

Інститут виборчого права

*Національний університет «Кієво-
Могилянська Академія»*

**ВИБОРИ
ТА
ДЕМОКРАТІЯ**

№ 1 (7)/2006

Науково-просвітницький
правничий журнал

Заснований у 2004 р.
Виходить щоквартально

Науково-редакційна рада

- Козюбра М. І. - співголова науково-редакційної ради, професор, доктор юридичних наук, член-кореспондент АПрНУ, завідувач кафедри державно-правових наук Національного Університету «Кієво-Могилянська Академія»
- Ключковський Ю. Б. - співголова науково-редакційної ради, народний депутат України, Президент Інституту виборчого права, кандидат фізико-математичних наук, магістр державного управління
- Ільков О. М. - відповідальний секретар науково-редакційної ради, заступник керівника служби забезпечення зв'язків з Верховною Радою України Секретаріату Президента України
- Авер'янов В. Б. - доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент АПрНУ, завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України
- Георгіца А.З. - доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного права Чернівецького Національного університету ім. Ю. Федьковича
- Голосніченко І. П. - доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного та адміністративного права Національного транспортного університету
- Колодій А. М. - доктор юридичних наук, професор, начальник кафедри конституційного права Національної Академії внутрішніх справ України
- Селіванов А. О. - доктор юридичних наук, професор, завідувачий відділом зв'язків з органами правосуддя Апарату Верховної Ради України
- Сущинський О. І. - доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи, Західноукраїнський інститут інформаційних технологій та управління при Донецькому державному університеті управління
- Шаповал В. М. - доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент АПрНУ, представник Президента України у Конституційному Суді України
- Барков В. Ю. - доктор політичних наук, завідувач відділу соціальних відносин та громадянського суспільства, Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України
- Кармазіна М. С. - доктор політичних наук, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень
- Кресіна І. О. - доктор політичних наук, професор, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України
- Розова Т. В. - доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри філософської антропології Національного педагогічного університету ім. М. Драгоманова
- Рябов С. Г. - доктор філософських наук, професор, Національний університет «Кієво-Могилянська Академія», директор Інституту громадянської освіти
- Якушик В. М. - доктор політичних наук, професор, Національний університет «Кієво-Могилянська Академія»
- Богашева Н. В. - директор Інституту виборчого права
- Кисельов С. О. - кандидат філософських наук, доцент, керівник магістерської програми кафедри політології Національного університету «Кієво-Могилянська Академія»
- Князевич Р. П. - кандидат юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, член Центральної виборчої комісії
- Ковтунець В. В. - кандидат фізико-математичних наук, експерт проекту «Сприяння організації виборів в Україні»
- Коліушко І. В. - Радник Президента України, Керівник Головної служби політики інституційного розвитку Секретаріату Президента України
- Мусіяка В. Л. - кандидат юридичних наук, професор, народний депутат

-
- України
- Радченко Є. В. - радник з питань виборів та управління ОБСЄ
- Стецюк П. Б. - кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник Львівського національного університету ім. І. Франка
- Сущенко В. М. - кандидат юридичних наук, заслужений юрист України
- Теплюк М. О. - заступник Керівника Апарату Верховної Ради України, керівник Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України

ЗМІСТ

ВИБОРИ 2006

Я. ДАВИДОВИЧ

Виступ на засіданні Центральної виборчої комісії при встановленні результатів виборів народних депутатів України 10 квітня 2006 року ...5

Деякі порівняльні статистичні підсумки виборів народних депутатів України 2006 року13

Резолюція Європейського Парламенту щодо парламентських виборів в Україні17

Європейська правова експертиза українського виборчого законодавства .19

Висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/ВДІПЛ щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України»21

Р. ПАВЛЕНКО

Електоральна розділеність України: шляхи подолання38

С. КИСЕЛЬОВ

Вибори 2006: політика та демократія45

І. КРЕСІНА, В. ЯВІР

Політизація етнічності або етнізація політичних та економічних конфліктів під час передвиборчої кампанії 2006 року50

Т. ШЕВЧЕНКО

Перспективи вдосконалення правового регулювання передвиборної агітації у засобах масової інформації54

ПРАВО ТА ПОЛІТИЧНА НАУКА

В. КОВАЛЬЧУК

Легітимність державної влади та права людини60

О. СУШИНСЬКИЙ

Конституційна субсидіарна відповідальність в аспекті захисту виборчих прав64

А. МЕЛЕШЕВИЧ

Партії влади та партійні системи в пострадянських країнах72

Т. ЦИМБАЛІСТІЙ

Захист прав людини органами конституційної юстиції в Україні і Республіці Польща81

Н. ЯНЮК

Право громадян на звернення до органів влади: форми його реалізації .85

М. КОВАЛІВ

Адміністративний проступок як соціальне та правове явище90

Г. ЗАВОРІТНЯ

Питання політичного лідерства в європейській безпековій та оборонній політиці94

ТОЧКА ЗОРУ

В. КОВТУНЕЦЬ

Скасування реєстрації кандидата: смертна кара без права оскарження .101

С. КАЛЬЧЕНКО

Дослідження новел законодавства щодо відповідальності
за порушення виборчого законодавства109

З НАЦІОНАЛЬНОЇ СПАДЩИНИ

П. СТЕЦЮК

Отто Ейхельман (1854-1943)122

О. ЕЙХЕЛЬМАН

Основи виборчого права. Пропорційні вибори126

З ІСТОРІЇ ВИБОРЧОГО ПРАВА

Г. МЕЙЕР

Виборче право. Книга II. Активне виборче право (закінчення)133

ВИБОРИ У СВІТІ

Н. КУЗНЕЦОВА

Щодо соціально-політичної ситуації в Білорусі
після президентських виборів148

ВИБОРИ 2006

**ВИСТУП НА ЗАСІДАННІ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ
при встановленні результатів виборів народних депутатів України
10 квітня 2006 року**

Ярослав ДАВИДОВИЧ, Голова Центральної виборчої комісії

Як відомо, відповідно до частини першої статті 96 Закону України «Про вибори народних депутатів України» Центральна виборча комісія не пізніше як на п'ятнадцятий день з дня виборів встановлює результати виборів депутатів, про що складає протокол. Такий день настав, і ми готові сьогодні, 10 квітня 2006 року, зробити цей фінішний крок, до якого йшли довго й наполегливо, більш як чотири місяці.

Хочу зазначити, що Центральна виборча комісія у своїй роботі була незалежною, неупередженою, працювала відповідно до правових норм. У своїх рішеннях та діях вона керувалась виключно Конституцією та законами України і протягом визначеного Законом часу здійснила весь без винятку комплекс організаційно-правових заходів, щоб забезпечити вільне волевиявлення громадян на демократичних засадах.

Центральна виборча комісія 18 листопада 2005 року оголосила про те, що виборча кампанія з виборів народних депутатів України розпочнеться 26 листопада 2005 року. У визначені Законом України «Про вибори народних депутатів України» строки було утворено 225 територіальних виборчих округів, конфігурація яких на цих виборах порівняно з 2002 роком була дещо змінена. За чинним Законом округи утворювалися з приблизно рівною кількістю виборчих дільниць, а не виборців, як було на попередніх парламентських виборах.

Інший підхід визначено в Законі відповідно і щодо утворення виборчих дільниць. На виконання його вимог окружні виборчі комісії територіальних виборчих округів по виборах народних депутатів України за поданням виконавчих комітетів сільських, селищних, міських (міст, де немає районних рад), районних у містах рад, а в окремих випадках – за пропозицією сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах рад або посадових осіб, які відповідно до закону здійснюють їх повноваження, своєчасно утворили **34 039** виборчих дільниць, у тому числі **33 923** виборчі дільниці на території України та **116** виборчих дільниць у закордонному виборчому окрузі (78 іноземних країн).

Ця кількість є більшою, ніж на попередніх виборах, на 926 дільниць, адже об'єктивною підставою для її збільшення стала норма Закону про зменшення максимальної кількості виборців на одній виборчій дільниці – до **2 500** осіб (замість 3 тисяч на попередніх виборах).

Для участі у виборчих перегонах подали документи **53** політичні партії та виборчих блоки. Ця цифра перевершила всі сподівання.

Після перевірки поданих документів суб'єктами виборчого процесу було зареєстровано, як відомо, 45 партій і блоків. Таким чином, участь у виборах брали 51 партія, об'єднані у 17 блоків, 28 партій ішли на вибори самостійно.

Окремо слід наголосити, що **восьми** політичним силам було відмовлено у реєстрації через невідповідності в оформленні документів та відсутність або несвоєчасну сплату грошової застави.

У списках політичних партій (виборчих блоків) на виборах народних депутатів України 26 березня 2006 року було зареєстровано **7 747 кандидатів у народні депутати** України, реєстрацію **148** кандидатів у народні депутати України скасовано з різних причин.

Отже, загальна кількість кандидатів у народні депутати України на виборах 26 березня 2006 року становила **7 599 осіб**.

Для порівняння нагадаю, що на виборах народних депутатів України **2002 року** всього було зареєстровано **7 506** кандидатів у народні депутати України. За час виборчих перегонів скасовано реєстрацію **660** кандидатів, таким чином станом на день виборів 31 березня 2002 року до Верховної Ради України балотувалося **6 846** кандидатів у народні депутати України.

Одним з найскладніших етапів виборчої кампанії стало для нас формування окружних та дільничних виборчих комісій за тими правилами, які визначив новий Закон України «Про вибори народних депутатів України».

225 окружних виборчих комісій були утворені нами у повній відповідності до вимог Закону. Центральна виборча комісія включила до складу цих комісій в обов'язковому порядку кандидатури від партій (блоків), **які в поточному складі Верховної Ради України станом на 15 вересня 2005 року мали свої партійні фракції (фракції блоків)**. Такі політичні сили подали до складу окружних виборчих комісій **3 279** кандидатур.

Тридцять одна партія (блок) – суб'єкти виборчого процесу також скористалися своїм правом подання кандидатур для включення до складу окружних виборчих комісій шляхом жеребкування. Вони подали **3 248** кандидатур. Таким чином, усього було подано **6 527** кандидатур. Нагадаю, що для опрацювання відповідних документів перед проведенням жеребкування Комісія мала **лише три дні**.

Отже, в обов'язковому порядку до складу окружних виборчих комісій було включено **3 261** кандидатуру, а за підсумками проведеного в ЦВК жеребкування від інших суб'єктів виборчого процесу до складу окружних виборчих комісій включено **789** осіб, загалом – **4 050** осіб. Таким чином були сформовані 225 окружних виборчих комісій у складі 18 осіб кожна.

Дотримуючись умови про те, що кожна партія (блок) має право на пропорційну частку кожної категорії керівних посад в окружних виборчих комісіях, Центральна виборча комісія за допомогою спеціально розробленої комп'ютерної програми визначила керівний склад усіх окружних комісій пропорційно до кількості поданих суб'єктами виборчого процесу кандидатур.

За час роботи окружних виборчих комісій склали повноваження 777 членів комісій, з них 59 голів, 51 заступник голів, 82 секретарі та 585 членів ОВК. Центральною виборчою комісією прийнято **38** постанов про внесення змін до складу ОВК ТВО з виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року. Найбільше замін у складі окружних комісій відбулось від таких політичних сил – Народний Рух України, політична партія «Вперед, Україно!», Партія промисловців і підприємців України, політична партія «Трудова Україна», партія «Єдина Україна» та інші. В окремих округах керівники комісій мінялися двічі, а то й тричі.

Ще складнішим виявився процес формування окружними комісіями складу **дільничних** виборчих комісій. Це вилилось у величезну проблему, яку довелося розв'язувати аж шляхом внесення змін до законодавства.

Відповідний Закон про зміни до деяких законодавчих актів було підписано 17 березня 2006 року, і склад дільничних виборчих комісій вдалось укомплектувати, практично до середнього рівня кількості членів комісій, і забезпечити перш за все їх легітимну роботу та вирішення всіх організаційних питань.

Але Центральна виборча комісія звернулася до окружних виборчих комісій з проханням передбачити на день голосування резерв кандидатур до складу дільничних комісій, які б могли бути задіяні в разі хвороби діючих членів комісій чи інших непередбачених обставин.

Таким чином, на день виборів в Україні діяли 34 039 дільничних виборчих комісій (разом із закордонним виборчим округом), з них 11 417 малих, 11 589 середніх та 11 033 великих. У їх складі працювало 455 455 осіб. Найбільше представництво у складі дільничних виборчих комісій забезпечили такі політичні сили:

«Блок Юлії Тимошенко» – 28 248 осіб, Соціалістична партія України – 27 176, Партія регіонів – 26 954, політична партія Народний Союз Наша Україна – 24 479, партія «Єдина Україна» – 22 774, Народна партія – 22 115 та інші.

Практично не мали представництва у складі дільничних виборчих комісій Українська Національна Асамблея (1 особа), Блок безпартійних «Сонце» (2), Політична партія «Європейська столиця» (4), Всеукраїнська партія народної довіри (16).

Інтереси партій та блоків у комісіях усіх рівнів представляв чималий загін їх представників та уповноважених осіб. Зокрема, 45 представників партій та блоків було зареєстровано в Центральній виборчій комісії, а кількість уповноважених осіб у загальнодержавному виборчому окрузі та територіальних виборчих округах склала 10 148 осіб.

Як відомо, важливою складовою виборчого процесу є передвиборна агітація. І Центральна виборча комісія в повному обсязі забезпечила усім зареєстрованим суб'єктам виборчого процесу можливість здійснювати передвиборну агітацію за рахунок і в межах коштів Державного бюджету.

Нагадаю, що своєчасно було проведено жеребкування щодо надання з цієї метою ефірного часу на загальнодержавних каналах телебачення і радіомовлення та друкованої площі в загальнодержавних виданнях «Голос України» та «Урядовий кур'єр», у визначені строки та в необхідній кількості виготовлено передбачені Законом інформаційні плакати та матеріали передвиборної агітації. У регіонах жеребкування щодо надання ефірного часу та друкованої площі для здійснення передвиборної агітації за рахунок і в межах Державного бюджету проводили окружні виборчі комісії, і також зробили це вчасно і з дотриманням вимог чинного законодавства.

Відповідно до норм Закону Центральна виборча комісія у визначені строки провела жеребкування щодо порядку розміщення назв партій (блоків) у виборчому бюлетені. Багато хто з лідерів партій та блоків, не кажучи вже про представників, були присутні при цьому в Комісії, і мали змогу особисто переконатись у повній прозорості та відкритості цієї процедури.

Організація виборів потребувала від Центральної виборчої комісії значного обсягу роботи щодо фінансового та матеріально-технічного забезпечення виборчого процесу, зокрема окружних та дільничних виборчих комісій.

Проведення виборів народних депутатів України обійшлося державі за попередніми оцінками в **631,234 млн. грн.**, у тому числі у 2005 році було використано 32,352 млн. грн., у 2006 році – 598,882 млн. грн.

Фінансування здійснено в повному обсязі і вчасно. Це дозволило своєчасно перерахувати кошти окружним виборчим комісіям, у тому числі здійснити виплату заробітної плати членам виборчих комісій.

Крім того, зверну вашу увагу, що в ході виборчої кампанії за ініціативою Центральної виборчої комісії видатки на оплату праці членів виборчих комісій були збільшені. З метою мотивації праці членів комісії та укомплектування вакантних посад у виборчих комісіях Центральна виборча комісія внесла пропозицію збільшити розмір

одноденної оплати праці в день виборів та у дні встановлення підсумків голосування з 16-20 грн. до 49 грн. тобто майже у три рази. Ця пропозиція була підтримана Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України.

Переважає більшість коштів, виділених на підготовку та проведення виборів народних депутатів України, пішла на фінансування окружних та дільничних виборчих комісій - 524,047 млн. грн. (83,0%).

Так само, як і вибори народних депутатів України, у повному обсязі були профінансовані й відповідні місцеві вибори, фінансування яких здійснювалося за рахунок коштів місцевих бюджетів, виділених як цільова субвенція з Державного бюджету України.

Завершуючи тему фінансування виборів, хочу відзначити, що належне забезпечення коштами стало вагомим чинником високого рівня підготовки та проведення виборів народних депутатів України та виборів до місцевих органів влади.

Саме це дало змогу вчасно і в необхідних обсягах здійснити всі роботи з матеріально-технічного забезпечення виборчого процесу.

Зокрема, хочу відзначити чітку організацію роботи з виготовлення та доставки виборчих бюлетенів. Так, усього Комісією було замовлено державному підприємству «Поліграфкомбінат Україна» **38 534 655** бюлетенів, з них для голосування на підставі відкритих посвідчень - **380 629**.

Крім того, оскільки мали місце випадки псування виборчих бюлетенів на окремих виборчих дільницях, то Центральна виборча комісія забезпечила оперативну заміну зіпсованих бюлетенів у кількості 19 391 примірник. У кінцевому підсумку всі дільниці були повністю забезпечені виборчими бюлетенями.

Вистачило і скриньок для голосування. Як ви пам'ятаєте, напередодні виборів було багато спекуляцій на тему недостатньої забезпеченості дільниць виборчими скриньками, їх неспроможності вмістити таку велику кількість бюлетенів тощо. Центральна виборча комісія не піддалась істерії і не кинулась масово витрачати державні кошти на додаткові скриньки. Замість цього був проведений точний розрахунок місткості скриньок, спрогнозовано потребу виборчих дільниць у виборчих скриньках, визначено кількість великих дільниць з кількістю виборців понад 2,5 тисячі та понад 3 тисячі, яким було виділено відповідно одну та дві додаткові скриньки. Як показало голосування, кількість скриньок була достатньою.

Окремою сторінкою цієї виборчої кампанії було її законодавче забезпечення, на чому хочу зупинитись дещо детальніше. На жаль, знову мала продовження традиція внесення змін до виборчого Закону, як кажуть, на марші, коли виборчий процес у повному розпалі. У той же час ці зміни і новели виборчого законодавства правового та організаційного характеру були вкрай необхідні для повного забезпечення усіх процедур, вони значно допомогли в організації та проведенні цієї непростой виборчої кампанії. Нагадаю, що кілька з них ініціювала та відстоювала саме Центральна виборча комісія.

За ініціатиивою Центральної виборчої комісії Верховна Рада України внесла зміни до Закону України «Про вибори народних депутатів України», які дали змогу забезпечити реалізацію права голосу членів дільничних виборчих комісій через включення їх до списків виборців на тих виборчих дільницях, у складі дільничних виборчих комісій яких вони працюють. На три години було збільшено час для проведення голосування. Також чітко встановлено, що всі бюлетені, виявлені у виборчих скриньках на виборчій дільниці, де визнано недійсним голосування, вважаються такими, що не підлягають врахуванню.

Центральну виборчу комісію разом з Національною телекомпанією України та Національною радіокомпанією України було зобов'язано забезпечити на засадах соціальної реклами проведення дистанційного

навчання членів виборчих комісій з питань застосування виборчого законодавства на виборах, що відбудуться у березні 2006 року, шляхом трансляції відповідних навчальних програм на каналі УТ-1 Національної телекомпанії України та Першому радіоканалі Національної радіокомпанії України, а також соціальної реклами, спрямованої на заохочення громадян перевірити та уточнити списки виборців на виборчих дільницях. І це було нами зроблено.

У день голосування 26 березня 2006 року своєчасно відкрилися виборчі дільниці і дільничні комісії розпочали свою роботу.

Виняток склали лише кілька прикрих випадків. Так, на виборчій дільниці

№ 28 територіального виборчого округу № 92 Київської області (селище Димер Вишгородського району) у вікно була вкинута пляшка із запалювальною сумішшю. На щастя, бюлетені не були зіпсовані, дільнична виборча комісія продовжила роботу в іншому приміщенні, і це не вплинуло на процес голосування.

Своєчасно, у передбачені Законом часові проміжки, Комісія одержувала оперативну інформацію про участь виборців у голосуванні, а після закриття виборчих дільниць у передбачений час почала надходити в режимі реального часу оперативна інформація про попередні підсумки голосування. І цю оперативність та прозорість надходження інформації було здійснено завдяки інформаційно-аналітичній системі «Вибори народних депутатів України», за допомогою якої Центральна виборча комісія забезпечує оперативний контроль за всіма етапами виборчого процесу.

Слід відзначити, що завдяки якісній та надійній роботі зазначеної системи попередні результати голосування були встановлені вже на четвертий день після закінчення голосування.

Також за допомогою інформаційно-аналітичної системи «Вибори народних депутатів України» здійснювалась перевірка протоколів дільничних та окружних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях та підсумки голосування в межах територіальних виборчих округів, які ми приймали в режимі засідання безперервно протягом останніх 14 днів.

У ході цієї перевірки виправлені помилки, які виникли при введенні відомостей з протоколів дільничних виборчих комісій операторами комп'ютерного набору окружних виборчих комісій і були спричинені напруженою працею людей протягом майже трьох діб. При цьому я хочу зазначити, що ці помилки суттєво не вплинули на встановлення попередніх результатів голосування. При звірці цих відомостей з результатами, зазначеними в оригіналах протоколів з «мокрок» печаткою, різниця між відсотками голосів виборців у відношенні до кількості виборців, які взяли участь у голосуванні, складає практично всього 0,01- 0,02 відсотка. Наприклад, відхилення (у бік збільшення) відбулося у таких політичних сил: Партія регіонів, «Блок Юлії Тимошенко», Соціалістична партія України – по 0,02 відсотка, Блок «НАША УКРАЇНА», «Народний блок Литвина» – по 0,01 відсотка. Зменшились показники у Всеукраїнського об'єднання «Свобода», Селянської партії України, Блоку Лазаренка, Всеукраїнської партії «Нова сила», Блоку Безпартійних «Сонце» – на 0,01 відсотка.

У решти ж політичних сил, у тому числі в Партії «Віче», Блоку Наталії Вітренко «Народна опозиція», Комуністичної партії України, Опозиційного блоку «НЕ ТАК!», Громадянського блоку ПОРА-ПРП, Партії «Відродження», Блоку Юрія Кармазіна, Блоку НДП, ця різниця дорівнює нулю.

Якщо говорити про демократичність наших виборів у контексті порівняння з досвідом інших держав, то хочу вас поінформувати, що нинішні наші вибори всіх рівнів мали можливість спостерігати 324 480 офіційних спостерігачів від партій (блоків) – суб'єктів виборчого

процесу, зареєстрованих окружними виборчими комісіями, та понад 5 тисяч – від громадських організацій, які, до речі, вперше зареєстровані офіційно, а також 3 516 офіційних спостерігачів від 16 іноземних держав та 26 міжнародних організацій. Законом їм було дозволено спостерігати за всіма аспектами виборчого процесу, отримувати від комісій необхідні документи, які мають відношення до організації їх роботи, і до честі організаторів виборів в Україні, особливих проблем у взаємовідносинах зі спостерігачами не було.

У переважній більшості звіти офіційних спостерігачів відзначають повну демократичність, прозорість і чесність українських виборів, відсутність адміністративного тиску на виборців, забезпечення основних громадянських прав і свобод, вільну конкуренцію лідерів і програм політичних партій. Також підкреслюється непересічне значення парламентських виборів в Україні для демократичної трансформації всього пострадянського простору, розвитку незалежних засобів масової інформації.

Щодо перебігу роботи самої Комісії, то за період виборчої кампанії, тобто з 26 листопада минулого року й до 10 квітня 2006 року включно, відбулося **92** засідання Центральної виборчої комісії, тобто засідання відбувались практично щоденно, одне з яких – з прийняття та оголошення протоколів окружних виборчих комісій про підсумки голосування в межах територіальних виборчих округів – проходило з 28 березня в безперервному режимі протягом **14** днів.

Під час цього засідання Центральна виборча комісія прийняла та розглянула протоколи всіх 225 окружних виборчих комісій про підсумки голосування в межах відповідних територіальних виборчих округів. Голови або інші члени окружних виборчих комісій оголошували відомості таких протоколів на засіданні Центральної виборчої комісії. Їм задавалися питання щодо змісту таких відомостей, наявності скарг на дії, рішення чи бездіяльність окружних та дільничних виборчих комісій, окремих думок членів окружних виборчих комісій тощо. Голови окружних виборчих комісій мали можливість висловити свою позицію як щодо питань встановлення підсумків голосування в межах відповідних округів, так і щодо проведення виборів загалом. Багато чого ми почули і щодо проблем недосконалості закону, і щодо проблем організації виборчого процесу, і щодо діяльності суб'єктів виборчого процесу, зокрема, партій та блоків. Можу стверджувати, що переважна кількість проблем, які виникали в організації підготовки та проведення виборів, була обумовлена недосконалим законодавчим регулюванням, або ж неналежним виконанням своїх обов'язків певними суб'єктами, зокрема, партіями (блоками).

Таким чином, Комісією було всебічно об'єктивно розглянуто всі відомості протоколів ОВК про підсумки голосування. За наслідками розгляду протоколів окружних комісій була дана правова оцінка як цих протоколів, так і всіх інших виборчих документів, які відповідно до Закону додавали до них. За наслідками розгляду зауважень ЦВК окружні виборчі комісії вносили необхідні зміни до підсумків голосування і складали протоколи з позначкою «Уточнений», які подавались до Центральної виборчої комісії також в установленому Законом порядку.

Зауваження ЦВК стосувались технічних помилок у складанні протоколів, які були обумовлені складністю змісту протоколів відповідно до Закону, перетомою членів ОВК і ДВК під час встановлення результатів голосування, помилками операторів, які також були дуже завантажені, під час заповнення електронного варіанту протоколів ОВК.

У всіх випадках, коли відповідно до Закону були підстави для повторного перерахунку, він здійснювався окружними та дільничними виборчими комісіями. Однак підстав ні фактичних, ні юридичних для перерахунку в цілому по державі – не було!

За період виборчої кампанії на засіданнях Центральної виборчої комісії розглянуто і прийнято **1 417** постанов та **10** протокольних рішень.

Протягом зазначеного періоду до Комісії надійшло понад **22 тисячі** документів. **915** з них складають **скарги** (4,15%). Ця кількість значно менша, ніж кількість звернень та скарг під час виборів Президента України 2004 року, що, на нашу думку, свідчить про чітке дотримання Комісією вимог Закону і роботи в правовому полі.

До дня голосування було отримано й розглянуто **434** скарги та прийнято **145 постанов (54 - з місцевих виборів)**. З них: задоволено - 6, задоволено частково - 15, залишено без задоволення - 3, залишено без розгляду - 68, відмовлено - 11, залишено без розгляду по суті - 39. **Три** матеріали надіслані до Генеральної прокуратури.

Скарги надійшли від:

- партій - 189;
- кандидатів у народні депутати України та їх довірених осіб - 33;
- членів окружних виборчих комісій - 32;
- громадян - 118;
- кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, кандидатів у депутати - 37;
- інших - 25.

Найбільш характерні питання, щодо яких зверталися зі скаргами:

- скарги на невідповідність у списках виборців - 12;
- порушення при публікаціях агітаційних матеріалів в газетах, журналах - 24;
- порушення при використанні радіо, телебачення - 16;
- обмеження передвиборної агітації - 9;
- порушення щодо виборів до місцевих рад - 64;
- агітація та порушення умов передвиборчої агітації - 39;
- порушення з боку посадових осіб (створення нерівних умов для кандидатів) - 21;
- скарги на рішення або бездіяльність ВК, ТВК - 91;
- скарги на рішення щодо складу комісій (ОВК, ДВК) - 12;
- скарги щодо реєстрації кандидатів у народні депутати України - 13;
- скарги на порушення під час висунування кандидатів - 15;
- скарги на дії посадових осіб - 41;
- скарги на дії кандидатів у народні депутати України - 8;
- та низка інших питань виборчого процесу.

Вже **після дня голосування** було подано **481** скаргу. Центральна виборча комісія своєчасно їх розглянула і прийняла відповідні рішення.

Скарги надійшли від:

- партій та блоків - 304 (Блок Вітренко - 154, Блок Литвина - 105, Віче - 28, блок Юрія Кармазіна - 17 та ін);
- кандидатів у народні депутати України - 80;
- членів окружних виборчих комісій - 30;
- громадян - 46;
- територіальних виборчих комісій - 21.

Найчастіше оскаржувалися дії виборчих комісій - 414 звернень.

Інші питання, які порушувалися у скаргах:

- неможливість проголосувати за місцем перебування - 11;
- порушення щодо виборів до місцевих рад - 36;
- агітація в день голосування - 18;
- дії кандидатів у народні депутати України - 2.

Аналіз поданих до Центральної виборчої комісії скарг на рішення та дії окружних виборчих комісій щодо встановлення результатів голосування у відповідних територіальних виборчих округах дозволяє встановити цікаві тенденції у використанні партіями (блоками) -

суб'єктами виборчого процесу, кандидатами у депутати свого права на оскарження.

Як відомо, оскарження рішень, дій та бездіяльності окружних виборчих комісій є способом захисту суб'єктами виборчого процесу, у тому числі партіями (блоками) та окремими кандидатами у депутати, своїх виборчих прав. Для здійснення оскарження повинно мати місце порушення таких прав (щонайменше обґрунтоване припущення такого порушення), що має бути відповідним чином процесуально підтверджено. Іншими словами, мають бути фактичні та юридичні підстави для такого оскарження.

Однак при оскарженні дій окружних виборчих комісій у абсолютній більшості випадків скарги подавалися за надуманими підставами чи приводами, у порушення вимог Закону у скаргах не зазначалися докази, до скарг не додавалися необхідні акти тощо. Багато скарг такого роду подавалися до Центральної виборчої комісії та окружних виборчих комісій з порушенням строків оскарження. В окремих випадках подані скаржниками матеріали як докази містили ознаки підроблення таких матеріалів, тобто штучне створення підстав оскарження та доказової бази оскарження. Як кажуть, неозброєним оком було видно, що скарги писалися, так би мовити, під копівку, оскільки у назві скарг йшлося про один округ, а у змісті – зовсім про інший.

Складається стійке враження, що скаржники, свідомо ігноруючи вимоги Закону щодо порядку та строків оскарження, насправді не переслідують мету встановити істину, поновити порушене право, а просто «закидати» Центральну виборчу комісію та окружні виборчі комісії великою кількістю скарг, створити видимість масових порушень при підрахунку голосів та встановленні результатів, тобто створити в суспільстві думку про масові фальсифікації, а також у такий спосіб ускладнити діяльність Центральної виборчої комісії по встановленню результатів виборів та підготувати штучне підґрунтя для оскарження дій Центральної виборчої комісії щодо встановлення результатів парламентських виборів.

Привертає до себе увагу той факт, що скарги щодо підрахунку голосів на виборчих дільницях та встановлення підсумків голосування в межах територіальних виборчих округів почали подаватися до окружних виборчих комісій та Центральної виборчої комісії після встановлення попередніх результатів голосування за повідомленнями, отриманими електронним зв'язком, тобто тоді, коли в принципі стало відомо про результати голосування. При цьому скарги подавалися й стосовно тих виборчих дільниць і тих виборчих округів, де на момент встановлення таких підсумків з боку відповідних суб'єктів виборчого процесу жодних скарг і навіть зауважень не було висловлено. Уповноважені особи від партій (блоків) підписували протоколи ДВК та ОБК, чим засвідчували законність дій по встановленню результатів голосування, а потім через кілька днів від таких партій (блоків) чи окремих кандидатів у депутати з'являлися скарги.

Окружні виборчі комісії, які, наголошую, складаються із представників різних політичних партій, у тому числі тих, які сьогодні оспорюють підсумки голосування, висловлювали обурення, на їх думку, необґрунтованими скаргами. Про це говорили голови комісій на засіданні Центральної виборчої комісії, про це комісії приймали рішення на своїх засіданнях, деякі з них висловлювалися за те, щоб звернутися до суду за захистом своєї ділової репутації, честі та гідності від необґрунтованих звинувачень.

Це дозволяє припустити, що з боку певних партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу мало місце зловживання наданим Законом правом на оскарження рішень та дій окружних виборчих комісій.

На жаль, на цих виборах певною мірою повторився рецидив з телеграмми, які організовано надходили до Центральної виборчої комісії з приводу порушень при встановленні результатів голосування. Багато з таких телеграм є ідентичними за змістом, мають анонімний характер, у них не міститься повідомлень про конкретні порушення, а йдеться про порушення Закону загалом. Встановлено випадки подання телеграм від імені інших осіб. Це складно коментувати як з правової, так і з моральної точки зору.

