт, послуг визначаються трудовою угодою. Виконавцеві робіт у разі придбання ним необхідних матеріалів відшкодовуються витрати згідно з поданими звітними документами. Із нарахованої виконавцеві заробітної плати стягується прибутковий податок та здійснюються інші обов'язкові відрахування. Кошти, використані виборчою комісією на оплату виконаних робіт за трудовою угодою, відносяться на збільшення фонду заробітної плати та нарахувань на нього.

До витрат на підготовку та проведення виборів Президента України відноситься також оплата праці членів виборчих комісій. Відповідно до ст. 17 Закону України "Про вибори Президента України" оплата праці членів виборчих комісій, звільнених від виконання виробничих або службових обов'язків за основним місцем роботи, а також пенсіонерів та осіб, що тимчасово не працюють, здійснюється відповідно до порядку, встановленого Кабінетом Міністрів України. Розмір заробітної плати членів виборчих комісій, звільнених від виконання виробничих або службових обов'язків за основним місцем роботи, не може бути нижчим від середньої заробітної плати за місцем їхньої основної роботи. Згідно із Законом "Про вибори Президента України" була прийнята постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 1999 р. "Про оплату праці членів територіальних і дільничних виборчих комісій по виборах Президента України" [23], якою було встановлено, що оплата праці цих осіб здійснюється відповідно до постанови цього ж органу від 3 лютого 1998 р. [24]. Цим нормативним актом визначено розміри місячної заробітної плати членів виборчих комісій, звільнених від виконання виробничих службових обов'язків за основним місцем роботи, на період виборчої кампанії. У випадку, коли її розміри виявляються нижчими, ніж розміри заробітної плати за основним місцем роботи, то вона встановлюється на рівні останньої, але не вище за розмір заробітної плати народного депутата України. Виплата заробітної плати членам окружної та дільничної виборчих комісій проводиться окружними виборчими комісіями за рахунок видатків окружних та дільничних виборчих комісій для забезпечення підготовки та проведення виборів. Постановою надане також

право голові окружної виборчої комісії виплачувати активним членам окружних і дільничних виборчих комісій у межах економії фонду заробітної плати одноразову винагороду розміром до 100 відсотків місячної заробітної плати члена відповідної виборчої комісії після завершення її роботи. Крім того, питання оплати праці та матеріального стимулювання членів виборчих комісій врегульовані Порядком нарахування і виплати заробітної плати та одноразової допомоги членам територіальних і дільничних виборчих комісій по виборах Президента України, затвердженим спільним наказом Міністерства фінансів України і Міністерства праці та соціальної політики України.

Як зазначає Центральна виборча комісія, положення ст. 17 Закону "Про вибори Президента України" потребують доопрацювання. З редакції ч. 1 ст. 17 випливає, що право на оплату праці мають не лише члени виборчих комісій, звільнені від виконання виробничих або службових обов'язків за основним місцем роботи, а також члени комісії з числа пенсіонерів та тимчасово не працюючих осіб. Таким чином, існуюча редакція статті не містить відмінності в оплаті праці між членами комісій з числа пенсіонерів (та осіб, які тимчасово не працюють), які мають працювати на платній основі чи на громадських засадах. Члени ЦВК (зокрема, Коваль М.І.) зазначають, що це не відповідає ні практиці, що склалася в діяльності виборчих комісій, ні вимогам відповідної Постанови Кабінету Міністрів України [25]. Такі пропозиції необхідно, на наш погляд, обов'язково підтримати на законодавчому рівні.

Крім того, варто погодитися з думкою ЦВК стосовно того, що необхідно внести зміни та доповнення до Закону України "Про вибори Президента України" у частині фінансового забезпечення роботи членів виборчих комісій у день голосування, а також під час встановлення результатів голосування. Це необхідно з огляду на те, що Закон потребує безперервної роботи членів виборчих комісій у режимі засідання аж до підписання та передачі протоколу про результати голосування до виборчої комісії вищого рівня. Тому на законодавчому рівні необхідно передбачити виділення коштів на організацію триразового харчування членів комісій протягом двох діб, тим більше, що більшість членів виконують свої обов'язки на громадських засадах [26].

Вимагає також врегулювання в Законі питання щодо оплати праці всім членам комісій, які працюють на громадських засадах у день голосування та під час встановлення результатів голосування. Як зазначає Коваль М.І. [27], робота саме в ці дні в комісіях, на виборчих дільницях не може прирівнюватися до звичайної участі в засіданнях комісій, що

здійснюється на громадських засадах. Вона потребує значних фізичних та психологічних зусиль та повинна оплачуватися належним чином.

Фінансове забезпечення виборів практично неможливо здійснювати без печаток встановленого Центральною виборчою комісією зразка, якими забезпечуються виборчі комісії. Зразки печаток територіальної та дільничної виборчих комісій по виборах Президента України встановлені постановою Центральної виборчої комісії від 15 липня 1999 р. № 114 "Про зразки печаток територіальної та дільничної виборчих комісій по виборах Президента України" [28]. Виготовлення печаток територіальних виборчих комісій доручено Секретаріату ЦВК, а печаток дільничних виборчих комісій - відповідним територіальним виборчим комісіям. Для одержання дозволу на виготовлення печаток згідно з листом Головного управління Адміністративної служби міліції МВС України від 25 серпня 1999 р. необхідно звернутися до відповідного органу внутрішніх справ за місцем розташування виборчої комісії та подати такі документи:

— лист з проханням надати дозвіл на виготовлення печаток;

— Закон України "Про вибори Президента України";

— рішення про утворення виборчої комісії;

— копію постанови ЦВК про зразки печаток виборчих комісій;

— ескізи печаток, підписані секретарем виборчої комісії, у двох примірниках;

— платіжне доручення про сплату за послуги дозвільної системи [29].

Бухгалтерський облік бюджетних коштів, асигнованих на підготовку та проведення виборів, та складання бухгалтерської звітності здійснюється виборчими комісіями відповідно до Порядку обліку надходження та витрат бюджетних коштів, що виділяються на підготовку і проведення виборів, всеукраїнського референдуму, та звітності з цих питань виборчих комісій, комісій з всеукраїнського референдуму, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 18 червня 1999 р. Цією постановою затверджено також форму фінансового звіту виборчих комісій про надходження та витрату коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку та проведення виборів [30]. Відповідно до Порядку видатки, пов'язані з підготовкою та проведенням виборів, фінансуються за рахунок Державного бюджету України та розподіляються між комісіями згідно із середніми нормами витрат, затвердженими ЦВК. Розпорядниками коштів є голова комісії (за його відсутності — заступник голови та бухгалтер). Картки із зразками їх підписів та відбитком печатки для здійснення банківських операцій

засвідчує нотаріальна контора за місцезнаходженням комісії. Комісії використовують кошти лише за цільовим призначенням — на фінансове забезпечення підготовки та проведення виборів у суворій відповідності з кошторисами витрат, які затверджує ЦВК. З огляду на те, що порядок ведення бухгалтерського обліку та звітності є спільним для виборів Президента України, народних депутатів та для всеукраїнського референдуму, більш детально його буде висвітлено в підрозділі, присвяченому фінансовому та матеріально-технічному забезпеченню виборів народних депутатів.

За використанням коштів, що виділяються з Державного бюджету на фінансове забезпечення виборів, здійснюється суворий контроль. Відповідно до ст. 16 Закону України "Про Центральну виборчу комісію" та п. 2 ст. 15 Закону України "Про вибори Президента України" його проведення покладено на ЦВК. Він проводиться відповідно до Порядку здійснення контролю за використанням коштів, що виділяються з Державного бюджету України на фінансове забезпечення підготовки та проведення виборів і всеукраїнського референдуму, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 18 червня 1999 р. [31]. Контроль здійснюють також органи Державної контрольно-ревізійної служби України та Державного казначейства. За необхідності до проведення ревізій та перевірок залучаються працівники інших контролюючих органів і служб. Контроль здійснюється в два етапи. Необхідно зазначити, що порядок здійснення контролю за бюджетними коштами є аналогічним при проведенні виборів Президента, народних депутатів та всеукраїнського референдуму. Більш детальна інформація щодо цих етапів, а також щодо питань, які обов'язково з'ясовуються при проведенні ревізій та перевірок, міститься в підрозділі, присвяченому контролю за використанням коштів, що виділяються на підготовку та проведення виборів.

Слід зазначити, що недоліком чинного Закону України "Про вибори Президента України" є те, що в ньому (як і в жодному іншому виборчому законі) не виписано механізм правонаступництва виборчих комісій у зв'язку із закінченням строку їхніх повноважень і ліквідацією їх як юридичних осіб. ЦВК, виходячи з практики проведення виборів (зокрема член ЦВК Коваль М.І.) зазначає, що насамперед це стосується нереалізованих з різних причин під час проведення відповідної кампанії фінансових зобов'язань комісій та їх майнових інтересів. Велике значення це має також для забезпечення гарантій соціального захисту, бо на практиці існують випадки, коли під час роботи у виборчих комісіях громадяни втрачають працездатність, стають інвалідами, що

призводить до появи регресних позовів. Тому на все це у виборчих комісій, які є юридичними особами та працюють на постійній основі, мають бути передбачені бюджетні кошти, і такі положення повинен містити закон [32].

Необхідно також зауважити, що в Законі України "Про вибори Президента України" і в жодному іншому виборчому законі не врегульоване питання щодо порядку відшкодування кредиторської заборгованості виборчих комісій по закінченні строку їхніх повноважень за умов незавершеного фінансування виборів у межах коштів, передбачених на ці цілі Державним бюджетом. Це питання потребує обов'язкового врегулювання в зв'язку з тим, що в Україні існує проблема неповного та несвоєчасного фінансування виборів та референдумів. Після того як вибори чи референдум завершуються і виборчі комісії припиняють свої повноваження, як правило, залишаються непогашені борги за надані цим комісіям підприємствами, установами та організаціями послуги. ЦВК зазначає (і, зокрема, член ЦВК Коваль М.І.), що така ситуація у цивілізованому суспільстві є неприпустимою, тому що вона руйнує правові засади відносин власності, завдає матеріальної та моральної шкоди учасникам та організаторам виборчого процесу. Необхідно погодитися з пропозицією ЦВК стосовно того, що відшкодування кредиторської заборгованості відповідних комісій по закінченні строку їхніх повноважень (за умов незавершеного фінансування виборів чи референдумів в межах передбачених на це бюджетних коштів) повинно здійснюватися Кабінетом Міністрів України до закінчення фінансового року, а за браком таких коштів, їх необхідно передбачити цільовим призначенням у Державному бюджеті на наступний фінансовий рік [33]. Це положення обов'язково має бути закріплене в Законі України "Про вибори Президента України" та інших законах про вибори і референдуми.

Важливим блоком витрат, які фінансуються за рахунок Державного бюджету України, є фінансування передвиборної агітації кандидатів у Президенти України. Відповідно до статей 34 та 35 Закону України "Про вибори Президента України" фінансування передвиборної агітації здійснюється тільки за рахунок коштів Державного бюджету України та коштів особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти. Заборонено використовувати з цією метою будь-які інші кошти. Що стосується порядку, джерел утворення та цілей, на які використовуються кошти особистих виборчих фондів, то вони будуть розглянуті дещо пізніше. А за рахунок коштів, які виділяються з Державного бюджету України, відповідно до Закону "Про вибори Президента України", для всіх кандидатів у Президенти на рівних засадах проводиться ряд заходів.

Так, Центральна виборча комісія за рахунок цих коштів забезпечує виготовлення не пізніш як за 50 днів до дня виборів передвиборних плакатів кандидатів у Президенти (п. 5 ст. 31 Закону "Про вибори Президента України"). Їхню форму, поліграфічне виконання та тираж (з розрахунку по 10 примірників кожного плаката на кожну виборчу комісію) визначає ЦВК, і вони повинні бути однаковими для всіх кандидатів.

Кандидатам надається право безплатного користування державними засобами масової інформації шляхом надання їм рівноцінного та однакового за обсягом часу мовлення на загальнодержавному рівні та в межах окремого виборчого округу (п. 1 ст. 32 зазначеного Закону). Конкретний обсяг і час радіо- і телепередач, призначених для передвиборної агітації кандидатів на загальнодержавному рівні, встановлює ЦВК, а у територіальних виборчих округах — територіальні виборчі комісії за погодженням із керівниками відповідних засобів масової інформації.

Кандидати мають право на безплатне розміщення тексту своєї передвиборної програми обсягом не більше чотирьох сторінок машинописного тексту (7800 друкованих знаків) в однаковому поліграфічному виконанні в газетах "Голос України" та "Урядовий кур'єр" (п. 2 ст. 32 вказаного Закону).

ЦВК та територіальні виборчі комісії з коштів Державного бюджету України, виділених на проведення виборчої кампанії, оплачують друкування передвиборних плакатів, час на державному радіо та телебаченні, друкування передвиборних програм кандидатів (п. 3 ст. 32 Закону).

Для проведення масових заходів передвиборної агітації місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації державної і комунальної форм власності, а також змішаної форми власності, де частка державної власності перевищує 25 відсотків, безкоштовно надають придатні для цієї мети приміщення у визначений виборчою комісією час. При цьому територіальні виборчі комісії зобов'язані забезпечити рівні можливості для всіх кандидатів (п. 4 ст. 31 зазначеного Закону).

Кандидати мають право додатково, за рахунок і в межах коштів особистого виборчого фонду, виготовляти та друкувати свої матеріали передвиборної агітації як у державних, так і недержавних періодичних друкованих виданнях на умовах рівної оплати за одиницю газетної площі, а також вести передвиборну агітацію як на державних, так і недержавних телерадіоканалах на умовах рівної оплати за одиницю ефірного часу (п. 4 ст. 32 зазначеного Закону).

Тепер розглянемо блок питань, пов'язаний із залученням та використанням коштів особистих виборчих фондів кандидатами в Президенти України.

***Джерела формування та порядок використання коштів особистих виборчих фондів кандидатами в Президенти України. Порядок та можливі джерела утворення та використання особистого виборчого фонду кандидата в Президенти.*** Відповідно до статей 21 та 35 Закону "Про вибори Президента України" кожен кандидат у Президенти може мати особистий виборчий фонд. Російські дослідники Васильєв В.І. та Постников О.Є. дають визначення виборчого фонду: це є сукупність грошових коштів, які в установленому законом порядку можуть бути отримані кандидатом та витрачені на цілі самостійного проведення ним виборчої кампанії [34]. З тексту п. 16 ст. 35 та п. 5 ст. 21 Закону України "Про вибори Президента України" випливає, що кошти особистого виборчого фонду можуть використовуватися виключно для фінансування передвиборної агітації. На наш погляд, існує низка проблем, пов'язаних з цими положеннями, які потребують аналізу.

Передусім треба звернути увагу на те, що необхідно чітко розрізняти терміни "фінансування передвиборної агітації" та "фінансування виборчої кампанії". Фінансування виборчих кампаній Васильєв В.І. та Постников О.Є. визначають як фінансове забезпечення агітаційної, інформаційної, організаційної та іншої діяльності кандидатів, виборчих об'єднань, виборчих блоків та осіб, котрі їх підтримують організацій, спрямованої на обрання відповідного кандидата (списку кандидатів). Виходячи з цього, фінансування передвиборної кампанії включає фінансування передвиборної агітації та фінансування іншої діяльності кандидатів (інформаційної, організаційної тощо), тобто ці два поняття співвідносяться як ціле та його частина і не є тотожними.

Згідно з основами теорії виборчого права передвиборча агітація є шостою стадією виборчого процесу. Як зазначає М.І. Ставнійчук, і виборче законодавство України, і подібне законодавство інших країн пов'язують завершення цієї стадії з передднем виборів. У день виборів агітація за кандидатів заборонена. Це загальне демократичне правило, що діє в усіх країнах світу, де проводяться вибори. Однак щодо початку цієї стадії у виборчому законодавстві більшості країн єдності немає. Її початком може бути день оголошення дати голосування (Польща, Румунія), опублікування списків кандидатів Міністерством юстиції (Литва), конкретно визначений день до дати голосування (15 днів Туреччина, 21 день — Ізраїль) [35].

В Україні відповідно до ст. 31 Закону "Про вибори Президента України" передвиборна агітація розпочинається після реєстрації претендента кандидатом в Президенти України Центральною виборчою комісією. Що стосується виборчої кампанії, то відповідно до ст. 36 Закону "Про вибори Президента України" кандидати в Президенти з часу їхньої реєстрації Центральною виборчою комісією беруть участь у виборчій кампанії.

Слід зазначити, що Закон України "Про вибори Президента України" не дає визначення цих двох понять і містить деякі неузгодженості в тексті окремих статей. Так п. 2 ст. 34 цього Закону забороняє використовувати інші кошти (крім коштів Державного бюджету та коштів особистих виборчих фондів. — Н.В.) для передвиборної агітації. П. 8 ст. 35 зазначеного вище Закону забороняє використовувати інші кошти (крім коштів Державного бюджету та коштів особистих виборчих фондів. — Н.В.) для передвиборної кампанії. П. 16 ст. 35 Закону закріплює, що кошти особистих виборчих фондів використовуються виключно на потреби передвиборної агітації. Аналіз цього Закону дає підстави констатувати, що в даному випадку терміни "передвиборна агітація" та "виборча кампанія" застосовуються як тотожні. Такий підхід. на наш погляд, не є правомірним.

У зв'язку з проведеним аналізом можна зробити такий висновок: із ст. 35 необхідно вилучити п. 8, оскільки там йдеться лише про особистий виборчий фонд кандидата в Президенти, і цей пункт не відповідає змісту статті . Його навіть не можна перенести до ст. 21 Закону, яка регулює загальний порядок фінансового та матеріально-технічного забезпечення виборів Президента, саме тому, що в ньому мова йде про виборчу кампанію. А з тексту всіх інших статей Закону абсолютно зрозуміло: законодавець передбачав, що кошти особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти використовуються лише на потреби передвиборної агітації кандидата, а не на потреби виборчої кампанії, хоча, на наш погляд, таке рішення не можна вважати вірним.