Загалом за період організації та проведення виборчої кампанії до дня голосування **судами** за позовами до Центральної виборчої комісії та членів Комісії було розглянуто **79** адміністративних справ та **винесено 139 рішень**.

Ухвалою суду першої інстанції **37** позовних вимог до ЦВК, членів ЦВК залишено без розгляду.

Постановою суду першої інстанції **42** позовні вимоги до ЦВК, членів ЦВК залишено без задоволення. Частково задоволено - **5**. І лише **один** позов задоволено повністю (у справі про реєстрацію кандидата від Селянської партії України).

Оскаржено позивачем до суду апеляційної інстанції - 46 адміністративних справ. З них:

ухвалою суду апеляційної інстанції залишено без задоволення - 29;

ухвалою суду апеляційної інстанції залишено без розгляду - 4;

ухвалою суду апеляційної інстанції направлено на новий розгляд до суду першої інстанції - 7;

постановою суду апеляційної інстанції позовні вимоги частково задоволено - 3;

постановою суду апеляційної інстанції позовні вимоги задоволено повністю - 2.

заявлені вимоги одним з відповідачів про перегляд справи за нововиявленими обставинами - 1.

Центральна виборча комісія також скористалась своїм правом на оскарження рішень судів першої інстанції. Було оскаржено до суду апеляційної інстанції - 4 рішення, з них:

задоволено в повному обсязі - 2;

частково задоволено - 1;

відмовлено в задоволенні - 1.

Після дня голосування було винесено судом першої інстанції 5 рішень, якими позовні вимоги до ЦВК залишено без задоволення. У трьох випадках позовні вимоги стосувалися роз'яснень ЦВК від 30 березня 2006 року щодо порядку встановлення результатів виборів депутатів місцевих рад у багатомандатному виборчому окрузі, решта 2 стосувалися також місцевих виборів.

Отже, прийнявши та детально розглянувши всі 225 протоколів окружних виборчих комісій, у тому числі з позначкою «Уточнений», та окремого закордонного виборчого округу, Центральна виборча комісія оголошує остаточні підсумки голосування, яке відбулось 26 березня 2006 року, і встановлює результати виборів народних депутатів України.

**ДЕЯКІ ПОРІВНЯЛЬНІ СТАТИСТИЧНІ ПІДСУМКИ ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ
УКРАЇНИ 2006 РОКУ***

Таблиця 1. Відомості щодо кількості виборців, включених до списків виборців

Назва регіону	Вибори народних депутатів України 2006 р.		Вибори Президента України 2004 р. (повторне голосування)) 26.12.2004 р.	Вибори народних депутатів України 31.03.2002 р.
	Заг. список станом на 01.02.2006 р.	Кількість виборців, внесених до списків виборців на виборчих дільницях		
Автономна Республіка Крим	1512135	1549483	1540663	1551410
Вінницька область	1314794	1352070	1368955	1381801
Волинська область	797183	799028	784147	777857
Дніпропетровська область	2736313	2792027	2800668	2824467
Донецька область	3573080	3632677	3733598	3696887
Житомирська область	1024922	1050468	1073663	1076806
Закарпатська область	929072	938315	928267	905573
Запорізька область	1497575	1515027	1518781	1522256
Івано-Франківська область	1065155	1073147	1073687	1053110
Київська область	1436898	1460046	1458730	1443912
Кіровоградська область	784849	822965	855009	870678
Луганська область	1874293	1927143	1944027	1959922
Львівська область	1958943	1996906	2020752	2015185
Миколаївська область	927286	962862	956238	952383
Одеська область	1799301	1837608	1820725	1837578
Полтавська область	1228892	1245255	1262766	1285334
Рівненська область	856765	863305	863896	854559
Сумська область	978550	993797	999747	1015296
Тернопільська область	866384	870042	857292	859352
Харківська область	2242431	2281306	2282392	2313259
Херсонська область	872211	891829	905939	911942
Хмельницька область	1080052	1088575	1101840	1112986
Черкаська область	1077873	1094960	1103018	1112453
Чернівецька область	692469	698125	702195	698760
Чернігівська область	933555	947820	965273	992313
м. Київ	2064371	2113762	2083211	2078744
м. Севастополь	295727	308199	304183	298838
Закордонний виборчий округ	387141	422137	348042	-
Всього	36808220	37528884	37657704	37403661

* Таблиці та графік підготовані експертами Інституту виборчого права з використанням відомостей Протоколу Центральної виборчої комісії про результати виборів народних депутатів України від 10 квітня 2006 року.

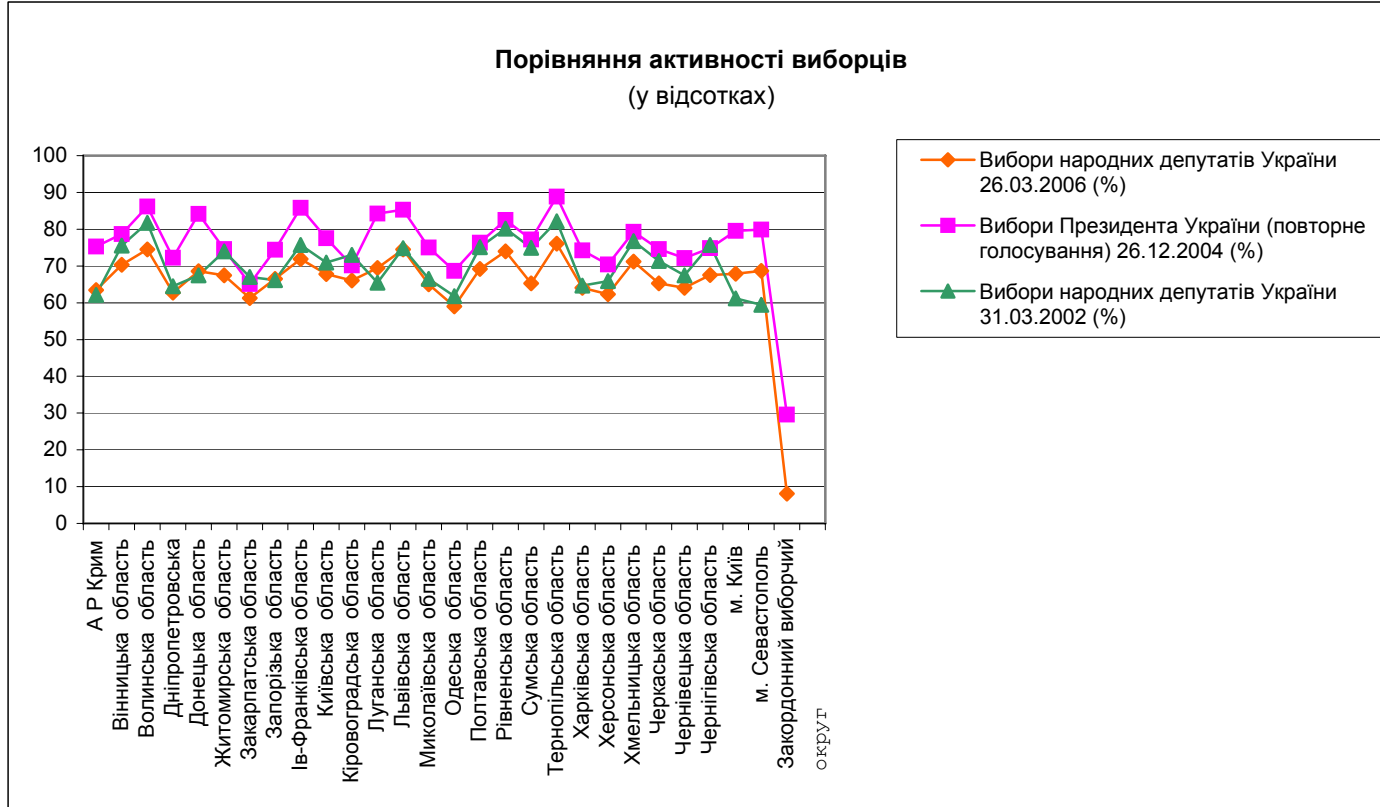
Таблиця 2. Підсумки голосування на виборах народних депутатів України 26 березня 2006 року

Region	Кількість виборців, які взяли участь у голосуванні	Кількість голосів, поданих за кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку партії (блоку) у відсотках											Недійсні бюлетені	Бюлетені з поміткою «Проти всіх»	
		Партія регіонів	Блок Юлії Тимошенко	Блок «Наша Україна»	Соціалістична партія України	Комуністична партія України	Блок Наталії Вітренко	Народний блок Литвина	Український блок Костенка і Плюща	Партія «Віче»	Блок ПОРА-ПРП	Опозиційний блок «НЕ ТАК!»			Інші партії та блоки
Автономна Республіка Крим	1008757	58,01	6,54	7,62	1,18	4,54	6,18	1,38	0,25	1,32	0,31	1,48	7,25	2,39	1,55
Вінницька область	960447	8,15	33,25	20,00	14,69	3,43	1,12	2,29	1,32	1,47	1,71	0,79	7,94	2,03	1,81
Волинська область	602641	4,49	43,93	20,70	4,05	2,23	0,42	3,30	6,27	1,01	2,14	0,58	7,69	1,71	1,48
Дніпропетровська область	1806538	44,98	15,03	5,29	3,80	5,65	3,12	2,89	0,43	2,88	0,70	1,17	9,94	1,88	2,24
Донецька область	2513535	73,63	2,47	1,41	3,74	3,14	6,80	0,35	0,24	0,99	0,19	1,24	3,52	1,30	0,98
Житомирська область	718595	17,98	24,93	17,53	8,92	5,35	1,14	7,08	1,74	1,60	0,95	1,06	7,76	2,06	1,90
Закарпатська область	577285	18,65	20,29	25,79	3,64	1,26	0,62	3,49	1,36	1,88	2,70	1,25	11,24	4,67	3,16
Запорізька область	1013516	51,23	10,94	5,32	2,91	5,34	6,54	2,05	0,33	2,92	1,17	1,61	5,87	1,72	2,05
Івано-Франківська область	798084	1,94	30,39	45,06	2,28	0,58	0,22	1,04	5,44	0,73	3,31	0,20	6,22	1,56	1,03
Київська область	996726	9,87	44,54	11,63	10,17	2,27	0,82	2,81	2,45	1,92	1,86	0,60	6,86	2,16	2,04
Кіровоградська область	544820	20,10	30,13	8,72	9,72	6,00	1,22	5,09	0,97	1,55	1,03	0,70	0,29	2,13	2,27
Луганська область	1349915	74,33	3,71	2,04	1,17	4,43	5,21	0,73	0,17	0,81	0,23	1,49	3,45	1,35	0,88
Львівська область	1514573	3,01	33,04	37,95	2,18	0,70	0,39	0,76	3,93	0,98	5,05	0,30	8,98	1,69	1,04
Миколаївська область	623962	50,34	11,89	5,59	4,27	5,33	4,75	2,53	0,59	2,18	0,81	1,50	6,41	1,86	1,95
Одеська область	1111582	47,51	9,86	6,44	6,26	3,18	4,50	3,78	0,41	1,98	0,75	1,69	8,71	2,86	2,07
Полтавська область	867893	20,38	26,81	13,18	12,74	5,44	1,17	2,24	1,52	1,64	1,21	0,89	8,36	1,84	2,58
Рівненська область	648755	7,24	31,30	25,48	6,45	1,86	0,56	4,44	8,45	1,04	1,71	0,62	7,09	1,97	1,79
Сумська область	667651	10,92	33,25	19,39	10,55	5,36	1,94	2,28	1,75	1,28	1,15	0,63	7,35	1,78	2,37
Тернопільська область	673518	2,02	34,49	34,16	3,66	0,44	0,15	1,40	10,20	0,70	3,09	0,32	6,83	1,48	1,06
Харківська область	1481238	51,70	12,68	5,91	2,75	4,56	4,33	2,32	0,47	3,09	0,62	1,09	6,74	1,94	1,80
Херсонська область	560633	39,14	17,43	9,75	4,82	6,76	3,00	3,38	0,62	2,71	1,02	1,11	6,09	2,00	2,17
Хмельницька область	787605	9,99	35,57	18,33	9,21	3,06	1,05	4,39	2,70	1,47	1,52	0,74	7,85	2,44	1,68
Черкаська область	725783	10,66	38,25	12,18	13,39	4,37	1,31	3,03	2,11	1,54	1,25	0,67	7,62	1,74	1,88
Чернівецька область	454231	12,72	30,34	27,04	4,48	1,70	1,11	2,57	1,28	1,27	2,64	0,96	9,04	3,02	1,83
Чернігівська область	644950	15,60	33,90	10,29	12,87	5,46	1,81	2,98	2,46	1,50	0,91	0,76	6,65	2,38	2,43
м. Київ	1455357	11,76	39,22	15,84	5,50	2,98	1,66	3,39	1,60	3,26	2,65	1,25	6,87	1,57	2,45
м. Севастополь	209675	64,26	4,53	2,40	0,81	4,76	10,09	1,55	0,19	1,20	0,31	1,61	5,14	1,62	1,53
Закордонний виборчий округ	34115	21,16	17,40	39,97	2,16	0,81	2,05	1,47	1,55	0,69	4,37	0,68	5,00	0,87	1,82

Всього	25352380	32,14	22,29	13,95%	5,69	3,66	2,93	2,44	1,87	1,74	1,47	1,01	7,10	1,93	1,77
--------	----------	-------	-------	--------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Таблиця 3. Відомості щодо активності участі виборців у голосуванні (у відсотках)

Назва регіону (округи станом на 2006 р.)	Вибори народних депутатів України 26.03.2006 (%)	Президента України (повторне голосування) 26.12.2004 (%)	Вибори народних депутатів України 31.03.2002 (%)	Вибори народних депутатів України 29.03.1998 (%)
Автономна Республіка Крим (1 - 8)	63,48	75,26	62,15	65,12
Вінницька область (9 - 19)	70,30	78,68	75,53	76,28
Волинська область (20 - 26)	74,48	86,18	81,76	78,83
Дніпропетровська область (27 - 38)	62,72	72,28	64,53	66,95
Донецька область (39 - 55)	68,61	84,20	67,46	66,53
Житомирська область (56 - 65)	67,47	74,55	73,97	78,28
Закарпатська область (66 - 70)	61,31	65,06	67,00	69,31
Запорізька область (71 - 78)	66,46	74,39	66,11	67,80
Івано-Франківська область (79 - 85)	71,92	85,84	75,76	80,15
Київська область (86 - 94)	67,81	77,53	70,94	72,59
Кіровоградська область (95 - 101)	66,07	70,13	73,01	76,02
Луганська область (102 - 111)	69,47	84,26	65,49	67,50
Львівська область (112 - 125)	74,49	85,31	74,82	79,90
Миколаївська область (126 - 131)	65,02	75,06	66,52	69,24
Одеська область (132 - 141)	58,99	68,65	61,76	67,24
Полтавська область (142 - 150)	69,22	76,37	75,10	76,63
Рівненська область (151 - 157)	74,02	82,52	80,20	80,36
Сумська область (158 - 164)	65,28	77,22	74,96	74,56
Тернопільська область (165 - 172)	76,07	88,82	82,15	85,65
Харківська область (173 - 183)	64,07	74,23	64,64	66,21
Херсонська область (184 - 188)	62,32	70,39	65,89	67,99
Хмельницька область (189 - 198)	71,19	79,31	76,79	80,34
Черкаська область (199 - 206)	65,29	74,55	71,33	74,38
Чернівецька область (207 - 210)	64,02	72,18	67,44	73,10
Чернігівська область (211 - 217)	67,58	74,89	75,72	78,05
м. Київ (218 - 224)	67,87	79,58	61,20	59,52
м. Севастополь (225)	68,68	79,89	59,45	51,00
Закордонний виборчий округ	8,08	29,62		
Всього	66,59	77,19	69,30	71,22



**РЕЗОЛЮЦІЯ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ
ЩОДО ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ***

Європейський Парламент,

беручи до уваги власні попередні резолюції щодо політичних подій в Україні, зокрема резолюцію від 13 січня 2005 року,

беручи до уваги резолюцію щодо Європейської політики сусідства, прийняту 19 січня 2006 року,

беручи до уваги План дій для України та подальші заходи, прийняті Радою на підтримку демократичної та зорієнтованої на реформи України,

беручи до увагу попередню заяву ОБСЄ щодо виборів в Україні від 27 березня 2006 року,

беручи до уваги Правило 103(4) власних Правил процедури,

- A. з огляду на те, що Україна чітко підтвердила своє бажання бути частиною Європи та прагнення інтегруватися до Європейського Союзу на основі базових принципів та критеріїв ЄС,
 - B. з огляду на те, що висновки Місії міжнародних спостерігачів Європейського Парламенту, Парламентських асамблей Ради Європи, ОБСЄ, НАТО та ОБСЄ/ВДПЛ свідчать, що парламентські вибори 26 березня 2006 року в Україні були вільними та чесними, а також відповідали міжнародним стандартам демократичних виборів,
 - C. з огляду на те, що протягом виборчої кампанії спостерігалось збалансоване залучення засобів масової інформації, яке давало партіям можливість висвітлити свої програми, а виборцям вільно висловити вибір,
 - D. з огляду на те, що згідно з висновками управління виборчим процесом відбувалось практично без інцидентів та мало демократичний і прозорий характер, хоча певні незручності, спровоковані проблемами з кадровим наповненням виборчих дільниць та надмірною кількістю виборців на деяких дільницях, мали місце у день виборів,
 - E. з огляду на те, що Європейський Союз, його держави-члени та Україна досягли більш тісного рівня відносин, що базується на взаємній повазі основних європейських цінностей,
1. Вітає той факт, що парламентські вибори та вибори до місцевих рад 26 березня 2006 року були належно проведені у повній відповідності до міжнародних виборчих стандартів, а також, що Україна міцно стоїть на шляху перетворення у зрілу демократичну державу та отримання місця у європейському співтоваристві демократичних держав, яке належить їй по праву,
 2. Бере до відома недоліки згаданих виборів, визначені Місією спостереження за виборами, та закликає відповідні органи державної

* Резолюція Європейського парламенту була прийнята 6 квітня 2006 року за підсумками обговорення попереднього звіту спільної Місії спостерігачів від Європейського парламенту, Парламентської асамблеї Організації з безпеки і співробітництва в Європі, Парламентської асамблеї Ради Європи, Парламентської асамблеї НАТО та Бюро Демократичних Інституцій та Прав Людини ОБСЄ щодо виборів 2006 року в Україні.

Інститут виборчого права та Науково-редакційна рада журналу «Вибори та демократія» висловлюють вдячність Міністерству закордонних справ України за люб'язно наданий неофіційний переклад Резолюції.

влади України вжити заходів з метою уникнення подібних проблем на наступних виборах,

3. Вітає народ України, який, незважаючи на складні обставини, що інколи виникали на виборчих дільницях, продемонстрував відданість демократичному процесу у своїй державі,
4. Закликає як усіх членів новообраної Верховної Ради, так і нового Уряду України, повністю присвятити себе забезпеченню незворотності цього демократичного процесу, продовжити та без вагань посилити політичні, соціальні та економічні реформи,
5. Рішуче закликає Комісію та Раду невідкладно та конкретно відреагувати на деталі більш надії українського народу, який все більше звертає свій погляд у бік ЄС, та прийняти рішення щодо посилення заходів, включених до Плану дій в рамках Європейської політики сусідства, з метою підтримки подальшого демократичного розвитку України, зокрема у питаннях поваги до верховенства права, та продовження і посилення соціально-економічних реформ; також закликає членів ЄС виступити з подібними ініціативами та конкретними проектами підтримки, які б зробили внесок у продовження процесу демократизації та реформування України,
6. Закликає новий Уряд, що буде сформований після цих виборів, об'єднати цілі України з її відданістю загальноєвропейським цінностям шляхом вжиття подальших заходів щодо поширення демократії, прав людини, громадянського суспільства та верховенства права, продовження ринкових реформ та подолання політичних протиріч в Україні,
7. Закликає новий український уряд продовжити бути надійним партнером Європейського Союзу, особливо у питанні забезпечення стабільності в регіоні, зокрема у віднайдені вирішення Придністровського конфлікту,
8. Закликає усі сусідні держави у повній мірі поважати демократичний вибір українського народу та утриматися від будь-якого економічного або іншого тиску з метою зміни демократично обраного напрямку подальшого політичного, соціального та економічного розвитку країни,
9. Сподівається на укладання угоди про спрощення візового режиму між Україною та ЄС із визначенням кінцевою метою запровадження безвізового режиму, у той же час закликаючи Комісію протягом цього періоду поважати як вже укладені Україною з сімома державами-членами угоди про безкоштовні багаторазові в'їзні візи, так і інші кроки на зустріч європейській інтеграції України; закликає надалі сприяти наближенню України до повного членства у Світовій організації торгівлі,
10. Звертає увагу на те, що діюча Угода про партнерство і співробітництво втрачає чинність у 2008 році, і закликає Комісію розпочати переговори щодо укладання між Україною та Європейськими Співтовариствами Угоди про асоціацію,
11. Чекає на посилення співробітництва з Верховною Радою та на безперервний перехідний процес, що наблизить Україну до її мети та забезпечить найвищу інтенсивність співробітництва з Європейським Союзом, зобов'язується сприяти та допомагати Україні у ході цього процесу,
12. Уповноважує Голову передати цю резолюцію Комісії, Раді, Парламенту та Уряду України, Парламентським асамблеям Ради Європи, ОБСЄ та НАТО.

ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАВОВА ЕКСПЕРТИЗА УКРАЇНСЬКОГО ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Європейська Комісія «За демократію через право», більш відома за назвою міста, де вона збирається на свої засідання, як **Венеціанська Комісія**, була утворена невдовзі після падіння Берлінської стіни у 1990 році. Вона відіграла ключову роль у прийнятті східноєвропейськими країнами, у тому числі й Україною, конституцій, які відповідають стандартам європейського конституційного спадку.

Створена спочатку як інструмент невідкладного конституційного будівництва в умовах демократичних змін, Комісія поступово стала міжнародно визнаним незалежним форумом з обміну ідеями у правовій сфері. Комісія сприяє розповсюдженню європейського конституційного спадку, заснованого на основних нормах європейського континенту, і при цьому продовжує надавати «невідкладну юридичну допомогу». Окрім цього, Венеціанська комісія відіграє унікальну і важливу роль в урегулюванні і попередженні конфліктів через розробку норм і рекомендацій у конституційній сфері.

Створена у 1990 році 18 державами – членами Ради Європи, у лютому 2002 року Комісія стала розширеною, що дозволило увійти до неї неєвропейським державам.

Венеціанська Комісія складається з незалежних експертів, які отримали міжнародне визнання завдяки своєму досвіду роботи у демократичних інститутах або своєму внеску у розвиток права і політичних наук. Її членами є, зокрема, професори університетів, які викладають конституційне і міжнародне право, судді верховних і конституційних судів, депутати національних парламентів, високі посадовці держав. Вони призначаються державами – членами Комісії на чотирирічний термін.

До Венеціанської Комісії приєдналися усі держави – члени Ради Європи; у 2004 році до Комісії вступив Киргизстан, а у 2005 році – Чилі. Як асоційований член у її роботі бере участь Білорусь. Статус спостерігача при Венеціанській Комісії мають такі держави: Аргентина, Ізраїль, Казахстан, Канада, Республіка Корея, Мексика, Святий Престол (Ватикан), США, Уругвай та Японія. Південна Африка має спеціальний статус партнера із співпраці, який подібний до статусу спостерігача.

Бюро Демократичних Інституцій та Прав Людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДІПЛ) регулярно бере участь у пленарних засіданнях Венеціанської комісії та підготовці спільних документів.

У своїй роботі Європейська Комісія «За демократію через право» керується трьома базовими принципами європейського конституційного спадку, які лежать в основі діяльності Ради Європи, а саме: **демократія, права людини та верховенство права**. Ці три принципи реалізуються на практиці у чотирьох сферах діяльності: сприяння у галузі конституційного права; вибори та референдуми; співпраця з конституційними судами; дослідницька та аналітична діяльність.

З перших днів свого існування Венеціанська Комісія активно працює у галузі виборчого права. Вона, зокрема, виносить висновки щодо проектів законів про вибори, а також (спільно з ОБСЄ/БДІПЛ) сумісні висновки щодо чинного національного виборчого законодавства.

Одним із основних здобутків Комісії стало прийняття **Кодексу належної практики у виборчих справах** (Code of good practice in electoral matters), в основу якого покладені загальноєвропейські норми у галузі виборчого права. Кодекс був прийнятий Радою з демократичних виборів та Венеціанською Комісією, а також схвалений Парламентською Асамблеєю Ради Європи та Конгресом місцевих та регіональних влад Європи.

Рекомендації Кодексу полягають насамперед у дотриманні таких класичних конституційних принципів у галузі виборчого права, як гарантія проведення загальних, рівних, вільних, таємних і прямих виборів, а також періодичність проведення виборів. Кодекс належної практики визначає умови, необхідні для дотримання таких норм, як повага до основних прав і свобод, стабільність виборчого законодавства і гарантії щодо процедури проведення виборів, зокрема, проведення голосування незалежним органом, існування процедури оскарження та ефективна система спостереження за виборами.

Кодекс належної практики у виборчих справах є базовим документом, який спрямований на гармонізацію норм у галузі національного виборчого права та служить основою для порівняння при аналізі процесу проведення виборів. Науково-редакційна рада журналу «Вибори та демократія» має намір в одному з наступних номерів журналу опублікувати цей документ, поки що маловідомий в Україні.

На запит Парламентської Асамблеї Ради Європи у 2003 році прийнято **Керівництво з оцінки виборчого процесу** (Election Evaluation Guide), яке дозволяє спостерігачам найбільш точно оцінити увесь комплекс критеріїв з організації та проведення виборів. Практичною стороною Керівництва є запропонований перелік питань, призначений для спостерігачів, для уніфікованої оцінки умов проведення голосування, починаючи з часу відкриття виборчої дільниці та перебігу голосування і закінчуючи відкриттям виборчих скриньок.

Венеціанська Комісія регулярно співпрацює у галузі виборчого законодавства з рядом країн, як Албанія, Вірменія, Азербайджан, Молдова, Швейцарія та, зокрема, Україна. Тільки протягом 2006 року Венеціанська Комісія вже прийняла два документи стосовно виборчого законодавства України: Спільний висновок (Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ) щодо проекту Закону «Про Державний реєстр виборців», внесений народними депутатами України О. Задорожнім та Ю. Ключковським, та Висновок щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України». Останній Висновок було схвалено Венеціанською Комісією на її 65-му пленарному засіданні 16-17 грудня 2005 року та доопрацьовано з урахуванням зауважень членів Комісії. Остаточний текст Висновку було розглянуто на 66-му пленарному засіданні Комісії 17-18 березня 2006 року. Інститут виборчого права та Науково-редакційна рада журналу «Вибори та демократія» висловлюють вдячність Міністерству юстиції України за люб'язно наданий неофіційний переклад Висновку.

Цей документ (із деякими скороченнями) ми пропонуємо нашим читачам. Повний текст Висновку можна знайти на сайті Інституту виборчого права (www.eli.org). Ми переконані, що зовнішній погляд на українське виборче законодавство дає багато для роздумів як фахівцям у галузі виборчого права, так і практикам – учасникам виборчого процесу. Деякі позиції Висновку можуть розглядатися як такі, що зроблені в умовах розвинутої демократичної традиції і не зовсім відповідають конкретним суспільно-політичним умовам сучасної України. Однак, без сумніву, високопрофесійна експертиза національного виборчого законодавства має величезне значення для молоді демократії в Україні.

**ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ «ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО»
(ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ)**

**ВИСНОВОК
щодо Закону України
«Про вибори народних депутатів України»**

Страсбург, 2 березня 2006 року

Висновок № 338/2005

CDL-

AD(2006)002-rev

На основі коментарів:

пана Джессі Пілгріма та пана Джозефа Міддлтона (експерти, БДІПЛ),
пана Анжело Санчеса Наварро (заступник члена Комісії, Іспанія),
пана Тааві Аннуса (колишній член Комісії, Естонія)

I. ВСТУП

1. *Вибори до Верховної Ради України мають відбутися 26 березня 2006 року. Головним законодавчим актом, що регламентує проведення виборів, є Закон про вибори народних депутатів України, що був ухвалений у березні 2004 року [Закон України «Про вибори народних депутатів України» № 1665-IV від 25.03.2004; далі – «Закон 2004 року»], але суттєво переглянутий 7 липня 2005 року [Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» № 2777-IV] (Документ [Венеціанської Комісії] CDL-EL (2005) 054) [далі – «Закон» та «Закон 2005 року»]. Більшість положень Закону набули чинності 1 жовтня 2005 року.*

3. *У квітні 2005 року Міністр юстиції України звернувся з проханням підготувати висновок щодо Закону про вибори народних депутатів України. (...)*

II. ЗАГАЛЬНІ КОМЕНТАРІ

7. *Верховна Рада України ухвалила 25 березня 2004 року Закон «Про вибори народних депутатів України», що замінив Закон, чинний з 2001 року. Серед найбільш значних змін були введення повністю пропорційної системи виборів, на заміну попередньої змішаної системи виборів, за якої половина членів парламенту обиралася в одномандатних округах. 7 липня 2005 року Верховна Рада прийняла новий закон про вибори народних депутатів (з точки зору законодавчої техніки, новим законом лише внесено зміни до закону, ухваленого в 2004 році). Цей Закон, за винятком кількох положень, набув чинності 1 жовтня 2005 року. Цей висновок стосується найостаннішої версії закону*.* (...)

10. *Закон передбачає дуже детальне регулювання виборів до Верховної Ради. Він відображає рекомендації міжнародних організацій та досвід попередніх національних виборів. В Законі міститься велика кількість детальних положень, які мають на меті підвищення прозорості, підзвітності та рівності учасників виборів.* (...)

12. *Закон здається надто деталізованим, особливо з огляду на те, що він є лише одним із законів про вибори в Україні та що інші закони (про президентські вибори, про місцеві вибори, про Центральну виборчу*

* Зважаючи на час його розгляду, Висновок не зміг взяти до уваги зміни до Закону, внесені Верховною Радою України 19 січня, 9 лютого та 14 березня 2006 року. (Прим. ред.).

комісію – див. статтю 14 [Закону]) також є дуже деталізованими й регулюють цілу низку схожих питань. Враховуючи те, що більшість аспектів можуть регулюватися загальними правилами (право обирати та бути обраним, процедури висунання кандидатів, система виборчих комісій, списки виборців, принципи публічності та відкритості, правила передвиборної агітації, процедури голосування та підрахунку голосів, система оскарження тощо), така система призводить до множинності законів, котрі, як правило, є складними та немінуче наповненими надмірними положеннями, що, у свою чергу, зумовлює плутанину та необхідність тлумачення. З огляду на це, з точки зору законодавчої техніки було б бажаним ввести в дію єдиний виборчий кодекс, який включав би загальні аспекти будь-яких виборів та – в різних частинах одного документа або в різних текстах – особливості різних виборів.

13. Щодо позитивних змін у Законі, слід вітати запровадження [інституту] офіційних спостерігачів за виборами від громадських організацій (позапартійних національних спостерігачів). Хоча прикро, що критерії акредитації можуть зробити неможливим для них спостереження за виборами 2006 року. Сподіваємось, що в Законі буде введено відповідні перехідні норми для того, щоб сприяти участі таких спостерігачів у виборах 2006 року.

14. Стабільність виборчого законодавства є важливою для забезпечення впевненості у виборчому процесі [1]. Однак, «заморожувальна» норма Прикінцевих положень Закону (пункт 2), котра передбачає, що зміни до Закону можуть бути внесені не пізніше ніж за 240 днів до дня виборів народних депутатів 2006 року, може виявитися надмірною [2]. (...) Це положення також має невизначений правовий ефект. Цей Закон не має спеціального статусу порівняно з іншими законами, які можуть бути прийняті в майбутньому; отже, як видається, ніщо не перешкодить Верховній Раді схвалити новий закон, що скасує це положення. Ця частина Прикінцевих положень може бути сприйнята як «замороження» Закону в сучасному вигляді назавжди або до того моменту, як Закон повністю не буде переглянутий, а не тільки стосовно виборів 2006 року.

15. Добре законодавство, звісно, не може замінити ефективне виконання. Українським органам влади необхідно буде виділити значні ресурси для навчання виборців та проведення спеціалізованих тренінгів для суддів, «адміністраторів» виборів на всіх рівнях, а також державних службовців, залучених до виборчого процесу.

III. ВИСНОВКИ ЩОДО ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ

1. Загальні положення (Розділ I, статті 1-14)

16. З 2004 року Закон про вибори встановлює систему пропорційного представництва з виборчим порогом у 3% отриманих на національному рівні голосів для отримання представництва в парламенті. Це «просте» правило є гарним прикладом до загальних зауважень щодо деяких повторень в тексті, які наведені в попередніх частинах цього висновку. У частині третій статті 1 зазначено, що: «Вибори депутатів здійснюються на засадах пропорційної системи» у «загальнодержавному виборчому окрузі»; частина четверта цієї статті встановлює, що: «У розподілі мандатів депутатів беруть участь партії (блоки), виборчі списки яких [...] набрали не менше трьох відсотків голосів виборців, що взяли участь у голосуванні». Але практично те саме повторюється, але у значно складнішому варіанті, у різних частинах статті 96: «Право на участь у розподілі депутатських мандатів набувають кандидати у депутати, включені до виборчих списків партій (блоків), що отримали три і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному виборчому окрузі» (частина третя);

«кандидати у депутати, включені до виборчого списку партії (блоку), який отримав менше трьох відсотків голосів [...] права на участь в розподілі депутатських мандатів не мають» (частина четверта). «Депутатські мандати розподіляються між виборчими списками [...] пропорційно до кількості отриманих голосів виборців [...]» (частина п'ята). «Центральна виборча комісія [...] встановлює сумарну кількість голосів виборців, поданих за кандидатів [...] партій (блоків), що отримали три і більше відсотків голосів виборців» (частина шоста).

17. Закон (стаття 9) передбачає, що лише громадянин, який проживав в Україні протягом останніх п'яти років, може бути обраним до Верховної Ради. Відповідно до частини четвертої статті 9 пасивного виборчого права позбавлено особу, яка має будь-яку судимість, незважаючи на характер відповідного правопорушення. У рішенні в справі «Герст проти Великобританії (№ 2)» (*Hirst v. United Kingdom (No. 2)*) [3], Велика палата Європейського Суду з прав людини встановила, що загальне обмеження виборчого права засуджених, «що не бере до уваги строк їхнього покарання, природу або серйозність правопорушення та особисті обставини», є порушенням статті 3 Протоколу № 1 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Суд також встановив, що стаття 3 Протоколу № 1 «гарантує індивідуальні права, включаючи право голосу та право бути обраним». Таким чином, справу Герста можна логічно поширити на право бути кандидатом на виборах. Загальна заборона в частині четвертій статті 9 [Закону], як видається, суперечить принципам, вказаним у справі Герста. У попередніх коментарях експертів Венеціанської Комісії це положення критикувалось як таке, що встановлює незвично суворе обмеження.

18. Закон зберігає положення, відповідно до якого лише партії, котрі були зареєстровані за 365 днів до дня виборів, можуть висувати своїх кандидатів (стаття 10). У попередніх висновках Венеціанської Комісії вказувалось, що таке обмеження здається непропорційним. Висування кандидатів насправді починається за 119 днів до дня виборів. Це має бути справою виборців вирішувати, чи можна сприймати нову партію серйозно та чи слід підтримувати її кандидатів. (...)

2. Територіальна організація виборів депутатів (Розділ III, статті 18-23)

20. Закон встановлює, що кількість виборців на одну виборчу дільницю становить від 20 до 2500. Венеціанська Комісія рекомендувала зменшити кількість виборців на одну дільницю [4]. У порівнянні з попередньою кількістю в 3000 виборців - це є поліпшенням. Рекомендується, щоб органи влади оцінили те, як пройде голосування та підрахунок голосів на більших виборчих дільницях, з тим, щоб визначити, чи було знайдено оптимальний показник.

21. Нова загальнонаціональна пропорційна система пояснює зникнення 10% межі відхилення між виборчими округами відповідно до Закону 2001 року. Урешті-решт, виборчі одиниці не є виборчими округами, вони лише використовуються для організації виборів на національному рівні, отже різниці між кількістю населення не важливі при визначенні цінності голосу. У цьому відношенні зменшується різниця між президентськими та парламентськими виборами, що підкреслює можливість використання загальних правил при організації всього виборчого процесу (округи, дільниці, реєстр виборців, система виборчих комісій...).

22. Водночас, відповідно до частини другої статті 18, існує 225 територіальних виборчих округів. Вибір такої кількості округів спирається не на адміністративно-територіальний устрій України, а скоріше на попередню виборчу систему (225 кандидатів обиралися в

одномандатних округах). Оскільки одномандатні округи скасовано, кількість «виборчих округів» більше не відіграє важливої ролі. Отже, адекватність числа 225 можна було б ще раз оцінити, особливо якщо це надасть можливість логічно перерозподілити обов'язки з організації та проведення виборів відповідно до адміністративного поділу країни.

23. Венеціанська Комісія раніше коментувала аргументи «за» та «проти» прийняття такої [пропорційної] виборчої системи в країні такого розміру, як Україна [5]. Слід наголосити, що така система не суперечить європейським стандартам демократичних виборів. Українським органам влади необхідно самим оцінити впровадження нової виборчої системи та її наслідки і зробити відповідні висновки.

3. Виборчі комісії (Розділ IV, статті 24-38).

24. Виборчі комісії діють на трьох рівнях: Центральна виборча комісія (ЦВК), 225 окружних виборчих комісій (ОВК) та дільничні виборчі комісії (ДВК; їх було близько 33 000 на виборах 2002 року). Порядок утворення та повноваження ЦВК (постійно діючого органу) регулюються окремим законом. Не передбачено кваліфікаційних вимог до членів ОВК та ДВК, крім секретаря, який повинен володіти державною мовою в обсязі, необхідному для ведення діловодства (частина шоста статті 26). (...)

26. Щодо складу комісій, кожна партія або блок з фракцією в існуючому парламенті має право подати кандидатури до складу кожної ОВК та ДВК (частина третя статті 27, частина п'ята статті 28). Закони про вибори послідовно передбачали можливість відкликання членів комісії як підставу дострокового припинення їхніх повноважень (частина третя статті 27 Закону 2001 року; частина третя статті 29 Закону 2004 року та частина третя статті 37 Закону 2005 року). Основні члени комісії (голова, заступник голови або секретар) можуть бути замінені на підставі рішення, прийнятого двома третинами загального складу комісії (частина п'ята статті 27, частина дев'ята статті 29 та частина одинадцята статті 37 відповідно). Цей вибір забезпечує внутрішній політичний плюралізм цих органів, але зовсім не відповідає їх майже судовим функціям, як визначено в Розділі XII (особливо стаття 105 та далі: скарги можуть бути подані до суду або до виборчої комісії, на вибір скаржника). (...)

28. Голова, заступник голови та секретар ОВК або ДВК не можуть представляти одну й ту саму партію або блок (частина дев'ята статті 27, частина одинадцята статті 28). Частина десята статті 27 має забезпечити, щоб кожна партія або блок з представниками в ОВК отримали «пропорційну частку» керівних посад. Це й бажана, й обдумана спроба забезпечити справедливість та рівне ставлення до учасників виборів.

29. Попередній досвід свідчить, що можуть виникнути складнощі при заміщенні вакантних посад як на рівні ОВК, так і ДВК. Ймовірно, це питання важко вирішити на законодавчому рівні, і воно потребує, якщо можливо, збільшення винагороди членам ОВК та ДВК за їхні послуги. (...)

31. Частина дванадцята статті 33 зменшує кількість голосів, необхідних для ухвалення рішення в ОВК або ДВК у день голосування, зокрема, при підрахунку голосів, встановленні результатів голосування на виборчій дільниці, підсумку голосування в межах територіального виборчого округу, у разі присутності менше ніж двох третин від складу комісії. Це є позитивним кроком.

32. Рішення комісій вищого рівня є обов'язковими для комісій нижчого рівня (частина чотирнадцята статті 33). Закон містить різноманітні механізми, за допомогою яких виборча комісія вищого рівня може забезпечити, щоб комісія нижчого рівня виконувала свої обов'язки. ЦВК

може скликати засідання ОВК, а ОВК може зробити те саме для ДВК. Як остання санкція, повноваження усіх членів ОВК або ДВК може бути достроково припинено виборчою комісією, яка їх утворила, у випадку якщо комісія нижчого рівня систематично порушувала Конституцію або закони України (частина перша статті 37). Інші положення передбачають умови дострокового припинення повноважень окремих членів комісії (частина третя статті 37). З огляду на те, що звільнення є крайньою мірою, бажано було б, щоб ЦВК повідомляла після кожних виборів про кожен випадок застосування цього положення та підстави для цього.

33. Рішення виборчої комісії, що суперечить законодавству України або прийняте з перевищенням її повноважень, може бути скасовано виборчою комісією вищого рівня або визнано протиправним та скасовано судом (частина п'ятнадцята статті 33). Це є важливими важелями забезпечення законності. Потрібно також чітко визначити, що комісія вищого рівня або суд можуть ухвалювати обов'язкові з негайним вступом у силу рішення для виправлення будь-якої незаконної бездіяльності виборчої комісії нижчого рівня. Це правило дещо повторюється в частині п'ятнадцятій статті 33 та частині восьмій статті 110. Останнє положення робить зрозумілим те, що виборча комісія вищого рівня замість скасування рішення комісії нижчого рівня може постановити переглянути окремі питання. Було б краще розмістити ці положення в одній частині Закону.

34. Також слід відзначити доповнення Закону 2005 року новою статтею 34, котра визначає перелік осіб, які мають *«право бути присутніми на засіданні комісії»*. Крім того, що це питання, можливо, повинно регулюватися не цим законом, обсяг цього права може поставити під загрозу умови виконання комісіями своїх функцій. У дійсності, надання цього права багатьом суб'єктам (кандидатам, представникам партій та засобів масової інформації, іноземним та міжнародним спостерігачам), у поєднанні з надзвичайно великим числом членів комісії, може зробити дуже важким – якщо не неможливим – виконання комісією її численних та важливих функцій, що потребують тривалих дискусій та прийняття рішень.

35. Частина друга статті 35 Закону забороняє державним та місцевим органам влади втручатися у виборчий процес, окрім випадків, передбачених Законом. Було б краще доповнити Закон новою статтею, присвяченою цьому питанню з детальними визначенням того, що дозволено та заборонено, та підтримати це відповідними чіткими санкціями в Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі України. В Законі необхідно роз'яснити, що всі особи, які безпосередньо не задіяні в проведенні виборів, особливо представники місцевих органів влади, не можуть бути присутніми на засіданнях ОВК та ДВК, якщо вони спеціально та офіційно не запрошені цими ДВК чи ОВК.

4. Списки виборців (Розділ V, статті 39–47)

36. Цей розділ заслуговує особливої уваги. Говорячи про обсяг, Глава V Закону 2001 року присвячувала цьому питанню дві статті (30 та 31), які загалом склались з дев'ятнадцяти частин. Чотири роки потому, цей п'ятий розділ у Законі 2005 року включає вже дев'ять статей з більш ніж 120 частинами [6]. У частині шостій статті 31 Закону 2001 року встановлювалось, що *«порядок виготовлення, передачі [...], вилучення та погашення невикористаних відкріплювальних посвідчень встановлюється ЦВК»* у часових межах, встановлених тією ж частиною статті. Закон 2005 року присвячує відкріпним посвідченням одну статтю (стаття 42), яка складається з двадцяти чотирьох частин (три з них розділені на пункти) на чотирьох сторінках.

37. В українському контексті існує чітка різниця між поняттями «список виборців» та «реєстр виборців». Традиційно, і це відображено в Законі

2005 року, «списки виборців» є не постійними та складаються для кожних виборів відповідно до особливого графіка та методології. Є намагання запровадити повністю нову систему «реєстру виборців», яка буде постійною, комп'ютеризованою та регулярно оновлюватись. Прийняття проекту Закону України «Про державний реєстр виборців України» тепер в стадії обговорення. У разі прийняття такого Закону, положення Розділу V досліджуваного Закону потрібно буде переглянути.

38. Багато положень Розділу V «Списки виборців» цього Закону є новими. Частина перша статті 39 встановлює, що загальні списки виборців мають бути складені до 1 жовтня року, що передує року чергових виборів (наприклад, 1 жовтня 2005 року для наступних парламентських виборів). Оскільки це одне з небагатьох положень Закону, яке набуло чинності, коли нова редакція Закону була опублікована в липні 2005 року, списки для виборів наступного року вже мають бути складені.

39. Закон тепер встановлює, що місцеві органи влади створюють спеціальні «робочі групи обліку виборців», які складатимуть реєстри виборців за допомогою різних державних органів. Закон містить детальні положення про те, як цей процес має відбуватись.

40. Робочі групи обліку виборців мають надати загальний список виборців для ознайомлення громадянам у приміщенні, доступному для відвідування, не пізніше 1 листопада року, що передує року виборів. Списки мають бути доступними протягом двох календарних місяців (частина друга статті 40). Хоча це, без сумніву, є цінним механізмом забезпечення точності [списків], було б краще, якби списки виборців були доступні постійно.

41. Громадянам дозволяється перевіряти загальний список виборців тієї території, де вони проживають, для забезпечення правильності внесених даних та вимагати виправлення помилок і прогалин (частина п'ята статті 40). Закон повинен чітко встановлювати, що у випадку подачі заяви стосовно третьої особи (не заявника), цю третю особу має бути повідомлено про таку заяву до її розгляду, їй має бути надано можливість надати свою відповідь та повідомлено про результат [розгляду].

42. Подібні правила застосовуються і для перевірки списків виборців на дільницях. Клопотання про виправлення помилок у списках дільниць може бути подано не пізніше ніж за п'ять днів до виборів (частина п'ята статті 43). Це – розумне обмеження, що дозволить уникнути заяв, поданих в останню хвилину, та надасть відповідній виборчій комісії чи суду достатньо часу для розгляду заяви.

43. Частина восьма статті 40 передбачає, що ЦВК забезпечує опрацювання загальних списків виборців в електронному вигляді. Якщо це здійснюється, то потрібно розглянути питання складання єдиного загальнодержавного списку виборців. Це, ймовірно, не вимагатиме багато додаткових зусиль та витрат. У будь-якому випадку, у контексті захисту даних, Закон має чітко визначати, чи можуть списки виборців розповсюджуватися поза виборчими комісіями і якщо так, то на якій підставі. (...)

45. Виборці, які не перебуватимуть за місцем їхнього проживання, можуть використати відкріпні посвідчення (стаття 42). Правила використання таких посвідчень було розширено здебільшого для створення механізму попередження зловживань. Цей крок особливо вітається у зв'язку з тим, що відсутність ефективного та прозорого контролю за друком, видачею та використанням відкріпних посвідчень сприяла фальсифікаціям під час президентських виборів 2004 року.

5. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення підготовки і проведення виборів депутатів (Розділ VI, статті 48-54).

46. Новий Закон містить дуже детальні правила фінансування передвиборної агітації. Багато питань, усе ж таки, залишаються без відповіді.

47. Основне правило Закону стосовно передвиборної агітації полягає в тому, що всі витрати на проведення передвиборної агітації повинні покриватись за рахунок офіційного виборчого фонду, утвореного певною партією або блоком (стаття 48). Єдиним дозволеним джерелом для виборчого фонду є кошти від партії або партій, що формують блок, та добровільні внески фізичних осіб, які не можуть бути анонімними. Витрати на передвиборну агітацію можуть покриватись лише за рахунок виборчого фонду партії, а витрати в обсязі до суми, що дорівнює 100.000 мінімальних місячних розмірів заробітної плати, компенсуються з Державного бюджету партіям, котрі отримали три і більше відсотків голосів виборців. Виборчий фонд партії формується за рахунок власних коштів партії, а також добровільних внесків фізичних осіб (частина перша статті 53). Будь-яка фізична особа може зробити добровільний внесок в розмірі, не більшому за 400 мінімальних розмірів заробітної плати (частина друга статті 53); це становить приблизно 14.400 євро [7]. Добровільні внески забороняється робити анонімним жертводавцям, іноземцям та особам без громадянства, та, непрямо, юридичним особам (стаття 53).

48. Однак, на противагу Закону «Про вибори Президента України», розмір виборчого фонду не обмежується. Більше того, виявляється, що в Законі немає нічого, що забороняє юридичній особі, іноземному громадянину або іншому суб'єкту робити внески до фонду партії чи партій, що входять до виборчого блоку, а партії чи партіям потім перевести ці кошти до виборчого фонду. У такому випадку можна легко обійти обмеження, встановлені законом.

49. У своїй первинній редакції від березня 2004 року Закон уповноважував ЦВК здійснювати контроль за надходженням та використанням коштів виборчих фондів партій (блоків), а також проводити вибіркові перевірки (частина дев'ята статті 24). Це завдання було вилучено з останньої редакції тексту Закону. Таким чином, постає питання, хто забезпечуватиме, щоб партії та блоки дотримувались відповідних положень Закону [8]. Якщо мають існувати механізми регулювання фінансування передвиборної агітації, важливо, щоб вони були чітко визначені в Законі.

50. Одним з найпростіших та найефективніших шляхів сприяння прозорості фінансових аспектів передвиборної агітації була б вимога опубліковувати звіти про використання коштів виборчих фондів, які партії та блоки повинні подавати ЦВК після виборів (частина шоста статті 52). Для того, щоб вчасно надавати громадськості достовірну інформацію про фінансування передвиборної агітації, Закон має вимагати повне розкриття, як до, так і після виборів, джерел та сум фінансових внесків, а також видів і розмірів передвиборних витрат.

51. Можна вважати, що чинний Закон, як і попередні, встановив дуже дорогу систему для державного бюджету, що має покривати витрати не лише на просту організацію виборів, але також і багато витрат партій та кандидатів (наприклад, «друк інформаційних плакатів партій..., публікації в засобах масової інформації передвиборних програм партій (блоків)» (частина третя статті 49)). Це зауваження матиме ще більше значення, якщо буде розглянуто питання [збільшення] оплати праці членів комісій (представників партій), що може перетворити вибори на

дуже дорогий процес. Процедура компенсації витрат на передвиборну агітацію має бути чіткішою.

6. Висування і реєстрація кандидатів у депутати (Розділ VII, статті 55-64)

52. Кінцевий термін подачі списків кандидатів від партій та блоків був змінений з 65 днів до дня виборів, у редакції Закону 2001 року, на 90 днів (частина друга статті 55). Це означає, що партії мають лише 35 днів з дня оголошення виборів для прийняття рішення про формування блоку партій та потім на завершення складання списків кандидатів і визначення порядку кандидатів у списку. Це може виявитися дуже коротким строком. Варто було б відстежити це питання під час виборів 2006 року, щоб побачити, чи спричинять ці нові правила фактичні труднощі в процесі висування.

53. Відповідно до Закону 2001 року, партії та блоки, що висували списки кандидатів в багатомандатному окрузі, повинні були внести грошову заставу в розмірі 15 000 мінімальних розмірів заробітної плати [9]. У лютому 2002 року Конституційний суд України постановив, що така сума не є надмірною та що це положення Закону не суперечить Конституції. Однак, очевидно, продовжувала існувати стурбованість тим, що ця сума була занадто великою. У первинній редакції від березня 2004 року Закон встановив розмір грошової застави на рівні 2.500 мінімальних розмірів заробітної плати [10]. У Законі 2005 року суму було далі зменшено до 2.000 мінімальних розмірів заробітної плати, що становить приблизно 72.000 євро (частина перша статті 59). Таке значне зменшення розміру застави означає, що фінансові причини не перешкоджатимуть невеликим партіям брати участь у виборчому процесі.

54. Кожен кандидат в депутати повинен подати до ЦВК декларацію про майно та доходи (частина перша статті 60). Частина третя статті 60 дозволяє ЦВК звертатися до Державної податкової адміністрації для перевірки відомостей, зазначених у декларації. Малоймовірно, що ЦВК перевірятиме деталі кожної декларації. Тому рекомендуємо, щоб у Законі було визначено ті обставини, за яких проводяться такі перевірки. Інакше, існує принаймні ризик, що такі перевірки проводитимуться вибірково відносно кандидатів з певної партії. (...)

57. Стаття 64 містить кілька підстав для скасування реєстрації кандидата у депутати. Наприклад, якщо кандидат порушує правила щодо проведення передвиборної агітації, він отримує попередження від ЦВК. Якщо він вдруге порушує правила проведення передвиборної агітації, ЦВК може прийняти рішення про скасування реєстрації кандидата, включеного до виборчого списку партії (блоку), відповідно до пункту 10 частини першої статті 64. Обмеження щодо проведення передвиборної агітації визначено статтею 71 Закону, і одним з них є заборона «розповсюджувати завідомо неправдиві або наклепницькі відомості про партію (блок) – суб'єкта виборчого процесу або про кандидата у депутати» (частина дев'ята). При цьому не вимагається судове рішення як передумова для скасування реєстрації кандидата Центральною виборчою комісією як санкції за порушення цього положення. Ця норма також відкриває можливість для тлумачення із зловживанням та, як видається, суперечить принципу юридичної визначеності, оскільки залишає надмірну дискрецію адміністративному органу – ЦВК. Скасування реєстрації кандидата за такий вид порушення є очевидно непропорційним. Його також можна розглядати як зазіхання на свободу вираження поглядів, гарантованого статтею 10 Європейської конвенції з прав людини. Рекомендується, щоб можливість скасування реєстрації кандидата обмежувалась ситуацією, коли кандидат не виконує юридичні вимоги до кандидатів.

58. Положення цього Розділу слід порівняти з деякими іншими положеннями стосовно кандидатів. Наприклад, виборча система не містить положень щодо незалежних кандидатів. Хоча [встановлена] виборча система є системою пропорційного представництва у загальнодержавному виборчому окрузі, така система не вимагає виключення з процесу незалежних кандидатів, а формула розподілу голосів може передбачати незалежних кандидатів на рівні з політичними партіями та блоками. Закон повинен гарантувати можливість незалежному кандидату претендувати на місце у Верховній Раді. Пункт 7.5 Копенгагенського документа ОБСЄ визнає право громадянина претендувати на зайняття політичної посади, індивідуально або як представнику політичних партій чи організацій, без дискримінації.

7. Передвиборна агітація (Розділ VIII, статті 65-71)

- загальні аспекти

59. Заходи передвиборної агітації майже завжди є маніфестацією права особи на свободу вираження поглядів та/або об'єднання. Україна зобов'язана відповідно до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод забезпечувати такі права кожному в межах своєї юрисдикції (статті 1, 10 та 11 Конвенції). Будь-які обмеження таких прав мають бути суворо необхідними в демократичному суспільстві. Важко узгодити з цими принципами норму Закону, котра забороняє неповнолітнім, іноземним громадянам та особам без громадянства брати участь у передвиборній агітації (частина сьома статті 2, частина перша статті 66, частина перша статті 71). Таке правило може бути використано для заборони батькам відвідувати політичні заходи з власними дітьми або іноземцям висловлювати свою точку зору про партію під час телевізійного інтерв'ю. Далеко не зрозуміло, як таке обмеження може бути теоретично виправдано як необхідне в демократичному суспільстві.

60. Подібні ж сумніви виникають і щодо частини дев'ятнадцятої статті 71, котра забороняє проведення передвиборної агітації у закордонних ЗМІ та ЗМІ, зареєстрованих в Україні, частка іноземного капіталу в яких більше 50%. Викликає сумніви те, чи відповідає таке положення праву громадян отримувати та передавати інформацію незалежно від кордонів, відповідно до параграфу 26.1 Московського документа ОБСЄ [11].

61. Частина дев'ята статті 71 забороняє «розповсюдження наклепницьких відомостей» про кандидата. Це обмеження свободи слова та вираження політичних поглядів може завадити проведенню активної і напруженої кампанії. Поза контекстом політичної кампанії, держава може обмежити свободу вираження поглядів для захисту репутації або прав інших [12]. Однак, в контексті політичної кампанії, в якій кандидати приймають свідоме рішення змагатись за державну посаду, закон про захист репутації або прав інших не може бути застосовано для обмеження, зменшення або заборони права особи на вільне вираження політичних поглядів та свободу слова [13].

- окремі питання, що стосуються проведення передвиборної агітації в засобах масової інформації

62. Закон містить досить детальні положення для забезпечення рівного доступу до друкованих та електронних засобів масової інформації під час виборчої кампанії. Однак парламент не взяв до уваги неодноразову рекомендацію ОБСЄ/БДПІЛ та Венеціанської Комісії про створення незалежної комісії з питань засобів масової інформації. Ми знову рекомендуємо створити такий орган для спостереження за імплементацією

цієї частини Закону та сприяння вільному, рівному та справедливому доступу до державного мовлення. До складу цього органа мають входити професіонали у сфері ЗМІ, представники громадянського суспільства, правових установ, уряду та політичних партій.

63. Крім того, рекомендується, щоб Закон провів чіткішу різницю між приватними та державними ЗМІ. Правила, що можуть бути ефективними стосовно державних ЗМІ, можуть бути менш дієвими при застосуванні до приватних ЗМІ.

64. Принцип, відповідно до якого засіб масової інформації у цілому не може відмовитись від політичної реклами певних партій, може бути проблематичним (частина дев'ята статті 68). Принцип рівного ставлення до всіх партій має поважатися, однак є фактичні умови (які особливо впливають на деякі приватні ЗМІ), що можуть виправдати добре обґрунтовану відмову від участі в передвиборчій агітації тих політичних груп, ідеологія яких може суперечити політиці певного ЗМІ.

65. Положення Закону 2001 року про те, що *«державним та комунальним засобам масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам ... забороняється агітувати за або проти будь-яких кандидатів або партій (ч. 4 ст. 56) було замінено заборною (ч. 6 ст. 71), що поширюється на «засоби масової інформації, їх посадових та службових осіб і творчих працівників» у цілому, а не, як у попередньому випадку, на «державні та комунальні».* Це норма, котра могла б створити проблеми стосовно деяких основоположних прав, зокрема усіх тих, що захищають свободу думки, слова та преси, особисту свободу та права власності, було знову змінено 17 листопада 2005 року після потужного лобіювання з боку журналістів, НУО та засобів масової інформації. Нова редакція частини шостої статті 71 роз'яснює це питання та передбачає, що зазначеним особам *«забороняється агітувати за або проти партій (блоків), висунутих ними кандидатів у депутати чи поширювати інформацію, яка має ознаки політичної реклами, безоплатно або яка оплачена з джерел, не передбачених законом, а так само поширювати будь-яку інформацію з метою спонукання виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу».* Тим не менше, слід надати додаткові роз'яснення щодо того, як це положення застосовуватиметься у випадку ЗМІ, пов'язаних з різними політичними партіями.

66. Аналогічно до частини шостої статті 71, 17 листопада 2005 року було також змінено частину десяту статті 71 під тиском з боку журналістів, НУО та засобів масової інформації. Поправкою було передано відповідальність за виконання закону та можливе застосування санкцій до ЗМІ (ч. 10. ст. 71) від ЦВК та виборчих комісій до судів. Така система більше відповідає європейським стандартам.

67. Частина дванадцята статті 71 надає політичній партії, блоку та кандидату в депутати *«право відповіді» на інформацію, опубліковану ЗМІ, якщо така інформація «вважається партією (блоком) або кандидатом недостовірною».* Хоча *«право на відповідь»* може становити належний механізм, за допомогою якого постраждала сторона може досягнути виправлення можливих неточностей, формулювання статті 71 може покласти надмірний тягар на ЗМІ, оскільки воно дозволяє кандидату суб'єктивно вважати правдиву інформацію *«недостовірною»*, і таким чином отримувати безкоштовний доступ до ЗМІ з метою надання *«відповіді» на інформацію, яка вважається ним «недостовірною».*

68. Заборона оприлюднення результатів соціологічного опитування протягом останніх 15 днів перед виборами (частина двадцята статті 71) є занадто довгою. 15-денний строк має бути зменшено до більш обґрунтованого.

8. Гарантії (Розділ ІХ, статті 72-77)

69. Закон містить численні механізми, призначені посилити прозорість виборчого процесу, сприяти підзвітності та забезпечити безпеку виборів і таємницю голосування.

а) Кожна зареєстрована партія або блок має право направити свого представника на засідання ЦВК під час виборчої кампанії (частина перша статті 34, частина перша статті 72). Представники мають право брати участь у роботі ЦВК, проте вони не можуть брати участі у прийнятті рішень; вони виконують лише консультативну роль. Тим не менше, це забезпечує представництво кожної партії та блоку, можливість захищати погляди партії чи блоку та вивчати документи й матеріали, які обговорюються ЦВК. Рекомендуємо, щоб виключний перелік прав, наданих представникам партій у ЦВК, включав право бути завчасно сповіщеним про засідання ЦВК (див. частину чотирнадцяту статті 72).

б) Офіційним спостерігачам дозволено відвідувати більшість засідань виборчих комісій та спостерігати за усім процесом голосування й підрахунку голосів, у тому числі за використанням переносних виборчих скриньок. Для уникнення сумнівів необхідно уточнити у частині третій статті 82, що спостерігачі мають право бути присутніми на підготовчому засіданні дільничної виборчої комісії, що проводиться не менше ніж за 45 хвилин до початку голосування, під час якого перевіряються та опломбовуються скриньки для голосування. (...)

в) Існує три категорії офіційних спостерігачів: ті, що призначені партіями або блоками, міжнародні спостерігачі, та, уперше, спостерігачі від (позапартійних) громадських організацій (пункт 3 частини третьої статті 34). Це є особливо позитивне нововведення, що приводить законодавство у відповідність до зобов'язань України відповідно до параграфа 8 Копенгагенського документа.

г) Використання деталізованих протоколів та підсумкових таблиць дозволить усім учасникам процесу перевіряти результати на різних рівнях. Закон вимагає, щоб копія кожного протоколу була відразу вивішена для загального ознайомлення. Офіційні спостерігачі мають право отримати завірену копію протоколу про результати голосування. Хоча право міжнародних спостерігачів на отримання копій протоколів дільничних та окружних виборчих комісій чітко впливає з частини дев'ятої статті 89 та частини десятої статті 93, це право не зазначено у переліку прав, який міститься в частині шостій статті 77. Якщо ні, то таке право повинно бути включено до зазначеного переліку [14].

д) Закон передбачає обов'язок ЦВК розмішувати на власному веб-сайті цілу низку ключових даних стосовно бюлетенів, відкріпних талонів, актів прийому-передачі виборчих бюлетенів тощо, що значно підвищує прозорість виборчого процесу [15]. На жаль, Закон не встановлює обов'язку своєчасного оприлюднення докладних результатів по кожній виборчій дільниці. (...)

74. Дійсно, відповідно до Закону, громадські організації можуть спостерігати за виборами, якщо це є однією з цілей, визначених їхнім статутом, та якщо вони були зареєстровані не менше ніж за два роки до дня виборів (частина перша статті 76). Останнє правило не є рідкісним та, мабуть, запроваджено з тим, щоб забезпечити безперешкодну роботу виборчих комісій, заважати якій може велика кількість спостерігачів. Проте це нове правило створить невинуваті перепони для виборів 2006 року. Оскільки зміни 2005 року вперше запровадили можливість для здійснення спостереження за виборами в Україні позапартійними національними спостерігачами, малоімовірно, що існує багато, якщо такі взагалі існують, громадських організацій, однією із статутних цілей яких є спостереження на виборах. Тому, замість того, щоб виключати національних спостерігачів до 2011 року, українцям бажано вести перехідні

положення для пом'якшення ефекту від існуючого правила та сприяння здійсненню спостереження за виборами в Україні позапартійними національними спостерігачами у 2006 році. Це забезпечило б більш швидку імплементацію параграфу 8 Копенгагенського документа ОБСЄ. Оскільки «заморожуючу» норму в Прикінцевих положеннях Закону необхідно буде скасувати (див. вище), ми сподіваємось, що таку перехідну норму [щодо спостерігачів] буде запроваджено. (...)

76. Стаття 34 надає право відвідування засідань ЦВК без спеціального дозволу чи запрошення: 1) кандидатам та уповноваженим особам; 2) офіційним спостерігачам від іноземних держав та міжнародних організацій; та 3) представникам засобів масової інформації. Оскільки ЦВК є найвищим державним органом з підготовки та проведення виборів, доцільно було б розглянути питання надання дозволу громадянину України спостерігати за роботою ЦВК на відкритих засіданнях. Крім того, немає причин не допускати національних позапартійних спостерігачів на засідання ЦВК.