Така думка, зокрема, підтверджується практикою реалізації виборчого законодавства в Російській Федерації. Відповідно до раніше діючого Федерального закону "Про вибори депутатів Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації" цільове призначення виборчих фондів обмежувалося тільки фінансуванням передвиборної агітації. Таке обмеження робило неможливою оплату значної частини консультаційних послуг, організаційно-технічної діяльності та деяких інших робіт, які прямо не належать до передвиборної агітації, але складають дуже вагому частину виборчої кампанії кандидатів. Тому

дуже часто такі роботи та послуги оплачувалися не через виборчі фонди, а іншими способами. Новий Федеральний закон більш широко сформулював цільове призначення виборчих фондів, визначивши його як фінансування виборчої кампанії вцілому, а не тільки такої її складової частини, як передвиборна агітація [36]. На наш погляд, такий позитивний досвід необхідно перенести в національне законодавство, що спричинить зменшення кількості порушень виборчого законодавства у фінансовій його частині.

Перш ніж безпосередньо перейти до розгляду порядку утворення та використання коштів особистого виборчого фонду кандидатів у Президенти України, окреслимо деякі аспекти фінансування виборчої кампанії в деяких інших країнах.

Фінансування виборчої кампанії має дуже велике, а іноді й вирішальне значення для досягнення перемоги того чи іншого кандидата на виборах. Питання фінансування — це ті питання, що повинні підлягати найбільш жорсткому контролю, а для цього вся інформація щодо фінансування повинна бути відкритою для виборців. Залежно від того, хто саме вніс пожертвування до особистого виборчого фонду кандидата, виборці можуть робити висновки про те, які особи або політичні сили будуть справляти вплив на дії та рішення кандидата у випадку його обрання. З практики проведення виборів у Російській Федерації випливає, що ефективна система обнародування даних про фінансування виборчої кампанії залежить від таких трьох компонентів [37]:

а) звітність: закони та законодавчі акти (та повноваження органів, відповідальних за підготовку та проведення виборів по їх виконанню), що передбачають повний звіт про отримані та витрачені кошти на проведення виборчої кампанії кандидатами та виборчими організаціями як до виборів, так і після них;

б) доступність: інформація щодо фінансування виборчої кампанії повинна бути доступна на прийнятних умовах засобам масової інформації, громадським організаціям, кандидатам, виборчим об'єднанням (включаючи опонентів) та іншим зацікавленим особам як в ході передвиборної кампанії, так і після неї;

в) гласність: контроль, нагляд та опублікування засобами масової інформації наданої інформації про фінансування передвиборної кампанії з метою інформування громадськості та утримання кандидатів та виборчих об'єднань від нецільового використання коштів та надання неточної фінансової інформації.

У Сполучених Штатах Америки для забезпечення регулювання ролі коштів у передвиборних кампаніях використовуються такі методи:

а) встановлення контролю за видатками кандидатів — жорсткий контроль та звітність по надходженнях та видатках;

б) впровадження обмежень на пожертвування з боку фізичних осіб;

в) впровадження обмежень на розмір пожертвувань з боку політичних партій;

г) надання кандидатам вільного ефірного часу на каналах радіо- та телевізійних кампаній;

д) можливе державне фінансування передвиборних кампаній кандидатів.

Цікава також практика фінансування виборчих кампаній в США. На президентських виборах там повне державне фінансування одержують кандидати від партії більшості, якщо вони погоджуються його прийняти, замість того, щоб покладатися на приватні внески. Кандидатам у Президенти від партій меншості надається часткове державне фінансування, виходячи з показників відповідної партії на минулих виборах. Що стосується виборчих кампаній кандидатів, які балотуються на виборах до Конгресу США, то державне фінансування для них взагалі не передбачене. Вони повністю фінансуються за рахунок приватних внесків, розмір яких обмежується законом.

Дуже своєрідним є також процес мобілізації державних коштів для фінансування передвиборних кампаній в США. Там законом передбачено створення окремого фонду в межах Казначейства, що має назву "Фонд для фінансування виборчої кампанії по виборах Президента". Шляхом здійснення певної позначки у своїй податковій декларації, кожен платник податків в США може засвідчити своє бажання про те, щоб 3 долари із суми його податкового платежу були переказані на рахунок даного фонду. Таким чином, кошти нагромаджуються на рахунку вказаного фонду протягом всіх чотирьох років, які передують проведенню президентських виборів, а потім використовуються для фінансування виборчих кампаній кандидатів у Президенти, які мають право на державне фінансування. Завдяки такому механізму мобілізації коштів, у США досягнуто ситуації (починаючи з 1976 р.), коли кошти для фінансування виборчої кампанії кандидатів є наявними від самого її початку. В зв'язку з цим не потрібно чекати, поки Конгрес виділить кошти на вказані цілі. Але й тут є певні проблеми, пов'язані з тим, що обсяг виплат кандидатам у Президенти, які мають право на державне фінансування, перед кожними наступними виборами збільшується з урахуванням інфляції, а та сума, яку платники податків можуть переказати на рахунок вказаного фонду, залишається незмінною. В зв'язку з цим, а також з тієї причини, що недостатня кількість платників

спрямовує частину своїх податкових платежів до фонду, не можна бути впевненими, що у фонді для наступних виборів Президента буде достатньо коштів. Таку ситуацію американські спеціалісти вважають прогалиною у чинному виборчому законодавстві [39].

Застосування в законодавстві України цих та інших підходів щодо фінансування виборів, опрацьованих зарубіжною практикою, могло б сприяти більш досконалому правовому регулюванню фінансування виборів та референдумів.

Тепер розглянемо порядок та можливі джерела утворення особистого виборчого фонду кандидата в Президенти України". Він визначений Законом України "Про вибори Президента України". Цим самим Законом передбачено ряд суб'єктів, які не мають права вносити свої пожертвування до зазначених особистих виборчих фондів.

Особистий виборчий фонд кандидата в Президенти України утворюється за рахунок:

— власних коштів кандидата;

— коштів політичних партій;

— пожертвувань громадян України;

— пожертвувань юридичних осіб, зареєстрованих в Україні.

Є недійсними будь-які умови, домовленості чи угоди між пожертвувачем і кандидатом, партією (блоком) щодо коштів, які перераховуються до цього фонду.

Виборчий фонд не може бути утворений за рахунок пожертвувань такого походження:

— від підприємств, установ і організацій, що утримуються за рахунок Державного бюджету України або бюджету місцевого самоврядування;

— від державних органів та органів місцевого самоврядування;

— від іноземців та осіб без громадянства;

— від іноземних юридичних осіб;

— від підприємств з іноземними інвестиціями;

— від благодійних організацій;

— від релігійних об'єднань;

— від підприємств, організацій та установ, що мають заборгованість перед бюджетами всіх рівнів;

— від анонімної чи підставної особи;

— від пожертвувача, який не має адреси чи має таку, за якою неможливо його відшукати.

Такі пожертвування не повинні приймати установи банків. Якщо до особистого виборчого фонду кандидата в Президенти все ж перераху-

вали кошти суб'єкти, які не мають на це права, ці кошти за рішенням Центральної виборчої комісії перераховуються до Державного бюджету України, а відділенням Банку стягується за це комісійний збір у розмірі одного відсотка від суми, що перераховується.

Слід зазначити, що Закон України "Про вибори Президента України" в цій частині, на наш погляд, має певні недоліки. Так, ст. 21 п. 6 та ст. 35 п. 1 регулюють одне й те саме питання — порядок утворення особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти. Але перелік тих суб'єктів, які не мають права вносити свої пожертвування у зазначені фонди, не співпадає — у ст. 21 порівняно зі ст. 35 він є неповний (не перераховані такі суб'єкти: іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи, благодійні організації, релігійні об'єднання, підприємства, організації та установи, що мають заборгованість перед бюджетами всіх рівнів). Тому, на наш погляд, у ст. 21, яка регулює загальні засади фінансового та матеріально-технічного забезпечення виборів Президента, необхідно у п. 6 надати повний перелік зазначених суб'єктів (щоб не вводити в оману виконавців Закону) або, що буде більш логічним, просто зробити посилання на ст. 35, яка безпосередньо регулює порядок утворення особистих виборчих фондів.

Під час проведення виборів Президента України в 1999 р. за результатами перевірок було виявлено незаконних пожертвувань до особистих виборчих фондів кандидатів на загальну суму 102 тис. 870 грн. Але у зв'язку з існуючими недоліками Порядку формування особистих виборчих фондів, який буде проаналізовано далі, не вдалося вилучити до бюджету всі кошти, що надійшли з порушенням законодавства на загальну суму 39,99 тис. грн [40].

Кандидат у Президенти визначає з числа довірених осіб розпорядника особистого виборчого фонду. Оплата робіт і послуг з особистих виборчих фондів може здійснюватися лише в безготівковому порядку.

П. 5 ст. 35 Закону визначено, що за письмовою заявою кандидата в Президенти Ощадний банк України за місцем розташування Центральної виборчої комісії зобов'язаний відкрити рахунок з грифом "Виборчий фонд" на ім'я цього кандидата. Існує Порядок формування особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти України та здійснення контролю за надходженням, достовірністю обліку і використанням їх коштів та звітності про них, затверджений постановою Центральної виборчої комісії від 24 червня 1999 р. № 99 (зі змінами та доповненнями) [41]. Ним урегульовано процедуру відкриття та закриття банківських рахунків особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти, надходження і використання коштів виборчих фондів та їхнього обліку та

звітності про них, а також порядок здійснення Центральною виборчою комісією, Ощадним банком України та Державною податковою адміністрацією України контролю за надходженням, достовірністю обліку та використанням коштів виборчих фондів. Вказаним порядком визначено, що кандидат має право відкрити один рахунок для формування виборчого фонду і лише в національній валюті. Рахунок відкривається у Печерському відділенні № 3715 м. Києва Ощадного банку України з грифом "Виборчий фонд" на балансовому рахунку № 2620 "Поточні рахунки фізичних осіб" відповідно до вимог Національного банку України за письмовою заявою кандидата, поданою ним особисто або його довіреною особою, визначеною розпорядником виборчого фонду. Крім письмової заяви особисто кандидатом чи його довіреною особою — розпорядником виборчого фонду відділенню Банку повинні бути подані такі документи та відомості:

— паспорт;

— ідентифікаційний номер кандидата згідно з Державним реєстром фізичних осіб — платників податків та інших обов'язкових платежів;

— посвідчення кандидата чи довіреної особи — розпорядника виборчого фонду, видане Центральною виборчою комісією;

— нотаріально засвідчене доручення від кандидата на право довіреної особи відкривати рахунок та розпоряджатися коштами виборчого фонду;

— письмове звернення за встановленою формою Центральної виборчої комісії щодо відкриття рахунку;

— заповнені в установленому порядку та завірені Центральною виборчою комісією три картки зі зразками підписів кандидата та довіреної особи - розпорядника виборчого фонду.

Розпорядником виборчого фонду може бути одночасно сам кандидат і лише одна його довірена особа.

Відділення Банку повідомляє про відкриття рахунку виборчого фонду Центральну виборчу комісію та Державну податкову адміністрацію України на другий день після його відкриття листом за встановленою формою. Кандидат у Президенти оприлюднює в газетах "Голос України" та "Урядовий кур'єр", а також, за його бажанням, в інших друкованих засобах масової інформації за визначеною формою інформацію для виборців про відкритий рахунок виборчого фонду та його реквізити. Витрати на оприлюднення зазначеної інформації фінансуються за рахунок коштів виборчого фонду кандидата.

За відкриття та закриття рахунків виборчих фондів комісійні збори

не стягуються. Відсотки на кошти, що надійшли на рахунки виборчих фондів, відділення Банку не нараховує. Прибутковий податок з кандидата на кошти виборчих фондів, отримані, обліковані і використані в установленому порядку, не нараховується і не сплачується. Податок на додану вартість при розрахунках за виконані роботи чи послуги сплачується за рахунок виборчого фонду.

Законом "Про вибори Президента України" визначено загальний максимальний розмір особистого виборчого фонду кандидата в Президенти — він не може перевищувати 100 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (на даний час 1 млн 700 тис грн.). Причому обмежений розмір пожертвування однієї юридичної чи фізичної особи — він не може перевищувати 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (на даний час 1 тис. 700 грн). Кошти (або їхня частина), які надійшли понад максимальний розмір фонду, повертаються пожертвувачеві за його рахунок (стягується комісійний збір у розмірі одного відсотка від суми, що повертається). Сума внеску кандидата в Президенти України, політичної партії чи виборчого блоку партій — суб'єктів висування претендентів на кандидата в Президенти України обмежується лише розміром особистого виборчого фонду. Як свідчить практика проведення виборів Президента України у 1999 р., неврегульованість законодавством питання розміру пожертвування до особистого виборчого фонду саме цих суб'єктів призвела до того, що в деяких випадках основна частина коштів надходила саме з цих джерел. Це не дозволяло Державній податковій адміністрації України провести перевірку походження цих коштів, особливо коли вони перераховувалися політичними партіями. Таким чином, виникла реальна можливість використовувати політичні партії як посередника та обходити встановлені обмеження [42]. Цей недолік Закону "Про вибори Президента України" необхідно усунути.

Пожертвування до виборчих фондів від юридичних та фізичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності, зареєстрованих в Україні, перераховуються установами банків України, в яких відкриті їхні рахунки у безготівковій формі. При цьому в платіжному дорученні зазначаються всі передбачені реквізити, а в рядку "Призначення платежу" обов'язково надається закодована інформація за встановленим зразком.

Від громадян пожертвування приймаються за наявності паспорта або документа, що посвідчує особу громадянина та громадянство України. Як правило, їх приймають установи Ощадного банку України як у готівковій, так і у безготівковій формі. За відсутності в населеному пункті такої установи, пожертвування приймаються відділеннями

зв'язку у готівковій формі. Громадянин повинен зазначити в платіжному дорученні такі відомості про себе: прізвище, ім'я, по батькові (повністю), ідентифікаційний номер, домашню адресу. Установа банку або відділення зв'язку звіряє їх з даними паспорта чи документа, який посвідчує особу. В дорученні також зазначається номер рахунку виборчого фонду, прізвище, ім'я, по батькові кандидата та сума пожертвування.

Законом "Про вибори Президента України" та Порядком формування особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти визначено, що кандидат має право відмовитися від коштів, що надійшли від пожертвувача. Для цього він подає заяву до установи, в якій відкрито рахунок його особистого виборчого фонду, та платіжне доручення про повернення коштів. Ці кошти повертаються згаданою установою пожертвувачеві за його рахунок ( стягується комісійний збір у розмірі одного відсотка від суми, що повертається). Ці кошти не враховуються при обчисленні максимально дозволеного розміру особистого виборчого фонду кандидата.

Зазначеним вище ним Порядком передбачено, яким чином і на що можливе використання коштів виборчих фондів. Вони використовуються на оплату:

— виготовлення та оприлюднення відео- та аудіозаписів;

— видання та поширення друкованих періодичних видань й інших друкованих агітаційних матеріалів. В них обов'язково мають бути зазначені: відомості про автора видання, тираж, номер замовлення; назва та адреса підприємства, що виконувало замовлення;

— виступів кандидатів у засобах масової інформації. Відповідно до Закону "Про вибори Президента України", агітація у недержавних засобах масової інформації обмежується лише можливостями власного виборчого фонду на умовах рівної оплати за ефірний час чи газетну площу для кандидатів у Президенти;

— за придбання канцтоварів, паперу;

— транспортних послуг у зв'язку з проведенням передвиборної агітації;

— оренди технічних засобів для проведення агітації;

— витрат, пов'язаних з проведенням передвиборних зборів, зустрічей з виборцями, мітингів, демонстрацій;

— інших цільових заходів для ведення передвиборної агітації.

Заборонено придбання за рахунок коштів виборчих фондів будь-яких технічних засобів та матеріальних цінностей довгострокового використання.

Виконання робіт, послуг за рахунок коштів виборчих фондів оформляється в письмовій формі шляхом складання угод, рахунків, актів, накладних тощо. З фізичними особами, які залучаються до виконання робіт, пов'язаних з організацією та проведенням передвиборної агітації за плату, також укладається відповідна угода. Виконання робіт (послуг) обов'язково підтверджується актами або накладними, підписаними розпорядником виборчого фонду.

Згода кандидата на виконання певних робіт (послуг), підтверджена документами, повинна подаватися до редакції друкованого видання, телерадіокампанії, на підприємство, що здійснює виготовлення (друк) агітаційної продукції, при оформленні замовлень на розміщення агітаційних передвиборних матеріалів на підтримку кандидата.

Відділення Банку подає відомості про надходження на рахунок і витрачання коштів виборчих фондів Центральній виборчій комісії та Державній податковій адміністрації України, які відповідно до Закону "Про вибори Президента України" здійснюють контроль за цим, а також кандидатові чи його довіреній особі — розпорядникові особистого виборчого фонду за їхніми зверненнями.

П. 17 ст. 35 вказаного Закону визначає, що використання коштів особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти припиняється за день до виборів. Відділення Банку припиняє всі фінансові операції щодо витрачання коштів, перераховує їх залишки до Державного бюджету України (при цьому надсилає до ЦВК повідомлення про дату та суму перерахованих коштів) і закриває рахунки на підставі опублікування Центральною виборчою комісією результатів виборів. Кандидати, які балотуються на повторне голосування, мають право розпоряджатися коштами, що залишилися на рахунках, про що ЦВК повідомляє відділення Банку, а рух коштів на зазначених рахунках припиняється за день до дня повторного голосування.

Фінансовий звіт за формою, встановленою ЦВК, підписаний особисто кандидатом, подається до відділення Банку не пізніш як за день до дня виборів. До подання звіту розпорядник виборчого фонду вирішує питання щодо обов'язкового повернення на рахунок фонду всіх невикористаних коштів, перерахованих виконавцям за угодами (договорами). Відділення Банку на другий день після виборів передає до ЦВК фінансовий звіт, завірений керівником відділення Банку. Його публікує ЦВК у газетах "Голос України" та "Урядовий кур'єр" не пізніш як на сьомий день після дня виборів.

Слід зазначити, що в Законі України "Про вибори Президента України" (ст. 34 та 35) зафіксовано, що фінансування передвиборної кам-

панії повинно здійснюватися тільки за рахунок коштів Державного бюджету України та коштів особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти. При цьому заборонено використовувати для цих цілей будь-які інші кошти. Але значною прогалиною згаданого Закону є те, що не є врегульованим питання щодо здійснення пожертвувань у натуральній формі. Виходячи з цього, фактично немає заборони надавати кандидатам безплатно будь-які матеріальні цінності, що необхідні для проведення передвиборної кампанії. Це можуть бути друкована продукція агітаційного характеру, певні товари з агітаційною символікою тощо. Згадане призводить до безконтрольності та відсутності звітності кандидатів по таких пожертвуваннях. Тому конче необхідно розробити відповідний механізм для усунення цього значного недоліку в чинному Законі.

***Правові засади здійснення контролю за джерелами надходження, достовірністю обліку та витратами коштів особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти України.*** Для уникнення зловживань та порушень чинного законодавства щодо залучення та витрачання кандидатами у Президенти коштів особистих виборчих фондів існує спеціальна система контролю. Законами України "Про вибори Президента України", "Про Центральну виборчу комісію", Порядком формування особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти України та деякими іншими нормативними актами визначено, яким чином здійснюється контроль за джерелами надходження, достовірністю обліку та витратами коштів особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти України. Контроль провадять Центральна виборча комісія, Державна податкова адміністрація України та відділення Ощадного банку України.

Центральна виборча комісія:

— контролює відкриття рахунків виборчих фондів та здійснює їхній облік;

— здійснює контроль за надходженням та використанням коштів виборчих фондів, залучає до проведення відповідних перевірок працівників органів Державної податкової адміністрації України, а також відділення Банку;

— розглядає скарги, заяви, звернення учасників виборчого процесу з питань додержання чинного законодавства при формуванні та використанні коштів виборчих фондів, за необхідності організовує перевірки та ревізії із залученням працівників Міністерства фінансів України, вживає заходів щодо усунення виявлених порушень і приймає рішення;

— забезпечує Державну податкову адміністрацію України необхідною інформацією щодо відкритих рахунків виборчих фондів;

— приймає рішення за повідомленнями банків, органів державної податкової служби за результатами перевірок про перерахування до Державного бюджету коштів, що надійшли до виборчих фондів з порушенням чинного законодавства, а також залишків коштів на рахунках виборчих фондів кандидатів у разі їх вибуття з балотування;

— приймає не пізніш як у триденний строк після дня виборів фінансові звіти кандидатів;

— у разі виявлення порушень фінансового законодавства вносить подання до органів державної податкової служби та правоохоронних органів щодо притягнення до відповідальності юридичних та фізичних осіб;

— узагальнює результати контролю та розробляє заходи щодо усунення причин виявлених порушень;

— повідомляє відділення Банку про зняття з балотування кандидатів і припинення руху коштів на рахунках їхніх виборчих фондів.

Державна податкова адміністрація України:

— здійснює контроль за надходженням і використанням коштів виборчих фондів;

— у разі виявлення фактів надходження до виборчих фондів коштів з порушенням чинного законодавства проводить перевірки, матеріали яких надсилає до ЦВК, та повідомляє відділення Банку для прийняття відповідних рішень;

— інформує ЦВК про факти нецільового використання коштів;

— за необхідності проводить перевірки юридичних і фізичних осіб, які надавали товаро-матеріальні цінності або виконували роботи (послуги), пов'язані з організацією та проведенням передвиборної агітації, з порушенням чинного законодавства;

— за дорученням ЦВК проводить перевірки скарг, заяв, звернень з питань дотримання фінансової дисципліни щодо формування виборчих фондів та використання їхніх коштів;

— надсилає до ЦВК узагальнену інформацію щодо виявлених порушень та вжитих заходів не пізніш як через три дні після дня виборів окремо по кожному кандидатові;

Органи державної податкової служби за необхідності здійснюють позапланові виїзні перевірки (у тому числі й повторні) відповідних суб'єктів господарювання з питань надходження та використання коштів виборчих фондів.

Питання щодо необхідності здійснення контролю з боку Державної

податкової адміністрації України за використанням коштів особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти є дискусійним. Існують досить виважені пропозиції щодо доцільності закріплення цих функцій за Державною контрольно-ревізійною службою [43].

Відділення Ощадного банку України:

— відкриває рахунки виборчих фондів, веде облік надходження та витрачання коштів;

— надсилає до ЦВК відомості щодо надходження та використання коштів виборчих фондів;

— щоденно надсилає до Державної податкової адміністрації України відомості щодо надходження та використання коштів на рахунках виборчих фондів;

— здійснює вхідний контроль за надходженням коштів до виборчих фондів стосовно їхнього походження, розмірів пожертвування та їхнім витрачання. Якщо виявляє порушення при надходженні коштів, припиняє їхній рух до прийняття ЦВК рішення та повідомляє про це ЦВК та розпорядника виборчого фонду;

— надає органам Державної податкової служби при здійсненні ними перевірок необхідні документи;

— припиняє рух коштів на рахунках виборчих фондів за день до виборів, подальші перерахування коштів здійснює лише за рішенням ЦВК;

— засвідчує фінансові звіти кандидатів;

— перераховує у безспірному порядку залишки коштів виборчих фондів до Державного бюджету у триденний строк після опублікування ЦВК результатів виборів, а про дати та суми перерахування повідомляє ЦВК;

— перераховує до Державного бюджету кошти виборчих фондів на бюджетні рахунки.

П. 3 ст. 33 Закону "Про вибори Президента України" заборонено проводити передвиборну агітацію, що супроводжується наданням виборцям безплатно або на пільгових умовах товарів, послуг, цінних паперів, грошей, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей. Якщо до виборчих комісій надійшли заяви, скарги щодо такого порушення, вони негайно надсилають їх до органів внутрішніх справ для проведення перевірки та реагування (п. 17 ст. 33 Закону "Про вибори Президента України").

Наприкінці слід відзначити, що питання контролю за надходженням і витратами коштів особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти і, особливо, відповідальності порушників законодавства за результатами такого контролю врегульоване чинним виборчим законодав-

ством не на належному рівні. На наш погляд, для вирішення цієї проблеми, а також комплексу інших проблем, які були проаналізовані вище, необхідна обов'язкова розробка та прийняття окремого Закону України "Про фінансування виборів та референдумів в Україні", який детально врегулював би питання фінансування як виборів Президента, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму, так і місцевих виборів і референдумів. Причому це необхідно зробити ще до початку виборчої кампанії по найближчих виборах — виборах народних депутатів України 2002 року.

## 8.2. Проблеми правового регулювання фінансування виборів народних депутатів України

Забезпечення належного рівня правового регулювання фінансування виборів в Україні є проблемою гострою й актуальною. З одного боку, її обумовлює недосконалість виборчого законодавства України в сучасний період, пошуки оптимальної моделі виборчої системи та виборчого процесу, з іншого — гостра економічна криза, яка змушує вирішувати різноманітні питання фінансового та матеріального забезпечення виборів з урахуванням вкрай обмежених державних коштів.

Механізм фінансування виборів, закріплений на рівні закону, повинен, насамперед, відповідати принципам виборчого права і, крім того, бути додатковою вагомою гарантією їх забезпечення. Виборчий процес в Україні за чинним виборчим законодавством здійснюється за принципами вільного та рівноправного висування кандидатів; гласності і відкритості; рівності можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії; неупередженості до кандидатів з боку державних органів, установ і організацій, органів місцевого самоврядування; свободи агітації. Кожний з цих принципів більшою або меншою мірою "замкнений" на конкретні фінансові питання, що виникають при безпосередній реалізації. Закон України "Про вибори народних депутатів України" чітко розмежовує джерела фінансування роботи виборчих комісій і передвиборної агітації. Відповідно до ст. 36 Закону фінансування роботи виборчих комісій здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, що передаються в розпорядження Центральної виборчої комісії. Ці кошти використовуються Центральною виборчою комісією відповідно до ухваленого нею кошторису витрат.

Фінансування передвиборної агітації згідно зі ст. 37 Закону здійснюється як за рахунок коштів Державного бюджету України, так і

коштів політичних партій, виборчих блоків партій, кандидатів у депутати, пожертвувань фізичних та юридичних осіб. Причому розмір коштів, які залучаються понад виділені з Державного бюджету, законом не обмежується. Це одне з гострих питань, яке не вирішене на законодавчому рівні. Вже тільки звідси випливає, що кандидати в депутати, які можуть залучити більше коштів для ведення передвиборної боротьби перебувають у набагато більш сприятливих умовах по відношенню до інших кандидатів.

Обмеження щодо утворення власних виборчих фондів стосуються тільки того, хто може їх утворювати і надавати до них кошти. Власні виборчі фонди утворюються за рахунок коштів відповідно: політичної партії, виборчих блоків партій — по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу; кандидата в депутати — по одномандатному виборчому округу. До фондів кандидатів у депутати, утворених відповідно до законодавства України, можуть вноситися пожертвування громадян України та юридичних осіб. Органам державної влади, державним підприємствам, установам і організаціям, органам місцевого самоврядування, іноземним юридичним і фізичним особам, анонімним особам, міжнародним організаціям та об'єднанням заборонено робити внески до цих фондів. Перелік кола юридичних і фізичних осіб, яким заборонено підтримувати кандидатів своїми коштами у фінансуванні передвиборної агітації, є, безперечно, виправданий, оскільки їхня участь, крім, власне, вагомих переваг щодо можливості надати ці кошти, тягне за собою цілий комплекс інших проблем, а саме: участь тіньового капіталу у виборчому процесі, додаткові витрати державних коштів понад бюджетні асигнування, вплив міжнародних організацій та іноземних держав.

Водночас, не обмежується вплив приватного капіталу на виборчий процес як власне фінансовими ресурсами, так і матеріальними. Якщо цілком закономірно п. 13 ст. 34 Закону заборонено кандидатам у депутати, які обіймають посаду (у тому числі за сумісництвом) в органах державної влади, в органах місцевого самоврядування, на державних підприємствах, у військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, залучати або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням своєї виборчої кампанії, підлеглих їм осіб (у робочий час), службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи, то щодо інших осіб такої заборони, звичайно, встановити неможливо. Це було б прямим посяганням як на демократичні права й свободи, так і на право власника розпоряджатися своєю власністю на свій розсуд.

Проте проблема існує. Вирішити її повністю об'єктивно неможливо. Саме наявність фінансових і матеріальних ресурсів вже ставить кандидатів в нерівні умови під час передвиборної боротьби та змушує їх шукати підтримки у впливових фінансових структур. Таким чином, вони попадають у певну залежність від останніх, особливо в умовах жорсткої обмеженості державних коштів на проведення виборів. Але частково вирішити цю проблему можна як шляхом пошуку додаткових можливостей щодо державного фінансування виборів і, зокрема, передвиборної боротьби, так і встановленням оптимального рівня обмежень щодо розмірів власних виборчих фондів. Хоча ця проблема є складною і вимагає серйозного та тривалого опрацювання.

Певні гарантії щодо забезпечення рівних можливостей для всіх кандидатів надано п. 2 ст. 34 Закону, яким визначено, що політичним партіям, виборчим блокам партій, що висунули списки кандидатів у депутати, а також окремим кандидатам у депутати надається право — за рахунок коштів, які виділяються з Державного бюджету України на проведення виборчої кампанії, — користуватися засобами масової інформації, засновниками або одним із засновників яких є органи державної влади, державні організації та установи, органи місцевого самоврядування, в порядку, передбаченому цим Законом. А п. 3 ст. 35 обмежує агітацію в недержавних засобах масової інформації лише розміром власного виборчого фонду на умовах рівної оплати за ефірний час чи газетну площу для всіх кандидатів.

Чинне законодавство передбачає, що політичні партії, виборчі блоки партій ведуть передвиборну агітацію, переважним чином, за рахунок власних виборчих фондів. Цілком логічно, що за умов змішаної виборчої системи політичні партії та виборчі блоки партій мають об'єктивні переваги як в організаційному, так і в матеріально-фінансовому плані. Тому для забезпечення належних умов кандидатам у депутати в одномандатному виборчому окрузі надано право за рахунок коштів, які виділяються з Державного бюджету України на проведення виборчої кампанії, на розміщення через окружну виборчу комісію своєї передвиборної програми обсягом до двох сторінок машинописного тексту, надрукованого через півтора інтервали (до 3900 знаків), в однаковому поліграфічному виконанні в місцевих періодичних друкованих виданнях з державною участю, з участю органів місцевого самоврядування.

Ще однією вагомою гарантією щодо обмеження матеріальних і фінансових переваг окремих кандидатів або партій є п. 11 ст. 35 Закону, яким закріплена заборона на проведення передвиборної агітації, що супроводжується наданням виборцям безоплатно або на пільгових умо-

вах товарів, цінних паперів, кредитів, лотерей, грошей, послуг. Головною метою цього пункту є виключення прямої купівлі голосів або симпатій виборців. Водночас цей пункт вирішує й питання цілком ймовірного використання наявних великих ресурсів на ведення передвиборної боротьби саме за їхньою допомогою або тільки за їхньою допомогою.

Рахунки виборчих фондів відкриваються в установах банків за заявами відповідно уповноважених осіб політичних партій, виборчих блоків партій, кандидатів у депутати, довірених осіб кандидатів у депутати після їхньої реєстрації відповідними виборчими комісіями, про що повідомляються виборчі комісії. Необхідність повідомлення виборчих комісій продиктована обов'язковістю забезпечення належного контролю за законністю надходження коштів на ці рахунки і їхнім витрачанням. Цей контроль зобов'язані здійснювати Центральна та окружна виборчі комісії, податкові органи, а також установи банків, в яких відкрито відповідний рахунок. Крім того, законодавчо закріплено, що інформація про відкриті рахунки виборчих фондів публікується в пресі, що, з свого боку, повинно забезпечувати додержання принципу гласності та відкритості виборчого процесу, а також участь широкої громадськості у здійсненні контролю під час передвиборчої кампанії.

На законодавчому рівні також визначено, що установа банку за зверненням кандидата в депутати, його довіреної особи чи уповноваженої особи політичної партії, блоку партій, які відкривали рахунок, а також Центральної та відповідних окружних виборчих комісій надає їм відомості щодо розмірів та джерел надходжень до відповідного фонду, а не пізніш як за сім днів до дня виборів уповноважені особи політичної партії, виборчого блоку партій, кандидати в депутати або їхні довірені особи зобов'язані передати відповідно до Центральної чи окружних виборчих комісій фінансові звіти про джерела надходжень у виборчий фонд за встановленою Центрвиборчкомом формою.

Результати виборів до Верховної Ради, що відбулися в 1998 р., свідчать про те, що більшість суб'єктів, зареєстрованих у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, скористалися з права утворити ці фонди.

Із 30 зареєстрованих партій та виборчих блоків партій 25 відкрили рахунки виборчих фондів. По одномандатних виборчих округах такі фонди утворили 925 з 3962 кандидатів у народні депутати України.

Виборчі комісії оприлюднили дані щодо доходної частини власних виборчих фондів, але вони виявилися неповними, оскільки вже після подання до виборчих комісій фінансових звітів про надходжен-

ня та витрачання коштів їхній рух на рахунках ще продовжувався до дня виборів.

Отже, практика проведення виборів свідчить, що необхідно вдосконалювати правове регулювання власних виборчих фондів. Оскільки за законодавством передвиборна агітація припиняється лише в день виборів, то, безперечно, тиждень, який цьому передує, є найбільш насиченим передвиборною агітацією. Тому варто погодитися з думкою завідуючого контрольно-ревізійним відділом Центрвиборчкому В.Є. Щербакова, що рух коштів на рахунках власних виборчих фондів треба припиняти за день до виборів, оскільки не можна зобов'язати банки працювати у вихідний день [44].

Крім того, було б доцільно доповнити Закон "Про вибори народних депутатів України" нормою, яка б зобов'язувала періодично, один раз на місяць надавати виборчим комісіям дані щодо руху коштів по власних виборчих фондах.

Заслуговує на увагу пропозиція завідуючого контрольно-ревізійним відділом Центральної виборчої комісії стосовно того, що перелік осіб, яким заборонено вносити кошти до виборчих фондів, слід розширити, включивши до нього підприємства, установи, організації, які мають заборгованість перед бюджетом та по заробітній платі [45].

За даними Центральної виборчої комісії, на виборчу кампанію 1998 р. при передбачених Державним бюджетом 248 млн грн фактичні витрати склали 138,1 млн грн. В тому числі:

— на витрати Центральної виборчої комісії, яка виконувала функції окружної виборчої комісії у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі — 8,5 млн грн;

— на витрати окружних і дільничних виборчих комісій — 105,4 млн грн;

— на витрати рад усіх рівнів — 782,6 тис. грн;

— на вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів — 20,7 млн грн

З цих коштів 2 млн 690,7 тис. грн склали видатки на підготовку та проведення повторних виборів за рахунок коштів, які повертаються з окружних комісій як невикористані, та видатків Центральної виборчої комісії, яка виконувала функції окружної.

В перерахунку на доларовий еквівалент це склало 68,8 млн дол. США за курсом Національного банку України на день виборів.

Як свідчать наведені дані, фінансування виборів здійснювалося в умовах жорсткої обмеженості бюджетних коштів, тому особливе значення мало створення Центральною виборчою комісією від-

повідної нормативної бази, як визначала механізм здійснення фінансування.

За відсутності на рівні закону чіткого механізму фінансування виборів нормотворча діяльність Центральної виборчої комісії стала дуже важливою запорукою законності, доцільності та ефективності використання коштів, які виділялися на проведення виборів з Державного бюджету України. Одними з найважливіших нормативних документів були: Постанова від 21 березня 1998 р. № 112 "Про кошторис витрат на підготовку та проведення виборів народних депутатів України, місцевих виборів 29 березня 1998 року та порядок використання коштів, виділених на це Державним бюджетом України на 1998 рік", Постанова від 14 січня 1998 р. "Про організацію контролю за формуванням власних виборчих фондів політичних партій, виборчих блоків партій, виборчих фондів кандидатів у депутати та їх використанням для фінансування передвиборної агітації", Порядок надходження та витрат власного виборчого фонду політичної партії, виборчого блоку партій, кандидата у депутати під час підготовки до проведення виборів народних депутатів України 29 березня 1998 р., затверджений Постановою від 14 січня 1998 р.

При певній недосконалості цих нормативних актів недооцінювати їхню роль у підготовці та проведенні виборів неможна.