9. Голосування та встановлення результатів виборів (Розділ X, статті 78-101)

77. Перед початком голосування кожна ДВК повинна повідомити ОВК про кількість виборців, внесених до списку виборців, кількість виборців у списку для голосування за місцем перебування та кількість виборців, внесених до списку виборців на підставі відкріпних посвідчень (частина одинадцята статті 82). Ця інформація повинна бути передана ОВК до ЦВК не пізніше 10:00 дня виборів (частина тринадцята статті 82). Це є частиною процесу покращення звітності стосовно кількості виборців, які голосуватимуть за місцем перебування та за відкріпними посвідченнями. (...) Закон також повинен надати право кандидатам, офіційним спостерігачам та представникам засобів масової інформації отримувати зазначену інформацію безпосередньо в дільничних та окружних виборчих комісіях. Це ж саме стосується аналогічної інформації, яка повинна передаватися дільничними та окружними виборчими комісіями наприкінці дня виборів відповідно до частини тринадцятої статті 83 та частини другої статті 92.

78. Закон не скасовує можливості голосувати проти всіх кандидатів. Така можливість є незвичною для усталених демократій. Це може посилити політичну апатію населення. Це також може створити у виборців ілюзію, що їхнє голосування мало значення, тоді як їхній голос насправді не є таким. Рекомендується, щоб таку можливість було вилучено з бюлетеня.

79. Закон 2005 року тепер дозволяє виборцям, які не здатні пересуватися через інвалідність або літній вік, бути спеціально відміченими у загальному списку виборців для використання пересувних виборчих скриньок. Це є удосконаленням попереднього порядку, коли хворі виборці, які мають серйозні проблеми з пересуванням, повинні були реєструватися на кожні нові вибори, щоб проголосувати за місцем їхнього перебування. Також залишається дозволенним подання заяв про голосування за місцем перебування на конкретних виборах. На парламентських виборах вони повинні бути отримані до 20:00 п'ятниці перед днем виборів (частина п'ята статті 84). Закон 2001 року вимагав від членів дільничних виборчих комісій, які відбували для організації голосування виборців за місцем перебування, брати із собою кількість бюлетенів, рівну кількості виборців, включених до списку виборців, які голосують за їх місцезнаходженням. Здається, цю норму було вилучено (див. частину дванадцятую статті 84). Пропонуємо, щоб у цьому випадку кількість бюлетенів перевищувала кількість виборців, включених до списку виборців для голосування за їх місцезнаходженням, на визначену

невелику кількість на випадок ненавмисного псування бюлетенів самими виборцями.

80. Правила щодо процедури підрахунку голосів та встановлення результатів виборів було суттєво переписано в Законі 2005 року. Цією редакцією Закону передбачено численні запобіжники порушень. Процедури стали складнішими (наприклад, кількість пунктів інформації, що повинні бути внесені до протоколу ДВК, збільшилась з 8 до 19), і тому члени дільничних та окружних виборчих комісій потребуватимуть додаткового тренування, особливо з цього питання. Це є ще однією причиною для зменшення максимальної кількості виборців [на одній дільниці] до 2 000, як це раніше було рекомендовано ОБСЄ/БДІПЛ.

81. Частина двадцята статті 88 передбачає спеціальну процедуру перерахунку голосів, що проводиться ДВК під час підрахунку голосів. Там зазначається, що ДВК може перерахувати бюлетені, якщо дані не збігаються. Проте Закон, ймовірно, повинен чітко вказувати, що ДВК зобов'язана провести такий перерахунок, і, по можливості, не один раз, щоб узгодити усі дані.

82. У Заключному звіті ОБСЄ/БДІПЛ щодо президентських виборів 2004 року рекомендувалося, щоб протоколи з результатами виборів містили інформацію про кількість виборців, які голосували з використанням пересувної виборчої скриньки та за відкритими талонами. Цю рекомендацію було повністю враховано: протоколи дільничних та окружних виборчих комісій міститимуть зазначену інформацію на парламентських виборах (частина друга статті 89 та частина перша статті 93). Це є наступним позитивним кроком у напрямку удосконалення процедури підрахунку голосів, що викликала особливе занепокоєння.

83. Стаття 90 дозволяє (проте, очевидно, не зобов'язує) ДВК визнати голосування на відповідній дільниці недійсним у разі встановлення нею порушень Закону, внаслідок яких неможливо достовірно встановити результати волевиявлення виборців. Таке рішення, скоріше за все, має прийматися судом.

84. Наступна проблема, пов'язана зі статтею 90, полягає в тому, що однією з підстав для прийняття зазначеного рішення є виявлення фактів незаконного голосування у кількості, що перевищує десять відсотків кількості виборців, які отримали бюлетені на виборчій дільниці. Такий довільний стандарт неприпустимого зловживання не є корисним. У результаті, встановлюється «припустимий рівень» шахрайства, яке взагалі є несумісним з належним проведенням виборів. Принципово, що результати виборів можуть бути визнані недійсними, лише якщо обсяг будь-якого шахрайства або неправомірної поведінки робить неможливим встановлення достовірного результату виборів. Також постає питання, чи відповідає 10-відсотковий стандарт рішення Верховного Суду України [від 3 грудня] 2004 року, яким було визнано недійсними результати другого туру голосування на президентських виборах. Під час розгляду цієї справи одним з аргументів, представлених судом на користь дійсності результатів другого туру голосування було те, що 10-відсоткового рівня не було перевищено на конкретних дільницях. Верховний Суд відкинув такий аргумент та постановив, що відновлення порушеного виборчого права вимагається статтями 8, 71, 103 та 104 Конституції України та статтею 13 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, незалежно від факту перевищення 10-відсоткового бар'єра. Таким чином, збереження цього 10-відсоткового стандарту в Законі суперечить рішенням Верховного Суду України 2004 року.

85. Є вкрай бажаним, щоб ЦВК вчасно розміщувала на своєму веб-сайті результати голосування з усіх дільничних та окружних виборчих комісій.

Це забезпечить значне підвищення прозорості виборчого процесу та рівня суспільної довіри до нього, а також сприятиме повній відповідності духу параграфу 7.4 Копенгагенського документа [16].

86. Частина третя статті 96 передбачає, що «право на участь у розподілі депутатських мандатів набувають кандидати у депутати, включені до виборчих списків партій (блоків), що отримали три і більше відсотки голосів виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному виборчому окрузі». Беручи до уваги досвід різних країн, прохідний поріг від 3% до 5%, у принципі, є прийнятним.

87. Частина перша статті 98 передбачає, що партії, виборчі списки яких отримали три і більше відсотків голосів та взяли участь у розподілі депутатських мандатів, також отримають право на відшкодування своїх витрат «у розмірі фактично здійснених витрат, але не більше ста тисяч розмірів мінімальних заробітних плат». Необхідно відзначити, що відповідно до частин сьомої та восьмої статті 98, це відшкодування матиме місце майже через рік від дати виборів. Так, «кошти для відшкодування партіям [...] витрат, пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації, передбачаються законом про Державний бюджет України на рік, наступний за роком проведення виборів народних депутатів України», а ці кошти на відшкодування перераховуються на рахунки відповідних партій «не пізніш як на тридцятий день з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України» [17]. Ця затримка може спричинити фінансові проблеми та бути особливо важливою у випадку позачергових або непередбачуваних виборів.

10. Позачергові вибори (Розділ XI, стаття 102)

88. Єдина стаття цього розділу визначає виборчу процедуру у випадку, коли вибори «призначаються Президентом України з підстав і в порядку, встановлених Конституцією України» (частина третя статті 15). Такі вибори «відбуваються в останню неділю шістдесятиденного строку з дня опублікування Указу Президента України», що передбачає короткий строк для виборчого процесу, а саме приблизно 55-60 днів (частини третя та четверта статті 16).

89. За таких обставин, «використовуються територіальні виборчі округи та закордонні виборчі дільниці, утворені для проведення останніх виборів народних депутатів України» (частина перша статті 102), а «списки виборців на звичайних виборчих дільницях складаються і виготовляються у порядку, встановленому» Законом України «Про Державний реєстр виборців України» (частина восьма статті 102). Стосовно решти, ДВК утворюються не пізніш ніж за п'ятдесят днів до дня виборів; звичайні та спеціальні виборчі дільниці утворюються не пізніш ніж за дев'ятнадцять днів до дня виборів, а ДВК утворюються не пізніш ніж за дванадцять днів до дня виборів.

90. Закон пропонує альтернативну модель, спроможну подолати найскладніші етапи виборчого процесу більш вдало, ніж це було б при застосуванні звичайної моделі. Це доречно було б узяти до уваги, якщо в майбутньому український парламент вирішить реформувати свої виборчі процедури.

11. Система оскарження рішень (Розділ XII, статті 103-117)

91. Закон містить (після реформи 2004 року) окремий розділ, присвячений оскарженню рішень. Закон зберігає подвійну, альтернативну можливість оскарження рішень до виборчої комісії або до суду на вибір скаржника (частина друга статті 105) та передбачає можливість подання скарги проти фізичних або юридичних осіб (стаття 104).

92. Закон містить перелік осіб та органів, які мають право звернутись із скаргою (стаття 103), замість того, щоб закріпити, що факт

порушення права або законного інтересу є підставою для подання скарги. Такий підхід не є оптимальним у деяких ситуаціях. У багатьох країнах правом оскаржувати рішення виборчих комісій наділено будь-яку особу, чиї права було порушено. З тексту чинного Закону не зрозуміло, чи має взагалі бути порушено права особи чи органу, які подають скаргу (окрім випадку, коли скарга подається виборцем). Водночас, деякі особи, чиї права потенційно можуть бути порушені, не мають права подавати скарги або, щонайменше, їхні права не зрозумілі, виходячи з положень цього Закону (наприклад, потенційний кандидат або засіб масової інформації). (...)

93. Друга сфера, що все ще викликає занепокоєння, – це строки оскарження. Звичайно, часові межі мають бути встановлені з метою уникнення надмірного оскарження та судового розгляду до встановлення результатів виборів. Однак, часові межі не мають бути настільки обмежувальними, щоб ставити під загрозу перспективу винесення справедливого рішення на законну скаргу. Наприклад, скарги мають бути подані до виборчої комісії або суду протягом п'яти днів після незаконного рішення, дії чи бездіяльності, що оскаржується, або навіть протягом меншого строку, якщо оскаржується рішення, прийняте (дія чи бездіяльність, вчинені) у день виборів або напередодні (стаття 106). Є загроза, що це може призвести до несправедливості, якщо, наприклад, скаржник не усвідомлював відразу наслідки події, яка має бути предметом оскарження, або не мав можливості, не з власної провини, вчасно подати скаргу. Слід розглянути можливість того, щоб передбачити винятки з цих часових меж та подовжити терміни, коли добросовісний скаржник не міг знати про порушення та якщо інтерес правосуддя та суспільний інтерес вимагають того, щоб такий термін було скасовано через неможливість дізнатись про таке порушення до спливу встановленого терміну.

94. Також важливо, щоб ЦВК не встановлювала результатів виборів, доки не будуть отримані рішення по всіх скаргах, поданих до виборчих комісій та судів, які можуть мати значення при визначенні результатів виборів.

95. У Законі зберігається система, коли скаргу може бути подано до суду або до виборчої комісії вищого рівня. Це може створити проблему, що одні й ті ж самі питання одночасно розглядатимуться різними органами. Виборча комісія зупиняє розгляд скарги лише у випадку, якщо до суду подано «таку ж скаргу» (частина четверта статті 105). Якщо ж різні позивачі оскаржують схожі порушення, скарги навряд чи можна вважати «такими ж». Процес розгляду виборчих скарг має бути більш уніфікованим. Звід правил належної практики виборів передбачає: «Є ... надзвичайно важливим те, щоб процедуру оскарження, а особливо повноваження й обов'язки різних органів, задіяних в цьому процесі, було чітко прописано в законі з метою уникнення будь-якої позитивної або негативної колізії юрисдикцій. Ані скаржники, ані органи влади не повинні мати можливості обирати орган з розгляду скарги. Небезпека того, що кілька органів з розгляду скарг поспіль відмовляться щонабудь ухвалювати, істотно зростає в тих випадках, коли є теоретична можливість звертання зі скаргою або до суду, або до виборчої комісії...» [18].

96. З метою підвищення прозорості процесу оскарження, ЦВК могла б зробити одну просту, однак, можливо, дуже ефективну річ – зробити відкритим для громадськості свій журнал скарг, що включатиме рішення ЦВК по кожній скарзі. У відповідних випадках такі матеріали повинні гарантувати захист приватності особам, задіяним в процесі оскарження. Вжиття такого заходу надало б одразу можливість з'ясувати кількість

скарг, що спрямовуються до ЦВК, їхній зміст та підхід ЦВК до їх розгляду.

12. Зберігання виборчої документації та прикінцеві положення (Розділ XIII, стаття 118; Розділ XIV)

97. Останній «звичайний» розділ Закону визначає порядок зберігання та доступу до виборчої документації та інших матеріальних цінностей, особливо в Національному архівному фонді та місцевих архівних установах. Це, очевидно, є нововведенням, чие включення до цього юридичного тексту здається недоречним.

98. Що стосується прикінцевих положень, то їхній пункт 2 передбачає, що «зміни і доповнення до цього Закону можуть бути внесені не пізніше як за 240 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року». Таке правило повністю відповідає критерію забезпечення стабільності виборчого законодавства, який захищає Венеціанська Комісія [19], однак, воно може бути надто жорстким та на практиці спричинити проблеми, якщо його буде використано упереджено.

99. Наприкінці можна зауважити, що цей Закон проголошує таким, що втратив чинність, попередній Закон України «Про вибори народних депутатів України» 2004 року. Тим не менше, Закон практично замінив собою текст Закону 2001 року, оскільки Закон, ухвалений у 2004 році, мав набрати чинності 1 жовтня 2005 року та був переглянутий ще до цієї дати, яка передбачається і цим Законом.

IV. Прикінцеві коментарі

100. У Законі 2005 року виправлено деякі недоліки, вказані Венеціанською Комісією у її висновку щодо Закону 2001 року [20] та у Заключному звіті ОБСЄ/ВДІПЛ щодо президентських виборів 2004 року. Однак, деякі недоліки залишились, наприклад: необхідність для партій бути зареєстрованими за один рік до проведення виборів, якщо вони мають намір висувати своїх кандидатів (частина друга статті 10 та частина перша статті 55 Закону 2005 року; частина перша статті 38 Закону 2001 року) [21], або обмеження права бути обраними тими, хто проживав в Україні протягом принаймні останніх п'яти років (частина перша статті 9 Закону 2005 року; частина перша статті 8 Закону 2001 року).

101. Можна виділити такі сфери, подальший перегляд яких позитивно вплинув би на Закон:

a) Нові загальні списки виборців, підготовлені за територіальним принципом, слід звести в єдиний загальнодержавний список виборців.

b) Закон має передбачати можливість для незалежних кандидатів претендувати на місце у Верховній Раді України, відповідно до параграфу 7.5 Копенгагенського документа ОБСЄ.

c) Закон має передбачати більше гарантій захисту прав кандидатів, зокрема слід скасувати беззастережну та загальну заборону висуватись у кандидати для осіб, які мають судимість, та вилучити найсуворіші положення щодо скасування реєстрації кандидата.

d) В Законі слід чіткіше визначити обставини, за яких політична партія чи блок може прийняти рішення про зміну порядку кандидатів у списку чи вилучення кандидата зі списку після його реєстрації.

e) В Законі слід розширити перелік категорій осіб, які мають право спостерігати за засіданнями ЦВК.

f) Слід переглянути санкції проти ЗМІ, які порушили правила під час виборчої кампанії.

г) Слід деталізувати та чіткіше вписати положення, що стосуються фінансування виборчої кампанії. З метою надання громадськості своєчасної та належної інформації про фінансування виборчої кампанії, Законом має передбачатись вимога повного розкриття, до й після виборів, джерел та обсягів фінансових внесків, а також видів і сум витрат на виборчу кампанію.

h) Надруковані бюлетені не повинні виправлятися вручну. Ризик випадкової чи навмисної помилки є очевидним та реальним. Якщо будь-яка партія чи блок виходить з виборчого процесу або її вилучають, було б краще повідомити про цей факт через ЗМІ та на плакатах, вивішених на виборчих дільницях.

і) Є небезпека того, що використання відео- та фотозйомки спостерігачами від партій та іншими спостерігачами може підрвати таємність голосування та створити атмосферу страху.

j) Рекомендується скасувати можливість голосування «проти всіх», оскільки це може призводити до голосів із незрозумілим статусом.

k) Правило, яке вимагає або дозволяє скасувати результати виборів, якщо виявлено, що факти незаконного голосування досягають 10% від кількості виборців, які отримали бюлетені на виборчій дільниці, є довільним та, по суті, вводить рівень допустимого шахрайства.

l) Детальні результати, зокрема результати з дільничних виборчих комісій, слід своєчасно оприлюднювати на веб-сайті ЦВК, а в ідеалі – як тільки їх було узагальнено на рівні окружної виборчої комісії.

m) ЦВК має оприлюднювати свій журнал скарг разом зі своїми рішеннями щодо цих скарг, забезпечивши при цьому належний захист персональних даних та інформації.

n) Обов'язковим є внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України з тим, щоб передбачити відповідні санкції за порушення положень Закону.

o) З метою уникнення конфлікту юрисдикцій [між різними органами, уповноваженими розглядати виборчі скарги] не повинно існувати права вибору подання скарги до виборчої комісії вищого рівня чи до суду.

102. Крім того, можна запропонувати декілька загальних рекомендацій щодо впровадження цього Закону:

a) Слід виділити ресурси на навчання виборців – не лише з метою підвищення рівня їхньої обізнаності з новою виборчою системою, але й для покращення розуміння ними своїх прав та процедури проведення виборчої кампанії і голосування.

b) Слід також виділити значні ресурси на навчання спеціалістів, які забезпечуватимуть виконання цього Закону. Такі навчання необхідно буде провести для суддів, «адміністраторів» виборчого процесу на всіх рівнях (у тому числі дільничному) та службовців державних органів та органів місцевого самоврядування, до обов'язків яких входить сприяння виборчому процесу.

c) Парламенту слід забезпечити виконання активної законодавчої програми з тим, щоб забезпечити те, щоб інші законодавчі акти містили механізми належної імплементації та виконання цього Закону. У зв'язку з цим, надзвичайно важливим є введення в Кримінальний кодекс та Кодекс про адміністративні правопорушення відповідних санкцій за порушення вимог цього Закону. Наразі Кримінальним кодексом передбачено надзвичайно мало санкцій за порушення Закону (див. статті 157-159 Кодексу).

d) Деталізованість регулювання процесу виборів до парламенту ще більше наголосує на необхідності кодифікації всього виборчого законодавства України в єдиному уніфікованому Виборчому кодексі. За відсутності

такого кодексу, буде важко розвивати послідовну практику управління виборчим процесом, а без узгодженості буде важко сприяти навчанню та підвищенню рівня обізнаності з виборчими процедурами серед осіб, відповідальних за проведення виборів, службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування, суддів.

е) Верховній Раді України слід взяти до уваги неодноразову рекомендацію ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської Комісії щодо створення незалежної комісії з питань засобів масової інформації.

V. ВИСНОВКИ

103. Закон від 7 липня 2005 року № 2777-IV визначає систему організації парламентських виборів. Порівняно з редакцією, ухваленою в 2004 році, Закон у чинній редакції є значно більш деталізованим. Було введено цілу низку нових правил, а багато з існуючих правил було розширено. Деякі з цих змін зроблені на виконання рекомендацій ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської Комісії.

104. В тексті Закону удосконалено норми щодо формування виборчих комісій, створення виборчих дільниць, ведення передвиборчої агітації, використання переносних виборчих скриньок та відкріпних посвідчень, статусу національних позапартійних спостерігачів, а також деяких інших питань.

105. Однак, Закон все ще надмірно регулює окремі сфери управління виборчим процесом, а низка його положень – все ще суперечливі. Це може створити проблеми практичного застосування Закону під час майбутніх виборів до Верховної Ради України у березні 2006 року.

106. Деякі конкретні положення, наприклад, стосовно обмежень засобів масової інформації при висвітленні виборчої кампанії та санкцій за порушення правил проведення передвиборної агітації можуть не відповідати стандартам Ради Європи у сфері свободи вираження поглядів.

107. Український законодавець також повинен у майбутньому визначитися, чи доцільно буде звести різні виборчі правила у єдиний виборчий кодекс. Багато положень різних законів, що регулюють різні види виборів, повторюються. Водночас суперечності в процедурах можуть статися через складність та великий обсяг цих правил. Таких неузгодженостей слід уникати, якщо можливо.

Посилання

1. Звід правил належної поведінки виборів (CDL-AD (2002) 23 rev), правило II.2. [Український переклад правил можна знайти тут: [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL\(2005\)055-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL(2005)055-e.asp) - Прим. ред.].

2. Будь-які зміни, внесені до 1 жовтня 2005 року, ймовірно були б чинними, оскільки пункт 2 Прикінцевих положень не вступив у силу до того часу.

3. Заява № 74025/01, 6 жовтня 2005 року.

4. CDL-AD(2004)002, Висновок щодо проекту Закону «Про вибори народних депутатів України» (проект, внесений народними депутатами України С. Гавришем, Ю. Йоффе та Г. Дашутіним), ухвалений Венеціанською Комісією на її 57-му пленарному засіданні (Венеція, 12-13 грудня 2003 року), параграф 27.

5. CDL-AD(2004)02, Висновок щодо проекту Закону «Про вибори народних депутатів України» (проект, внесений народними депутатами України С. Гавришем, Ю. Йоффе та Г. Дашутіним), ухвалений Венеціанською Комісією на її 57-му пленарному засіданні (Венеція, 12-13 грудня 2003 року); CDL-AD(2004)001, Висновок щодо проекту Закону «Про вибори народних депутатів України» (проект, внесений народними депутатами

України М. Рудьковським та В. Мельничуком), ухвалений Венеціанською Комісією на її 57-му пленарному засіданні (Венеція, 12-13 грудня 2003 року).

6. Закон 2004 року мав у Главі V п'ять статей з 44 частинами.

7. Англійський переклад Закону містить показник в чотири мінімальні місячні розміри заробітної плати, але це, очевидно, є помилкою. Число, передбачене Законом 2004 року, - 400.

8. ЦВК також більше не повинна направляти Рахунковій палаті звіт про використання бюджетних коштів для виборів (див. ч.12 ст.24 Закону 2004 року).

9. Мінімальний місячний розмір заробітної плати тепер становить приблизно 35 євро.

10. Англійський переклад Закону від 2004 року (ч.1 ст. 46) вказував на розмір 2,5 мінімальної заробітної плати, але ми припускаємо, що йшлося про «2 500».

11. Документ Московської наради Конференції з людського виміру НБСЕ (10 вересня 1991 року): Держави-учасниці «вважають, що друковані та електронні засоби масової інформації на їхній території повинні мати необмежений доступ до іноземних джерел новин та інформаційних служб. Громадськість користуватиметься аналогічною свободою отримувати та передавати інформацію й ідеї без втручання з боку державної влади, незалежно від кордонів, у тому числі через іноземні публікації та програми телерадіомовлення. Будь-які обмеження на здійснення цього права встановлюватимуться законом та відповідатимуть міжнародним стандартам».

12. Див., наприклад, пункт 2 статті 10 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

13. Див., наприклад, рішення у справах: «Обершлік проти Австрії» (*Oberschlick v. Austria*), справа № 6/1990/197/257, Європейський Суд з прав людини, 23 травня 1991 року; «Лопес Гомес да Сілва проти Португалії» (*Lopes Gomes Da Silva v. Portugal*), заява № 37698/97, Європейський Суд з прав людини, 28 вересня 2000 року; «Баумен проти Великобританії» (*Bowman v. The United Kingdom*), справа № 141/1996/760/961, Європейський Суд з прав людини, 19 лютого 1998 року; «Інкал проти Туреччини» (*Incal v. Turkey*), заява № 41/1997/825/1031, Європейський Суд з прав людини, 9 червня 1998 року.

14. Аналогічне положення щодо спостерігачів від партій та громадських організацій міститься в пункті 8 частини сьомої статті 75 та пункті 5 частини одинадцятої статті 76 [Закону] відповідно.

15. Див., зокрема, частину двадцять шосту статті 42, частину п'яту статті 79, частину тринадцяту статті 82, частину другу статті 92, частину п'яту статті 94 та частину дванадцяту статті 96 [Закону].

16. Держави-учасниці «забезпечуватимуть, щоб голосування проводилося таємно або шляхом рівнозначної процедури виборів, а голоси підраховувалися та повідомлялися чесно з оприлюдненням офіційних результатів».

17. Частина сьома та восьма статті 98 Закону, що відтворюють систему, передбачену Законом 2004 року (стаття 79). Слід пам'ятати, що чергові вибори проводяться в «останню неділю березня останнього року повноважень Верховної Ради» (ч. 1 ст. 16).

18. Пояснювальна доповідь до Зводу правил належної практики виборів (CDL-AD (2002) 23 rev), параграф 97; див. пункт II.3.3.c. Зводу правил.

19. Там само, пункт II.2.b. Зводу правил та параграфи від 63 і далі Пояснювальної доповіді до нього.

20. CDL-INF (2001)22.

21. У зв'язку з цим, у частині другій статті 10 та частині першій статті 55 Закону 2005 року та частині першій статті 42 Закону 2004 року мова йде про партії, зареєстровані «не пізніше ніж за 365 днів до» дня виборів; тоді як Закон 2001 року встановлював - «за рік до дня виборів» (частина перша статті 38). Може постати питання, чи не краще було б залишити останнє формулювання, оскільки раз на чотири роки рік складається з 366 днів.

ЕЛЕКТОРАЛЬНА РОЗДІЛЕНІСТЬ УКРАЇНИ: ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ

Ростислав ПАВЛЕНКО, кандидат політичних наук, доцент, керівник Служби ситуативного аналізу Секретаріату Президента України

Одним із найпомітніших результатів парламентських і місцевих виборів 2006 року є чітка асоціація основних партій і блоків-переможців із певними регіонами. Так, на виборах народних депутатів України виборці Заходу країни в середньому по 20-30% голосів віддали Блоку Юлії Тимошенко (БЮТ) і «Нашій Україні» (НУ), Півночі, і Центру – 30-40% БЮТ, 10-20% НУ, натомість Сходу і Півдня – 40-70% Партії регіонів (ПР).

На місцевих виборах було збережено ту ж тенденцію. Наприклад, на виборах депутатів обласних рад виборці Півночі, Центру і Заходу 35-44 місць у радах довірили БЮТ (у Київській обл. – 66); на Заході – від 17 до 62 отримала НУ, а на Сході і Півдні – 39-62 ПР (у Донецькій облраді – 120 місць, Луганській – 100).

Регіональні преференції різним політичним силам існували протягом усієї історії виборів в Україні після відновлення незалежності. Однак після кампанії 2004 року, коли представниками тодішньої влади було порушено мовчазний мораторій на політизацію ідентифікаційних питань (мови, релігії, подвійного громадянства), ці відмінності набули небезпечного звучання. Політизація таких питань зорієнтувала передвиборчу кампанію, замість шляхів розвитку економіки, на ціннісні питання, відмінність світобачень. Запущений політичними технологіями міф про «розділеність» України унаслідок різних ціннісних орієнтацій мешканців її регіонів набув вимірваних показників.

Для попередження актуалізації цього міфу у політичній реальності необхідно здійснити низку кроків щодо створення єдиного смислового поля в країні. Зокрема, йдеться про зміщення акцентів виборчих змагань, формування до наступних виборів порядку денного, який поділявся б громадянами всієї країни і навколо якого точилися би дискусії між політиками.

Виміри «розділеності» країни

Усвідомлення проблеми «розколу».

Поширення тези про існування «розколу» між регіонами країни у політичному дискурсі в матеріалах ЗМІ відбилосся на громадській думці.

За опитуванням Центру ім. Разумкова, восени 2005 року 55,9% респондентів підтримували думку, що поділ суспільства «на дві частини, які перебувати у конфлікті між собою», який виник під час виборчої кампанії-2004, «зберігся» [1].

Навіть більш гостре питання – чи є поділ на Схід і Захід поділом на ворогуючі сторони, поставлене КМІС'ом – отримує ствердну відповідь 34,7% респондентів. При цьому сторона, що почувається переможеною, відчуває це гостріше: на Заході твердження про поділ на ворожі табори підтримали 23,9%, в Центрі – 29,5%, на Півдні – 33,5%, на Сході – 54%.

Більше того, 10,7% опитаних вважають, що суперечності загострилися, а 44% – що ситуація не змінилася; згладження суперечностей помітили лише 22,9% (по регіонах ці три показники розподілилися так: Захід – 6%, 41%, 36,7%, Центр – 7,8%, 42,6%, 25%, Південь – 12,1%, 38,8%, 23,4%, Схід – 17,6%, 55%, 5,5%). [2]

Відмінність ціннісних орієнтацій і ідентифікації.

Відповідно до опитування, проведеного Центром ім. Разумкова з 20 по 27 грудня 2005 року, мешканці різних регіонів України засвідчують

наявність навіть глибших культурних відмінностей між ними, ніж з мешканцями сусідньої країни.

Так, в усіх регіонах більшість опитаних відзначили велику схожість у культурі, традиціях і поглядах громадян України і громадян Росії (44,2%), а також українців в Україні та росіян в Україні (48,6%). Водночас, у всіх регіонах значно менший відсоток тих, хто дотримується такої самої думки щодо культури, традицій і поглядів жителів Галичини та жителів Донбасу (9,2%).

Серед жителів усіх регіонів загалом переважає відсоток тих, хто добре ставиться до інших регіонів України (в середньому 63%). Однак у ставленні одне до одного жителів Заходу (позитивно ставляться до Сходу та Півдня 57%), з одного боку, та Сходу і Півдня (позитивне ставлення до західних регіонів України – 50%) з іншого, спостерігається певне відчуження. Зокрема, на Сході та Півдні ставлення до іноземної держави (Росії) є помітно кращим (73%), ніж до регіонів своєї держави – Центральної (62%), Західної України (50%), Галичини (50%).

Значні відмінності також у ставленні мешканців різних регіонів до ідентифікаційних питань (зокрема режиму використання мов), а також до «знакових» подій історії і символів прозахідної чи проросійської зовнішньополітичної орієнтації.

За даними означеного опитування, наприклад, за надання російській мові статусу другої державної виступає принципово різна кількість людей: на Заході – 3,2%, в Центрі – 27,1%, на Півдні – 54,8%, на Сході – 57,8%. Натомість за збереження тільки за українською мовою статусу державної і використання російської лише на побутовому рівні на Заході виступають 78,6%, в Центрі – 41%, на Півдні – 12,2% і на Сході – 14,6%. За «компромісний» варіант – збереження української мови єдиною державною, але із запровадженням російської мови як «офіційної» на регіональному рівні – виступають 15,3% на Заході, 25,1% в Центрі, 14,2% на Півдні і 21,3% на Сході [3].

Щоправда, в питанні мови (як найбільш близького для пересічного виборця ідентифікаційного питання) необхідно зробити важливе застереження, яке може пояснити доволі значну розбіжність між різними дослідженнями щодо популярності ідеї надання цій мові певного статусу.

Відповідь залежить від контексту запитання – співвіднесенням сформульованої у запитанні проблеми із щоденним життям людини. Постає питання про порядок із соціальними питаннями мовна проблема сприймається як менш актуальна (мова спілкування не зазнає утисків, і у контексті ризиків її рейтинг незначний). Відповідно до дослідження, проведеного у вересні-жовтні 2005 року Всеукраїнською соціологічною службою, надання російській мові статусу офіційної турбує 10% опитаних, це 15-й пріоритет з 19 названих альтернатив.

Однак якщо питання стоїть про зміну статусу – підтримку партії, яка виступала би за запровадження російської мови як другої державної, або питання про зміну статусу мови «в принципі», відповіді відрізняються.

За дослідженнями Центру ім. Разумкова, проведеними восени і взимку 2005 року, підтримати партію, яка поставить за мету надати російській мові статусу державної, готові 19,6%; 37% готові підтримати державний статус російської мови «в принципі» (35% вважає, що єдиною державною має бути українська, а російська використовуватися лише в побуті; 20% вважають, що при єдиній державній українській російська мова може бути офіційною у деяких регіонах).