З урахуванням досвіду виборів 1998р. був прийнятий цілий ряд нормативних документів, що врегулювали нагальні питання організації фінансування виборів. Причому рівень формулювань нормативних положень, питань, які вони врегульовували, був набагато вищий, а сам порядок, який вони встановлювали, більш чіткий і досконалий. Це — Постанови Центральної виборчої комісії від 18 червня 1999 р. № 98 "Про порядок здійснення контролю за використанням коштів, що виділяються з Державного бюджету України на фінансове забезпечення підготовки та проведення виборів і всеукраїнського референдуму", від 18 червня 1999 р. № 97 "Про порядок обліку надходження та витрат бюджетних коштів, що виділяються на підготовку і проведення виборів, всеукраїнського референдуму, та звітності з цих питань виборчих комісій, комісій з всеукраїнського референдуму і про форми фінансового звіту", від 8 липня 1999 р. № 107 "Про нормативні вимоги до приміщення виборчої комісії з всеукраїнського референдуму, Примірний перелік обладнання та інвентаря, необхідних для виборчої комісії, комісії з всеукраїнського референдуму та про Примірний перелік видів послуг, що можуть надаватися цим комісіям за кошторисами видатків на підготовку і проведення виборів, всеукраїнського референдуму", від 15 липня

1999 р. № 112 "Про порядок використання виборчою комісією автотранспорту та форму договору на транспортне обслуговування виборчої комісії", від 15 липня 1999 р. № 113 "Про порядок залучення до роботи у виборчій комісії спеціалістів і технічних працівників, оплати їх праці в період підготовки і проведення виборів та форму трудової угоди", від 24 червня 1999 р. № 99 "Про порядок формування особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти України, здійснення контролю за надходженням, достовірністю обліку і використанням їх коштів, звітності про них та форми фінансового звіту" (зміни і доповнення до якої були внесені постановою від 19 серпня 1999 р. № 188) та Порядок фінансового забезпечення виборів Президента України, затверджений 16 серпня 1999 р. Головами Центральної виборчої комісії, Правління Державного Ощадбанку України та заступником міністра фінансів — начальником Державного казначейства України.

Необхідно зазначити, що один тільки перелік наведених нормативних актів, навіть без детального аналізу положень, які вони містять, свідчить про те, що Центральна виборча комісія змушена була своїми нормативними актами регулювати питання, які потребують іншого рівня правового регулювання — законодавчого. Належний рівень правового регулювання в даному випадку повинен не тільки забезпечити законність та ефективність використання державних коштів, а, крім того, вирішити ще важливіше питання — забезпечити узгодженість та чіткість дій державних органів при здійсненні фінансування виборчої кампанії, створити оптимальний механізм їхньої взаємодії та виключити можливі випадки перебільшення компетенції державних органів, яка надана їм законом.

Необхідно зазначити, що положення Закону України "Про вибори народних депутатів України" дещо фрагментарно регламентують порядок фінансування виборів та повноваження Центральної виборчої комісії в цій сфері. Більш детально окреслені ці повноваження в Законі України "Про Центральну виборчу комісію". Так, відповідно до ст. 16 цього Закону Комісія формує кошторис, розподіляє кошти, що виділяються з Державного бюджету України на фінансове забезпечення підготовки та проведення виборів і всеукраїнського референдуму, діяльності окружних, дільничних виборчих комісій, комісій з всеукраїнського референдуму, контролює правильне та цільове використання зазначених коштів, залучає до проведення перевірок працівників Міністерства фінансів України та органів Державної податкової служби України.

Таким чином, Центральна виборча комісія є фактично головним розпорядником коштів, що виділяються з Державного бюджету Ук-

раїни на проведення виборів. Оскільки повноваження головних розпорядників коштів в законодавстві України чітко окреслені, вважаємо за доцільне прямо вказати в Законі "Про вибори народних депутатів України", що Центральна виборча комісія є головним розпорядником коштів Державного бюджету України, що виділяються на фінансове забезпечення підготовки та проведення виборів.

Закон України "Про Центральну виборчу комісію" закріплює, що порядок обліку надходжень та витрат бюджетних коштів, що виділяються на підготовку та проведення виборів і всеукраїнських референдумів, коштів виборчих фондів кандидатів та виборчих фондів партій, виборчих блоків партій визначаються Комісією відповідно до законодавства. Комісія встановлює форми фінансового звіту виборчих комісій та комісій з всеукраїнського референдуму про надходження та витрати коштів, що виділяються на підготовку та проведення відповідно виборів або всеукраїнського референдуму, та фінансового звіту кандидатів, партій, виборчих блоків.

Відповідно до цього положення Закону Центральна виборча комісія затвердила Порядок обліку надходження та витрат бюджетних коштів, що виділяються на підготовку і проведення виборів, всеукраїнського референдуму, та звітності з цих питань виборчих комісій, комісій з всеукраїнського референдуму (постанова ЦВК від 18 червня 1999 р. № 97).

У пунктах 3 та 4 цього Порядку зазначено, що розпорядниками коштів Державного бюджету України, що розподіляються Центральною виборчою комісією для фінансування витрат комісій, є голова комісії (за його відсутності — заступник голови) та бухгалтер. Картки із зразками їхніх підписів та відбитком печатки для здійснення банківських операцій засвідчує нотаріальна контора за місцем розташування комісії.

Комісії використовують кошти Державного бюджету України лише за цільовим призначенням — на фінансове забезпечення підготовки та проведення виборів, всеукраїнського референдуму у суворій відповідності до кошторису витрат, який затверджує Центральна виборча комісія.

Зазначені пункти завершують розділ I Порядку "Загальні положення". Таким чином, цей нормативний акт не передбачає можливості перенесення коштів з однієї статті витрат на іншу, навіть, якщо з'явилася би така об'єктивна необхідність та можливість. З одного боку, це є додатковим засобом забезпечення суворої фінансової дисципліни цих коштів, з іншого — певним чином зменшує оперативність дій нижче-

стоящих розпорядників бюджетних коштів, якими є голови комісій. Доцільно було б певні статті видатків дозволити змінювати за погодженням з Центральною виборчою комісією в межах виділених асигнувань. Це надало б більшої мобільності в забезпеченні потреб, що виникають на місцях.

Причому така практика мала місце в діяльності Центральної виборчої комісії. Так, постановою ЦВК від 21 березня 1998 р. "Про кошторис витрат на підготовку та проведення виборів народних депутатів України, місцевих виборів 29 березня 1998 року та порядок використання коштів, виділених на це Державним бюджетом України на 1998 рік" окружним виборчим комісіям було дозволено за своїми рішеннями вносити зміни до статей кошторису відповідно до потреб. Статті кошторису видатків, які визначають розмір фонду заробітної плати, мали суворо відповідати доведеним середнім нормам видатків. Рішення щодо внесення змін до статей кошторису окружні виборчі комісії у триденний термін повинні були надіслати до Центральної виборчої комісії і відповідного територіального управління казначейства. У п. 6 цієї постанови було звернено увагу голів окружних виборчих комісій на необхідність спрямування ними діяльності дільничних виборчих комісій (відповідно до п. 3 ст. 12 Закону України "Про вибори народних депутатів України") у вирішенні питань належного використання коштів на підготовку та проведення виборів та попереджено їх про персональну відповідальність за порушення чинного законодавства щодо нецільового витрачання коштів Державного бюджету.

Для ведення бухгалтерського обліку операцій з виконання кошторису видатків комісій застосовується план рахунків, передбачений Інструкцією з бухгалтерського обліку в установах і організаціях, що перебувають на державному бюджеті, затвердженою наказом Міністерства фінансів СРСР від 10 березня 1987 р. № 61, що є чинною для бюджетних установ і організацій України. Бухгалтерський облік здійснюється за меморіально-ордерною формою, яка грунтується на використанні принципу систематизації і накопичування даних первинних документів безпосередньо в реєстрах аналітичного та синтетичного обліку [46]. Комісія в період своїх повноважень звітує про надходження та витрати коштів перед органом Державного казначейства України за місцем розташування комісії та ЦВК шляхом подання звітів. Звітність складається відповідно до Інструкції про складання установами та організаціями, які отримують бюджетні кошти, місячної та квартальної звітності у 1999 р., затвердженої наказом Головного управління Державного казначейства України від 18 березня 1999 р. та постанови

ЦВК. Крім звітів за формами, встановленими Головним управлінням Державного казначейства, комісія подає також до ЦВК такі звітні документи:

— звіт про виконання кошторису видатків на підготовку та проведення виборів на електронних та паперових носіях;

— звіт про кредиторську заборгованість з обов'язковим дорученням копій документів, що підтверджують цю заборгованість;

— копію витягу з реєстраційного рахунку органу Державного казначейства України за місцем розташування комісії на день подання звіту;

— копії актів перевірок використання бюджетних коштів контролюючими органами з довідкою про виявлені порушення та вжиті заходи щодо їх усунення;

— зведену довідку комісії про передачу на зберігання матеріальних цінностей, придбаних комісією на проведення виборів.

Ці документи до ЦВК подають особисто голова та бухгалтер комісії при проведенні виборчої кампанії по виборах Президента України у 20-денний строк після встановлення результатів виборів [47].

Питання щодо відповідальності за нецільове та незаконне витрачання бюджетних коштів є завжди дуже гострим і актуальним. Вирішується воно тільки на рівні акта вищої юридичної сили — Закону. Проте в загальних положеннях Порядку обліку надходження та витрат бюджетних коштів, що виділяються на підготовку і проведення виборів, всеукраїнського референдуму та звітності з цих питань виборчих комісій, комісій з всеукраїнського референдуму, затвердженого постановою ЦВК від 18 червня 1999 р. № 97, також необхідно зазначити, що розпорядники бюджетних коштів, що виділені на фінансове забезпечення підготовки та проведення виборів, всеукраїнського референдуму несуть відповідальність за законне та цільове їх витрачання, за додержання фінансової дисципліни відповідно до чинного законодавства.

У п. 5 Порядку зазначено, що облік надходження та витрат бюджетних коштів, що виділяються на підготовку й проведення виборів та всеукраїнського референдуму, здійснюється комісіями відповідно до вимог чинного законодавства з питань бухгалтерського обліку в установах та організаціях, що перебувають на державному бюджеті, за формами меморіальних ордерів, що встановлені цим пунктом Порядку, та іншими встановленими формами. Таким чином, Центральна виборча комісія, здійснюючи свої повноваження щодо визначення порядку обліку та звітності надходження і витрачання цих коштів, цілком правомірно й логічно вводячи форми обов'язкового обліку та звітності, не

дублює і не замінює вже існуючі, якщо відповідні операції з коштами не стосуються саме специфіки роботи виборчих комісій. Це є важливим елементом створення та вдосконалення єдиної системи публічної бухгалтерської звітності, яка забезпечує в державі цілісний механізм контролю за законним і доцільним витрачанням грошових коштів і матеріальних цінностей.

Водночас деякі положення Порядку потребують конкретизації. Зокрема, в підпункті 4 п. 5 заборонено придбання комісіями основних засобів та предметів довгострокового користування без окремого дозволу Центральної виборчої комісії. Поняття основних засобів у законодавстві конкретно визначене і не потребує уточнень, зафіксований певний порядок їх придбання, але під предметами довгострокового користування можна розуміти великий перелік різних необхідних для роботи виборчих комісій предметів. Логіка, якою продиктована ця заборона, безперечно, виходить з вартості цих предметів, що й доцільно зазначити в цьому підпункті п. 5 Порядку.

## 8.3. Правове забезпечення контролю за використанням коштів, що виділяються з Державного бюджету України на підготовку та проведення виборів та референдумів

Надійним важелем у правовому забезпеченні виборів і, зокрема, їх фінансуванні є створення дієвої і ефективної системи контролю фінансових і матеріальних засобів, що забезпечують їхнє проведення. Проблема полягає в створенні належної правової бази для здійснення ефективного фінансового контролю і розподілі відповідних повноважень в цій сфері між державними органами. Не остання роль повинна належати широкому громадському контролю за виборчими коштами, як це передбачає реалізація в цій сфері принципу гласності.

Як справедливо зазначає О.Ф. Андрійко, контроль — елемент влади, що базується на дуалізмі громадянського суспільства та держави, забезпечує дотримання соціальних регуляторів, тобто нормативних та індивідуальних приписів в діяльності, поведінці підконтрольних суб'єктів з метою усунення можливих відхилень від заданих напрямів. Державний контроль завжди здійснюється на основі норм права та має юридичні наслідки. Правова природа державного контролю проявляється в тому, що він проводиться органами держави та їхніми посадовими особами в межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права та відповідно до них[48]. Повною мірою це стосується найбільш конкретної частини державного контролю — фінансового

контролю. Його роль у всіх сферах, на які спрямовуються державні кошти, переоцінити важко.

Слід зазначити, що питання правового регулювання організації і здійснення фінансового контролю в сфері виборів на сьогоднішній день є дуже актуальним, оскільки на законодавчому рівні це врегульовано дуже фрагментарно і тільки в загальних рисах. Така ситуація зумовлена відсутністю необхідного досвіду. На відміну від функціонування західних виборчих систем, де напрацьовано великий практичний досвід, узагальнено та проаналізовано великий практичний матеріал, вивірені на дієвість відповідні нормативні акти, що регулюють цю сферу, в Україні це доводиться створювати наново в умовах гострої економічної кризи. Взагалі, система фінансового контролю та органів, що уповноважені його здійснювати, в нашій країні розвивається бурхливо. Не менш бурхливо та динамічно розвивається й законодавство, що регулює цю сферу суспільних відносин, причому необхідно зазначити, що часто в першу чергу приймаються підзаконні нормативні акти або в цих актах вимушено долаються відповідні неврегульовані законом проблеми забезпечення фінансового контролю.

Фінансовий контроль — це діяльність державних органів і недержавних організацій щодо забезпечення законності, фінансової дисципліни та доцільності при мобілізації, розподілі та використанні грошових коштів і зв'язаних з цим матеріальних цінностей. Отже, система правового забезпечення фінансового контролю за коштами, що спрямовані на проведення виборів, повинна враховувати такі головні складові: законність, фінансову дисципліну та доцільність в розподілі й використанні цих коштів. Створення належного механізму правового регулювання, який би забезпечував додержання цих принципів, є завданням складним, але вирішувати його необхідно якнайшвидше, причому, передусім, на законодавчому рівні, хоча, водночас, велику роль мають відіграти й відповідні організаційні заходи.

Згідно із Законами України "Про Центральну виборчу комісію", "Про вибори народних депутатів України", "Про вибори Президента України", "Про всеукраїнський і місцеві референдуми" постановою Центральної виборчої комісії від 18 червня 1999 р. № 98 було затверджено Порядок здійснення контролю за використанням коштів, що виділяються з Державного бюджету України на фінансове забезпечення підготовки та проведення виборів і всеукраїнського референдуму. Як зазначено в п. 1 Порядку, контроль за використанням виборчими комісіями та комісіями з всеукраїнського референдуму коштів, що виділяються з Державного бюджету України на фінансове забезпечен-

ня підготовки та проведення виборів і всеукраїнського референдуму, здійснюється Центральною виборчою комісією при сприянні Координаційної ради при Центральній виборчій комісії з питань контролю за додержанням законодавства про фінансування виборів, референдумів, а також органами Державної контрольно-ревізійної служби України відповідно до Закону України від 26 січня 1993 р. "Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні" та Державного казначейства відповідно до Положення про Державне казначейство, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 1995 р. № 590 "Питання Державного казначейства". У разі необхідності до проведення ревізій та перевірок залучаються працівники інших контролюючих органів та служб. Таким чином, система контролюючих органів включає перелічені державні органи, а також передбачає можливість їхнього розширення за рахунок інших контролюючих органів. Крім того, контроль за формуванням і використанням виборчих фондів політичних партій, виборчого блоку партій, власних виборчих фондів кандидатів здійснюється податковими органами, окружними виборчими комісіями та відповідними банками, в яких відкрито рахунок.

Отже, система органів, які призначені забезпечити належний рівень фінансового контролю за витраченням коштів, що спрямовуються на проведення виборів, є розгалуженою. Кожний орган має свої повноваження в цій сфері, які випливають з його загальних повноважень у сфері здійснення державного фінансового контролю, причому вони є дуже широкими за законодавством, що регулює компетенцію цих органів, але конкретно для виборів не визначені.

Так, головними завданнями Державної контрольно-ревізійної служби є здійснення державного контролю за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів; розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у майбутньому. Це є державний контрольний орган з дуже широкою компетенцією. Законодавством передбачено, що органи Державної контрольно-ревізійної служби мають право контролювати не тільки зазначені вище органи, установи та організації, але, за дорученням податкових і правоохоронних органів, всі суб'єкти підприємницької діяльності незалежно від форм власності. Для виконання контрольних функцій вони мають право, зокрема: вимагати необхідні документи, довідки та інші

матеріали, брати пояснення; входити до приміщень, на склади, до сховищ для їх обстеження; припиняти в розрахункових та інших фінансово-кредитних установах операції; вимагати від керівників проведення інвентаризації основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, грошових коштів і розрахунків, у необхідних випадках опечатувати каси та касові приміщення, склади, архіви, вилучати необхідні документи, вимагати усунення недоліків і порушень. При виявленні порушень фінансового законодавства органи Державної контрольно-ревізійної служби можуть ставити питання перед відповідними органами щодо припинення фінансування та кредитування, а також застосовувати адміністративні й фінансові санкції, передбачені як Законом України "Про Державну контрольно-ревізійну службу України", так і Законом України "Про Державну податкову службу України".

Отже, повноваження в сфері державного фінансового контролю в цілому і в тому числі щодо використання коштів, спрямованих на підготовку та проведення виборів у Державної контрольно-ревізійної служби значно ширші, ніж у будь-якого іншого державного органу, навіть Центральної виборчої комісії. З точки зору теорії державного контролю Центральна виборча комісія здійснює відомчий фінансовий контроль, хоча, звичайно, він має свої дуже специфічні особливості, а органи Державної контрольно-ревізійної служби здійснюють вищий державний фінансовий контроль виконавчої влади поряд з органами податкової служби в її сфері діяльності. Причому це є їхній прямий обов'язок. Водночас, Закон України "Про Державну контрольно-ревізійну службу України" не визначає конкретних повноважень цих органів щодо конкретних питань фінансування виборів. Оскільки ця сфера регулювання є надзвичайно важливою і розмежування компетенції державних органів в ній потребує чіткості та конкретності, доцільно було б доповнити зазначений Закон відповідними статтями, які б регламентували обов'язок і порядок здійснення вибіркових, планових і "підсумкових" ревізій фінансової діяльності виборчих комісій. Це не означає "нашарування" зайвих фінансових перевірок з боку різних контролюючих органів. Звичайно, ці дії повинні узгоджуватися і не заважати роботі виборчих комісій. На організаційному рівні доцільно було б приймати план спільних заходів щодо здійснення фінансового контролю підготовки та проведення виборів органами Державної контрольно-ревізійної служби і Центральною виборчою комісією. Велике коло питань співпраці цих органів врегульовано на рівні нормативних актів Центрвиборчкому, проте є певні зауваження щодо рівня правового регулювання і, певним чином, щодо змісту.

Певні відмінності щодо здійснення контрольних повноважень мають органи Державного казначейства. Головне завдання цих органів — організація виконання Державного бюджету України та контроль за його виконанням, здійснення управління коштами Державного бюджету, а також контроль за надходженням і використанням коштів державних позабюджетних фондів.

Особливість контролю, який здійснюють ці органи, полягає в тому, що вони, переважним чином, проводять попередній фінансовий контроль на стадії розробки прогнозних розрахунків за бюджетом і планом до перерахування коштів державного бюджету та державних позабюджетних фондів. Він має на меті перевірку обгрунтованості розрахунків і всіх відповідних документів і пошук можливості більш ефективного використання коштів. У даному випадку сам механізм перерахування коштів, документальне оформлення відповідних операцій на цій стадії має, крім інших, і контрольну функцію. Саме через Державне казначейство України здійснюється фінансування підготовки та проведення виборів.

Водночас, органи Державного казначейства, реалізуючи свої контрольні повноваження, мають право проводити перевірки фінансово-бухгалтерських документів про зарахування, перерахування та використання бюджетних коштів, одержувати необхідні пояснення, довідки та відомості з питань, що виникають в процесі перевірок, одержувати від установ банків відомості щодо стану поточних бюджетних рахунків, вимагати від посадових осіб усунення виявлених порушень встановленого порядку виконання Державного бюджету. Органам Державного казначейства надано право припиняти фінансування з Державного бюджету підприємств, установ і організацій у разі виявлення фактів порушень, вилучати у органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій раніше надані в порядку фінансування кошти Державного бюджету в разі нецільового і неефективного їх використання. Безперечно, ці контрольні повноваження повинні бути конкретизовані в законодавстві щодо їх здійснення в процесі підготовки та проведення виборів, крім можливості припинення фінансування та вилучення раніше наданих в порядку фінансування коштів, оскільки це вкрай негативно вплинуло б на виборчий процес. В умовах виборів, безумовно, така оперативна санкція є неможливою для застосування.

Зазначені державні органи належать до гілки виконавчої влади. Водночас великі повноваження щодо здійснення фінансового контролю має Верховна Рада України, контрольні функції якої визначаються Конституцією України, та Рахункова палата, яка створена Верховною Радою для здійснення власне фінансового контролю за використанням коштів Дер-

жавного бюджету України, державних позабюджетних і валютних фондів. Рахункова палата має також великі повноваження в сфері здійснення фінансового контролю і за дорученням Верховної Ради може перевірити будь-яку установу, яка використовує кошти Державного бюджету.

Порядком здійснення контролю за використанням коштів з Державного бюджету України на фінансове забезпечення підготовки та проведення виборів і всеукраїнського референдуму визначено, що ревізії і перевірки витрачання цих коштів проводяться планово в обов'язковому порядку в усіх виборчих комісіях і комісіях з всеукраїнського референдуму, які є юридичними особами і створені на підставі прийнятих рішень щодо призначення чергових і позачергових виборів, повторних виборів, виборів замість депутата, який вибув, і всеукраїнського референдуму. Передбачено двоетапний контроль за використанням цих коштів, який здійснюють Центральна виборча комісія, органи Державної контрольно-ревізійної служби та Державного казначейства.

Перший етап системи контролю за витрачанням коштів, що спрямовуються на фінансування виборів, передбачає попередній контроль органів Державного казначейства при оплаті витрат та рахунків за наявності у виборчих комісіях, комісіях із всеукраїнського референдуму (крім дільничних) затверджених постановою Центральної виборчої комісії кошторисів, а також рахунків, рахунків-фактур, накладних, товарно-транспортних накладних, трудових угод, актів виконаних робіт, договорів на виконання робіт та надання послуг (оренда приміщень, користування автотранспортом, друкування службової документації тощо).

Другий етап — це наступний контроль, який здійснює Державна контрольно-ревізійна служба після витрачання коштів. Як зазначено у п. 3.2. Порядку здійснення контролю за використанням коштів, що виділяються з Державного бюджету України на фінансове забезпечення підготовки та проведення виборів і всеукраїнського референдуму, не пізніш як у двотижневий строк після дня виборів, всеукраїнського референдуму органами Державної контрольно-ревізійної служби проводяться ревізії та перевірки відповідності використання коштів затвердженим кошторисам.

Позапланові перевірки використання бюджетних коштів, що потребують залучення працівників органів Державної контрольно-ревізійної служби України, проводяться на підставі заяв, скарг, звернень учасників виборчого процесу та за зверненнями Голови Комісії, секретаря Комісії та інших членів комісії в установленому порядку.

Оскільки зазначене положення певною мірою не узгоджується із

Законом "Про Державну контрольно-ревізійну службу України", який не обмежує кількості перевірок і випадків їх проведення, доцільним було б прийняти порядок спільним рішенням Центральної виборчої комісії і Міністерства фінансів України.

Під час проведення ревізій та перевірок обов'язково з'ясовуються такі питання:

— додержання порядку складання, затвердження та виконання кошторисів видатків та внесення до них змін. При цьому слід враховувати, що видатки на оплату праці мають відповідати кошторисним призначенням і не можуть довільно змінюватися;

— витрати на оплату праці, додержання нормативних актів про встановлення розмірів та порядку оплати праці. Виявлення фактів недостовірності довідок про середню заробітну плату з попереднього місця роботи та одночасної виплати заробітної плати у виборчій комісії та за основним місцем роботи;

— наявність договорів та угод з підприємствами, установами, організаціями на виконання робіт, послуг, розрахунки по них; достовірність звітних даних про реальність дебіторської та кредиторської заборгованості;

— витрачання бюджетних коштів на оплату приватних міжміських переговорів з телефонних номерів виборчої комісії;

— додержання порядку відшкодування витрат на службові відрядження;

— використання коштів на придбання інвентаря та обладнання, своєчасне його оприбуткування та передача на зберігання;

— забезпечення збереження коштів та матеріальних цінностей;

— додержання порядку ведення бухгалтерського обліку та достовірність звітності [49].

1. *Колюшин Є.І.* Питання теорії і практики застосування російського законодавства про фінансування виборів // Зб. матер. міжн. наук.-практ. конф. "Вибори Президента України 1999: проблеми теорії і практики" (доповіді, виступи, рекомендації). — К., 2000. — С. 253.

2. Там само.

3. *Васильев В.И., Постников А.Е.* Путиводитель по избирательной кампании: Пособие для кандидатов, избирательных объединений и избирательных блоков. — М., 1999.

4. Там само.

5. *Колюшин Є.І.* Цит. праця. — С. 254.

6. Там само. — С 255.

7. Закон України від 17.12.1997 р. "Про Центральну виборчу комісію" // Урядовий кур'єр. — 1998. — № 5 — 6.

8. Вибори Президента України 1999 // Інф.-аналіт. вид. Центральної виборчої комісії України. — К., 2000. — С. 270 — 271.

9. Там само.

10. *Рябець М.М.* Підсумки виборів Президента України 1999 року та проблеми виборчого законодавства // Зб. матер. міжн. наук.-практ. конф. "Вибори Президента України 1999: проблеми теорії і практики" (доповіді, виступи, рекомендації). — К., 2000. — С. 25.

11. Закон України "Про вибори Президента України" від 5.03.1999 р.(із змінами та доповненнями) // Збірник нормативно-правових актів з питань організації та проведення виборів Президента України 31 жовтня 1999 р. — К., 1999. — Вип. 1.

12. Закон України від 20.05.1999 р. "Про Національний банк України" // Офіційний вісник України. — 1999. — № 24. — Ст. 1087.

13. *Коваль М.І.* Проблеми фінансового та матеріально-технічного забезпечення виборів та референдумів в Україні // Зб. матер. міжн. наук.-практ. конф. "Вибори Президента України 1999: проблеми теорії і практики" (доповіді, виступи, рекомендації). — К., 2000. — С. 231.

14. Вибори Президента України 1999. — С. 269.

15. Порядок фінансового забезпечення виборів Президента України, прийнятий спільно Центральною виборчою комісією, Міністерством фінансів та Державним Ощадним банком України 16.08.1999 р. // Збірник нормативно-правових актів з питань організації та проведення виборів Президента України 31 жовтня 1999 р. — К., 1999. — Вип. 3. — С. 23 — 24.

16. Постанова Центральної виборчої комісії від 8.07.1999 р. № 107 "Про Нормативні вимоги до приміщення виборчої комісії, комісії з всеукраїнського референдуму, Примірний перелік обладнання та інвентаря, необхідних для виборчої комісії, комісії з всеукраїнського референдуму та про Примірний перелік видів послуг, що можуть надаватися цим комісіям за кошторисами видатків на підготовку і проведення виборів, всеукраїнського референдуму" // Збірник нормативно-правових актів з питань організації та проведення виборів Президента України 31 жовтня 1999 р. — К., 1999. — Вип. 3. — С. 65 — 69.

17. Вибори Президента України 1999. — С. 272.

18. Порядок використання виборчою комісією автотранспорту та Типовий договір на транспортне обслуговування виборчої комісії, затверджені постановою Центральної виборчої комісії від 15.07.1999 р. // Збірник нормативно-правових актів з питань організації та проведення виборів Президента України 31 жовтня 1999 р. — К., 1999. — Вип. 3. — С. 71 — 74.

19. Методичні роз'яснення (рекомендації) щодо практичного застосування положень постанов та інших документів Центральної виборчої комісії з питань фінансового та матеріально-технічного забезпечення виборчих кампаній та всеукраїнського референдуму в Україні, затверджені постановою Центральної виборчої комісії від 15.09.1999 р. // Збірник нормативно-правових актів з питань організації та проведення виборів Президента України 31 жовтня 1999 р. — К., 1999. — Вип. 5. — С. 53.

20. Там само.

21. Порядок використання виборчою комісією автотранспорту... — С. 72.

22. Порядок залучення до роботи у виборчій комісії спеціалістів і технічних працівників та оплати їх праці в період підготовки і проведення виборів та Трудова угода між виборчою комісією та виконавцем робіт, затверджені постановою Центральної виборчої комісії від 15.07.1999 р. № 113 // Збірник нормативно-правових актів з питань організації та проведення виборів Президента України 31 жовтня 1999 р. — К., 1999. — Вип. 3. — С. 76 — 78.

23. Постанова Кабінету Міністрів України від 7.06.1999 р. "Про оплату праці членів територіальних і дільничних виборчих комісій по виборах Президента України" // Збірник нормативно-правових актів з питань організації та проведення виборів Президента України 31 жовтня 1999 р. — К., 1999. — Вип. 3. — С. 22.

24. Постанова Кабінету Міністрів України від 3.02.1998 р. "Про умови оплати праці членів окружних та дільничних виборчих комісій" // Офіційний вісник України. — 1998. — № 5. — Ст. 182.

25. *Коваль М.І.* Цит. праця. — С. 233.

26. Вибори Президента України 1999. — С. 270.

27. *Коваль М.І.* Цит. праця. — С. 233.

28. Постанова Центральної виборчої комісії від 15.07.1999 р. № 114 "Про зразки печаток територіальної та дільничної виборчих комісій по виборах Президента України" // Збірник нормативно-правових актів з питань організації та проведення виборів Президента України 31 жовтня 1999 р. — К., 1999. — Вип. 3. — С. 79 — 80.

29. Методичні роз'яснення (рекомендації) щодо практичного застосування... — С. 58.

30. Порядок обліку надходження та витрат бюджетних коштів, що виділяються на підготовку і проведення виборів, всеукраїнського референдуму, та звітності з цих питань виборчих комісій, комісій з всеукраїнського референдуму та форма фінансового звіту виборчих комісій про надходження та витрату коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку та проведення виборів, затверджені постановою Центральної виборчої комісії від 18.06.1999 р. № 97 // Збірник нормативно-правових актів з питань організації та проведення виборів Президента України 31 жовтня 1999 р. — К., 1999. — Вип. 3. — С. 28 — 43.

31. Порядок здійснення контролю за використанням коштів, що виділяються з Державного бюджету України на фінансове забезпечення підготовки та проведення виборів і всеукраїнського референдуму, затверджений постановою Центральної виборчої комісії від 18.06.1999 р. № 98 // Збірник нормативно-правових актів з питань організації та проведення виборів Президента України 31 жовтня 1999 р. — К., 1999. — Вип. 3. — С. 44 — 46.

32. *Коваль М.І.* Цит. праця. — С. 232.

33. Там само.

34. *Васильев В.И., Постников А.Е.* Цит. праця.

35. Конституційне право України: Підручник / За редакцією д.ю.н., професора В.Ф. Погорілка. — К., 2000. — С. 323 — 324.

36. *Васильев В.И., Постников А.Е.* Цит. праця.

37. Финансирование избирательной кампании // Виборы Президента Российской Федерации: Материалы Московского отделения Международной Федерации избирательных систем. — С. 119.

38. *Гизела Сэлас.* Открытость и гласность в вопросах финансирования предвыборной кампании // Материалы Московского отделения Международной Федерации избирательных систем. — С. 7 — 8.

39. *Річард Бейдер.* Проблеми фінансування виборчих кампаній: міжнародний досвід // Зб. матер. міжн. наук.-практ. конф. "Україна. Вибори-98: Досвід. Проблеми. Перспективи"(доповіді, виступи, рекомендації). — К., 1999. — С. 168 — 169.

40. *Щербаков В.Є.* Проблеми організації контролю за надходженням та використанням коштів особистих виборчих фондів у передвиборній агітації кандидатів у Президенти України // Зб. матер. міжн. наук.-практ. конф. "Вибори Президента України 1999: проблеми теорії і практики" (доповіді, виступи, рекомендації). — К., 2000. — С. 246 — 247.

41. Порядок формування особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти України та здійснення контролю за надходженням, достовірністю обліку і використанням їх коштів та вітності про них, затверджений постановою Центральної виборчої комісії від 24 червня 1999 р. № 99 (із змінами та доповненнями) // Збірник нормативно-правових актів з питань організації та проведення виборів Президента України 31 жовтня 1999 р. — К., 1999. — Вип. 3. — С. 47 — 64.

42. *Онищенко В.А.* Проблеми удосконалення контролю за формуванням та використанням коштів особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти України органами Державної податкової адміністрації України // Зб. матер. міжн. наук.-практ. конф. "Вибори Президента України 1999: проблеми теорії і практики" (доповіді, виступи, рекомендації). — К., 2000. — С. 243.

43. Там само. — С. 244.

44. *Щербаков В.Є.* Формування виборчих фондів та використання коштів у передвиборній агітації. // Зб. матер. міжн. наук.-практ. конф. "Україна. Вибори-98: Досвід. Проблеми. Перспективи"(доповіді, виступи, рекомендації). — К., 1999. — С. 172.

45. Там само.

46. Методичні роз'яснення (рекомендації) щодо практичного застосування... — С. 28.

47. Порядок обліку надходження та витрат бюджетних коштів, що... — С. 28 — 43.

48. *Андрійко О.Ф.* Державний контроль у сфері виконавчої влади. — К., 1999. — С. 15.

49. Порядок здійснення контролю за використанням коштів... — С. 46.

*Розділ 9*

•

# ГАРАНТІЇ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

## 9.1. Поняття та види гарантій безпосередньої демократії

Слід розглядати як аксіому положення про те, що жодні форми демократії, в тому числі й безпосередня, не можуть нормально функціонувати, розвиватися та вдосконалюватися, якщо вони не забезпечені відповідними гарантіями. В науці під такими гарантіями прийнято розуміти умови, засоби, способи, методи, які забезпечують фактичну реалізацію та всебічний захист народовладдя. Призначення цих гарантій полягає саме в тому, щоб створити найбільш сприятливі умови для здійснення безпосередньої демократії, щоб вона не тільки конституційно проголошувалася "де-юре", але й безперешкодно та послідовно впроваджувалася в життя "де-факто", тобто від передбаченої в законі можливості перетворювалася б у реальну дійсність.

Гарантії — це і встановлення відповідальності, а також застосування примусових санкцій щодо порушників конституційних норм і принципів, відповідних положень інших законодавчих актів, які спрямовані на захист демократичних підвалин життя суспільства та держави. Така відповідальність має бути встановлена також і для тих, хто злісно порушує конституційні приписи, свідомо ігнорує їх.

Гарантії спрямовані і на усунення можливих причин і перешкод неповного або неналежного забезпечення безпосереднього, прямого народовладдя. Дійова система гарантій є визнаним мірилом реальності такого народовладдя.

Особливою ознакою справжньої реальності безпосередньої демократії є її гарантованість у вигляді закріплених у Конституції загальних основоположних норм — гарантій, норм — принципів. Вони містяться в різних розділах Основного Закону: і в загальних засадах, і в розділах, у яких йдеться про права, свободи та обов'язки людини та громадянина, і в розділі "Вибори. Референдум", а також в розділах, що регламентують організацію та функціонування законодавчої, виконавчої і судової влади. Положення цих норм стосовно безпосередньої демократії

розвиваються і деталізуються в чинному законодавстві, адже вона може нормально функціонувати, лише якщо постійно спирається на міцне конституційне та законодавче підгрунтя.

Безпосередня демократія — важливий невід'ємний елемент громадянського суспільства. Демократична, правова держава, якою проголошено Україну, зобов'язана гарантувати її реальне здійснення. Чим вищий ступінь реалізації безпосередньої демократії, тим більшою мірою вона має бути гарантована, захищена від порушень з боку самої ж держави, її органів, чиновництва, від свавілля різного роду екстремістських сил.