Отже, у переліку проблем місце мови – найбільш політизованого із ідентифікаційних питань в Україні – невисоке. Однак при політичній актуалізації питання – закликає змінити статус-кво – знаходиться немало прихильників ідеї підвищення статусу російської мови. Така «контекстна залежність» питання дає ґрунт для довільних тлумачень.

Водночас існують підстави вважати, що, якщо не порушувати питання зміни статусу мов на політичному рівні, відсутність реальних утисків на мовному ґрунті з часом знизить гостроту розколу за мовною ознакою.

Так, соціологи фіксують цікавий феномен: переважна більшість мешканців України називає своєю рідною мовою українську – навіть якщо спілкується російською (або, частіше, мішаниною мов – «суржи́ком»). За даними Фонду «Демократичні ініціативи», у січні 2006 року вважали своєю рідною мовою українську 60% громадян, російську – 37,3%. При цьому заявили, що у сім'ї спілкуються переважно українською – 36,1%, російською – 33,3%, і «по-різному, залежно від обставин» – 29,5% [4].

Такий розподіл самоідентифікації, відповідно трансльований через вибори до Верховної Ради, робить практично неможливим внесення змін до Конституції і запровадження російської як другої державної на всій території країни.

Однак названі вище міжрегіональні відмінності дозволяють політикам грати в іншу гру: порушувати питання про «регіональні» мови. Події виборчої кампанії 2006 року – рішення Верховної Ради АРК про проведення референдуму щодо «статусу російської мови як другої державної» (невідомо, де) і Харківської міськради про визнання російської мови «регіональною» в м. Харкові – викликали різку реакцію Києва і створили важливий виклик на післявиборчий період: регулювання статусу мов відповідно до Європейської хартії регіональних мов і мовних меншин, яка набула чинності для України якраз з 1 січня 2006 року, але практично не має механізму імплементації.

Після набуття повноважень депутатами нової Верховної Ради України і місцевих рад вірогідне «протистояння компетенцій» між Києвом і місцевими радами у мовному питанні, крапку в якому має поставити Конституційний Суд.

Порівняно низький пріоритет ідентифікаційних питань для громадян означатиме при цьому важливу для стабільності українського суспільства річ: це протистояння залишиться насамперед внутрішньоелітною справою і має шанси бути розв'язаним шляхом прийняттого компромісу (тим більше враховуючи один із найдовших міжвиборчих періодів у новітній історії України, що сприятиме зменшенню емоційного напруження).

Ставлення до інститутів демократії.

Зрештою, по-різному ставляться українці в різних регіонах і до тих інститутів, які дозволяють здійснювати безпосередній вплив на владу – насамперед, виборів. Джерела цієї відмінності потребують додаткового дослідження: чи справа у різній вірі в спроможність вплинути на стан справ у державі, чи довірі до державних механізмів як таких, а чи у сприйнятті держави як своєї – а отже, вартої уваги і зусиль – чи чужої, і відтак нецікавої.

Як би там не було, відповідно до проведеного у жовтні 2005 року Центром ім. Разумкова опитування, із виборчою системою України знайомі 41,6% опитаних на Заході і 37,9% у Центрі, але тільки 19,1% на Сході. Права виборців і особливості виборчих процедур «дуже добре» знають 18,7% на Заході і 11,7% на Півдні. Щоправда, більшість у всіх регіонах, від 53,6% у Центрі до 63,1% на Заході, вважають, що знають ці права і процедури «приблизно» [5].

Передумови до подолання проблеми «розколу»

Налаштованість українського суспільства на мирне вирішення конфліктів фіксується цілою низкою досліджень. Так, хоча 56% опитаних Центром ім. Разумкова у жовтні-листопаді 2005 року підтверджують «розділення суспільства на дві частини, які перебувають у конфлікті між собою», 47% більше подобаються політичні сили, які намагаються

об'єднати суспільство, навіть якщо для цього доведеться у чомусь поступитися політичним супротивникам (опонентам). Лише 31% підтримають сили, які за будь-яку ціну відстоюватимуть свою позицію [6].

Конфліктний потенціал ідентифікаційних питань залишається низьким також унаслідок самих розбіжностей у ціннісних орієнтаціях різних суспільних груп, їх ставлення до тих чи інших способів вираження і захисту своєї думки.

Електоральні групи, чії права нібито беруться захищати політики, які роблять ідентифікаційні питання виборчою зброєю, порівняно менш схильні до активних дій. За дослідженнями Інституту соціальної і політичної психології НАН України, перед другим туром виборів-2004 менш 30% прихильників В. Януковича були готові вийти на вулицю, тоді як серед прихильників В. Ющенка таких було більш 53%. Перед другим туром кількість виборців Ющенка, психологічно готових захищати свій вибір, перевищило 75% [7].

Корені цієї відмінності заслуговують на окреме дослідження, однак практичним наслідком його наявності є низька вірогідність виникнення масових рухів, протестних акцій на підтримку запровадження російської як другої державної мови, інтеграції з Росією та інших питань, які здатні перевести розкол у пряме зіткнення.

Миру налаштованість українського суспільства підтверджує також готовність більшості громадян до примирення, зафіксована у дослідженнях. Для громадян України іспанська або німецька модель «прощення і воз'єднання» була би зрозумілою і прийнятною. Відповідно до даних Центру ім. Разумкова, 51,6% опитаних, із незначними регіональними відмінностями, погоджуються з твердженням, що «потрібно примиритися і вважати, що не було ні правих, ні винних» (у війнах і конфліктах, які розділяли українців). Лише 29,7% вважають, що «потрібно, щоб винні обов'язково були покарані, навіть через багато років» (див. [3], с. 6).

Перспективи формування спільного порядку денного

Серед соціальних потреб українців важливе місце займає стабільність у державі та суспільстві (66,6-67,7%). За дослідженнями Інституту соціології НАНУ, в 1999-2005 рр. українці також потребували державного захисту від зниження рівня життя (78,8-76,9); порядку у суспільстві (75,4-68,7%), дотримання діючих у країні законів (70,8-68,7%); впевненості у власному майбутньому (72,2-66,9%).

Як уже зазначалося, у цьому контексті ідентифікаційні питання мають порівняно невеликий пріоритет. Їх актуалізують політики, які вважають мобілізувати виборців проти своїх опонентів, підмінюючи дискусію навколо конкретних кроків у державній політиці визначенням за принципом «свій-чужий».

Разом із тим, громадяни в своєму виборі бажають орієнтуватися перш за все на тих, хто представлятиме їх інтереси. Як видно з Таблиці 1, окрім довіри політикам (що потребує окремого дослідження), для виборців важливо, чії інтереси виражає та чи інша партія і яку вона має програму. Хоча питання програм і ідеологій традиційно недооцінювалися політичними технологами, які консультували українських політиків, у суспільстві сформувався певний запит на відповідь не тільки на питання «хто винен», а і «що робити».

Таблиця 1. Якщо Ви хоча б орієнтовно визначилися з тим, за кого будете голосувати на виборах до Верховної Ради, назвіть основні причини Вашого вибору? *)

	% від усіх опитаних	% тих, хто визначився, за яку партію голосувати
Я довіряю відомим політикам, які підтримують цю партію	24,5	32,3
Виражає інтереси таких людей, як я	22,9	30,3
Подобається програма	16,3	21,6
Я підтримую ідеологію, яку сповідує ця партія	15,3	20,2
Серед усіх партій вона є «найменшим злом»	12,5	16,6
Подобається конкретна діяльність цієї партії	11,4	15,1
Подобається позиція цієї партії під час минулих президентських виборів	7,9	10,5
Вона підтримує чинного Президента	4,8	6,4
Вона перебуває в опозиції до чинного Президента	3,8	5,0
Не можу сказати чому, вирішив інтуїтивно	2,3	3,0
Порадили люди, яким я довіряю	2,1	2,8
Інше	0,8	1,0
Не визначився	0,3	0,4

*) Центр ім. О. Разумкова, 28 жовтня – 3 листопада 2005 р.

Можливо, частковою відповіддю на цей запит є спроби провідних політичних сил представити свої програми розвитку країни, вести дискусію не тільки навколо розподілу посад, а і навколо конкретних реформаторських кроків.

Якщо цей принцип буде покладено в основу діяльності парламентської більшості і уряду, до наступних виборів може сформуватися нова культура політичної дискусії – оцінка політиків відповідно до зробленого за обіцянним планом.

Ця перспектива, однак, не гарантує від рецидивів політики за принципом «свій-чужий», якщо певні політичні сили виявляться неспроможні вигравати у конструктивній дискусії. Для подолання цього ризику вважається доцільним запровадження в діяльності демократичних політичних сил принципу, відомого з досвіду західних демократій: «Уся політика насправді місцева».

В Україні відзначається, поруч із загальнонаціональною, сильна місцева ідентифікація. Мешканцем відповідного села, селища, міста опитані Центром ім. Разумкова наприкінці 2005 року почуваються більшою мірою, ніж регіону чи навіть країни: 38,2% порівняно з 20,4% і 30,7% відповідно (при незначній, порівняно з іншими питаннями, розбіжності відповідей в різних регіонах).

Такий «локальний патріотизм» є базою для розвитку потужного місцевого самоврядування. Однак він також може прислужитися при відтворенні спільного для всіх українців понятійного поля, коли винесені на політичний порядок денний проблеми будуть однаково близькими мешканцям усіх регіонів.

Так, українці в цілому не задоволені тим, які облаштовані справи безпосередньо в їх громадах (49% незадоволені, 13% – задоволені), мають чіткі претензії до місцевої влади. (див. Таблиці 2-1 і 2-2).

Таблиця 2-1. **Якою мірою ви задоволені роботою органів місцевої влади? [8]**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
--	------	------	------	------	------	------	------

Переважно незадоволений	61.9	57.0	62.8	48.5	47.9	46.6	48.7
Важко сказати	29.9	31.8	27.2	38.7	38.2	38.7	37.7
Переважно задоволений	8.1	11.1	9.9	12.4	13.6	14.7	13.4

Таблиця 2-2. Якою мірою ви задоволені роботою житлово-комунальної служби (ЖЕКів тощо)? [8]

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Переважно незадоволений	55.8	53.0	56.7	49.3	57.0	53.0	56.4
Важко сказати	29.9	29.5	27.1	38.7	32.1	34.6	33.8
Переважно задоволений	9.8	13.3	10.9	11.0	8.4	10.6	9.4

Створення умов і конкретних інститутів для вирішення відповідних проблем, залучення до роботи цих інститутів, слушно пропонується фахівцями як один із кроків до консолідації між різними групами на місцевому рівні, формуванні спільного порядку денного, який «перекривав» би відмінності і створював позитивний досвід спільного подолання проблем.

Першочергові кроки до формування спільного порядку денного

Розведення парламентських і місцевих виборів у часі.

Одночасне проведення парламентських і місцевих виборів забезпечує відому економію бюджетних коштів, проте породжує ризики, які, на наш погляд, переважають позитиви.

Технічна складність процедур багато в чому зумовила проблеми в організації виборів-2006, які спричинили черги на дільницях і багатогодинну роботу комісій.

У контексті нашої теми одночасне проведення виборів практично означало, що місцеві вибори стали певним додатком до парламентських: на порядок денний вносилися питання, актуалізовані партіями і блоками на виборах до Верховної Ради України.

Зважаючи на застосування пропорційної системи на виборах до рад всіх рівнів, крім сільських, на виборах 2006 року не був помітний феномен «різних логік голосування» (коли до Верховної Ради України за списками віддавалися голоси за одну політичну силу, а в мажоритарних округах і на місцевих виборах – за інші). Відповідно, в цілому тенденція до підтримки тих чи інших політичних сил у різних регіонах відбулася на виборах усіх рівнів (у деяких місцевих радах навіть трапилися курйозні випадки, коли списки політичних сил не містили достатньої кількості кандидатів для заповнення усіх завойованих місць). У результаті виник ризик політизації процесів на місцевому і регіональному рівні, коли більшості в місцевих радах використовуватимуться для досягнення цілей керівництва відповідних партій і блоків у Києві.

В цьому зв'язку з'явилися аргументи за повернення мажоритарної системи для місцевих виборів – адже на місцевому рівні застосовується інший принцип представництва: власне, обираються представники певних громад для вирішення повсякденних питань. Після того, як центральна влада принципово відмовилась від фальсифікації виборів, аргумент про більшу захищеність від зловживань виборів за списками ніби теж втратив чинність.

Утім, скандали, пов'язані з виборами мерів, а також взаємні звинувачення різних політичних сил у зловживаннях показують, що непорушення виборчого законодавства ще тільки має стати частиною

політичної культури багатьох сил. До того ж проведення місцевих виборів за списками спонукає партії до розбудови місцевих осередків і уваги до проблем громад.

В цілому, на нашу думку, вирішенню багатьох питань, пов'язаних із організацією і змістовим наповненням місцевих виборів, сприятиме не зміна системи, а виділення для цих виборів окремого часу і таким чином підвищення їх статусу та уваги до них виборців.

Реалізація цілісної регіональної політики.

З іншого боку, лише спільність порядку денного, через призму якого вестимуться ці дискусії, дозволить сторонам чути одна одну і йти на компроміси. Задачею політики консолідації є зокрема знаходження спільних цілей, в ім'я яких ідентифікаційні питання мають бути переведені з площини політичної в площину дотримання чинного законодавства щодо відповідних прав і користування цими правами не всупереч іншій стороні, підкреслюючи свою окремішність, а знаходячи шляхи на практиці реалізувати гасло «єдність у багатоманітності».

Таким чином, необхідна цілісна регіональна політика, яка передбачала би проведення ґрунтовного аналізу об'єктивного стану в регіонах, спонукання влади, бізнесу і громади на місцях до співпраці у винаходженні чи створенні ресурсів для розвитку, і стимулювання внутрішніх та зовнішніх інвестицій для створення кваліфікованих робочих місць і підняття рівня життя в усіх регіонах країни.

Окремим аспектом такої політики має бути налагодження міжрегіональної співпраці, сприяння більш активному взаємному залученню ресурсів і створенню спільних проектів розвитку. Успіхи такої політики сприяли би долученню потужного фактора формування суспільного настрою – оцінки соціально-економічного стану – до утвердження суспільного оптимізму і відтак позитивній ідентифікації із своєю державою.

Головне завдання такої політики – зменшити існуючі диспропорції між регіонами, домогтися, аби кожен громадянин мав гідні умови для життя і задоволення своїх потреб, де б він не жив.

Ключем до цієї проблеми є подолання безробіття і створення нових, гідно оплачуваних робочих місць. Велике значення у цьому контексті має малий і середній бізнес, а також підтримка місцевих ініціатив. У кожному регіоні є сфери, у яких малий і середній бізнес міг би розвиватися, створюючи найбільше робочих місць.

Знаходження таких сфер через співпрацю держави, місцевого самоврядування, бізнесу і активних громадян має лягти в основу політики на місцях.

Інституціоналізація дискусій щодо місцевого розвитку.

Для створення справді спільного порядку денного має бути побудована така структура відносин на місцях, аби громадянин не лишався сам на сам із своїми проблемами, насамперед соціальними. У пострадянському суспільстві, де ще сильні патерналістські традиції, людина в такому стані відчуває дискомфорт, схильна шукати легких відповідей, знаходити винних – а отже, дозволяє маніпулювати собою, виводити на перший план питання, вигідні певним силам.

Певною формою посередництва між людиною і владою, при цьому із заохоченням приватної ініціативи, є механізми партнерства між владою і громадою, владою і бізнесом:

- створення громадських Рад розвитку, до яких увійшли б представники державної адміністрації, органів місцевого самоврядування, бізнесу, громадських організацій, органів самоорганізації населення;

- обговорення на цих Радах ключових питань місцевого життя: бюджетних пріоритетів, перспективних інвестиційних проектів, способів залучення інвестицій, можливостей для використання майна;

- відкритість органів влади і самоврядування для громадян: від розширення днів і годин прийому громадян до публікування у місцевій пресі, для громадського обговорення, ключових рішень чи їх проектів, зокрема місцевих бюджетів, розвитку інфраструктури (в т.ч. доріг), забудови тощо;

- постійний моніторинг ефективності діяльності влади за динамікою соціально-економічних показників, показників рівня життя населення, задоволення його потреб;

- зменшення адміністративного навантаження на громадян; спрощення і полегшення адміністративних процедур, моніторингу успішності таких заходів;

- використання можливостей для залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій, кращого управління майном, залучення додаткових надходжень до власних бюджетів.

До роботи таких рад мають залучатися якнайширші кола громадськості, представники усіх зацікавлених груп. Власне, завданням місцевих державних адміністрацій може бути, зокрема, забезпечення повноцінного представництва і працездатності таких рад, які відіграватимуть роль як у соціально-економічному плануванні, так і в інтеграції різних суспільних груп навколо вирішення спільних задач.

Ці зусилля на місцях мали би координуватися на вищому адміністративному рівні для забезпечення обміну досвідом, поєднання ресурсів, взаємної інтеграції громад, районів і областей.

В цілому, здійснення запропонованих заходів дозволить зробити виборчі кампанії більш змістовними щодо вирішення реальних проблем виборців, і зменшить спокусу звертатися до ідентифікаційних питань, які несуть потенційну загрозу розділення суспільства.

Література

1. Опитування Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова, 28 жовтня – 3 листопада 2005 р.
2. Мостова Ю., Рахманін С. Рік після Майдану: повторення непройденого // Дзеркало тижня. – 2005. – № 45, 19 листопада 2005 р. – С. 2.
3. Регіональні особливості ідейно-політичних орієнтацій громадян України. «Чутливі» теми в контексті передвиборчої кампанії / Результати соціологічного дослідження. – К.: УЦПЕД ім. О. Разумкова, лютий 2006.
4. «Громадська думка населення України – січень 2006 року» / Результати соціологічного дослідження. – К.: Фонд «Демократичні ініціативи», лютий 2006. – С. 12-13.
5. Вибори-2006: умови, суб'єкти, наслідки / Інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу «Політичні партії в Україні на старті виборчої кампанії-2006». – К.: УЦПЕД ім. О. Разумкова, грудень 2005. – С. 12-13.
6. Опитування УЦПЕД ім. О. Разумкова, 2005 р.
1. «Протестантская» этика для новой Украины // Компаньон. 50.
8. Паніна Н. Українське суспільство 1994-2005: соціологічний моніторинг / Інститут соціології НАНУ. – К., 2005. – С. 106.

ВИБОРИ 2006: ПОЛІТИКА ТА ДЕМОКРАТІЯ

Сергій КИСЕЛЬОВ, доцент кафедри політології, керівник магістерської програми «Європейські студії», Національного університету «Киево-Могилянська академія»

Відбулися парламентські вибори в Україні. De jure, остаточні результати невідомі, оскільки частина учасників виборчих перегонів оскаржує результати виборів у судах, проте, de facto, всі розуміють, що серйозних змін не передбачається. Дуже часто лунають гасла про те, що ці вибори були найдемократичнішими за всю сучасну історію української держави. Судові справи щодо порушень існують, проте, те, що позови до суду ініціювали партії, які не подолали тривідсотковий бар'єр, не є переконливим показником, що свідчить про такі порушення, які є підставою для скасування результатів виборів. З іншого боку, відсутність позовів до суду з боку партій, які пройшли до Верховної Ради, так само ще ні про що не говорить. Між іншим, переважна більшість незалежних спостерігачів свідчить про наявність порушень, які як за якістю, так і за кількістю не є такими, щоб вважати вибори або недемократичними, або, тим більше, такими, що не відбулися. Отже, мета цієї статті – спроба з'ясувати, наскільки вибори 2006 року в Україні сприяли демократизації українського суспільства.

Відповідь на питання про демократичність останніх виборів залежить від розуміння поняття «найдемократичніші вибори». Якщо мається на увазі сам процес обрання народних депутатів, то насамперед розглядається відповідність процесу виборів Конституції України та Закону України «Про вибори народних депутатів України». Якщо звернутися до Науково-практичного коментаря цього Закону України, то можемо побачити «перелік основних засад демократичних виборів» (див. [1], с.14). У цьому Коментарі зазначено: «Виходячи з національної та міжнародної практики, **чесними (справедливими)** визнаються вибори, які проведено з додержанням принципів, інших вимог, передбачених законом, за умови відсутності порушень прав виборців та кандидатів, справедливого (нефальсифікованого) підрахунку голосів та встановлення результатів виборів» (див. [1], с.15). Тобто, виходячи з цього положення, чесних (справедливих) виборів не буває ніде, і не буває принципово, тому що певні порушення – навмисні чи ненавмисні – необхідний атрибут акції такого масштабу. Проте кількість і якість таких порушень, що призводять до визнання виборів недійсними, законом не регламентована. Тим не менше, кількість позовів до суду з боку партій та блоків, що зазнали поразки, та самі їх звинувачення говорять про те, що сам процес виборів пройшов відповідно до демократичної моделі проведення виборів.

Друге питання щодо демократичності виборчого процесу полягає в певній оцінці пропорційного типу виборчої системи, що уперше був застосований в Україні. Переважна більшість політиків, особливо від тих політичних сил, що перемогли на останніх виборах, вважає, що запровадження пропорційної виборчої системи цілком себе виправдало. Хоча й дещо дивно було б бачити незадоволення від системи голосування у тих, хто завдяки цій системі отримав важелі державної влади. Тобто, виходячи з оцінки нової виборчої системи українських політиків-переможців, вона є цілком прийнятною та демократичною. У вже згаданому коментарі до Закону України «Про вибори народних депутатів України» вказується, що застосування «виборчого бар'єра» призводить до порушення між голосами виборців та розподіленими мандатами. Проте, зауважується у коментарі, «втрата голосів» менша, ніж при застосуванні мажоритарної виборчої системи (див. [1], с.17). Отже, висновок напрашується сам: якщо порівнювати ці системи в «чистому виді», то «втрата голосів» значно менша за пропорційною системою. Тим не менш, треба зазначити, що сама «втрата голосів» є лише віртуальною, і стосується виключно тих виборців, які голосували за ті сили, що не подолали тривідсотковий бар'єр. Або можна підійти до проблеми з іншого боку – ці виборці не «вгадали», за кого слід голосувати, а отже,

іхнього представника в парламенті немає. При такому підході виборчий процес нагадує казино, де частіше за все виграш забирає круп'є.

В цьому ж коментарі пояснюється, чому голоси, що втрачаються, приносяться в жертву. Слово «чому» тут використовується у двох значеннях. Перше – це предмет, заради якого приноситься жертва, а друге – за якою причиною. Предметом, заради якого здійснюється жертва – це уряд, а причина – його стабільність (див. [1], с.17). Якщо стабільність уряду і є метою законодавства, то в такому випадку абсурдно виглядають останні конституційні зміни: бо відомо, що у президентських та змішаних республіках уряд набагато стабільніший, ніж у парламентських. У той же час, якщо метою на сьогодні є демократія, то встановлення парламентської форми правління є цілком логічним кроком. Між іншим, до видання цього коментарю я не пригадую, щоб конституційні зміни відверто іменувалися як перехід до парламентської республіки, йшлося насамперед про певні модифікації змішаної, президентсько-парламентської форми державного правління. І хоча основне питання форми правління – формування уряду – вирішується шляхом парламентської форми врядування, тим не менш залишаються суттєві ознаки змішаної форми.

Проте, якщо задоволення політиків новою виборчою системою цілком зрозуміле, то задоволення виборців ставиться під сумнів. За великим рахунком, сенс пропорційної системи полягає в тому, щоб виборець міг проголосувати не за популістські обіцянки людей, що мають відверту жагу до влади заради самої влади, а за певну програму, ідеологію, стратегію розвитку держави і суспільства організованої політичної сили, тобто політичної партії. Мета, що залишається поза цим обґрунтуванням, – позбуватись здатних до конкуренції кандидатів, що перебувають поза партійними організаціями. Згадаймо українські вибори 2002 року, коли «Наша Україна» впевнено перемогла за партійними списками і майже не отримала влади у Верховній Раді. Уявне уникнення подібної ситуації гарантує пропорційна виборча система. Фактично пропорційна система надає необмежену владу партійним адміністраторам, які, кінець кінцем, вирішують долю партійних списків. Тим більше, що стаття 55 Закону України «Про вибори народних депутатів України» не обмежує невідповідність переконань того чи іншого кандидата в депутати партійній ідеології. Вибори за партійними списками не вирішили проблему голосування за стратегію розвитку суспільства замість популістських обіцянок незалежних кандидатів. Тим більше, що сама виборча агітація партій та блоків була не менш популістською за попередні вибори (2002 року). Більш за те, кандидат в депутати, який, в принципі, не міг бути обраним за особистими якостями, легко може отримати депутатський мандат, сховавшись у другий чи третій, чи навіть більше, десяток кандидатів у партійному списку. Долю депутатства знов вирішують партійні менеджери. Вибори за партійними списками посилили бюрократизацію виборчої системи України.

Якщо в принципі відомо, які партії і блоки будуть визначати спрямування суспільного розвитку в країні, то наступним питанням є формування уряду. В цьому плані дуже цікавими є інтерв'ю представників партій, що перемогли, засобам масової інформації. Майже ніхто з них не відповідає на конкретні запитання. Комунисти (3,66%) нічого, крім критики існуючої системи та готовності боротися з крупним капіталом, не додають. Проте вони розуміють, що, в принципі, в коаліційний уряд вони навряд чи увійдуть, і тому, цілком логічно, будують свою стратегію від протилежного.

Соціалісти (5,67%) зайняли тактику очікування. Промайнуло лише те, що вони ведуть активні переговори з «Нашою Україною» (НУ). Вірогідно, що вони разом з цим блоком й будуть шукати подальшої коаліції.

В найбільш скрутному, і водночас вигідному становищі знаходиться якраз «Наша Україна» (13,94%). Неодноразово її представники заявляли, що результати виборів для них виявилися несподіваними. Це – ірраціональна загадка, тому що всі опитування, особливо після вересневого меморандуму Ющенка – Януковича, свідчили про неухильне падіння рейтингу «Нашої України», і тому більше ні для кого її результати несподіванкою не виявилися. Цей блок, й особливо із СПУ, разом з якою він має 19,61%, посідає особливе місце за обставинами, що склалися. Жоден блок чи партія без їхньої участі не буде в змозі сформувати уряд. Тому, незважаючи на заяву п. Б. Беспалого про те, що справа коаліції полягає не в тому, ким буде працювати Вася [2], – малася на увазі посада Прем'єр-міністра, а у виробленні спільних позицій щодо стратегічного розвитку держави, проте про стратегічний розвиток нічого конкретного сказано не було. І всі прекрасно розуміють, що питання «про Васю» – ключове. Тому що без визначення ключових посад не може бути жодної стратегії, крім постановки абсолютно абстрактно-принципових питань.

Блок Юлії Тимошенко за результатами виборів займає одну з двох лідируючих позицій (22,27%). Їхня позиція більш відверта, незважаючи на те, що навіть сама п. Ю. Тимошенко в інтерв'ю П'ятому каналу відмовилась назвати свою кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра. Це при тому, що головним гаслом БЮТ було: «Всенародні вибори Прем'єр-міністра». Тим не менш, представники БЮТ, так само, як і п. Б. Безпалий у згаданій передачі, основними союзниками по майбутній коаліції називають НУ та СПУ. Зрозуміло, що в інтерпретації НУ – це БЮТ і СПУ. Проте терміни прийняття рішення про коаліцію відкладаються на кінець травня – початок червня. І основним питанням буде: хто ж буде працювати «Васею».

Партія регіонів (ПР) набрала найбільшу кількість голосів (32,12%). Вони згодні працювати в коаліції зі всіма, хто згодний приєднатися до них. Тобто, використовуючи відому метафору, вони згодні бути котлетою при будь-якому гарнірі.

Проте є кілька суперечок «за принциповими питаннями». «Принципові питання» стосуються або зовнішньополітичних, або культурних проблем. Складається враження, що шляхи вирішення внутрішньополітичних проблем або нікого не цікавлять, або вирішені a priori. Для Партії регіонів – це питання другої державної мови, чим вони діаметрально відрізняються від колишніх «помаранчевих». Однак тут можна згадати, що запровадження другої державної мови було виборчим гаслом і на виборах Президента України 1994 року. Воно й зараз, скоріше за все, буде принесено в жертву. З іншого боку, ПР згодна розглянути питання про коаліцію навіть з БЮТ – найменш вірогідний варіант, зважаючи на те, що за кількістю голосів, отриманих на виборах, всі інші комбінації надають в переговорах саме їм перевагу по ключових позиціях – за умовою, що саме п. Ю. Тимошенко не буде претендувати на посаду Прем'єра. Так само, п. Р. Ахметов на прес-конференції, що транслювалася телекомпанією «Україна» 31.03.06, виключав можливість залишити на посаді Міністра внутрішніх справ п. Ю. Луценка, колишнього соціаліста. Щоправда, сам чинний міністр обіцяв подати у відставку, якщо йому доведеться працювати у Кабінеті міністрів з п. С. Кушнар'євим. Проте ці речі достатньо особистого характеру, із цим можна легко впоратись, крім прем'єрської посади.

Отже, політики, які представляють ті сили, що перемогли на виборах, бачать серед принципових питань для створення коаліції такі.

Мовна проблема, тобто та, яку важко – якщо взагалі можливо – вирішити за допомогою політичних методів. Тут можна просто пригадати деякі трюїзми, а саме, те, що культура має власні закономірності розвитку. Те, що послідовне знищення могутньою радянською політичною

машиною української мови мало наслідком лише те, що зараз обговорюється доля російської мови в Україні. Те, що, за влучним виразом Мартіна Гайдеггера, мова є домом буття і т. ін. Те, що підвладне політикам у мовному питанні, можна було б давно вирішити: самі народні обранці, так само, як і держслужбовці, мають публічно промовляти свої промови саме державною мовою, і доти, доки не буде вирішене це питання, всі інші мовні «закиди» є просто смішними, бо ніхто не в змозі вимагати від базарного торговця рекламувати свій товар тією чи іншою мовою або розмовляти нею вдома.

Зовнішньополітична проблема. Згадаймо, передвиборче гасло блоку «Не так»: «НАТО – ні, ЄП – так». Мабуть, що саме із-за таких гасел вони й програли кампанію. І зовсім не тому, що український виборець увесь, як один, схильється у бік НАТО, а не ЄП. Просто пани з цього блоку забули – чи справді забули? – що зовнішня політика є похідною від внутрішньої, а не навпаки. Напрямо зовнішньої політики є життєво важливим для тих, у кого успіх його бізнесу залежить від експорту чи імпорту. А пересічний громадянин проголосує за НАТО, якщо цей зовнішньополітичний курс зменшить інфляцію, збільшить зарплатню, зробить парадні будинки освітленими, а сміття – вивезеним. Це і є основа політики. Він також проголосує за ЄП, якщо побачить, що від цього його життя поліпшиться. Проте проблеми побутового життя, якщо й озвучуються політиками, що перемогли на виборах, то не надто тривало, для них це надто дрібні проблеми, не той масштаб. При цьому вони «забувають», що словосполучення «побутове життя» має той самий корінь, що й слово «буття».

Позиції приватизації та реприватизації. Одне з принципових питань для Партії регіонів, про що докладно розповідав п. Р. Ахметов на вже згадуваній прес-конференції. А це, взагалі, цікавить лише тих, хто приватизував трохи більше, ніж ту квартиру, в якій він мешкав усе життя.

Це – основні дискусійні моменти щодо утворення коаліції. Звичайно, після поділу урядових та комітетських портфелів.