Конституція та законодавство України передбачає різноманітну систему гарантій і правових механізмів, покликаних забезпечити здійснення безпосередньої демократії. Умовно ці гарантії можна поділити на дві основні категорії. Перша — це гарантії загального характеру, які виступають як економічні, політичні, ідеологічні та організаційні фактори забезпечення реальних можливостей функціонування безпосередньої демократії. До другої категорії належать спеціальні (юридичні ) гарантії — правові норми, що визначають умови та порядок функціонування окремих демократичних інститутів їх охорони і захисту на випадок порушення.

## 9.2. Загальні гарантії безпосередньої демократії

Щодо загальних гарантій, то в науковій літературі виділяються економічні, соціальні, політичні, ідеологічні та організаційні гарантії.

Економічні гарантії безпосередньої демократії — це економічні умови та можливості реалізації конституційно-правових настанов щодо її здійснення, спроможність суспільства та держави забезпечити необхідні матеріально-фінансові ресурси для запровадження в життя засад безпосередньої демократії. Наявність цих ресурсів, їхній обсяг залежать, кінець кінцем, від економічної ефективності існуючого в державі способу виробництва, економічного ладу суспільства, від того, який стан його продуктивних сил і як забезпечується їх зростання, наскільки соціально зорієнтована економіка, чи існує справжня економічна свобода громадян та їхніх об'єднань, тощо. Слабкість економічних гарантій, кризові явища в суспільстві негативно впливають на матеріальне забезпечення здійснення будь-яких демократичних заходів в країні, її регіонах, знижують їхню ефективність. Такі масштабні заходи безпосередньої демократії, як вибори та референдуми, вимагають чималих витрат часто за рахунок і на шкоду виконання соціальних програм, а це негативно впливає на стан громадської дум-

ки, викликає відповідну соціальну напруженість у суспільстві, певне ставлення, особливо малозабезпечених кіл населення, до виборів і референдумів, є одним з мотивів абсентеїзму.

Основний тягар щодо фінансово-матеріального забезпечення виборів та референдумів несе на собі держава. Це визначено і гарантовано виборчим законодавством і законодавством про референдуми, а саме: законами України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", "Про вибори народних депутатів України", "Про вибори Президента України", "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим", "Про Центральну виборчу комісію", а також іншими правовими актами, які приймає Верховна Рада України. Законодавство передбачає систему контролю за використанням фінансово-матеріальних засобів у виборчих кампаніях та під час проведення референдумів, а також забезпечення рівних можливостей реалізації виборчих прав громадян при голосуванні чи балотуванні.

За рахунок коштів Державного бюджету України, який затверджує Верховна Рада України, фінансується робота виборчих комісій. Визначені для проведення виборів чи референдуму кошти передаються у розпорядження Центральної виборчої комісії для використання відповідно до ухваленого кошторису. Центральна виборча комісія розподіляє кошти по комісіях, контролює забезпечення цих комісій приміщеннями, транспортом, зв'язком, розглядає інші питання матеріально-технічного забезпечення референдуму та вборів. Рішення ЦВК та інших комісій, прийняті в межах їхніх повноважень, є обов'язковими для виконання всіма державними та громадськими органами, підприємствами, установами та організаціями.

На відміну від фінансування роботи виборчих комісій, яке здійснюється виключно з коштів Державного бюджету України, передвиборна агітація фінансується за змішаним принципом, тобто за рахунок коштів як Державного бюджету, так і коштів політичних партій, виборчих блоків партій, кандидатів у депутати, а також пожертвувань. Для використання останніх утворюються так звані власні виборчі фонди: 1) політичної партії, виборчих блоків партій — по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу; 2) кандидата в депутати — по одномандатному виборчому округу. До цих фондів забороняється робити внески органам державної влади, державним підприємствам, установам і організаціям, органам місцевого самоврядування, іноземним юридичним і фізичним особам, анонімним особам, міжнародним організаціям та об'єднанням.

Контроль за надходженням та використанням коштів виборчого фонду політичної партії, виборчих блоків партій, власного виборчого фонду кандидата у депутати здійснюється Центральною та окружними виборчими комісіями, податковими органами, а також установами банків, в яких відкрито відповідний рахунок.

Кошти виборчих фондів можуть використовуватися виключно на потреби агітаційної компанії. Використання їх за іншим призначенням забороняється. Розрахунки із виборчих фондів можуть проводитися лише у безготівковій формі.

Гарантією дотримання наведених принципів є вимоги закону про те, що кошти, які надійшли до зазначених фондів з порушеннями закону або надійшли від анонімного чи фіктивного пожертвувача, за рішенням ЦВК або відповідних окружних виборчих комісій перераховуються до Державного бюджету України.

За рахунок коштів Державного бюджету України Центральна, окружні виборчі комісії оплачують друкування передвиборних плакатів; публікацію в газетах передвиборних програм політичних партій, виборчих блоків партій, кандидатів у депутати; час мовлення на радіо і телебаченні; користування спорудами, приміщеннями, устаткуванням для проведення дискусій виборців з кандидатами в депутати та уповноваженими особами політичних партій, виборчих блоків партій, організованих виборчими комісіями. Тиражі видань, час використання радіомовлення і телебачення за державний кошт унормовано, чим створено рівні умови для учасників виборчого процесу.

Серед визначених законодавством економічних гарантій без посередньої демократії слід назвати безоплатність звернення до суду у випадках оскарження рішень дільничних виборчих комісій щодо неправильностей у списках виборців, в тому числі про невключення, неправильне включення до списку виборців або виключення з них. Не підлягають оплаті звернення (петиції) громадян до державних органів і т. ін.

Правильне та цільове використання коштів, призначених для забезпечення проведення виборів і всеукраїнських референдумів, контролює ЦВК, яка залучає до проведення перевірок працівників Міністерства фінансів України та органів Державної податкової служби України.

Центральна виборча комісія відповідно до законодавства визначає порядок обліку надходжень та витрат бюджетних коштів, що виділяються на підготовку та проведення виборів і всеукраїнських референдумів, коштів виборчих фондів кандидатів та виборчих фондів партій та їхніх виборчих блоків. Вона визначає також форми фінансового звіту виборчих комісій і комісій з всеукраїнського референдуму щодо надхо-

джень та витрат коштів, які виділяються на підготовку та проведення відповідно виборів або всеукраїнського референдуму, та фінансового звіту кандидатів, партій, виборчих блоків партій.

ЦВК подає фінансовий звіт щодо витрат коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення відповідно виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму, до Рахункової палати Верховної Ради України не пізніш як через три місяці з дня офіційного опублікування загальних результатів виборів або всеукраїнського референдуму.

До політичних гарантій належать: проголошена Конституцією демократична, соціальна, правова держава Україна — головній охоронець гарант безпосередньої демократії; Український народ який владу здійснює безпосередньо, а також через представницькі та інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування; право громадян на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для розвитку та захисту своїх демократичних надбань, реалізації політичних прав і свобод, і передусім, невід'ємного права на участь в управлінні державними справами, в референдумах, виборах, місцевому самоврядуванні; наявність відповідного рівня плюралізму і гласності в суспільстві, демократичного правового режиму в державі, що визначається рівноправністю виборців, свободою агітації, вільним волевиявленням та контролем за дотриманням законності при проведенні виборів і референдумів.

До політичних гарантій слід віднести політичну систему суспільства в цілому. Її головний зміст має бути спрямований на забезпечення реальної, практичної участі все більшої маси народу в управлінні справами держави й суспільства, в розробці, обговоренні та прийнятті, а також здійсненні соціально-економічних і політичних рішень. Функціонування будь-якої системи (політичної, економічної, соціальної, правової) у кінцевому результаті визначається людиною. Люди формують політичну систему та беруть участь у реалізації її можливостей, вони ж складають і те громадянське суспільство, на яке має вплив ця політична система.

У центрі політичної системи стоїть держава. Саме з її діяльністю, з участю у вирішенні державних і суспільних справ через інститути безпосередньої демократії пов'язані реальні і найширші гарантії для всіх громадян брати участь у політичному житті суспільства. Ідея участі кожної людини у вирішенні загальних справ, відповідальності кожної особи за долю держави та суспільства в цілому знайшла широке міжнародне звучання. Вона закріплена в конституції України і має розвивати-

ся в чинному українському законодавстві, в тому числі й через посилення гарантій здійснення безпосередньої демократії в нашій країні.

Сьогодні надзвичайно важливими є вдосконалення виборчої системи як основного засобу та гарантії реалізації народом своєї установчої функції з формування органів державної влади. Як зазначає А. Мацюк, "від виборчої системи вирішальною мірою залежить розвиток політичної системи суспільства, його структуризація, без чого практично неможлива й структуризація законодавчого органу. Політична система суспільства має сприяти визначенню конкретної політичної партії чи їх блоків, які беруть на себе відповідальність за стан справ у державі й суспільстві, — чого ми сьогодні не бачимо в Україні" [1].

У вирішенні найважливіших питань економічного, політичного та соціально-культурного життя в центрі і на місцях слід більш активно використовувати таку важливу форму безпосередньої демократії, як референдуми. Адже за умови правильного їх застосування вони здатні відігравати роль консолідуючого фактора громадянського суспільства [2], що є вкрай необхідним для прогресивного розвитку нашого суспільства в сучасний кризовий період його існування.

Важливим гарантом права громадянина на участь у всеукраїнському референдумі є український народ, у місцевих референдумах — відповідні громади. Таким гарантом виступає й держава у цілому. Вона гарантує право на участь у референдумі, покладаючи забезпечення цього права на центральні та місцеві органи державної влади.

Організаційні гарантії забезпечуються діяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, посадових осіб, спрямованою на створення сприятливих умов для реального впровадження безпосередньої демократії та належного функціонування її інститутів.

Основні засади організаційних гарантій закріплено в Конституції України, яка визначає суб'єктів на призначення всеукраїнського референдуму, регламентує умови проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, визначає суб'єктів на призначення чергових і позачергових виборів до Верховної Ради України, виборів Президента України, чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування, визначає порядок призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії тощо.

У повному обсязі організаційні гарантії закріплені в чинному законодавстві. Зокрема, в Законі України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" йдеться про демократичні засади підготовки та проведення референдумів, порядок призначення референдумів, підготовку їх

проведення, організацію роботи комісій з референдуму, організацію голосування та порядок визначення підсумків референдуму тощо.

У Законі України "Про вибори народних депутатів України" основні організаційні гарантії закріплені в розділі II, де регламентується організація виборів, а також в інших розділах. В цьому Законі визначається порядок призначення виборів, утворення виборчих округів і дільниць, Центральної, окружної, дільничної виборчих комісій, організація їхньої роботи, оскарження рішень. Гарантії прав виборців закріплено і в розділах, що регламентують: складання списків виборців, висування та реєстрацію кандидатів у депутати, голосування, підрахунок голосів і визначення результатів виборів тощо. Організаційні гарантії широко закріплені в законах "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим".

Особливо слід відзначити регламентацію цих гарантій у Законі України "Про Центральну виборчу комісію". В ньому на законодавчому рівні визначено порядок утворення, склад та організацію діяльності ЦВК, її повноваження щодо організації підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, організації підготовки та проведення всеукраїнського референдуму, а також щодо організації виборів місцевих рад, сільських, селищних та міських голів і проведення місцевих референдумів. У Законі регламентується правовий статус і повноваження членів ЦВК, йдеться про регламент комісії та секретаріат комісії, визначені інші питання її повноважень, організації і діяльності.

У Законі, зокрема, зафіксовано, що ЦВК забезпечує в межах, визначених законодавством, реалізацію та захист конституційних виборчих прав громадян України при проведенні виборів і референдуму; здійснює контроль за додержанням конституційних норм виборчого права та виконанням законів про вибори та референдум, забезпечує однакове їх застосування на всій території України в межах своєї компетенції; звертається за необхідності до Конституційного Суду України щодо тлумачення законів про вибори та референдуми, вносить у встановленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законів з питань проведення виборів та референдумів; заслуховує повідомлення виборчих комісій, керівників міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань, пов'язаних з підготовкою та проведенням виборів та референдумів; визначає передбачений законодавством порядок використання засобів масової інформації під час виборчих кампаній; розглядає звернення, заяви та скарги

громадян на рішення та дії або бездіяльність виборчих комісій (крім заяв і скарг на неправильності в списках виборців), скасовує, змінює рішення виборчих комісій, які суперечать Закону, або зупиняє їхню дію, приймає інші рішення з цих питань; здійснює інші повноваження, що гарантують належне функціонування законодавства про вибори та референдуми, організаційне забезпечення їхньої підготовки та проведення.

До ідеологічних гарантій слід віднести загальну та правову культуру суспільства та його членів, освіченість населення, національну свідомість і зрілість громадян, демократичні традиції та менталітет українського народу, відповідне інформаційне забезпечення членів суспільства, рівень суспільної та індивідуальної правосвідомості. До цих гарантій належить також діяльність держави, її органів та їхніх службовців, а також органів місцевого самоврядування та суспільства в цілому з правової освіти населення, що дозволяє кожній людині більш компетентно брати участь у прийнятті важливих державних рішень.

Досвід проведення виборчих кампаній та референдумів, які відбувалися за роки незалежності України, свідчить про необхідність підвищення правової культури всіх учасників виборчого процесу та референдумів. Зважаючи на це, Центральна виборча комісія розробила Концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні, яка схвалена Указом Президента України. Відповідно до цього Указу Кабінет Міністрів України своєю постановою затвердив заходи щодо реалізації згаданої Концепції. Все це значно посилило як ідеологічні, так і інші гарантії безпосередньої демократії, особливо її провідних форм — виборів і референдумів.

## 9.3. Спеціальні (юридичні) гарантії безпосередньої демократії

У процесі формування правової державності значно зростає роль спеціальних (юридичних) гарантій безпосередньої демократії, що складаються з правових норм та інститутів, які забезпечують можливість нормального функціонування демократичних настанов, їхню охорону від порушень і деформацій. Юридичні гарантії визначені Конституцією та іншими законами України. Вони взаємопов'язані з так званими загальними гарантіями (економічними, політичними, ідеологічними, організаційними), адже останні стають власне гарантіями лише через юридичну форму та організаційні зусилля держави та суспільства. З іншого боку, спеціальні (юридичні) гарантії мають бути соціально наповненими, насамперед економічно, політично, ідеологічно, організаційно. Юридична форма гарантій має зворотний вплив на соціальні умови.

Взаємозв'язок загальних і спеціальних (юридичних) гарантій найбільш адекватно відбиває дійсне співвідношення соціальних реалій.

Спеціальні (юридичні) гарантії поділяються на нормативно-правові та організаційно-правові. В свою чергу нормативно-правові поділяються на матеріальні та процесуальні. У забезпеченні прямого народовладдя важливу роль відіграють всі види зазначених юридичних гарантій, але найвищу силу мають гарантії, передбачені Конституцією. Вони є основою юридичних гарантій і мають пріоритетне значення.

До нормативно-правових гарантій безпосередньої демократії належить сукупність відповідно прийнятих норм права, що визначають загальні принципи функціонування інститутів прямого народовладдя, коло суб'єктів здійснення безпосередньої демократії, цілі, яких вона має достягнути. Так, наприклад, нормативно-правові гарантії щодо виборів і референдумів визначають основні засади участі в них громадян, окреслюють коло учасників виборів і референдумів, предмет всеукраїнського та місцевого референдумів, порядок підготовки, організації і проведення виборів і референдумів, а також юридичну відповідальність у разі порушення законодавчих положень про вибори та референдуми. За своєю правовою природою нормативно-правові гарантії закріплюються в нормах-принципах, процесуальних нормах, нормах, які визначають юридичні обов'язки виборців та учасників референдумів, а також у нормах, що передбачають юридичну відповідальність за порушення законодавства про вибори, референдуми, інші інститути безпосередньої демократії.

Норми-принципи визначають основні засади участі громадянина у виборах, референдумах та інших формах прямого народовладдя. В зазначених нормах закріплюються як основні, так і додаткові принципи, якщо останні не суперечать основним. Конституція визначає загальні принципи виборчого права під час виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Закріплені для однієї з форм безпосередньої демократії — виборів, зазначені принципи поширюються й на інші форми прямого народовладдя [3].

Ст. 71 Основного Закону гарантує громадянам України, котрі досягли на день проведення виборів або референдуму вісімнадцяти років, рівні можливості для реалізації свого виборчого права та таємницю волевиявлення. При цьому виборче право громадян України не може бути обмежене, окрім випадків визнання громадянина недієздатним у судовому порядку.

Нормативно-правові гарантії безпосередньої демократії закріплюються і в процесуальних нормах, наприклад у тих, що регламентують

порядок підготовки, організації та проведення виборів, або референдумів, а також порядок реалізації рішень референдуму. Дотримання визначеної законодавством процедури виборів та референдуму є одним із важливих гарантів права громадянина на безпосереднє управління державними справами. Порушення процедури виборів чи референдуму ставить під сумнів законність їхніх результатів.

До нормативно-правових гарантій безпосередньої демократії слід віднести і норми права, що визначають юридичні обов'язки для суб'єктів, уповноважених ініціювати, призначати (проголошувати), організовувати й проводити вибори та референдум і реалізувати рішення останнього. Юридичні обов'язки суб'єктів виборів і референдуму забезпечують їх правомірну поведінку на всіх стадіях виборчого та референдного процесів. У разі порушення учасниками виборів або референдуму своїх юридичних обов'язків наступає юридична відповідальність, яка також є однією з нормативно-правових гарантій безпосередньої демократії.

Юридична відповідальність за порушення законодавства про вибори та референдуми передбачає негативну реакцію держави щодо порушення права громадянина на участь у цих заходах. Вона виражена у відповідній правовій формі та передбачає як засудження самого правопорушення, так і його суб'єкта. Це дає підстави виділити характерні ознаки юридичної відповідальності за порушення законодавства про вибори і референдум. Вона має, насамперед, такі риси: наявність правових санкцій як міри відповідальності за порушення законодавства про вибори і референдум; винність суб'єкта виборів або референдуму в правопорушенні; обов'язковість виконання визначених законодавством санкцій; реалізація юридичної відповідальності за порушення законодавства про вибори чи референдум у передбаченій законодавством процесуальній формі.

Загальні положення законодавства про юридичну відповідальність містяться у відповідних виборчих законах та законі про референдуми. Так, у ст. 50 Закону України "Про вибори Президента України" відзначається, що особи, які перешкоджали шляхом насильства, обману, погроз, підкупу або в інший спосіб вільному здійсненню громадянином права обирати і бути обраним, вести передвиборчу агітацію, а також голова, заступник голови, секретар і члени виборчих комісій, посадові чи службові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, які вчинили підлог виборчих документів, завідомо неправильний підрахунок голосів виборців, порушили таємницю голосування, допустили інше порушення закону несуть встановлену відповідальність. До відповідальності притягуються також

особи, які опублікували чи поширили в інший спосіб завідомо неправдиві відомості про кандидата. Подібні статті містяться і в інших виборчих законах.

У ст. 10 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" йдеться про юридичну відповідальність осіб, які перешкоджають вільному здійсненню права брати участь у референдумі, вести до голосування агітацію тощо У цій статті зазначається також, що прийняття рішень про проведення референдумів з питань, які не належать до відання Автономної Республіки Крим або до відання місцевого та регіонального самоврядування, тягне за собою передбачену законом відповідальність. У цьому ж Законі ст. 19 присвячена питанням відповідальності за порушення порядку збирання підписів під час ініціювання всеукраїнського референдуму.

Всі ці положення про відповідальність кореспондуються до адміністративного та кримінального законодавства, де деталізуються конкретні міри покарання за скоєні правопорушення.

Юридична відповідальність за порушення права громадян на участь у виборах і референдумах носить комплексний характер. Можна виділити наступні її види: конституційно-правова, адміністративно-правова, кримінально-правова, цивільно-правова.

Конституційно-правова відповідальність за порушення права громадянина на участь у виборах і референдумах виступає у вигляді узагальнених фундаментальних принципів. Конституція України не містить конкретного переліку правових санкцій щодо порушення конституційних положень, які закріплюють право громадянина України на участь у виборах і референдумах. Такі санкції визначає адміністративне та кримінальне законодавство.

Так, у ст. $186^2$ Кодексу України про адміністративні правопорушення, якою передбачено адміністративну відповідальність за порушення законодавства про вибори Президента України і народних депутатів, зазначено, що публічні заклики або агітація за бойкотування виборів, опублікування або поширення іншим способом неправдивих відомостей про кандидата в Президенти України або депутати, а так само агітація за або проти кандидата в день виборів тягнуть за собою накладення штрафу від трьох до шести неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Видача членом дільничної виборчої комісії виборчого бюлетеня для голосування за іншу особу тягне за собою накладення штрафу від трьох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Втручання в роботу виборчих комісій, що перешкоджає виконанню ними обов'язків, пов'язаних з реєстрацією кандидатів у Президенти Ук-

раїни або депутати, з підрахунком голосів чи визначенням результатів або підбиттям загальних підсумків виборів, тягне за собою накладення штрафу від трьох до шести неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ст. $186^4$ цього Кодексу визначає адміністративну відповідальність у вигляді накладення штрафу за публічні заклики або агітацію до бойкотування референдуму, перешкоджання членам ініціативної групи із збирання підписів громадян України під вимогою про проведення голосування, а так само за будь-яку агітацію в день проведення референдуму, видачу членам дільничної комісії з референдуму бюлетеня для голосування за іншу особу, втручання у роботу комісій з референдуму, що перешкоджає виконанню ними обов'язків, пов'язаних з підрахунком голосів чи визначенням результатів референдуму.

У прийнятому Верховною Радою України новому Кримінальному кодексі України є розділ де ідеться про злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина.

Статтею 157 цього Кодексу передбачена кримінальна відповідальність за перешкодження здійсненню виборчого права. В ній говориться що перешкодження насильством, обманом, погрозами, підкупом або іншим чином вільному здійсненню громадяниом права обирати і бути обраним Президентом України, народним депутатом України, депутатом Верхоаної Ради Автономної Республики Крим, депутатом місцевої ради або сільским, селищним, міським головою, вести передвиборную агітацію, — караються обмеженням воли на строк від трьох до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до чотирьох років.

Ті самі деяння, вчинені за попередньою змовою групою осіб або членом виборчої комісії чи іншою службовою особою з використанням влади, або службового становища, — караються позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років,

Діяння передбачені частинами першою або другою цієї статті, що вплинули на результати голосування або виборів, — караються позбавленням волі на строк до дванадцяти років.

У статті 158 Кодексу говориться про кримінальну відповідальність за неправомірне використання виборчих бюлетенів, підлог виборчів документів або неправильний підрахунок голосів чи неправільне оголошення результатів виборів. Так, видача членом виборчої комісії виборчого бюлетеня особі, яка не внесена до списку виборців, або видача виборцю виборчих бюлетенів (виборчого бюлетеня) замість інших виборців, — караються обмеженням воли на строк від трьох до п'яти років обо позбавленням волі на строк до трьох років.

Підлог, тобто виготовлення виборчого документа невстановленного зразка чи виготовлення у спосіб не передбачений законом, внесення до виборчого документа завідомо неправдивих відомостей або будь-яка інша його підробка, а так само використання завідомо підробленого виборчого документа чи виготовленого у спосіб не передбачений законом, — караються позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років.

Дії передбачені попередньою частиною цієї статі, вчинені членом виборчої комісії або іншою службовою особою , а так само завідомо неправільний підрахунок голосів або неправільне оголошення результатів виборів, — караються позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до чотирьох років.

Стаття 159 встановлює кримінальну відповідальність за порушення таємниці голосування. В ній говориться, що умисне порушення таємниці голосування під час проведення передбачених законом України виборів, вчинене членом виборчої комісіх або іншою службовою особою з використанням влади чи службового становища, — карається штрафом від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або позбавленням волі на строк від одного до трьох років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Кримінальним кодексом України встановлено також кримінальну відповідальність за порушення законодавства про референдум. Так перешкоджання насильством, обманом, погрозою, підкупом або іншим чином вільному здійсненню громадянином брати участь у референдумі, вести агітацію до дня проведення референдуму, — карається штрафом до п'ятидесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або виправними роботами на строк до двох років, або позбавленням волі на строк до трьох років.

Ті самі дії, вчинені членом виборчої комісії з проведення референдуму або іншою службовою особою, або за попередньою змовою групою осіб,— карається штрафом до п'ятидесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або виправними роботами на строк до двох років, або позбавленням волі на строк до п'яти років.

Штрафом до п'ятидесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або виправними роботами на строк до двох років або позбавленням волі на строк від одного до п'яти років караються підроблення документів референдуму, приписування, завідомо неправільний підрахунок голосів, порушення таємниці голосування, вчинені членом комісії з проведення референдуму або іншою службовою особою.

Важливе місце в гарантуванні виборчих і референдумних прав громадян, а також прав за іншими формами безпосередньої демократії належить цивільним і цивільно-процесуальним нормам. Так, у Цивільно-процесуальному кодексі України є декілька глав, які спрямовані саме на гарантування правових засад функціонування безпосередньої демократії. Зокрема, глава 30 Кодексу присвячена скаргам на неправильності в списках виборців та в списках громадян, які мають право брати участь у референдумах; глава 30-А — скаргам на рішення і дії територіальної, окружної (територіальної) виборчої комісії з виборів депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад і заявам про скасування рішення виборчої комісії; глава 30-Б — скаргам на рішення і дії Центральної і окружної виборчих комісій з виборів Президента України і заявам про скасування рішень Центральної виборчої комісії; глава 30-В — заяві про скасування рішення окружної виборчої комісії про реєстрацію кандидата в народні депутати України; глава 30-Г — скаргам на рішення і дії Центральної виборчої комісії; глава 30-Д — заяві про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадку невиконання ним вимог щодо несумісної депутатської діяльності з іншими видами діяльності; глава 31 — скаргам на дії органів і посадових осіб у зв'язку з накладенням адміністративних стягнень; глава 31-Ф — скаргам на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи посадових осіб у сфері управлінської діяльності та ін.

У зв'язку з часовими параметрами, в яких проходять вибори і референдуми, значимістю питань, які вирішуються в процесі їхньої підготовки та проведення, у статтях названих глав ЦПК України зазначено більш стислі строки розгляду справ, ніж для звичайних цивільних справ, їх виконання, визначення судових інстанцій, що їх розглядають, тощо. Так, щодо скарг на неправильності в списках виборців та в списках громадян, які мають право брати участь у референдумі, то вони подаються не пізніше як за п'ять днів до виборів або референдуму. Суд повинен розглянути таку скаргу не пізніше як протягом трьох днів, включаючи й день надходження скарги, якщо вона подана не пізніше дванадцятої години цього дня. Для цих скарг визначений порядок обов'язкового попереднього позасудового вирішення, якщо вони були відхилені відповідною виборчою комісією.

Рішення суду щодо такої скарги є остаточним і набирає законної сили одразу після його проголошення. Копія рішення суду негайно видається заявникові та надсилається до відповідної комісії для термінового внесення змін до списків виборців чи списків громадян, котрі мають право брати участь у референдумі.

Скарги на відмову окружної виборчої комісії у реєстрації ініціативної групи виборців розглядаються у семиденний термін. Рішення суду є остаточним і оскарженню не підлягає .

Заяви про скасування рішення щодо реєстрації кандидата в народні депутати України розглядаються судовою колегією в цивільних справах Верховного Суду України протягом семи днів, але не пізніш, як за один день до дня виборів. Рішення є остаточним, його копія видається негайно.

До Верховного Суду України оскаржується рішення Центральної виборчої комісії по виборах народних депутатів України щодо визнання виборів недійсними. Такі скарги розглядаються судовою колегією в цивільних справах Верховного Суду України протягом семи днів. Наведені рішення є остаточними і оскарженню не підлягають. Їхні копії суд негайно направляє заявникові і Центральній виборчій комісії.

Всі ці та інші нормативно-правові настанови свідчать про високий ступінь законодавчої гарантованості виборчих прав громадян України та їхніх прав на участь у референдумах. Оскільки Цивільний кодекс України не виділяє окремо цивільно-правову матеріальну відповідальність за порушення законодавства про вибори та референдуми, то вона наступає на загальних засадах.

Автори монографії "Референдуми в Україні: історія і сучасність" В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко розглядають організаційно-правові гарантії насамперед всеукраїнського референдуму. Вони відзначають, що ці гарантії покладаються на систему суб'єктів, уповноважених здійснювати судовий і позасудовий контроль за дотриманням законодавства про референдуми. На наш погляд, такі організаційно-правові гарантії існують щодо всіх інститутів безпосередньої демократії: і виборів, і петицій, і зборів, і мітингів тощо.

Гарантом прав громадянина на всеукраїнський референдум, на участь у вільних виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування виступає держава в цілому, оскільки відповідно до ст. 3 Конституції України права і свободи людини та її гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Гарантом прав і свобод людини і громадянина є Президент України (ст. 102 Конституції України). Виключно законами України, які приймає Верховна Рада, визначаються права та свободи людини й громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина (ст. 91, 92 Конституції України). Парламентський контроль за додержанням

конституційних прав і свобод людини та громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Кожний має право звертатися до Уповноваженого за захистом своїх прав (статті 55, 101 Конституції України).

Гарантом безпосередньої демократії є й система суб'єктів, уповноважених здійснювати судовий та позасудовий контроль за дотриманням законодавства, яке регулює функціонування інститутів прямого народовладдя.

Судовий контроль покладається на органи правосуддя. Ст. 55 Конституції України передбачає, що права та свободи людини й громадянина захищає суд. Якщо вичерпано всі засоби національного правового захисту, кожен має право звертатися за захистом прав і свобод до відповідних міжнародних установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Таким чином, можна сказати, що захист безпосередньої демократії в Україні здійснюється не тільки національними, але й міжнародними судами та відповідними міжнародними організаціями.

Контроль за безперешкодним функціонуванням інститутів безпосередньої демократії здійснюють також представники трудових колективів, політичних партій, профспілок та інших громадських об'єднань.

Винятково важливе значення в системі організаційно-правових гарантій безпосередньої демократії відіграють засоби масової інформації. Вони здатні ефективно сприяти контролю за додержанням законодавства про референдуми, вибори, звернення громадян, страйки, демонстрації та мітинги тощо, оперативно оголошуючи резонансні порушення права громадян на участь у перелічених заходах.

• • •

Спеціальні (юридичні) гарантії досить численні та різноманітні, всі вони представлені та закріплені в законодавстві. Крім гарантій, які стосуються безпосередньої демократії в цілому, кожний з її інститутів має особливі гарантії, які закріплені в законах, котрі регулюють саме конкретні інститути. Це, наприклад, Закони "Про вибори народних депутатів України", "Про вибори Президента України", "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", "Про Всеукраїнський та місцеві референдуми", "Про звернення громадян", "Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)" та ін.

Впродовж останніх років, починаючи з проголошення незалежності України, внаслідок реалізації народної волі, висловленої на Все-

українському референдумі, прийняття Конституції України 1996 р., безпосередня демократія стала реальним інструментом в руках народу для здійснення масштабних перетворень в країні в політичній, економічній та інших галузях її життя. Через демократичні вибори Президента України, народних депутатів, всеукраїнський референдум народ вирішує доленосні питання свого майбутнього. Водночас практика засвідчує, що ці інститути потребують подальшого вдосконалення та гарантованості. На порядку денному поставлене питання про розробку та прийняття Виборчого кодексу України, нових законів про всеукраїнський, а також місцеві референдуми. Рішення останнього Всеукраїнського референдуму вимагають внесення відповідних змін і доповнень до чинної Конституції України. Вся ця законотворча робота має бути спрямована на вдосконалення та зміцнення конституційних і законодавчих гарантій безпосередньої демократії з урахуванням міжнародних стандартів демократії, визначених у Загальній декларації прав людини та інших міжнародних документах, зобов'язаннях України як повноправного члена ООН, члена Європейської спільноти тощо.

Система гарантій безпосередньої демократії — як загальних, так і спеціальних (юридичних) — не є вичерпною. Вона може та повинна бути розширена, набувати більшої дієвості, чіткості та цілеспрямованості, надійно захищаючи демократичні підвалини суспільства й держави, права та свободи людини й громадянина.

## 9.4. Міжнародно-правові гарантії безпосередньої демократії

З набуттям Україною незалежності, посиленням її ролі як повноправного члена ООН, вступом її до Ради Європи, активізацією участі в діяльності ряду міжнародних організацій, ратифікацією актів про права людини, в яких йдеться, зокрема, й про роль демократії для загальнолюдського розвитку, а також намічені орієнтири щодо подальшого процесу демократизації європейських країн, визначені так звані стандарти демократії, юридичні зобов'язання членів європейської спільноти, все більшого значення набувають міжнародно-правові гарантії безпосередньої демократії. Вони забезпечуються авторитетом міжнародних організацій, застосуванням різного роду санкцій за порушення демократичних принципів і норм, що проголошені в Загальній декларації прав людини та в міжнародних пактах. Недодержання міжнародно-правових стандартів у внутрішньодержавній демократії і особливо грубе порушення їх може призвести до вжиття відповідними міжнародними організаціями певних заходів юридичного або економічного характеру

з негативними наслідками для держави, де влада не реагує або навмисно використовує антидемократичні, антигуманні методи владарювання, порушуючи загальновизнані демократичні принципи життя суспільства та суверенітет народу.

Міжнародна спільнота виробила певні механізми щодо гарантування дії міжнародних стандартів демократії в окремо взятих країнах, які належать до різних міжнародних об'єднань. Ці механізми покликані забезпечити додержання загальновизнаних вимог стосовно здійснення безпосередньої демократії та належного функціонування її інститутів в сучасних умовах. Так, в Україні, як і в інших демократичних країнах світу, при проведенні виборів Президента України, народних депутатів України, виборів місцевих рад, сільських, селищних та міських голів, а також при проведенні всеукраїнського і місцевих референдумів широко застосовується акредитація офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій, які відповідно до виборчого законодавства України можуть брати участь у виборчих кампаніях і проведенні референдумів. Порядок реєстрації таких спостерігачів, повноваження та гарантії їхньої діяльності визначаються положеннями про порядок реєстрації та статус офіційних спостерігачів, які затверджуються постановами Центральної виборчої комісії України.

Останнім часом участь офіційних спостерігачів у виборах набула широкого поширення і стала одним із факторів демократичності виборчого процесу та визнання легітимності виборів на міжнародному рівні. Це сприяло послідовному впровадженню гласності та відкритості волевиявлення громадян, забезпеченню прозорості проведення виборів на нових, справді демократичних засадах.

Наша держава сьогодні є однією з небагатьох країн світу, де на законодавчому рівні закріплено можливість для іноземних спостерігачів бути присутніми на виборах та здійснювати свою діяльність під час всеукраїнського референдуму. Поняття "офіційний спостерігач" стало складовою виборчого процесу ще під час виборів народних депутатів України у 1994 р. Свого законодавчого оформлення цей інститут набув у прийнятому у вересні 1997 р. Законі України "Про вибори народних депутатів України", в якому є окрема стаття "Офіційний спостерігач". Пізніше, в Законі України "Про Центральну виборчу комісію" від 17 грудня 1997 р. у його III-ому розділі, де закріплено повноваження Центральної виборчої комісії щодо організації підготовки та проведення виборів Президента України, виборів народних депутатів України, місцевих рад, сільських, селищних та міських голів, а також проведення всеукраїнського та місцевих референдумів, було визначено, що Центрвиборчком забез-

печує акредитацію на виборах всіх рівнів та референдумах офіційних спостерігачів від інших держав та міжнародних організацій відповідно до положення про статус спостерігачів, яке затверджує саме Центрвиборчком. У Законі зафіксовано, що Комісія може обмінюватися досвідом з відповідними державними органами інших країн, міжнародними організаціями, а також вступати до міжнародних організацій (асоціацій) виборчих систем, що дає Центрвиборчкому можливість вивчати зарубіжний досвід проведення демократичних виборів та референдумів, ефективніше використовувати гарантії, в тому числі міжнародні, для функціонування цих важливих інститутів безпосередньої демократії [4].