Вже згадувалося, що «Наша Україна» після виборів має певні переваги. Саме вона буде вирішувати долю коаліції. Оскільки позиція «приватизація – реприватизація» є принциповою, з протилежним знаком, і для Партії регіонів, і для Блоку Юлії Тимошенко, так само, як і прем'єрська посада для них надпринципова, то коаліція цих двох сил є найменш вірогідною. Отже, «Наша Україна», якщо вона збереже єдність своїх рядів, про що не будемо зараз говорити, бо це окреме велике питання, теоретично може здійснити серйозний торг відносно парламентсько-урядового пирога. Проте позитивний результат подібного вибору дійсним залишається лише в теорії, бо не будемо забувати, що рейтинг Нашої України почав падати саме після згаданого вересневого меморандуму 2005 року. Проблема вибору партнера по коаліції для Нашої України виходить за межі звичайного політичного вибору. Згадаймо: відсоток виборців, що проголосували за усю колишню помаранчеву команду, складає 41,88 % всіх виборців. Якщо це порівняти з сумою голосів двох партій, що залишилися серед переможців (34,78%), то це виходить більше половини – навіть рахувати не треба – голосів у Верховній Раді. Тобто, порівнюючи ці результати з результатами президентських виборів 2004 року, нескладно припустити, що за БЮТ, НУ та СПУ проголосували ті самі люди, що підтримували кандидатуру В. Ющенка. А перемога В. Ющенка була не простою виборчою перемогою, це була революційна перемога. Прихильники «помаранчевих» мерзли три тижні на Майдані, жертвували власним здоров'ям, а може й чимось більшим. Тут електорат складається або з помаранчевих революціонерів, або з їхніх родичів, або з друзів. Тому дилема із складної, на перший погляд, перетворюється на достатньо просту: НУ утворює коаліцію з БЮТ і СПУ, причому, скоріше за все першу

скрипку буде грати саме БЮТ, або НУ перетворюється на політичний труп. Це незважаючи на те, що в українського виборця пам'ять коротка. Проте вже наступних виборів, якщо він про це забуде, знайдуться доброзичливці, що нагадають поіменно, хто ж був у НУ й хто зрадив Майдан. Револьюційність виборів 2004 року не залишає вибору при створенні коаліції у 2006 році. Помаранчева коаліція – єдино можливий шлях просування демократії на терени України. Хоча й він не забезпечує тієї демократизації, про яку так багато говорять.

Повертаючись до конституційної реформи, слід ще раз згадати про те, що за власними принципами побудови парламентська модель правління більш демократична, ніж президентська. Проте чи готове українське суспільство для впровадження цієї моделі – питання відкрите. Це перше, що змушує засумніватися в демократизації суспільства після виборів.

Друга підстава для сумнівів – пропорційна система виборів, яка вже згадувалася.

Третя – ті питання, що заявлені як принципові при утворенні коаліції. Надто явно приватні інтереси тут видаються за загальнонаціональні. А якщо приватні інтереси домінують над загальнонаціональними, це вже не влада більшості, але влада меншості. І можна лише згадати класичні теорії демократичного елітизму, згідно з якими демократія полягає лише в тому, що виборець може вибирати між партіями, що жадають влади задля задоволення групового інтересу. Проте, врешті-решт, влада меншості – це вже не так і погано, й добробут держави залежить не від того, чи при владі знаходиться більшість, чи меншість; чи ми маємо напівпрезидентську, чи парламентську форму врядування. Як вважали стародавні китайці, мудрість полягає у думках древніх. Тому згадаймо Арістотеля. При владі може бути один, меншість або більшість, проте добробут держави залежить не від цього, а від того, чиї інтереси відбиває влада. І тому види держави можуть бути правильними і неправильними. Якщо один (у випадку республіканської України – президент) узурпує владу і захищає лише власні інтереси та інтереси свого оточення – це неправильно, це тиранія, якщо ж він віддзеркалює інтереси усього суспільства – така держава правильна, це, за Арістотелем, – монархія. Для влади меншості це – відповідно олігархія й аристократія. Тому головне питання не в переході до парламентаризму, а в тому, чи буде наша парламентська республіка олігархічною. У цьому випадку про демократичні перетворення вже не йдеться. На жаль, аналіз програм дій тих, хто переміг, не схиляє до оптимістичних прогнозів.

Література

1. Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України»./ За ред. Ю.Б. Ключковського. – К.: Парламентське видавництво., 2006. – С. 14-17.

2. Відповідь на запитання в телестудії представників партій та блоків, що перемогли на виборах 2006. – УТ-1. – Толока. – 2006. – 30.03. – 22-00 – 23-00.

**ПОЛІТИЗАЦІЯ ЕТНІЧНОСТІ АБО ЕТНІЗАЦІЯ ПОЛІТИЧНИХ
ТА ЕКОНОМІЧНИХ КОНФЛІКТІВ ПІД ЧАС ПЕРЕДВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ 2006
РОКУ**

Грина КРЕСІНА, доктор політичних наук, професор, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Віра ЯВІР, аспірант відділу правових проблем політології, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Жодна виборча кампанія в Україні не обходиться без актуалізації національного питання. Типовим для кожної виборчої кампанії є порушення міжетнічної злагоди в Україні за допомогою радикалізації мовного питання. Проросійські політичні сили намагаються підняти свій рейтинг і розгортають спекуляції навколо нього, пропонуючи введення російської мови другою державною, націоналістично налаштовані партії їм опонують. Наприклад, у політичній рекламі Блоку Наталії Вітренко вихователька відмовляється випустити дитину до туалету тому, що вона звертається недержавною мовою. Подібна експлуатація стереотипу повного придушення російської мови не може не викликати в глядачів негативної реакції, причому з обох боків. Такими та подібними заходами загострюється міжетнічна напруга в Україні. Політичні сили експлуатують етнічні стереотипи, розігриваючи виборця. Особливо на це націлені радикально налаштовані партії та блоки.

Під час нинішньої кампанії національне питання постало особливо гостро. Внаслідок поляризації суспільства та політикуму на президентських виборах до влади прийшли праві, націоналістично налаштовані політичні сили: «Наша Україна», БЮТ та більш толерантна СПУ. Завдання опозиційних політичних сил, які раніше формували владу в Україні, – дискредитувати їх та набрати побільше голосів на виборах. При цьому вони зацікавлені в загостренні політичної, економічної ситуації, щоб продемонструвати нездатність нинішньої влади керувати країною. Обстоювання демократичних цінностей, в тому числі формування толерантного суспільства, в якому мирно співіснують представники різних національностей, – не їх завдання. Їх завдання продемонструвати виборцю, що влада не спромоглася підтримувати міжетнічний мир в Україні, який вважався головним і ледь не єдиним здобутком авторитарного режиму колишнього Президента – Леоніда Кучми.

Велику роль відіграв у цьому процесі й зовнішньополітичний, точніше зовнішньоекономічний, фактор, так звані економічні війни з Російською Федерацією. Росія здійснила безпрецедентну, за мірками демократичних стосунків між незалежними державами, спробу повернути Україну в сферу свого геополітичного впливу за допомогою економічного шантажу. «Газпром» зажадав активів газотранспортної системи України, а також українських промислових підприємств в обмін на прийнятну для України ціну на газ. Як свідчить практика міжнародних відносин, економічно залежний суб'єкт не може бути політично незалежним. Протягом останнього року Україна, хоч і хаотично та непослідовно, але помітно перемістилася із зони впливу Росії в зону європейської спільноти. Підтвердженням цьому є і створення з ініціативи України «Спільноти демократичного вибору» в складі України, Молдови, Литви, Латвії, Естонії, Румунії, Македонії, Словенії та Грузії. Хоча міжнародну організацію створено як урядовий і неурядовий форум співробітництва для діалогу з розвитку й зміцнення демократії, Росія запідозрила в ньому політичну альтернативу ЄСП. Про домінування європейського вектора тяжіння свідчить і перехід від авторитарної форми правління з домінуванням Президента в політичній системі до демократичної парламентської, типової для європейських демократій; і

форсування вступу України до СОТ в 2005 році, якому перешкодила активна протидія маргінальної опозиції в особі комуністів.

Авторитарна Україна з тіньовою економікою, за допомогою якої так легко управляти й політикою, всі ці роки влаштовувала Росію. Лише з перемогою Помаранчевої революції Україна почала реально віддалятися і перетворилася на загрозу внутрішньополітичній стабільності самої Росії. Чому в усіх російських ЗМІ нагнітається українофобська істерія? Тому що Україна та українці не повинні стати успішним прикладом для трансформацій всередині самої Росії. Нехай краще вони будуть ворогами, які «ворують наш газ». Україна не пішла на поступки Росії. І хай там що стверджує ситуативна опозиція в особі БЮТ, Партії регіонів, СДПУ(о), ПСПУ та КПУ, розмахуючи копіями договорів, економічного колапсу не сталосся. Україна не поступилася економічною незалежністю, а відтак не втратила свого національного суверенітету. Зрозуміло, що для вищезгаданої опозиції вигідна ситуація «чим гірше, тим краще».

Газовий тиск був найпотужнішим важелем тиску, але він не спрацював, оскільки до нього виявилася прив'язаною Європа, для якої Україна є транзитною країною. ЄС став на захист України. Росія вирішила більше не вплутувати інші сторони і обмежитися виключно російсько-українськими зв'язками. Після газової розпочалася війна навколо належності маяків, за нею молочно-м'ясне торгове протистояння. Як стверджують самі росіяни, посилення російської сторони на «ринкові механізми» абсолютно безглузді. Росія несподівано заборонила ввезення будь-якої продукції тваринництва з України і відмовилася обговорювати цю тему на міністерському рівні. Економічно м'ясо-молочна війна Росії абсолютно невигідна, але політичні дивіденди від неї вона сподівається отримати значно вищі, ніж економічні збитки. Росія, як ніхто, чудово розуміє, що економічні важелі тиску на політичні вподобання електорату значно більш дієві, ніж демократичні або духовні цінності на кшталт патріотизму. Руйнування української економіки, подорожчання газу, розвал цілої галузі харчової промисловості – від тваринництва до переробних заводів, в якій задіяні тисячі працівників, а вони ж виборці, значно ефективніше змусить сказати «ні» тим політичним силам, які нині не можуть вирішити цих проблем. І обрати інший шлях.

Розпалювання міжетнічної ворожнечі – ось якого ефекту досягає Росія, намагаючись продемонструвати, що внаслідок невмілої внутрішньої політики в «украинском обществе будет расти разочарование в действиях власти». Він може завершитися затяжним конфліктом, врегулювати який буде складніше, ніж арабо-ізраїльський. Намагання змінити політичний режим сусідньої країни за допомогою сумнівних з етичної точки зору методів тільки для того, щоб забезпечити власному різновиду тоталітарне виживання з домішуванням етнічного компоненту, загрожує насамперед самій Росії. Режим Путіна панічно боїться кольорової революції і докладає максимум зусиль, щоб показати росіянам, що сусідні революціонери довели Україну до політичного хаосу та економічного колапсу. Але «естественная реакция России на господствующие тенденции украинской внешней политики» губить перш за все Росію і ніяк не загрожує українській владі, яка на тому лише доводить, що може протистояти економічним труднощам.

Майже кумедно звучить політична реклама Партії регіонів після соціальної антиросійської. Наприклад, наче спеціально на FM-станціях після «Пам'ятай про газ – не купуй російське» йде агітація Януковича «Мы введем русский язык вторым государственным» і ще щось про тіснішу інтеграцію України з Росією в межах ЄЕС. «Вдалішого» супроводу ролика реклами Партії регіонів з метою зниження її рейтингу годі й вигадати. Не кращий вигляд мають інші проросійські сили: КПУ, ПСПУ та СДПУ(о). Комуністи заявили, що влада замість того, щоб «розвивати взаємовигідні стосунки з Росією... продовжила зрадницьку політику Кучми-Януковича».

Лідер ПСПУ Наталія Вітренко, як завжди пристрасно, запевнила електорат в тому, що «Президент Ющенко та його оточення зацікавлені, щоб з Росії зробити образ ворога». Однак, безапеляційні, імперські вимоги Росії та її агресивна поведінка стосовно України відвернули від північного сусіда добру частку його прихильників. Тому активна поборниця проросійського вектора інтеграції Наталія Вітренко напоролася на пряме запитання: «Чиї інтереси ви обстоюєте: Росії чи України?». Отож проросійські сили втратили чимало відсотків голосів через «зрадницьку» поведінку Росії. Їх проросійські заклики видаються зараз щонайменше неадекватними. Тому вони і вхопилися за ревізію укладених газових угод, керуючись виключно недопущенням підвищення ціни на газ.

Проросійські політичні сили намагаються використати конфлікт з користю для себе. Всі вони в один голос закидають владі непродуману політику та невміння налагодити діалог з Росією. І пропонують виборцям обрати їх, а вони вже, в свою чергу, вирішать усі проблеми. Однак внаслідок такої політики Росія досягає зворотного ефекту – формування ворожого ставлення до себе серед українців. До формування такого ставлення докладають зусиль і праві політичні сили. Одні, на зразок БЮТ, намагаються й собі відкусити шматок електорату від провладної партії, ставлячи запитання: «Не можемо захистити свої маяки, так що це за влада в Україні?». Але головний акцент ставиться на тому, що «потрібно припинити вже відчувати себе малоросами. Ми українці, маємо свою гідність, і ми на українській території». Або, як «Наша Україна», розкривати очі виборцям на справжні плани російського економічного тиску: «Заборона ввезення м'ясо-молочних продуктів з України в Росію, як і газова криза, – це складова частина економіко-політичного плану керівництва Російської Федерації змінити владу в нашій країні в ході парламентських виборів 2006 року».

Таким чином, Росія програє на парламентських виборах в Україні. Програє, застосувавши грубий економічний тиск з метою політичного шантажу влади, яка їй не до смаку. Програє, як політична імперія, досягнувши абсолютно протилежного ефекту: зі слів Єханурова, «згуртувавши українську націю» [1]. І найбільше програє, етнізуючи політичну проблему. Налаштовуючи росіян проти економічно незалежної України, досягнула того, що налаштувала українців проти Росії. А розпалювання міжнародної ворожнечі лише актуалізує національну належність сторін і дає змогу пожертвувати заради неї навіть раціональними аргументами. Тому проросійські політичні сили опинилися нині в скрутному становищі. Етнічні стереотипи надзвичайно тенденційні. Розбурхані зараз, вони точно залишаться в пам'яті виборців до дня голосування і підсвідомо визначатимуть їх електоральну поведінку. Але проросійські політичні сили намагаються повернути ситуації з користю для себе. Намагаючись по-максимуму опонувати владі, вони надають такого небезпечного етнічного забарвлення політиці. Так, Партія регіонів у відповідь на заклик Президента до громадян «думати по-українськи», маючи на меті протиставити себе Президенту, ініціювала акцію «думай по-русски». Хоча у цій ситуації йдеться про різні виміри: Президент закликає думати, враховуючи саме українські національні інтереси, а Віктор Янукович думати російською мовою, і ця ініціатива з боку Партії регіонів обурила проукраїнські політичні кола та українських громадян. Оскільки опозиція в такий не зовсім коректний спосіб наголошує на проросійському векторі інтеграції, праві сили використовують це у свій спосіб для критики і дискредитації опозиції. «Я не бачу можливої перспективи співробітництва з Партією регіонів, тому що це та політична сила, яка, на жаль, представляє інтереси... державних структур сусідніх держав і найбільше – Російської Федерації», – заявив Роман Безсмертний, керівник виборчої кампанії блоку «Наша Україна». В свою чергу, лідер БЮТ ставить виборцям

запитання «Коли вже в українському уряді чиновники будуть проукраїнські?», вважаючи, що уряд складають виключно «проросійські та прозахідні» чиновники [2]. В результаті такої передвиборчої політичної полеміки градус міжетнічної напруги в суспільстві зростає.

Оскільки владу обіймають проукраїнські, проєвропейські налаштовані політичні сили, то опозиція зацікавлена звинуватити саме їх в політизації етнічності або етнополітичній мобілізації [3] для загострення конфліктності у суспільстві та розігрування «національної карти». «Економічні війни» з Росією стали каталізатором небезпечного процесу – порушення міжнаціональної злагоди в українському суспільстві. Президент також дає опозиції слушні приводи, апелюючи до відродження нації, відтворення історичної спадщини та ревізуючи її з точки зору української, а не радянської історії. Наріжним каменем нещодавно стало питання «героїв Крут». Націоналістично зорієнтовані політичні сили, на зразок НРУ та УНП, підтримали ідею ревізії історії, вважаючи подальшу традицію святкування Дня захисника Вітчизни саме 23 лютого «неприйнятним», оскільки, згідно із заявою НРУ, саме в лютому «головорізи Муравйова, розстрілявши під Крутами юних студентів-патріотів, вдерлися до Києва» і саме тоді «Червона армія розпочала криваву війну проти України, надовго придушивши нашу незалежність».

Тема етнічної чистоти та очищення історії від усього чужого підхоплюється іншими політичними силами. Спробувала розкрити проблему етнічної належності інша впливова парламентська партія – УНП. Вона запропонувала парламенту ввести так звану «п'яту графу» – запис у документі про ідентифікацію особи – у паспорті національну належність. У такий спосіб творення політичної нації націоналістично налаштовані політичні сили намагаються замінити відродженням саме етнічної нації – українців. Ця небезпечна тенденція загрожує завершитися міжетнічними конфліктами. ЗМІ підхоплюють всі ці приводи і дедалі більше загострюють ситуацію у пошуках сенсаційних сюжетів і тем. Більшість з них зацікавлена в радикалізації позицій, в розпалюванні так званих інформаційних воєн. Тому Президент закинув українським мас-медіа той момент, що нереалізованою залишається головна функція – інформування. Тим більше формування толерантності, яке українські ЗМІ не вважають своїм завданням. Покласти край спекуляціям навколо етнічного розуміння нації вирішив Президент у своєму щорічному посланні до Верховної Ради. Він чітко визначив українську націю як політичну, послуговуючись поетичним означенням Тараса Шевченка – як спільноту «мертвих і живих, і ненарождених земляків, в Україні і не в Україні» і закликав політичні сили вдуматися в ці слова [4]. Найбільшим надбанням Віктором Ющенком було названо міжетнічний мир в Україні. Таким чином, вперше Президент визначив свою позицію на користь політичного розуміння нації, оскільки всі попередні його дії і заяви формували враження, що він стоїть на позиціях етнічного бачення української нації, як нації лише українців.

Втім, передвиборчі спекуляції в контексті політизації етнічності та етнізації політики не вщунуть до самих виборів, оскільки більшість політичних партій в силу своєї політичної позиції зацікавлені в будь-яких механізмах ескалації суспільно-політичної напруги, в тому числі й міжетнічних. Поляризує ситуацію й той факт, що ні Президент, ні силові структури в особі міністра МВС, не перебувають поза виборчим процесом, як того вимагає законодавство, і беруть активну участь у кампанії.

Література

1. Передвиборна програма Блоку «Наша Україна»: Україна у нас одна!

2. Офіційний сайт БЮТ: <http://www.tymoshenko.com.ua/>

3. Кривицька О. Конфліктність пострадянської етнічної ідентифікації// Політичний менеджмент // www.politik.org.ua/pfv.php

4. Виступ В. Ющенка перед парламентом - Інтернет-видання «Українська правда»// http://www2.pravda.com.ua/news_print/2006/2/9/38531/htm

ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ У ЗАСОБАХ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Тарас ШЕВЧЕНКО, директор Інституту медіа права

Усупереч деяким песимістичним прогнозам вибори 2006 року в Україні відбулися досить спокійно. На відміну від президентських виборів 2004 року, цього разу обійшлося без великих скандалів щодо упередженого ставлення засобів масової інформації до кандидатів, щодо тиску на засоби масової інформації чи щодо зливу брутальної інформації через засоби масової інформації. Вибори відбулися в цілому демократично, про що свідчать заяви як українських, так і іноземних експертів. З іншого боку, за загальними позитивними відгуками завжди залишаються конкретні проблеми, які слід проаналізувати та опрацювати, можливості уникнення цих проблем у майбутньому. Отже, ця стаття присвячена проблемам, пов'язаним з веденням передвиборної агітації у засобах масової інформації, та перспективам вдосконалення виборчого законодавства щодо агітації.

Регулювання передвиборної агітації потребує побудови складної системи врівноваження і збалансування прав трьох категорій осіб: прав кандидатів на свободу передвиборної агітації, прав засобів масової інформації на свободу слова, а також прав виборців на отримання інформації. Законодавство має враховувати права кожної групи, але, з точки зору демократії, основним суб'єктом є виборець, який повинен обирати владу усвідомлено, а не через маніпуляції з його свідомістю. Саме тому, разом із забезпеченням гарантій прав кандидатів і засобів масової інформації, пріоритет має віддаватися правам виборців.

Однією з ключових новел виборів 2006 року стала наявність законодавчого визначення передвиборної агітації. Відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» та Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (далі – Закон про місцеві вибори, разом – закони про вибори), передвиборна агітація – *«це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу»* (стаття 66 Закону «Про вибори народних депутатів України» та стаття 50 Закону про місцеві вибори). Таке визначення відповідає загальним стандартам свободи слова та практиці багатьох європейських країн. Так, Конституційний суд Російської Федерації у 2003 році прийшов до висновку, що встановлювати агітацію за формальними ознаками, наприклад, за наявністю закликів голосувати за чи проти, неможливо, тому критерієм має бути наявність спеціальної мети у суб'єкта, який здійснює агітацію [1].

Слід зазначити, що практика застосування визначення агітації судами та виборчими комісіями почала формуватися в Україні далеко не найкращим чином. Суди та виборчі комісії занадто легко встановлювали факт агітаційної мети, не надаючи жодних аргументів, чому така мета вважається доведеною. Наприклад, Печерський районний суд міста Києва у своїй постанові від 10 лютого 2006 року, розглядаючи адміністративний позов блоку Наталії Вітренко «Народна опозиція» та кількох політичних партій до Міністра внутрішніх справ України Юрія Луценка, встановив, що оголошення міністром прізвищ осіб з блоку «Народна опозиція», які мали судимості та були причетні, на думку міністра, до кримінального угруповання Курочкіна, є передвиборною агітацією. У частині, яка мала вмотивувати, чому суд вважає, що слова Луценка були сказані з метою спонукання виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу, суд вказав: *«Оцінюючи зібрані по справі докази, колегія суддів вважає, що негативні висловлювання відповідача створюють певне*

враження у виборців про кандидатів у народні депутати від виборчого блоку Наталії Вітренко «Народна опозиція» Прогресивної соціалістичної партії України та Партії «Русько-Український Союз» (РУСЬ).» Тобто, по суті, аргументів агітаційності у постанові суду не наведено взагалі.

Аналогічну позицію спочатку зайняла і Центральна виборча комісія; наприклад, у рішенні за скаргою «Опозиційного блоку «Не Так!» на дії Юрія Єханурова суд просто процитував уривок з інтерв'ю пана Єханурова газеті «Україна Молода», зокрема, такі слова: «Я думаю: Верховній Раді не вистачатиме Шуфрича. Він усе-таки веселить народ. Але, кажуть, святе місце пустим не буває. Значить, будуть інші...». Далі без жодних мотивів і пояснень, чому слова Єханурова були сказані з агітаційною метою, ЦВК робить висновок: «Центральна виборча комісія вважає, що зазначені вище висловлювання Прем'єр-міністра України Єханурова Ю.І. порушують встановлені Законом обмеження щодо ведення передвиборної агітації».

Слід зазначити, що і в першому, і в другому випадках робилися посилання на пункт 8 частини другої статті 66 Закону «Про вибори народних депутатів України», де говориться, що формами передвиборної агітації визнаються публічні оцінки діяльності партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу чи кандидатів у депутати.

Практика Центральної виборчої комісії почала змінюватися вже ближче до кінця виборчого процесу. Зокрема, у рішенні Центральної виборчої комісії від 19 березня 2006 року за скаргою «Блоку Бориса Олійника та Михайла Сироти» на дії та бездіяльність ТОВ «Телерадіокомпанія НБМ» (5 канал) щодо відмови Блоку взяти участь у телевізійних дебатах на «5 каналі» ЦВК зазначила:

«На думку суб'єкта звернення зі скаргою, участь партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу в теледебатах є формою передвиборної агітації, оскільки, згідно з пунктом 4 частини другої статті 66 Закону, оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень є формою передвиборної агітації.

Разом з тим, Центральна виборча комісія вважає, що положення частини другої статті 66 Закону, зокрема її пункту 4, необхідно розглядати у системному зв'язку з іншими положеннями цього Закону, в першу чергу – частиною першою цієї статті. Відповідно до частини першої статті 66 Закону передвиборна агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати «за» або «проти» певного суб'єкта виборчого процесу.

Виходячи з цього, формою передвиборної агітації, в розумінні пункту 4 частини другої статті 66 Закону, є не будь-які виступи, інтерв'ю, нариси, відеофільми, аудіо- та відеокліпи, інші публікації та повідомлення, а тільки ті з них, які мають на меті спонукання виборців голосувати «за» або «проти» певного суб'єкта виборчого процесу».

Після цього Центральна виборча комісія погодилася з позицією телерадіокомпанії, що програма не була передвиборною агітацією.

Окрім терміну «передвиборна агітація», закони про вибори також окремо визначають термін «політична реклама». Однак, термінологія у законах не узгоджена, що шкодить ефективності виборчого законодавства в цілому. Не можливо однозначно стверджувати, як співвідносяться між собою поняття передвиборної агітації та політичної реклами. Аналіз законів дає можливість зробити висновок, що у засобах масової інформації, окрім політичної реклами, можуть бути присутні й інші форми передвиборної агітації. Наприклад, стаття 66 закону про вибори народних депутатів вказує що: «передвиборна агітація може проводитися у таких формах: ...оприлюднення у ... засобах масової інформації

політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів... інших публікацій та повідомлень». Тобто, закон розмежує політичну рекламу та інші форми передвиборної агітації у засобах масової інформації.

У той же час визначення політичної реклами сформульоване в законах про вибори таким чином: «політична реклама – це одна із форм передвиборної агітації, оплачена за рахунок коштів виборчих фондів партій (блоків), розміщена за допомогою рекламних засобів, яка спонукає виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу». Згідно з логікою авторів, будь-яка передвиборна агітація, яка розміщена на носіях реклами, є політичною рекламою. Носіями реклами є всі засоби масової інформації та інші об'єкти, зокрема, об'єкти зовнішньої реклами. Такий підхід виправдовував себе, однак на практиці не зміг бути застосованим, оскільки не всі норми законів про вибори були приведені у відповідність.

Питання розмежування передвиборної агітації та політичної реклами, що розміщені у засобах масової інформації, має не теоретичне, а практичне значення. Справа в тому, що деякі вимоги закону, зокрема положення щодо обов'язкового повідомлення назви партії (блоку) – замовника реклами та квоти на максимальну кількість реклами, прописані в законі у такий спосіб, що застосовуються виключно до політичної реклами і не застосовуються до інших форм передвиборної агітації, розміщених у засобах масової інформації, наприклад, у формі виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, інших публікацій та повідомлень. У той же час розмежувати політичну рекламу та інші форми передвиборної агітації за об'єктивними критеріями неможливо. Практично все залежить від того, яким чином засіб масової інформації та політична партія (блок) оформили договори. Тобто, якщо в договорі записати, що це політична реклама, то значить буде політична реклама, а якщо записати, що це передвиборна агітація у формі коротких повідомлень, то вже політичної реклами не буде. Таким чином, юридична неузгодженість термінології законів про вибори дозволяла засобам масової інформації легко уникати законодавчих обмежень щодо кількості реклами.

З точки зору перспектив удосконалення законів про вибори, можна запропонувати два шляхи усунення описаної вище проблеми. По-перше, можна усунути двозначність, встановивши, що вся платна агітація у засобах масової інформації є політичною рекламою. Для цього необхідно внести відповідні зміни до частини другої статті 66 Закону «Про вибори народних депутатів України», яка дає описовий перелік форм передвиборної агітації. На мою думку, краще цей перелік форм взагалі вилучити із закону. Перелік форм не має значної юридичної важливості: він не є вичерпним, адже наявність відповідної форми ще не означає агітаційності, яку все одно потрібно доводити наявністю спеціальної мети. З іншого боку, перелік форм заважає правильному застосуванню закону, коли помилково вважають, що формально згадана як форма агітації дія обов'язково є агітацією.

Другим варіантом вирішення ситуації, як це не дивно звучить, може бути уніфікація термінів шляхом повної відмови від використання дефініції політичної реклами. Автор віддає перевагу саме такому підходу, який суттєво спростив би регулювання. У цьому випадку закон має встановлювати лише загальне визначення агітації, а також вказувати, що агітація може проводитися у засобах масової інформації за встановленими у законі правилами. Одразу виникатиме додаткове питання, чи поширяться на передвиборну агітацію норми закону про рекламу, зокрема, пункт щодо квот. Відповідь на це питання може бути зроблена одним реченням закону про рекламу, як це було раніше.

У законах про вибори з'явилося ще одне положення, яке не має однозначного правового розуміння та використання на практиці. Так, у Законі «Про вибори народних депутатів України» одразу після визначення

політичної реклами вказано: «До політичної реклами належить використання символіки або логотипів партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, а так само повідомлення про підтримку партією (блоком) – суб'єктом виборчого процесу або кандидатом у депутати видовищних чи інших публічних заходів або привернення уваги до участі у таких заходах партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу чи певних осіб як кандидатів у депутати».

З точки зору діяльності засобів масової інформації залишається незрозумілим, чи слід вважати демонстрацію на телеекрані чи шпальті газети зображення партійної символіки політичною рекламою за законом про вибори. Складається враження, що саме до такого висновку намагалися привести автори закону. Однак, у такому разі це практично означає заборону телеканалам показувати сюжети про партійні з'їзди та партійні мітинги, які завжди рясно прикрашені партійною символікою. З точки зору інтересів виборця, було би неправомірно заборонити засобам масової інформації інформувати про виборчі події, так само як було би нерозумно вимагати від журналістів уникати будь-яких можливостей потрапляння в кадр логотипів та символіки партій.

З термінологічної точки зору, положення закону також є слабкими. Наприклад, питання символіки визначається Законом України «Про політичні партії в Україні». При цьому символіка – це лише те, що зареєстроване в офіційно встановленому порядку. Якщо такої реєстрації не було, то відповідно об'єкт не може вважатися символікою партії. Але чи може журналіст знати про наявність чи відсутність реєстрації кожного об'єкту? Щодо логотипів, то цей термін не вдалий, оскільки законодавство про політичні партії та про знаки для товарів та послуг взагалі ним не оперує. Також цікаво, що термін «використання» має юридичне значення в контексті Закону України «Про охорону знаків для товарів і послуг». При цьому, відповідно до 16 статті цього Закону, правовий режим використання не поширюється на «усі форми повідомлення новин і коментарів новин».

Інша частина норми статті 66 Закону «Про вибори народних депутатів України», яка встановлює, що до політичної реклами також відносяться повідомлення про підтримку партією (блоком) – суб'єктом виборчого процесу або кандидатом у депутати видовищних чи інших публічних заходів або привернення уваги до участі у таких заходах, є чіткою з точки зору її виконання. Однак, з точки зору юридичної техніки, було б доцільно норму викласти не через визначення політичної реклами, а у такій послідовності: повідомлення засобами масової інформації про підтримку партією публічних заходів... може здійснюватися виключно у формі політичної реклами.

Закони про вибори встановили, що час і площа, відведені для політичної реклами, не можуть перевищувати 20% фактичного обсягу мовлення протягом астрономічної доби та обсягу друкованої площі кожного номера видання відповідно. Однак квоти на рекламу не мали повної ефективності, оскільки давали можливість засобам масової інформації оголосити інформацію передвиборною агітацією, яка не підлягає квотуванню. На думку автора цих рядків, ідея обмеження кількості реклами у друкованих засобах масової інформації є не продуктивною хоча би тому, що обсяг звичайної реклами у цих виданнях ніяким чином не обмежується. Натомість на газети потрібно поширити вимоги про чітку ідентифікацію замовника матеріалів.

Щодо обмеження кількості реклами на телебаченні та радіо, це питання є дискусійним, так само як дискусійним в цілому є питання, чи потрібно дозволяти засобам масової інформації продавати свій ефірний час та газетну площу кандидатам. До 2005 року право купувати ефірний час та друковану площу мало значний політичний контекст – це була можливість проривати інформаційну блокаду і доносити свою інформацію

до виборців. Опозиційні партії завжди боролися за право розміщувати рекламу на недискримінаційній основі, користь від цього мали як кандидати, так і виборці. Вибори 2006 року показали, що більше немає чорних списків заборонених політиків, які не можуть з'являтися в ефірі. Всі провідні партії і політики достатньо фігурували на телеекранах та у пресі.

Саме тому з'являється все більше і більше аргументів на підтримку заборони політичної реклами у засобах масової інформації взагалі або суттєвого її обмеження. Зокрема, це такі аргументи. Слід пам'ятати, що на виборах найголовнішим суб'єктом є виборець – держава має сформувати таку правову модель, яка буде створювати умови для того, щоб виборець міг вільно та усвідомлено робити свій вибір. На моє глибоке переконання, політична реклама у засобах масової інформації зразка 2006 року не надавала громадянам України важливої інформації. Реклама на телебаченні – це не елемент демократії, а елемент дорогої технології, розрахованої, у першу чергу, на маніпуляцію. Партії повинні проводити агітацію своїми діями та своїми програмами, а не телевізійними персонажами, які виступають з екранів телевізорів замість партійних лідерів.