В тому, що наявність іноземних офіційних спостерігачів під час проведення виборів чи референдумів є гарантією того, що вони здійснюються відповідно до законодавства України і загальновизнаних міжнародних норм, ні в кого не викликає сумніву. Спостерігачам надані широкі можливості для виконання їхніх функцій. Їх акредитує Центрвиборчком, про що кожному видається відповідне посвідчення. Діяльність спостерігача починається з дня акредитації і закінчується після визначення результатів виборів чи підбиття підсумків референдуму. Офіційним спостерігачам від іноземних держав та міжнародних організацій надається право бути присутніми на засіданнях виборчих комісій чи комісій з референдуму, а також на передвиборних зборах, мітингах, зустрічах кандидатів у Президенти України, кандидатів у народні депутати України і кандидатів у депутати місцевих рад, на зборах, на яких обговорюються питання, винесені на референдум. Вони можуть знайомитися з матеріалами передвиборної агітації, перебувати у приміщеннях виборчих дільниць і дільниць для голосування як перед початком, так і під час голосування та при підрахунку голосів, визначенні результатів підрахунку голосів і підбитті підсумків виборів і референдуму. Спостерігачам надається право знайомитися з роботою дільничних комісій щодо забезпечення реалізації прав громадян на участь у виборах і референдумі, викладати свої пропозиції щодо організації проведення виборів та референдумів, удосконалення законодавства з цих питань з урахуванням міжнародного досвіду, утворювати за погодженням з Центрвиборчкомом тимчасові групи з числа офіційних спостерігачів для координації їхньої діяльності, з додержанням законодавства проводити прес-конференції, звертатися до засобів масової інформації. Міністерство закордонних справ, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, комісії з проведення виборів та референдумів повинні сприяти офіційним спостерігачам у здійсненні їхніх повноважень. Офіційні спостерігачі на території України перебувають під державним захистом України.

Не допускається втручання офіційного спостерігача в роботу комісій. У разі порушення ним законодавства або загальновизнаних принципів і норм міжнародного права щодо використання його статусу для дій, не пов'язаних зі спостеріганням, які він має здійснювати, Центрвиборчком може достроково припинити його повноваження.

Матеріально-фінансове забезпечення діяльності офіційних спостерігачів здійснюється за рахунок коштів тих держав і міжнародних організацій, які направили їх в Україну, або за власні кошти цих спостерігачів.

Слід зазначити, що участь у виборчих кампаніях та в проведенні референдумів офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій як гарантія здійснення безпосередньої демократії в Україні спрямована на забезпечення додержання демократичних принципів і норм виборчого процесу, реалізації прав громадян та їхніх об'єднань, що має вплив на демократичний імідж держави, а позитивні висновки спостерігачів підтверджують відповідність виборчого процесу його нормативній базі, загальноприйнятим міжнародним стандартам, підвищує авторитет виборчого процесу.

Щоб уявити масштаби участі іноземних офіційних спостерігачів, зокрема, у виборах народних депутатів України 1998 р., слід зазначити, що при Центрвиборчкомі було акредитовано понад 400 таких спостерігачів із 36 країн світу. На виборах Президента України 1999 р. було зареєстровано 576 спостерігачів з 38 країн світу — представників парламентів і урядів зарубіжних держав, міжнародних, парламентських, громадських організацій, в тому числі Парламентської Асамблеї Ради Європи, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародої фундації виборчих систем, Міжнародного республіканського інституту (США), Міжнародного товариства прав людини, Українського Конгресового Комітету Америки, Світового Конгресу Українців, Ради Міжпарламентської Асамблеї держав — учасниць СНД, багатьох посольств, акредитованих в Україні. Найбільше спостерігачів було із Сполучених Штатів Америки, значна кількість — з Великої британії, Канади, Російської Федерації, Франції, Німеччини, а також представники Австралії, Японії, Індії, Єгипту, Туреччини, країн СНД тощо.

Під час виборів і проведення референдумів іноземним спостерігачам надається повна свобода пересування по країні, можливість за бажанням вільно обирати ті виборчі дільниці, територіальні та дільничні виборчі комісії та комісії з референдуму, де вони хотіли би спостерігати за ходом виборів чи референдуму. Так, у день виборів Президента України 31 жовтня 1999 р. та повторного голосування

14 листопада цього ж року групи офіційних іноземних спостерігачів були присутні не тільки в Києві, а й в інших містах і селах на території України. Найбільший інтерес для спостерігачів представляли Автономна Республіка Крим, Дніпропетровська, Донецька, Івано-Франківська, Житомирська, Львівська, Луганська, Київська, Одеська, Полтавська, Тернопільська, Харківська, Чернігівська, Черкаська області, м.Київ [5].

У день виборів народних депутатів України 1998 р. іноземні спостерігачі перебували в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі, 20 областях, відвідали майже 1,5 тис. виборчих дільниць, у тому числі вісім — у виправно-трудових установах Міністерства внутрішніх справ України, три — у військових частинах [6].

За підсумками роботи офіційних іноземних спостерігачів численні організації, зокрема Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ, Парламентська Асамблея Ради Європи, Міжнародний республіканський інститут (США), Європейський інститут засобів інформації, підготували доповіді, заяви, повідомлення, відгуки та надіслали їх до Центрвиборчкому. В них зазначено, що вибори в Україні були організованими і пройшли на належному рівні та "адекватній правовій та адміністративній базі". Вибори є беззаперечним кроком до подальшої демократизації в Україні [7].

Делегації спостерігачів Міжнародного республіканського інституту, які брали участь у моніторингу під час першого та другого турів голосування по виборах Президента України 1999 р., відзначали, що вибори були "демократичним процесом, що заслуговує на довіру". Вони констатували: "Вибори зміцнили демократичну традицію що розвивається в Україні, та продемонстрували чітко визначений вибір українського народу стосовно напрямку майбутнього розвитку його країни" [8].

У підсумкових документах зазначалося, що мали також місце деякі порушення виборчого закону, зокрема порушення щодо таємності голосування, найпоширеніші з яких — голосування за межами кабін, а також так зване "сімейне голосування", коли сімейні пари голосували разом. Як порушення відзначалася присутність у день голосування на виборчих дільницях представників органів державної влади та інших сторонніх осіб. Водночас у звітах підкреслювалося, що ці незначні порушення не вплинули на волевиявлення виборців та результати голосування.

У підсумкових документах, які подали іноземні спостерігачі до Центрвиборчкому та міжнародних організацій, що їх уповноважували здійснювати спостереження, як правило, містилися висновки та пропозиції. Так, звіт Міжнародного Республіканського Інституту (МРІ) про

спостереження на виборах народних депутатів України у 1994 р. містив 21 рекомендацію стосовно вдосконалення виборчого процесу, багато з яких (наприклад, ліквідація мінімального бар'єру присутності виборців, щодо умови визнання виборів дійсними) були відбиті в Законі України "Про вибори народних депутатів України" 1998 р.

Чимало слушних рекомендацій міститься в Звіті про спостереження Міжнародного Республіканського Інституту на виборах народних депутатів України 29 березня 1998 р. та у звіті делегації спостереження цього Інституту за виборами Президента України 31 жовтня 1999 р. та 14 листопада 1999 р. Низка рекомендацій стосується необхідності внесення змін і доповнень до чинного виборчого законодавства. Так, в одній з рекомендацій йдеться про те, що згідно із законодавством України "Про вибори народних депутатів України" голосування проводиться з 7 по 22 годину. З огляду на велику кількість бюлетенів, які необхідно порахувати вручну, процес підрахунку голосів є тривалим і виснажливим. Поки виборча система України не буде цілком автоматизованою, МРІ рекомендує проводити голосування на виборах народних депутатів України з 7 до 20 годин. Це дозволило б більш вчасно повідомляти про результати виборів та скоротити помилки, що потенційно виникають через перевтому. Виборчий закон має уточнити питання організації роботи виборчої дільниці та забезпечити суворе їх виконання. Порядок організації роботи повинен передбачати забезпечення Центрвиборчкомом додаткових кабін з метою запобігання скупченню людей та уникнення довгих черг виборців. Розмір не всіх приміщень виборчих дільниць дає змогу безперешкодно розташувати виборчі скриньки в полі зору. З огляду на це виборчий закон має містити вимогу стосовно того, що принаймні один член дільничної комісії повинен перебувати весь час біля виборчих скриньок. Слід також призначити одного з членів дільничної комісії відповідальним за запобігання скупченню виборців в приміщенні дільниці, підтримання порядку в черзі за бюлетенями й до кабін, він також має стежити за тим, аби виборці, які проголосували, звільняли приміщення дільниці.

Щоб запобігати можливості офіцерів впливати на солдатів, якими вони командують, не слід дозволяти командирам-офіцерам перебувати в приміщенні виборчої дільниці, за винятком часу, коли вони самі голосують, або випадків, коли вони є членами виборчої комісії.

В одній з рекомендацій йдеться про повноваження судової влади, недопущення тиску та впливу на неї ззовні. Щоб забезпечити незалежність судової система та об'єктивність судових рішень з питань оскарження виборів, необхідні додаткові уточнення функцій судової гілки влади,

включаючи механізм проведення судових рішень в дію. Як складову такого уточнення МРІ запропонував створення спеціалізованих судів з розгляду питань виборчого законодавства, до яких можна було б оскаржувати рішення ЦВК, а також рекомендував включити норми покарання за порушення закону про вибори до майбутнього виборчого законодавства.

У звіті констатувалося, що українське законодавство має чітко окреслити існуючі на сьогодні невиразні лінії розмежування між засобами інформації, які контролюються державними, політичними або бізнесовими органами. Відповідно, засобам інформації, що субсидуються державними органами, слід гарантувати повну редакційну свободу; судова система повинна дотримуватися єдиної юрисдикції щодо закриття каналів інформації; Верховній Раді треба поліпшити правові норми, що захищають свободу журналістики.

За умов повільного розвитку незалежних засобів масової інформації (про це йдеться у Звіті делегації спостереження за виборами Президента України) законодавство мусить надавати додаткові можливості для кандидатів подавати свої виборчі програми в державних засобах масової інформації. В українському законодавстві повинні міститися роз'яснення щодо напрямів контролю та прав власності у відносинах між органами масової інформації та державними установами, політичними організаціями та діловими структурами. Український уряд мусить впровадити наявні законодавчі норми, що регулюють використання ЗМІ під час виборів. Органам влади на загальнонаціональному та місцевому рівнях слід утримуватися від спроб контролювати подання новин і, за можливості, сприяти забезпеченню свободи преси. Держава не повинна втручатися в справи, що стосуються порушення податкових питань та питань щодо ліцензій протягом визначеного періоду часу перед виборами для уникнення будь-якого залякування.

У Звіті МРІ наголошено, що необхідно послідовно додержуватися вимог ст. 33 Закону "Про вибори Президента України", що забороняє проведення рекламної передвиборної кампанії, в ході якої виборців забезпечують товарами, послугами, цінними паперами, грошима, кредитами. Порушники цих вимог мають нести відповідальність повною мірою.

Заслуговує на увагу й рекомендація стосовно того, що в законі про вибори має бути заборонена "зміна місця голосування" в період між першим та другим турами виборів (за винятком особливих обставин), аби уникнути будь-якого враження про спробу маніпулювати голосами.

МРІ рекомендував внести доповнення до Закону "Про вибори Президента України", що стосуються формування як окружних, так і дільничних комісій для другого туру виборів, чітко зазначаючи, як ма-

ють замінюватися члени комісій, якщо вони вирішують після першого туру виборів не брати участі в роботі комісії. Законом мусить також регулюватися участь спостерігачів у другому турі, навіть якщо прізвище їхнього кандидата вже відсутнє в бюлетені для голосування.

У звітах зазначалося, що політичні партії повинні нести відповідальність за своїх вітчизняних спостерігачів. Вони мають добирати та готувати спостерігачів для належного спостереження за виборчим процесом.

Слушні рекомендації, на наш погляд, містяться й в Огляді парламентських виборів в Україні 29 березня 1998 р. OSCE/ODIR. У цьому документі, зокрема, йдеться про те, що на період виборів необхідно утримуватися від порушення спокою, насильства та залякувань, і така поведінка має бути нормою для всіх партій. Треба вжити заходів й щодо покращення клімату виборів. ЦВК повинна мати право приймати обов'язкові рішення (право управляти) щодо всієї системи органів, які організують вибори, в тому числі й щодо місцевих органів. Має бути створена прозора система отримання ЦВК результатів виборів від рівня виборчих дільниць до національного рівня. Треба уніфікувати систему виборів до місцевих органів, а систему звітності спростити.

Пропозиції і рекомендації, що містяться в підсумкових документах іноземних спостерігачів, а також міжнародних організацій, мають бути предметом уважного вивчення з метою подальшого вдосконалення виборчого законодавства, виборчих технологій і процедур та покращення організації проведення наступних виборів і референдумів у нашій демократичній правовій держави. Це буде сприяти подальшому розвиткові та поглибленню безпосередньої демократії, більш чіткому функціонуванню її головних інститутів — виборів та референдумів, зміцненню й посиленню дієвості гарантій прямого народовладдя в Україні.

1. *Мацюк А.* Громадянське суспільство — соціальна основа держави, влади і демократії // Українське право. — 1995. — № 1. — С. 33.

2. Там само. — С. 34.

3. *Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л.* Референдуми в Україні: історія і сучасність. — К., 2000. — С. 142 — 143.

4. Так, наприклад, Україна (її Центрвиборчком) входить до складу Асоціації Організаторів Виборів Країн Центральної і Східної Європи (АОВКЦСЄ), яку було утворено у серпні 1991 р. за ініціативою Міжнародного Фонду Виборчих систем (МФВС). Метою Асоціації є недопущення порушень виборів, забезпечення неупередженого, незалежного від будь-якого національного керівництва форуму для обміну інформацією між організаторами виборів і експертами в ме-

жах регіону діяльності Асоціації, для обговорення та прийняття рішень в інтересах утвердження відкритих і прозорих виборів з метою підтримки демократичного процесу і усталення сприятливого державного правління. (Див.: Виступ Генерального Секретаря АОВКЦСЄ п. Золтана Тота на конференції 17 березня 2000 р. / Інтернет, сторінка http: // www. gceeek. ccom.).

5. Вибори Президента України 1999. Інф.-анал. вид. — К., 2000. — С. 227.

6. Парламент України: вибори-98. Інф.-анал. вид. — К., 1998. — Ч. 2. — С. 713.

7. Там само.

8. Вибори Президента України 1999. Інф.-анал. вид — К., 2000 — С. 227.

# ЗМІСТ

**Вступ** 3

*Розділ 1.* **Конституційно-правові основи безпосередньої демократії в Україні** (*д.ю.н., чл.-кор. АПрН України Погорілко В.Ф.*) ..... 5

1.1. Поняття безпосередньої демократії та її конституційно-правових основ ..... 5

1.2. Принципи безпосередньої демократії ..... 9

1.3. Функції безпосередньої демократії ..... 14

1.4. Механізм безпосередньої демократії ..... 19

1.5. Форми безпосередньої демократії ..... 22

*Розділ 2.* **Конституційно-правові основи виборів до органів державної влади України** (*к.ю.н. Ставнійчук М.І.*) 29

2.1. Поняття виборів як провідної форми безпосередньої демократії ..... 29

2.2. Виборча система України та її принципи ..... 38

2.3. Стадії виборчого процесу в Україні ..... 40

2.4. Відповідальність за порушення законодавства про вибори ..... 58

*Розділ 3.* **Конституційно-правові основи виборів до органів місцевого самоврядування** *(Руда Н.І.)* ..... 62

3.1. Поняття і види виборів до органів місцевого самоврядування в Україні ..... 62

3.2. Стадії виборів до органів місцевого самоврядування .... 69

*Розділ 4.* **Конституційно-правові основи референдумів в Україні** *(д.ю.н., чл.-кор. АПрН України Кривенко Л.Т.)* ..... 87

4.1. Теоретичні основи референдуму ..... 87

4.2. Конституційно-правові основи референдуму: історія еволюція, проблеми, перспективи ..... 96

4.3. Практика всеукраїнського референдуму: проблеми та шляхи вдосконалення ..... 124

*Розділ 5.* **Місцеві референдуми та інші форми безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні** *(к.ю.н. Батанов О.В.)* ..... 170

*Розділ 6.* **Місце та роль політичних партій у системі безпосередньої демократії** *(к.ю.н. Гаєва Н.П.)* ..... 206

6.1. Роль політичних партій у системі безпосередньої демократії ..... 206

6.2. Місце політичних партій у системі безпосередньої демократії ..... 221

*Розділ 7.* **Правові аспекти інформаційного забезпечення підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні** *(к.ю.н. Костецька Т.А.)* ..... 248

7.1. Зміст і правові засади інформаційного забезпечення .... 248

7.2. Основні напрями вдосконалення інформаційного забезпечення виборчих і референдних процесів ..... 261

*Розділ 8.* **Фінансування виборів і референдумів в Україні** *(к.ю.н. Воротіна Н.В., к.ю.н. Ісаєва Н.К.)* ..... 278

8.1 Правові проблеми фінансування виборів Президента України *(к.ю.н Воротіна Н.В)*..... 278

8.2. Проблеми правового регулювання фінансування виборів народних депутатів України *(к.ю.н. Ісаєва Н.К.)* .... 307

8.3. Правове забезпечення контролю за використанням коштів, що виділяються з Державного бюджету України на підготовку та проведення виборів та референдумів *(к.ю.н. Ісаєва Н.К.)*..... 317

*Розділ 9.* **Гарантії безпосередньої демократії** *(чл.-кор. АПрН України Мурашин Г.О.)* ..... 328

9.1. Поняття та види гарантій безпосередньої демократії .... 328

9.2. Загальні гарантії безпосередньої демократії ..... 329

9.3. Спеціальні (юридичні) гарантії безпосередньої демократії ..... 335

9.4. Міжнародно-правові гарантії безпосередньої демократії ..... 344

Наукове видання

**Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики**

Монографія

За загальною редакцією
***В.Ф. Погорілка***

*До 10-ї річниці незалежності України*

Редактор *Н.Г. Шишкіна*
Коректор *Т.В. Онищенко*
Верстка *Г.П. Кондрашина*

Підписано до друку 05.06.2001.
Формат 60 × 84/$_{16}$. Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 21,5. Обл.-вид. арк. 23,1. Наклад 500 пр.
Вид. № 43.

---

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України
01001, Київ – 1, вул. Трьохсвятительська, 4.