Ще один суттєвий негатив платної реклами – це підрив демократичних засад функціонування засобів масової інформації, які мають суспільний обов'язок доносити правдиву інформацію до громадян. У 2006 році це особливо відчувалося на рівні регіональних засобів масової інформації. Так, у обласних та районних газетах більшість журналістів були задіяні у написанні офіційно оплачених агітаційних статей, при цьому трудових ресурсів на підготовку журналістських матеріалів у газети просто не вистачало. Ще один аргумент: отримуючи солідні суми за рекламу від усіх політичних сил, засоби масової інформації втрачають будь-яку зацікавленість розшукувати і поширювати критичну інформацію про кандидатів від партій, оскільки така інформація може призвести до відмови політичної партії замовляти рекламу і, як наслідок, до фінансових втрат. У той же час виборці отримують не об'єктивну інформацію, а лише замовні хвалебні агітаційні матеріали.

Для багатьох може видатися дивною інформація про те, що переважна більшість розвинутих європейських країн не визнають права партій купувати ефірний час та газетну площу. Наприклад, забороняють політичну рекламу такі країни, як Англія, Франція, Іспанія, Австрія, у Данії [2] така заборона поширюється лише на центральні канали мовлення. Натомість політична реклама дозволена в Італії, Польщі, а також у США. Країни, що забороняють політичну рекламу, вважають, що у такий спосіб зменшується залежність політичних партій від бізнесу, який фінансує політиків.

Альтернативою забороні політичної реклами може бути її суттєве обмеження. Серед таких обмежень, наприклад, можна запропонувати встановити правила, що кандидати, купуючи ефірний час, мають використовувати його особисто виключно у прямому ефірі. Таке правило, з одного боку, гарантуватиме свободу слова кандидатів, а з іншого – сприятиме зменшенню маніпулятивного ефекту від рекламних роликів. Іншим способом змістовних обмежень може бути встановлення мінімального обсягу ефірного часу, передбаченого для продажу під рекламу, наприклад, проміжки часу мають бути не менше 5 хвилин. Вільша тривалість ефірного часу буде стимулювати партії створювати змістовніші матеріали, а не лише транслювати партійні слогани.

Слід згадати про ще один європейський принцип, який не закладено до українського виборчого законодавства. Це право приватної преси на власну політичну позицію. Українське законодавство про вибори практично не розрізняє телерадіоорганізації та газети з точки зору

обсягів свободи слова. Натомість європейські та міжнародні стандарти дуже чіткі та однозначні в цьому питанні: приватна преса має набагато більше свободи, ніж телебачення та радіомовлення. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № 9915 «Про висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній»¹ зазначає, що «нормативні рамки висвітлення виборів у ЗМІ не повинні суперечити ні редакційній незалежності газет або журналів, ні їхньому праву висловлювати будь-які політичні симпатії». Ще більш конкретним є національне законодавство країн Європи. Наприклад, у Великобританії газети мають право пропагувати будь-які політичні погляди за бажанням їх власників і редакторів ([3], с.112). У цей же час законодавство, що застосовується як до публічних мовників (Bi-Bi-Ci), так і до приватних телевізійних та радіокомпаній, вимагає від них бути політично нейтральними.

Український законодавець послідовно намагається врегулювати цінове питання політичної реклами, а саме встановити, що реклама не може бути дорожчою за середню вартість звичайної реклами. Підхід законодавця в цілому є правильним, хоча і не популярним серед засобів масової інформації. Наприклад, у США та Канаді телерадіоорганізації зобов'язані продавати ефірний час політичним партіям за ціною найдешевшої комерційної реклами ([3], с.114). На жаль, українські законодавчі положення щодо ціни реклами з легкістю обходяться. За відсутності контролю за прорахунком ціни, засоби масової інформації вираховують ціну як завгодно, але завжди на власну користь. Як наслідок, ціна на політичну рекламу була у 2006 році не меншою за комерційну рекламу, а, як правило, суттєво більшою.

Деяку критику можна висловити і на адресу структури законів про вибори. Вбачається за доцільне розвести норми, які стосуються передвиборної агітації, та норми, які стосуються діяльності засобів масової інформації та загальних правил поширення інформації. По-перше, такі назви статей як, наприклад, «Порядок використання друкованих засобів масової інформації» є юридично некоректними, оскільки за законом засіб масової інформації – це швидше суб'єкт права, а не об'єкт. По-друге, такі назви образливі для засобів масової інформації та журналістів, яких хочуть використати, а не визнати суб'єктом з особливими завданнями під час виборів. Також є проблема з тим, що розміщення вимог до поширення інформації (наприклад, правил поширення інформації про соціологічні дослідження) у розділі «Передвиборна агітація» шкодить розумінню того, що засоби масової інформації, крім розміщення агітації, мають права і обов'язки щодо висвітлення виборчого процесу. Тому пропонується розділ про агітацію назвати або «Передвиборна агітація та діяльність засобів масової інформації» або розбити його на два розділи «Передвиборна агітація» та «Особливості діяльності засобів масової інформації» або ще краще «Особливості поширення інформації під час виборів». Останній варіант дозволяє формулювати норми (там де це доречно) більш широко, так, щоб вони застосовувалися і до класичних засобів масової інформації, і до Інтернету та інших способів поширення інформації. Простий приклад: якщо з норми «засобам масової інформації... забороняється протягом останніх п'ятнадцяти днів перед днем виборів поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки» прибрати слова «засобам масової інформації», то застосування правила буде набагато ширшим.

На мою думку, законодавство про вибори буде й надалі динамічно розвиватися. Враховуючи те, що до наступних чергових виборів є достатньо багато часу, варто наперед розробити зміни до виборчого законодавства і прийняти їх. При цьому надзвичайно важливо, щоб

¹ Ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 9 вересня 1999 року на 678 засіданні заступників міністрів.

законодавці у виборчому законодавстві виходили не з власних інтересів, а з інтересів виборців.

Література

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан
С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова
2. Телевидение и выборы. – Москва: Издательство «Галерия». 1999.
3. Сравнительное избирательное право: Учебное пособие. – М.: Издательство НОРМА.

ПРАВО ТА ПОЛІТИЧНА НАУКА

ЛЕГІТИМНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ПРАВА ЛЮДИНИ

Віталій КОВАЛЬЧУК, кандидат політичних наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін, декан правничого факультету Національного університету «Острозька академія»

Легітимність влади – це той кредит довіри громадян чинній владі, який забезпечує їй можливість діяти на законних підставах, в межах визначеної компетенції, і мати при цьому всі підстави вимагати від тих, хто делегував їй свої повноваження виконання її наказів. Необхідність легітимації, обумовлена самою природою влади, оскільки вона набуває реального буття лише у визнанні підвладних, спираючись на їх волю підкоритися. Будь-яка теорія легітимації намагається обґрунтувати право на панування та примушення. Кінцевий зміст процедури легітимації виражається формулою «заслужена повага» (Ю. Габермас) чи «справедливе панування» (О. Хьоффе).

Питання легітимності влади є особливо актуальне для держави, що переживає зміну влади, яка відбулася в результаті революційних перетворень і як наслідок спричинила кардинальні зміни не лише на рівні політичних та правових інститутів і норм, але й на рівні свідомості громадян. Саме у такі періоди питання легітимності влади постає надзвичайно гостро, оскільки найменша невдача влади містить у собі загрозу часткової чи повної втрати загальнонародної довіри до неї і як наслідок втрату легітимності. Легітимність для будь-якої державної влади – це якісна характеристика, яка не може бути константою, а тому потребує свого постійного підтвердження. В зв'язку з цим надзвичайно важливо з'ясувати, що є джерелом легітимного панування, тобто, іншими словами, що забезпечує авторитетність влади впродовж тривалого періоду.

Існує думка, що авторитет влади забезпечує сила, оскільки і сама політична влада є її похідною. У цьому випадку легітимність розглядають як узаконений спосіб використання сили. До певної міри це так, оскільки державна влада наділена монопольним правом на застосування сили по відношенню до своїх громадян. У цьому є певний позитив, адже така здатність влади унеможлиблює застосування несанкціонованого насильства. У цьому контексті державну владу протиставляють непорядкованому насильству: «якщо не влада, то насильство» [1]. Однак, влада не може спиратися виключно на силу тих, хто нею наділений. Сила влади цілком побудована на почутті страху людини, викликаного загрозою санкцій з боку держави. Така влада має тенденцію до ослаблення, в зв'язку з природним прагненням людини позбутися цього неприємного емоційного стану. Влада, побудована на силі, суперечить природі переважної більшості людей, які в своїх діях завжди намагаються уникнути незадоволення. Такий негативний психологічний гедонізм може лише тимчасово змушувати людину виконувати накази верховної влади, однак, за першої слушної нагоди вона застосує всі можливі засоби, щоб позбутися насильницького панування.

Авторитет влади може бути лише підкріплений можливістю застосування сили, наприклад для забезпечення законності та

правопорядку. Однак, ані законність, ані правопорядок не є самоціллю. Їх необхідно розглядати лише як правове підґрунтя та засіб, за допомогою якого держава здатна подолати свавілля та беззаконня одних громадян по відношенню до інших і тим самим забезпечити дотримання фундаментальних прав та свобод людини. Таким чином, владу не можна ототожнювати з силою, а її легітимність лише із здатністю на законних підставах застосовувати примус. На нашу думку, сила є лише одним із джерел підкорення громадян чинній владі, яке забезпечує її легітимність.

Отже, легітимність влади передбачає дещо більше, ніж просте застосування сили суб'єкта до об'єкта владарювання. Підкорення державній владі повинно бути зумовлене дещо іншими мотивами підвладних і якнайменше мати осмислений та добровільний характер і спиратися на авторитет влади.

З часів Макса Вебера дослідники легітимності, зазвичай, намагалися виправдати авторитет влади на основі трьох типів панування – традиційного, харизматичного та легально-раціонального. У своїй концепції влади Вебер детально характеризує кожен з цих типів [2]. На його думку, для західноєвропейських демократій найбільш прийнятним є легальний тип панування, який легітимується суто формальними, ціннісно-нейтральними способами, на основі закону. Вебера по праву можна вважати основоположником теорії юридичного позитивізму в питаннях легітимації влади. Він розглядає легітимність, як відповідність структур влади, процесів її формування й функціонування, букви і духу чинного законодавства, як визнання права носіїв влади встановлювати норми поведінки іншим людям, як раціональне визнання усіма законності влади через її базування на чинних правових засадах.

Однак маємо всі підстави вважати, що таке суто формальне (юридичне) панування дуже часто є недостатнім джерелом легітимності влади. Історія знає приклади парадоксальної делегітимації, коли зовні (формально) легітимна влада поступово втрачала свій авторитет серед громадян. Прикладом може слугувати й Українська держава, в якій вищі органи державної влади формувалися і згодом функціонували на основі чинного законодавства, однак кредит довіри до них громадян з кожними роком зменшувався і досяг критичної межі у жовтні 2004 року, що фактично і призвело до зміни політичного режиму.

Говорячи про легітимність влади виключно у формально-юридичному змісті, слід мати на увазі, що і самі норми чинного законодавства, спираючись на які функціонує правляча влада, за своєю внутрішньою суттю мають не правовий (нелегітимний) характер. У цьому контексті слушно видається думка відомого російського теоретика права професора Р. Лівшиця про те, що легітимність має принаймні дві сторони: формальну і змістовну [3]. З точки зору формальної, вона означає прийняття закону чи іншого нормативного акту компетентним органом чи усім народом у встановленому порядку. Якщо ця умова дотримана, то закон є формально легітимним. Однак, легітимність не може бути зведена до дотримання встановлених процедур, її також не можна зрозуміти у відриві від сутності закону, його змісту. Досвід України показує, що погані закони, будучи навіть формально легітимними, тобто прийнятими компетентними органами і у відповідному порядку, не знайшовши підтримки громадян, залишилися фактично нереалізованими, і в цьому сенсі нелегітимними.

Про недосконалість вітчизняного законодавства свідчить хоча б те, що у роки незалежності України було прийнято близько двох тисяч законів, з яких понад сорок відсотків – це закони про зміни і доповнення до інших законів. Деякі з цих законів за останні роки змінювались і доповнювались по двадцять і більше разів.

Легітимним за своєю суттю слід вважати закон, який захищає права людини і громадянина, причому норми такого закону як закріплюють за особою певні свободи, так і передбачають санкції, підчас досить жорсткі, до тих осіб, дії яких спрямовані на порушення фундаментальних прав, тим самим примушуючи людину утриматись від таких дій. Саме тому Ю. Габермас говорить про те, що норми сучасного законодавства слід розглядати одночасно і як закони примусу, і як закони свободи. Принаймні повинна існувати можливість дотримання правових норм не тому, що вони примушують до цього, а тому, що вони легітимні [4]. Такий підхід вимагає вироблення чітких критеріїв, на основі яких можна розрізняти правові та неправові закони. В цьому і полягає проблема всієї концепції відмінності права та закону.

Для того, щоб закон відображав права, якщо не всіх, то хоча б переважної більшості тих, хто зацікавлений у його прийнятті, а відтак був легітимним, необхідно вирішити щонайменше два завдання. По-перше, важливо підвищити якість самого закону, який значною мірою залежить від професійних якостей законодавців. По-друге, необхідно забезпечити прозорість прийняття закону з якомога ширшим залученням до цього процесу всіх зацікавлених у його прийнятті громадян, залишаючи при цьому можливість тій меншості, права якої даним законом не були враховані, оскаржити в судовому порядку легітимність прийнятого закону і натомість запропонувати прийняття іншого закону. Однак, слід розуміти, що забезпечення позитивного результату у цих двох випадках безпосередньо залежить від рівня як професійної правосвідомості, так і правосвідомості суспільства загалом.

Таким чином, на основним джерелом легітимності як державної влади, так і законів, на основі яких вона функціонує, є права людини. У цьому випадку мова йде про основні права людини, які традиційно поділяють на негативні та позитивні. Під негативними правами слід розуміти права, засновані на вимозі невтручання в певну сферу життєдіяльності людини. Зміст негативного права виражається у формулі «свобода від». Такі права визначають міру та обсяг свободи учасників суспільних відносин. Вони забороняють діяти таким чином, щоб поведінка одних людей була спрямована на шкоду іншим і, тим самим, встановлюють максимальну міру свободи. Це означає, що формально рівні учасники суспільних відносин наділені свободою у відносинах один з одним до тих пір, поки вони не призводять до їх загострення, що унеможливають подальше протікання вільного дискурсу.

До таких негативних прав представники класичного лібералізму традиційно відносили право на життя, право на приватну власність і право на свободу світогляду та віросповідання [5]. Каталог цих прав значно розширився в останні десятиліття за рахунок права людини на ім'я, честь та гідність, права на свободу думки та слова, права на вільне пересування та вибір місця проживання, права на збереження конфіденційності інформації, яка стосується особи та його сім'ї, та ряду інших важливих прав. Ці права ще називають фундаментальними або абсолютними. Власне це ті права, які дають можливість людині захиститися від посягань на їх свободу з боку структур державної влади. Вони є невідчужуваними та невід'ємними. Це означає, що ніхто, у тому числі і держава, не може позбавити їх людину. Навіть сама людина не може від них відмовитися, оскільки це означало б перестати бути людиною. Порушивши ці права, державна влада втрачає свою легітимність, а разом з нею право на існування.

Для теорії легітимації не має принципового значення питання походження цих прав, тим більше, що його однозначне вирішення унеможливується через багатогранність світоглядних підходів до його вирішення. У самому загальному вигляді обґрунтування походження прав людини зводиться до необхідності раціонального осмислення індивідом

необхідності їх існування, власне це той стан, який відрізняє цивілізовану людину від первісної. Однак людина є істотою не лише індивідуальною, або висловлюючись термінологією І. Канта самодостатньою, але й суспільною і політичною. Тому важливо, щоб існування індивідуальних прав визнали інші індивіди. Саме таке визнання надає їм реального змісту.

Варто зазначити, що для забезпечення легітимності державної влади права людини не можуть залишатися лише ідеями, намірами, постулатами, предметом теоретичного та політичного обговорення. Як зазначає вітчизняний дослідник філософії права С. Максимов, для того, щоб бути визнаними принципово, а не в силу сприятливих обставин, права людини повинні бути інституціоналізовані і стати складовою частиною чинного законодавства [6]. Цей процес носить назву позитивування. В рамках цього процесу права людини втрачають характер чистих принципів легітимності і перетворюються в основи законності.

Сучасна конституційно-правова демократична держава не обмежується лише визнанням негативних прав, але й утверджує також права позитивні. Такі права людина набуває в процесі взаємодії із державою, перебуваючи у статусі громадянина. Особливе місце серед них займають політичні права. До останніх традиційно відносять право брати участь в управлінні державними справами, право обирати і бути обраним до представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування, право створювати громадські об'єднання і брати участь у їх діяльності, право мирно збиратися і проводити збори, мітинги, демонстрації, маніфестації з метою підтримки чи критики діяльності органів влади та самоврядування чи окремих посадових осіб, право письмового чи особистого звернення до них, право на свободу засобів масової інформації. За допомогою цих прав людина може захищати свої фундаментальні свободи у організований спосіб і вимагати від влади їх дотримання. В процесі їх реалізації між громадянами налагоджується комунікація та взаєморозуміння, які є необхідною умовою формування розумної політичної волі.

В рамках теорії легітимності права людини можуть також розглядатися у якості незалежних стандартів, за допомогою яких можуть критикуватися закони, діяльність уряду та інших політичних та правових інститутів, тобто у якості критеріїв легітимності.

На завершення слід зазначити, що між державною владою та правами і свободами людини існує тісний взаємозв'язок. З одного боку, права людини набувають свого практичного втілення лише за умови їх визнання та дотримання чинною владою, з іншого боку, влада набуває своєї легітимності переважно серед тих громадян, права і свободи яких вона неухильно дотримується. На такий зв'язок вказував один з класиків французького лібералізму – Франсуа Гізо. Він, зокрема, зазначав, що «тою мірою, якою законна влада наділена правом на свободу людини, свобода має право вимагати від влади доказів її легітимності» [7]. Людина повинна захищати свою свободу від незаконної влади, а законну владу від власної свободи.

Нормативне закріплення цих прав, перш за все, на рівні конституції, є обов'язковим атрибутом сучасної правової демократичної держави. Державна влада, яка знехтує основними правами людини, втрачає свою легітимність, врешті, як і закони чи інші нормативні акти, видані нею. Для того, щоб зберегти повагу громадян до закону, владі необхідно, згідно з висловлюванням Р. Дворкіна, «серйозно ставитися до прав» [8], саме таке ставлення відрізняє закон від упорядкованого свавілля, а легітимну владу від нелегітимної.

Література

1. Пікер П. Навколо політики. – К., 1995. – С. 22.
2. Вебер М. Три чисті типи легітимного панування // Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика. – К., 1998.
3. Лившиц Р. О легитимности закона // Теория права: новые идеи. Выпуск четвертый. – М., 1995.
4. Габермас Ю. До легітимності через права людини. – К., 1999. – С. 53.
5. Локк Дж. Два трактата о правлении / Сочинения в 3 т. – М., 1988. – Т. 3.
6. Максимов С. Правовая реальность: опыт философского осмысления. – Х., 2002. – С. 233-234.
7. Гизо Ф. Политическая философия: о суверенитете // Классический французский либерализм. – М., 2000. – С. 571.
8. Дворкін Р. Серйозний погляд на права. – К., 2000.

Вийшло друком видання:

Дюверже М. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ / Пер. с франц. Изд. 3-е. М.: Академический Проект; Парадигма. – 2005. – 544 с.

Книга відомого французького політолога другої половини ХХ ст. Моріса Дюверже присвячена походженню і сутності політичних партій, законам їх розвитку і функціонування в рамках різноманітних політичних режимів та виборчих систем. Ставши вже класичною, цю роботу французького дослідника перекладено на багато мов світу і саме ця праця принесла її автору репутацію творця сучасної теорії політичних партій. Книга буде цікавою не тільки вченим, викладачам, студентам і аспірантам, але всім тим, кого хвилюють проблеми політичної стратегії і тактики, передвиборчої боротьби і виборчих технологій в умовах демократії.

**КОНСТИТУЦІЙНА СОЛІДАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
В АСПЕКТІ ЗАХИСТУ ВИБОРЧИХ ПРАВ**

Олександр СУШИНСЬКИЙ, доктор наук з державного управління, професор, Львівський державний інститут новітніх технологій та управління імені В'ячеслава Чорновола

У роботі розробляється концепція правових засад захисту виборчих прав громадян. В аспекті цієї концепції розробляється інститут юридичної, зокрема, конституційної солідарної відповідальності складу колегіальних органів здійснення публічної влади й відповідно індивідуальної відповідальності учасників цього складу.

Ключові слова: вибори, відповідальність, конституційна відповідальність, законодавство, санкція, склад органу, учасник складу.

Одним із основних принципів у реалізації прав людини є принцип народного суверенітету, основною рисою чи сутністю якого є правосуб'єктність громадян щодо вирішення питань суспільного інтересу через участь у формуванні інститутів публічної влади і доступ до публічної служби. Реалізація громадянами України своєї компетенції щодо здійснення публічної влади та управління публічними (державними і самоврядними) справами виражається насамперед у формуванні, інакше – наймі на роботу, через вибори складу* органів здійснення різних видів публічної влади.

Очевидно, форми прямої демократії мають обмежене строкове застосування, коли йдеться про безпосереднє здійснення публічної влади чи управління публічними справами. Громадяни зазвичай вирішують загальні питання суспільного інтересу через опосередковані форми демократії, основною з яких є вибори. Суспільна значущість інституту виборів є чинником розробки способів реалізації та захисту волевиявлення громадян чи, загалом, – виборчого права. У рамках національної правової системи такі способи тільки розвиваються, тому не завжди є дієвими через, на наш погляд, недостатню наукову та науково-прикладну розробленість. Адже постановка та вирішення відповідних наукових і науково-прикладних проблем і завдань видаються доволі фрагментарними [1-3].

Існування дискусійних питань у загальній концепції юридичної відповідальності ускладнює наукове осмислення конституційної відповідальності [4-6]. Залишається дискусійним також питання про самостійність конституційної відповідальності, про її розмежування з конституційно-правовою та з політичною відповідальністю. У юридичній науці також дискусійним є питання про позитивну юридичну відповідальність [7,8]. Ведеться також дискусія щодо суб'єктів і підстав конституційної відповідальності складу та її видів – солідарної, колегіальної тощо. У контексті нашої концепції юридичної відповідальності сутнісним для трактування підстав конституційної відповідальності є питання протиправності та протизаконності.

* У цій роботі, як і в деяких раніше опублікованих роботах, ми вживаємо поняття «учасник» складу, а не більш вживане «член» складу того чи іншого колегіального органу. Сутнісним у розмежуванні понять «учасник» і «член» складу групи, складу органу тощо є поняття їхньої «дієздатності» і «відповідальності» чи «відповідальної дієздатності». У відповідності з нашою концепцією відповідальності дієздатність є чинником, який обумовлює відповідальність як усього складу колегіального органу, так і кожного учасника цього складу за будь-які компетенційні діяння та рішення. Важливим є те, що тут не йдеться про відповідальність юридичної особи, зокрема, органу, а про відповідальність «складу» цього органу.

Мета цієї роботи – розвиток концепції інституту конституційної відповідальності складу колегіальних органів, компетентних здійснювати публічну владу (владно-компетентних органів) в аспекті захисту виборчих прав громадян, як правового ресурсу гарантування верховенства права.

Для досягнення цієї мети необхідно:

- установити чинники інституціалізації інституцій, компетентних у сфері виборчого права, зокрема, системи виборчих комісій у владному аспекті;

- розвинути концепцію юридичної, зокрема, конституційної відповідальності складу колегіальних владно-компетентних органів;

- розвинути, зокрема, розмежувати конституційну відповідальність органів здійснення державної влади, зокрема, Центральної виборчої комісії в аспекті захисту виборчих прав громадян;

- уявити трактування законодавцем поняття «відповідальність колегіальних органів», зокрема, виборчих комісій, їхніх «складів» і учасників.

Вирішуючи завдання, що випливають з цієї мети, постулюємо, що здійснення державою правозахисної діяльності є сутністю її конституційної компетенції, що водночас визначає правову сутність усіх її інших функцій. Це положення як ідеологічний засадничий принцип має бути в основі Основного Закону правової держави та формування цілісної системи інститутів державної влади й відповідної інституційної структури (органів) її (влади) здійснення. Водночас захист права від неправомірних діянь держави, її органів і посадових осіб є чинником розвитку низки правозахисних інститутів, насамперед, юридичної відповідальності, контролю, зокрема, конституційного контролю тощо. Конституційний контроль, будучи самостійною владною діяльністю, полягає у перевірці й оцінці актів законодавства й відповідних діянь з метою усунення їхньої невідповідності Основному Закону, а в аспекті сутності – це забезпечення верховенства права та безпосередньої дії Основного Закону, обмеження держави з метою захисту прав і свобод особи. Важливо звернути увагу на необхідність трактування та розвитку виборчого права в аспекті сутності інститутів юридичної відповідальності та контролю.

Загальновідомо, що способом задоволення корисливих інтересів окремих осіб чи груп, зокрема «олігархічних кланів», є недемократичне, непідконтрольне суверену (народу) здійснення публічної влади загалом і, насамперед, державної. Для зловживання здійсненням державної влади аж до її узурпації можуть бути використані легальні, проте недосконалі, тому у відповідності з нашою концепцією – нелегітимні, виборчі процедури. Корисливий інтерес може бути реалізованим не тільки через неправомірні діяння, а й через розробку, прийняття та застосування закону, який не відповідає праву чи, інакше, – нелегітимного (неправового) закону. Або, інакше кажучи, тут ми постулюємо, що поняття «право» і «закон» не є тотожними, а це означає, що за сутністю закон, а в широкому розумінні законодавство, може бути неправим. Це означає, що діяння лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені неправим законодавством чи так звані формально законні діяння у відповідності з дозвільним принципом за правовою сутністю можуть бути неправомірними, зумовлюючи правопорушення (делікти). У контексті викладеного дискусійним видається твердження багатьох аналітиків, зокрема В. Шаповала [9], про те, що конституційними деліктами державних органів або посадових осіб треба вважати їхні дії поза межами відповідно визначених повноважень. Адже у відповідності з нашою концепцією навіть діяння лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені неправим законодавством, мають, безумовно, кваліфікуватися як неправомірні

(деліктні). Інакше кажучи, у випадку порушення принципу правової симетрії чи невідповідності законодавства праву компетенції, зокрема, визначені законом повноваження є нелегітимними унаслідок нелегітимності цього закону.

Висловлювані у юридичній літературі точки зору про сутність конституційної відповідальності досить суперечливі, однак, як правило, визнається наявність двох аспектів (видів) конституційної відповідальності – позитивного (перспективного) і негативного (ретроспективного). Відповідальності першого виду піддаються усі суб'єкти конституційних відносин, відповідальності ж другого виду піддаються тільки ті з них, щодо яких застосовуються спеціальні заходи впливу (репресивні санкції), що спричинені відповідними неправомірними діями. Позитивна конституційна відповідальність з відповідними санкціями виявляється головним чином у її спрямовуючому впливі – як відповідальне відношення суб'єктів до своїх конституційних компетенцій й дійове (суспільно корисне) їхнє виконання. Позитивна спрямованість конституційної відповідальності асоціюється з підконтрольністю та юридичною компетентністю.

Передбачені за конституційні делікти міри конституційної відповідальності (конституційні репресивні санкції) є дещо іншими, ніж санкції за вчинені злочини чи адміністративні проступки. Проте є універсальні санкції, які застосовуються як репресії щодо різних видів правопорушень. Наприклад, грошові стягнення (штрафи) є досить розповсюдженою мірою відповідальності – санкцією: вони застосовуються в цивільному, адміністративному, кримінальному та міжнародному праві. Також висловлюється пропозиція про встановлення конституційних штрафів [10]. Безумовно, штраф, передбачений санкціями конституційних норм, буде впливати на особу, що вчинила конституційний делікт, підтверджуючи відповідну позицію держави, і тягнути матеріальні наслідки, що можуть зробити не вигідним здійснення деяких деліктів. Однак, така міра не може бути віднесена до числа основних конституційних санкцій. Це означає необхідність пошуку більш суттєвих цінностей, на які можуть бути поширені конституційні санкції, наприклад, усунення чи в інший спосіб позбавлення права на здійснення відповідних компетенцій, бар'єрні санкції через обмеження доступу до влади тощо.

Мету конституційної відповідальності багато аналітиків, зокрема Н. Колосова [11], бачить у захисті Основного Закону (Конституції). Проте ця теза є дискусійною і насамперед тому, що призначенням усіх видів юридичної відповідальності є, насамперед, захист права, яке має бути притаманним Основному Закону. Таким чином, метою конституційної відповідальності є забезпечення верховенства права, а Основний Закон є одним із засобів його вираження чи закріплення.

Детальний перелік основ конституційної відповідальності є дискусійним у науці конституційного права. Так, Д. Шон вважає, що конституційна відповідальність настає не тільки за протиправні дії, але й за нездатність справитися зі сформованим у країні положенням, за неправильний курс внутрішньої і зовнішньої політики [12].

У проведених раніше дослідженнях ми дійшли висновку про необхідність розробки питання про відповідальність складу колегіальних органів за свої діяння чи за так звані «колегіальні діяння» та «діяння у складі», адже усвідомлення учасниками складу будь-якого колегіального органу «колегіальної безвідповідальності» дає можливість зацікавленій стороні (окремим особам, зокрема, фізичним особам чи групам, у тому числі зі складу самого колегіального органу) реалізувати корисливий інтерес через колегіальні діяння (діяльність чи бездіяльність), насамперед, через прийняті складом колегіального органу бажаного корисливого рішення [13].

Попри недостатність спеціальних досліджень і розробленості питання правової кваліфікації «колегіальних діянь», специфікою неправомірних, зокрема, корупційних, як слушно стверджує В. Навроцький [14], діянь є те, що нерідко вони пов'язані з діяльністю колегіальних органів.

Колегіальні діяння можуть адаптуватися до певної ситуації. В аспекті наших досліджень прикладом такої адаптації до «політичної» ситуації є безвідповідальність складу Центральної виборчої комісії, складу Кабінету Міністрів України та складу інших органів здійснення державної влади, їх посадових осіб за організацію та проведення виборів Президента України в 2004 році [15]. Важливо, чи рішення Судової палати в цивільних справах Верховного Суду України у відомій справі «Ющенко проти Центральної виборчої комісії» [16] якраз в ефективний та справедливий спосіб поновило порушені конституційні права та встановило юридичні гарантії його реалізації, або, інакше кажучи, чи захищено верховенство права? Адже, як свідчить правова позиція Конституційного Суду України: «Правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах» [17]. Ця правова позиція про так би мовити «ефективне» поновлення в правах є нормою-принципом відповідних правових актів. Проте належним чином ні на рівні наукової дискусії, ні в суді не було порушено питання про кваліфікацію діянь усього складу Центральної виборчої комісії та окремих учасників цього складу як суб'єктів відповідних діянь, а також діянь інших органів здійснення влади, насамперед органів здійснення державної влади, їх посадових осіб, щодо організації та проведення виборів Президента України в 2004 році. Проте постановка системних досліджень і вирішення наукових і науково-прикладних завдань чи навіть проблем кваліфікації колегіальних діянь витребувана необхідністю розвитку правової держави. Вирішення цих завдань і проблем за умови належного впровадження наукових розробок у законодавство матиме позитивний вплив на розвиток суспільних відносин як у частині відновлення порушених прав, так і в частині упередження можливих правопорушень.

Діяння органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування регулюється дозвільним принципом, тому будь-які випадки порушення ними статутного чи регламентного права кваліфікуються як неправомірні. Це означає, що для таких суб'єктів наявність причинно-наслідкового зв'язку між неправомірними діяннями та корисливим інтересом може бути тільки додатковим кваліфікуючим чинником.

Прикладом неправомірних діянь є порушення принципу колегіальності. У будь-якому випадку порушення принципу колегіальності в процесі розгляду чи/та прийняття рішення колегіальним органом має бути підставою оцінки його діянь неправомірними, а саме рішення має бути визнано нікчемним. Сутність порушення принципу колегіальності полягає у тому, що питання не виносяться на колегіальний розгляд і не розглядається безпосередньо у процесі засідання усіма присутніми учасниками складу колегіального органу. Тобто, колегіальний орган у невластивий спосіб приймає рішення, зокрема, корисливе чи «бажане» для певної особи (осіб). Умовно можна виокремити такі ситуації порушення принципу колегіальності у процесі розгляду питання та прийняття рішення колегіальним органом:

- головою або іншою «авторитетною» особою формується чи нав'язується рішення, «бажане» для зацікавленої особи, яке приймається без розгляду безпосередньо у процесі засідання усіма присутніми учасниками колегіального органу;

- учасники колегіального органу вводяться певним доповідачем в оману і приймають «бажане» для зацікавленої особи рішення, не знаючи фактичних обставин справи;

- рішенням колегіального органу готує один із учасників колегіального органу, яке приймається без розгляду усіма учасниками колегіального органу безпосередньо у процесі засідання колегіального органу.

Стосовно оцінки перших двох з наведених ситуацій особливих труднощів виникати не повинно. Так чи інакше, вони полягають в одноособових корисливих діях, які становлять собою склад правопорушення, яке необхідно тільки належно кваліфікувати.

Оцінку останнього випадку, коли рішення готує один із учасників колегіального органу, яке приймається без розгляду усіма учасниками колегіального органу безпосередньо у процесі засідання колегіального органу, необхідно провести більш детально. Для цього потрібно чітко виділити ситуації, які оцінюються. Адже цей учасник як свідомо, так і унаслідок недостатньої кваліфікації чи халатності може несвідомо підготувати рішення «бажане» для певної особи (осіб).

Рішення колегіальних органів необхідно кваліфікувати як видові залежно від ступеня їх юридичної сили:

- диспозитивні (дорадчі) - рішення, які подаються на розсуд і можуть бути затверджені та/чи введені в дію і виконання компетентним суб'єктом, який може бути колегіальним або одноосібним органом чи посадовою особою;

- імперативні - рішення, які обов'язкові для затвердження та/чи введення в дію і виконання компетентним суб'єктом.

За діяння, вчинені на основі дорадчих рішень, юридичній відповідальності підлягає лише його виконавець. Адже диспозитивність статусу колегіального рішення означає, що у розвитку причинного зв'язку між діяннями учасників складу колегіального органу і суспільно небезпечними наслідками немає імперативу, а тільки є диспозитивна поведінка безпосереднього виконавця. Саме його дії закономірно, з необхідністю викликають наслідки. У цьому випадку діяльність складу колегіального органу є, скоріше, не причиною, а тільки може бути однією з умов настання правопорушення.

Діяння, вчинені відповідно до імперативного рішення колегіального органу, кваліфікуються у двох різновидах:

- коли таке рішення співпадає з інтересом компетентного органу, який його затверджує та/чи вводить у дію і виконання своїм рішенням;

- коли компетентний орган зобов'язаний затвердити та/чи ввести в дію і виконання колегіальне рішення, хоча воно і не співпадає з його інтересом.

У першому випадку питань щодо кваліфікації діянь компетентного органу не виникає - він підлягає відповідальності за відповідне правопорушення. У другому, видається, що відсутні суб'єктивні ознаки, характерні для правопорушення, адже він виконує незаконне рішення, прийняте іншим суб'єктом. Однак, виконання «явно» не правового і тим більше незаконного рішення, включаючи й рішення колегіального органу, не звільняє відповідного суб'єкта від відповідальності. З урахуванням викладеного такий суб'єкт повинен розглядатися не як виконавець, а як посібник делікту.

На думку деяких дослідників, зокрема у попередньо згаданій роботі В. Навроцького, суб'єктом відповідальності сам колегіальний орган виступати не може. Тому, на його ж думку, має ставитися питання про відповідальність окремих фізичних осіб за дії кожного із них, вчинені в складі колегіального органу (комісії, ради, правління тощо). Проте це, на наш погляд, дискусійне твердження. Адже кожен із учасників складу колегіального органу, як дієздатна особа, наділений

компетенціє. До його компетенції належить також обов'язок, а не тільки право, оцінювати діяння, зокрема, рішення колегіального органу і наслідки, які можуть настати у разі його прийняття чи неприйняття. Якраз у відповідності з цією оцінкою він знову ж таки зобов'язаний вчиняти діяння аж до самоусунення, зокрема, самовідставки [18]. І тільки у випадку самоусунення вчиненого у розумні строки його діяння не будуть оцінені як співучасть. В усіх інших випадках кожен учасник складу колегіального органу є відповідальним за відповідне діяння, зокрема, прийняте чи неприйняте рішення та його наслідки. У цій оцінці важливим є те, що колегіальна відповідальність складу колегіального органу як співучасників не залежить від волевиявлення окремого учасника. Тут мова може йти тільки про саму міру індивідуальної додаткової відповідальності кожного учасника складу колегіального органу.

При обґрунтуванні колегіальної відповідальності не має значення, був чи не був причинний зв'язок між діяннями кожного учасника складу колегіального органу і рішенням складу органу в цілому. Воно не потребує прив'язки до вкладу, частки, питомої ваги діяння окремого учасника складу у колегіальне (спільне) діяння, зокрема, прийняте рішення. Для встановлення відповідальності складу колегіального органу причинний зв'язок необхідно встановлювати не між діяннями кожного учасника складу колегіального органу і спільним результатом чи між діяннями окремих учасників і рішенням складу колегіального органу в цілому, а між легітимністю цього рішення і/або наслідками, які настали. У цьому сутність солідарності делікту.

Безспірно, можна обґрунтувати відповідальність за умови, що склад колегіального органу має ознаки злочинної організації, кожний із учасників якої відповідає за все, вчинене організацією. Якраз на предмет конституційної відповідальності на відміну від кримінальної це не є визначальним.

Інша оцінка має даватися зв'язку між діянням, зокрема голосуванням, окремого учасника і спільним рішенням складу колегіального органу. Для кваліфікації колегіальних діянь В. Навроцький пропонує запровадити правило: «... якщо злочин вчинено внаслідок виконання рішення колегіального органу, то за нього несе відповідальність кожний учасник такого органу, який голосуванням чи в інший спосіб *сприяв* (курсив наш. – О.С.) його прийняттю» [14]. Проте, дискусійним є твердження автора цього дослідження (В. Навроцького) про те, що й при встановленні відповідальності за колегіальні корупційні діяння покладати її можна лише на осіб, які виступали за прийняття такого рішення. Це означає, що у такій концепції усі інші учасники складу колегіального органу не кваліфікуються як учасники правопорушення, тому не можуть бути притягнуті до відповідальності. Адже, «сприяти» можна у різні способи, зокрема – бездіяльністю чи «мовчазною» згодою тощо.

В аспекті викладеного є законодавчо закріплене право правової позиції учасника Центральної виборчої комісії при здійсненні повноважень у разі незгоди з рішенням, прийнятим цією Комісією, у письмовій формі викласти свою окрему думку, яка додається до протоколу засідання Комісії (п. 10, ч. 3, ст. 29 [19]). В іншому випадку відсутність окремої думки може чи має трактуватися як згода навіть у тому випадку, коли той чи інший учасник складу цієї Комісії не голосував за прийняття відповідного рішення. Проте, в аспекті нашої концепції «окрема думка» є тільки необхідною, але недостатньою умовою для кваліфікації діянь такого учасника складу органу.

Одним із основних питань відповідальності є кваліфікація діянь в аспекті суспільної небезпеки. У цілому правопорушення відрізняються

рівнем суспільної небезпеки, тобто об'єктивною властивістю заподіяти шкоду або ж утворити загрозу заподіянням шкоди тим об'єктам, які охороняються правовим способом, зокрема законом. Визначаючи кримінальну відповідальність як покладення на особу, яка вчинила злочин заходів державного примусу, слід відзначити, що цей вид юридичної відповідальності настає саме за вчинення діяння, яке має найвищий ступінь суспільної небезпеки. Законодавець у чинному Кримінальному кодексі України [20] сутність злочинів за порушення виборчих прав громадян виклав у трьох статтях (157-159):

- перешкоджання здійсненню виборчого права;
- неправомірне використання виборчих бюлетенів, підлог виборчих документів або неправильний підрахунок голосів чи неправильне оголошення результатів виборів;
- порушення таємниці голосування.

Даючи загальну характеристику цим складам злочинів, необхідно відзначити те, що всі вони за своїм родовим об'єктом посягають на виборчі права громадян або ж перешкоджають здійсненню активного та пасивного виборчого права. Кримінальний кодекс України передбачає відповідальність за «перешкоджання насильством, обманом, погрозами, підкупом або іншим чином вільному здійсненню громадянином права обирати і бути обраним Президентом України, народним депутатом України, депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатом місцевої ради або сільським, селищним, міським головою, вести передвиборчу агітацію» (ч. 1 ст. 157). Складається враження, що цією нормою передбачена відповідальність за будь-які кримінальні діяння проти виборчих прав. У відповідності з чинним Кримінальним кодексом України чинити злочин як «перешкоджання здійсненню виборчого права» можна такими способами: насильством, обманом, підкупом або «іншим чином» (ч. 1 ст. 157). Ця норма за юридичною технікою викладення завдяки словам «іншим чином» є відкритою щодо способів учинення правопорушення (злочину). Автори відомого Науково-практичного коментарю Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року цей спосіб практично не коментують [21]. До часткового аналізу способів учинення цього злочину «іншим чином» можна віднести роботу М. Мельника [22], у якій систематизовано та проведено частковий аналіз правозастосовчої практики.

Видається можливим кваліфікація неправомірних діянь і актів в аспекті «перешкоджання здійсненню виборчого права іншим чином». Зокрема, чи прийняття законодавчого акта, що суперечить Основному Закону і/чи поточному законодавству, є самостійним видом правопорушення. І хоча має місце прийняття та застосування неконституційних законів й інших актів, незаконних законодавчих актів, кваліфікація відповідних діянь не має ще достатньої наукової розробки. Чинне законодавство не розглядає факт прийняття та/чи застосування неконституційного чи незаконного акта як правопорушення. Відповідно, відсутні і які-небудь міри відповідальності за зазначені дії. Єдиним наслідком прийняття неконституційного чи незаконного правового акта є його наступне скасування, що, враховуючи можливість повторюваності, не можна розглядати як міру відповідальності. Також цілком логічно виникає питання кваліфікації у випадку «корисливого» інтересу щодо розробки, прийняття, застосування такого акта? Питання може бути розглянуте і з іншого боку. Адже практиці відомі випадки так званого «пасивного обходу» законів, що полягає у неприйнятті нормативно-правових актів навіть за наявності передбаченого законодавством відповідного обов'язку. На наш погляд, таке неприйняття необхідного акта також можна кваліфікувати як правопорушення через «перешкоджання здійсненню виборчого права іншим чином». Виходячи з цього, постає необхідним внесення в законодавство змін і доповнень, що передбачають

міри юридичної відповідальності посадових осіб, а також колегіальних органів за зазначені діяння (дії, бездіяльність).

Важливим у вирішенні поставлених завдань є питання реалізації конституційної відповідальності, тобто – питання про інстанції (суб'єкти юрисдикції). Хтось повинний констатувати настання конституційної відповідальності у відношенні до відповідного суб'єкта. В іншому випадку неможливо притягти до конституційної відповідальності. Якщо інстанція відповідальності (суб'єкт юрисдикції) не встановлена – не буде і самої відповідальності. У зв'язку з цим при закріпленні конституційної відповідальності повинні бути чітко зазначені не тільки суб'єкт відповідальності, підстава, заходи впливу, але й обов'язково – інстанція. Бездіяльність цієї інстанції також має кваліфікуватися як «перешкоджання здійсненню виборчого права іншим чином».

Для прикладного вирішення названих проблем важливо прийняти Закон України «Про конституційну відповідальність», у якому були б чітко прописані конкретні підстави виникнення конституційної відповідальності та відповідні санкції, зокрема, визнано об'єктивною стороною конституційного делікту невиконання, неналежне виконання конституційних компетенцій, зокрема, порушення принципу симетрії закону та права. При цьому важливо, щоб обсяг компетенцій відповідних суб'єктів, з одного боку, і обсяг їхньої відповідальності – з іншого відповідали принципу співмірності, тобто були збалансовані і знаходилися в пропорційній залежності. З метою упередження зловживання конституційною відповідальністю важливо також прийняти Закон України «Про засади компетенційної визначеності статусу органів здійснення державної влади та статусу органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб».

Література

1. Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори Президента України» у редакції 2004 року: Збірник матеріалів Науково-практичної конференції. – К.: ПЦ «Фоліант», 2005. – 289 с.
2. Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення: (За матеріалами науково-практичних конференцій та круглих столів) / Ін-т виборчого права. – К.: ФАДА, ЛТД, 2005. – 180 с.
3. Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства: Матеріали науково-практичної конференції. – К.: ПЦ «Фоліант», 2005. – 188 с.
4. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. – М.: Юрид. лит., 1976. – С. 85.
5. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – С. 430-441.
6. Сергеев А.С. Конституционная ответственность в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 4. – С. 23.
7. Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России. – М.: Городец-издат., 2001. – С. 362.
8. «Круглий стол» журналу «Государство и право». Проблеми правової відповідальності держави, його органів і служб // Государство и право. – 2000. – № 3. – С. 30-31.
9. Шаповал В.М. Актуальні проблеми конституційно-правової відповідальності суб'єктів виборчого процесу // Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного

законодавства: Матеріали науково-практичної конференції. - К.: ПЦ «Фоліант», 2005. - С. 103-105.

10. Виноградов В.А. Конституционно-правовые санкции // Законодательство. - 2001. - № 12. - С. 54-62.

11. Колосова Н.М. Конституционная ответственность - самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. - 1997. - № 2. - С. 86.

12. Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. - 1995. - № 7. - С. 38.

13. Сушинський О.І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: Дис. д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / Українська Академія державного управління при Президентові України. - К.:, 2002. - 401 с.

14. Навроцький В. Проблема відповідальності за корупційні діяння, рішення про які прийняті колегіально // Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність: Збірник матеріалів міжнародного науково-практичного семінару (11-12 травня 2001 р.). - Харків: Східно-регіональний центр гуманітарно-освітніх ініціатив, 2003. - С. 41-44.

15. Сушинський О.І. Конституційна відповідальність і досконалість законодавства в аспекті захисту виборчих прав // Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства: Матеріали науково-практичної конференції. - К.: ПЦ «Фоліант», 2005. - С. 124-141.

Вийшло друком видання:

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ КОМЕНТАР ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ» / За ред. Ю.В. Ключковського. - К.: Парламентське вид-во, 2006. - 680 с.

У науково-практичному коментарі Закону України «Про вибори народних депутатів України» в редакції від 7 липня 2005 року (із змінами, внесеними Законами від 17 листопада 2005 р., 19 січня 2006 р. та 9 лютого 2006 р.) детально розкривається особливості законодавчого регулювання виборчого процесу та здійснення виборчих процедур під час проведення виборів народних депутатів України, роз'яснюється зміст найважливіших понять, пов'язаних з виборчим законодавством.

Для учасників політиків, юристів, викладачів та студентів юридичних та політологічних факультетів, всіх, хто цікавиться виборами.

КОМЕНТАР ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ» / За заг. ред. А.І. Мартинюка. - К.: Юридична думка, 2006. - 704 с.

Коментар розрахований, насамперед, на кандидатів у народні депутати України, уповноважених осіб партій (блоків), членів виборчих комісій офіційних спостерігачів, посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також інших осіб, які, відповідно до Закону, беруть участь у забезпеченні виборчого процесу.

Книга може бути корисною науковцям, викладачам та студентам юридичних факультетів, всім, хто цікавиться виборами та виборчим правом.

ПАРТІЇ ВЛАДИ ТА ПАРТІЙНІ СИСТЕМИ В ПОСТРАДЯНСЬКИХ КРАЇНАХ*

Андрій МЕЛЕШЕВИЧ, професор, доктор політології, декан факультету правничих наук Національного Університету «Києво-Могилянської Академії»

Політологія як академічна дисципліна існує у західному суспільстві вже понад століття. Протягом цього часу наука про політику пережила періоди процвітання та занепаду, пройшла кризу стадії «нормального» шляху накопичення знань та періодів «наукових революцій». Сьогодні це багатогранна академічна галузь з тисячами дослідників, що працюють у сотнях університетів та інститутів, та з ученими, які продукують вражаючу кількість наукових робіт, що публікуються у численних журналах та видавництвах.

Для країн, що виникли внаслідок розпаду колишнього Радянського Союзу, політологія – це нова сфера науки. В СРСР не було жодної необхідності в існуванні такої дисципліни: спеціалістам в галузі суспільних наук не дозволялося ставити під сумнів «всемогутню» офіційну Марксистсько-Ленінську ідеологію, яка мала правильні відповіді на всі можливі питання суспільства. За останні 15 років галузь політичної науки у деяких пострадянських країнах розвивалась досить активно. У певних сферах вона стала приносити відчутний вклад до розвитку цього академічного предмету в світовому масштабі. Вивчення пострадянського феномену партії влади – одна із тих галузей, в якій спеціалісти в галузі політичних студій з пострадянських країн мають помітні досягнення.

Термін «партія влади» широкоживаний у західних працях щодо пострадянських політичних партій; майже кожна публікація з даної тематики посилається на цю концепцію. Тим не менш, майже всі такі дослідження мають декілька недоліків: (1) більшість авторів не дають визначення партії влади у своїх роботах; (2) широка варіативність кількох дефініцій терміну «партія влади», наданих у літературі, робить застосування терміну незрозумілим; (3) Англомовні публікації, що не лише згадують про концепцію «партії влади», але й досліджують цей феномен, практично повністю відсутні; (4) в західних працях цілковито відсутній порівняльний підхід до вивчення партії влади: та невелика кількість досліджень, що фокусується на цих політичних формуваннях, зосереджується виключно на Єдинстві/«Єдиній Росії» Владіміра Путіна [1,2,3].

Академічні дослідження з питання партій влади у пострадянських націях значно розвиненіші; вчені вивчають різноманітні аспекти цієї концепції: визначення партії влади [4,5,6,7,8], їх походження та історію [9,10], виборчу стратегію [5,11], взаємовідносини з виконавчою владою [7,8,12], їх наслідки для демократизації [13]. Основним обмеженням цих вчень є, можливо, те, що вони переважно сфокусовані на одну країну: або Російську Федерацію, або Україну. Крім того, таке важливе питання, як вплив партій влади на розвиток партійної системи залишається практично невивченим як у західній, так і в пострадянській політичній науці.

Мета цієї статті наступна. По-перше, я пропоную визначення концепції партії влади, базуючись на існуючій літературі. По-друге, я розробляю типологію партій влади, що ґрунтується на єдиному критерії – рівні її формальної організації. По-третє, я прослідковую трансформацію партій влади з неорганізованого блоку еліти на початку

* Авторизований переклад з англійської О. Лесь, експерта Інституту виборчого права.

1990-х років до формальних політичних партій сучасності. Четверте, я пропоную деякі припущення про вплив партій влади на процес інституціонування національної партійної системи у пострадянських країнах. Важливо прийняти до уваги, що ця стаття жодним чином не є спробою заповнити всі прогалини у вивченні «партій влади». Безперечно, більш ретельне вивчення цього предмета буде сприяти кращому зрозумінню політичних систем багатьох пострадянських держав.

Визначення партії влади

Між вченими, що вивчають пострадянські політичні партії, майже не існує домовленості з приводу визначення партії влади. Деякі вчені тлумачать це поняття дуже широко, що робить такі дефініції практично беззмістовними. Наприклад, Надія Діюк стверджує, що партія влади – це організація, яка підтримує президента, має «велику кількість урядових представників у своєму складі» і «ставить себе посередині спектра» [14]. На додаток до деяких пропрезидентських формацій у колишніх Радянських республіках, таке широке тлумачення дозволяє класифікувати як партії влади будь-які партії у постіндустріальному демократичному суспільстві з прямо чи опосередковано обраним головою держави, який має зв'язки із цією організацією. Включення Демократичної партії США за правління Білла Клінтона та партії Владіміра Путіна «Єдина Росія» в одну і ту ж категорію, унеможливлює вірно зрозуміти природу партії влади. Деякі автори пропонують навіть більш містке визначення цієї концепції. Будь-яка провідна парламентська партія у демократичній країні може бути віднесена до категорії партії влади, якщо погодитись з її визначенням як «політичної організації, що бере участь у виборах та має представників в органах влади різних рівнів» [8].

Можна виділити два найпоширеніші підходи до визначення поняття «партія влади», що запропоновані в літературі*. Відповідно до першого підходу партія влади є формально не оформлений політичний блок, що складається з «прагматично зорієнтованих і деідеологізованих вищих кіл старої (комуністичної – А.М.) номенклатури, представників державного апарату, засобів масової інформації, керівників традиційних секторів промисловості та сільського господарства» [4]. Другий підхід доводить, що партії влади є «виборчими блоками, створеними державними діями для участі в парламентських виборах та президентських перегонах. Вони спираються на державні ресурси при розбудові партійної інфраструктури та сильно залежать від харизматичних звернень до виборців у пошуках підтримки» [3]. На додаток до декількох менш вагомих відмінностей, одна різниця між цими двома визначеннями є дуже суттєвою: це відмінність між неорганізованими та організованими партіями влади.

Спираючись на два наведені визначення Ендрю Вільсона і Валентина Якушика та Регіні Сайт, я визначаю партію влади як політичний блок, який

- 1) має деідеологізовану, прагматичну та центристську природу,
- 2) створений та діє в інтересах виконавчої гілки уряду,
- 3) покладається на державні та інші «адміністративні ресурси», доступні представникам виконавчої гілки влади, щоб досягти своїх цілей, включаючи участь у виборах, та
- 4) базує свою участь у виборах на чітко вираженому персонально-харизматичному факторі.

* Деякі вчені вважають, що партія влади є не політичним блоком, а «стратегією, що зумовлена адаптацією еліт, які не мають досвіду участі в виборах, до нових інституційних умов» [9].

Першою рисою партії влади є її неідеологічний та прагматичний характер. Ігор Танчін пише, що ідеологія для партії влади – це недопустима розкіш, оскільки ідеологія не має стояти на заваді досягненню владою поставлених цілей [10]. Відоме твердження Євгенія Наздратенко про одну з російських партій влади доповняє попередню думку: «Ідеологія Єдинства – це відсутність будь-якої ідеології» [15]. Прагматизм, який замінює ідеологію, забезпечує простір для маневрування та дозволяє партії влади гнучко пристосовуватися до оточення, що постійно змінюється. Для прагматичної та ідеологічно невизначеної організації найбільш зручним місцем на політичній арені є центристська позиція. Регіна Сміт запевняє, що, по суті, «успіх партії влади є залежним» від її спроможності показати себе як центристську організацію. Партії влади ставлять себе в середині політичного континууму, між лівими та правими. В Росії це є широкий політичний простір між КПРФ та ЛДПР Жириновського. Українські партії влади завжди стверджували, що займають середню позицію між націонал-демократичними (Рух, Наша Україна) та націоналістичними (УНА-УНСО) силами з одного боку, та лівими партіями (КПУ, ПСПУ, СПУ) з іншого боку.

Другою характеристикою обох типів партій влади є роль виконавчих еліт у створенні таких політичних блоків. Я погоджуюся з Анною Ліхтенштейн, що навряд чи є сюрпризом те, що багато партій утворено політичними елітами. Хоча в минулому партії, засновані елітами, мали парламентське походження; вони походили з парламентських груп [16]. Партії влади на пострадянському просторі інші: вони створені виконавчою владою урядів. В РФ ці організації були засновані безпосередньо виконавчою владою [11]. Блок «Наш Дім – Росія» був заснований прем'єр-міністром Віктором Черномірдіним за мовчазної підтримки президента Єльцина; «Отечество-Вся Росія» (ОВР) була створена представниками регіональної виконавчої влади: мером Москви Юрієм Лужковим та президентом Татарстану Мінтімером Шаймієвим; концепція «Єдинства» і пізніше «Єдиної Росії» була відкрито підтримана безпосередньо Президентом Путіним та міністрами Сергієм Шойгу та Борисом Грызловим.

Процес утворення українських партій влади трохи інший. Замість того, щоб створювати нові партії з нуля, українська виконавча еліта використала існуючі маргінальні політичні організації. Наприклад, хоча Народно-Демократична Партія була заснована в 1996 році, вона стала першою українською політичною партією влади в 1997, коли прем'єр-міністр Валерій Пустовойтенко, міністр Анатолій Толстоухов та деякі голови обласних адміністрацій приєдналися до НДП. Це спричинило ефект сніжного кому і в піці своєї популярності НДП включала 4200 представників виконавчої гілки влади, серед яких 1900 посідали високі урядові посади [17]. Партія Регіонів трансформувалася в партію влади через декілька років від дня її заснування, коли голова податкової адміністрації Микола Азаров та прем'єр-міністр Віктор Янукович приєдналися до цієї організації.

Третій важливий атрибут партій влади пов'язаний з попереднім і стосується їх спроможності використовувати адміністративний ресурс для досягнення цілей партії, включаючи розвиток партійної інфраструктури та участь у виборах. Іншими словами, члени партії влади, що займають посади у виконавчих органах влади або керівні посади на промислових підприємствах, зловживають своїм службовим становищем та використовують державні та інші адміністративні ресурси, що знаходяться під їх контролем, для партійних (якщо має місце формальна партія влади) або індивідуальних (за наявності неформального блоку) цілей. Прикладів такої мобілізації адмінресурсу можна навести безліч; і багато з них відкрито переступають межу законності. Серед найбільш широкочисливаних важелів є маніпулювання ЗМІ, використання податкової

міліції та інших правозастосовуючих органів проти політичних опонентів та для фінансування виборчої кампанії, фальсифікації виборів тощо.

Нарешті, проведення виборчих кампаній партіями влади має чітко виражений персонально-харизматичний характер. Наприклад, в одномандатних округах виборчі перегони суперників без партійної приналежності обов'язково сфокусовані на персоналіях індивідуальних кандидатів. За визначенням, представники неформальної партії влади не належать до жодної організованої політичної групи та мають звертатись до виборців особисто. Формальна партія влади будується навколо одного сильного лідера або групи керівників з виконавчої влади, які, з одного боку, стимулюють приплив представників державного апарату до партії, а з іншого боку, звертаються до електорату за безпосередньою підтримкою виборцями президента («Єдинство»/Путін), прем'єра («Наш Дім» – Росія/Черномірдин, Народно-Демократична партія/Пустовойтенко, Партія Регіонів/Янукович), групи регіональних лідерів («Отечество – Вся Росія»/Лужков, Шаймів) тощо.

Організаційна трансформація партій влади

В процесі організаційного розвитку партії влади еволюціонували із збереженням усіх своїх характерних рис з неформального типу цієї організації до їх формальних різновидів. Спершу партії влади виникли як аморфна група політичної та промислової еліти із спільними інтересами. Після розпаду СРСР та краху КПРС реальна політична влада залишилася в руках старої комуністичної номенклатури, що зайняла керівні позиції у регіональних органах виконавчої влади та промислових підприємствах. Щоб залишитися при владі, цей соціальний прошарок мав пристосуватися до нової гри – демократичних виборів.

Багато регіональних та місцевих керівників, кого Кімітака Мацузато [18] називає «мезо-еліта», не потребували ніякої ідеології чи партійної приналежності для того, щоб успішно пройти на виборах до Верховної Ради. Ціна вступу до партії була надто висока, а вигоди надто сумнівні, щоб задля них приєднатися до партії. Прагматизм та мобілізація доступних їм державних та адміністративних ресурсів була достатньою, щоб виграти місце в законодавчому органі та здобути деширку демократичної легітиматії. Деконцентрація державної влади та мажоритарна виборча система одномандатних округів сприяли виникненню неформальної партії влади. Спочатку ніщо начебто не пов'язувало мезо-еліти, розосереджені по всій території країни, крім їх спільного бажання утримати владу. Безпечним та ефективним шляхом досягнення цієї мети було створення «центристських» груп в національній законодавчій асамблеї, які б декларували свою підтримку, по суті, будь-якому урядові, який був при владі. За типовий приклад можна навести впливову в свій час парламентську фракцію «Центр», що була створена представниками неформальної партії влади в Верховній Раді України після виборів 1994 року.

Створення про-урядових парламентських груп символізувала початок еволюції партій влади та їх офіційної організації. В певній мірі цей процес нагадував походження та трансформацію політичних партій у США в минулому. Перефразовуючи твердження Джона Олдріча – багато з невизнаних мезо-еліт почали розуміти, що використання влади, ресурсів та інституційних можливостей організованої групи «підвищує їх шанси на отримання бажаного результату», тобто втримання політичного впливу [19]. Введення пропорційної виборчої системи було іншим сильним стимулом для трансформації неформальної партії влади. Хоча виборчі закони у деяких пострадянських країнах дозволяють блокам незалежних кандидатів чи поодиноким незалежним політичним діячам брати участь у виборах за пропорційної системи, їх реальні шанси дістатися до

законодавчої влади мізерно малі. Головна причина формалізації партій влади – мета посадовців виконавчих органів або їх представників претендувати на парламентські місця, що розподіляються за пропорційною системою.

До введення пропорційного представництва на парламентських виборах всіх членів законодавчих органів в РФ та Україні неформальні та організовані партії влади співіснували та взаємодіяли між собою. Змішані виборчі системи добре підходили обом типам: одномандатні округи продукували величезну кількість мезо-еліт без партійної приналежності, а пропорційна система забезпечувала можливості для їх колег з партійними квитками. Неформальна партія влади була надійним та послідовним партнером свого формалізованого різновиду кількома шляхами. По-перше, вона продовжувала продукувати непартійних мезо-елітних депутатів, які б формували численні «прагматичні» про-урядові фракції, що демонстрували б свою лояльність до центральної влади. По-друге, неформальна партія влади слугувала сприятливим підґрунтям для формалізованих партій влади, які активно старалися кооптувати непартійну еліту. Впливова партія влади, яка може продемонструвати недвозначну та стійку підтримку від центральної виконавчої влади, має достатньо переконливі аргументи та стимули, щоб переконати прагматичних та неідеологічних місцевих керівників приєднатися до такої партії. Наприклад, «Єдина Росія» Владіміра Путіна значно покращила за рахунок незалежних кандидатів свій результат в одномандатних округах на парламентських виборах до Думи у 2003 році в порівнянні з попередніми виборами. У 1999 році «Єдинство» виграло лише 9 мажоритарних місць у Думі, що складало лише 4.17% від усіх місць в одномандатних округах. ОВР мала успіх в 31 окрузі, або 14.35%. Чотирма роками пізніше «Єдина Росія» виграла у 104 одномандатних округах і отримала 46.22% мажоритарних місць у Думі. Вагому частину новообраних членів «Єдиної Росії» склали представники регіональних та місцевих державних апаратів.

Відміна змішаної виборчої системи в Росії та Україні на користь виключно пропорційного представництва завершила процес трансформації партії влади з її неформального різновиду у формальну політичну організацію. Впровадження системи пропорційного представництва для виборів усіх членів законодавчого органу не залишає політичній еліті іншого вибору, крім вступу до партій.

Партії влади в Балтійських країнах, Росії та Україні: три сценарії

На всій території колишнього Радянського Союзу існувала однакова централізована ієрархічна система, керована з єдиного політичного центру. Склад Радянської політичної та промислової еліти також не мав суттєвих відмінностей між республіками, всі вони мали свою частку комуністичної номенклатури, «червоного директорату» та керівників колективних та державних сільськогосподарських підприємств. Коли СРСР розпався, багато представників керівного прошарку залишилися на своїх місцях. Незадовго після отримання незалежності у різних пострадянських державах виникли свої моделі, в яких передбачалися різні ролі для номенклатури та партій влади в їх політсистемах: фактична відсутність партій влади в Балтійських країнах, численні регіонально-базовані партії влади, що конкурували між собою, в Україні і одна монополістична партія влади в Росії.

Коли комуністичні партії в країнах Балтії втратили владу на початку 1990-х років, «апарат партійної номенклатури – посадові особи, промислові керівники, керівники колгоспів та радгоспів і т. д. – майже не зазнав змін» [20]. Як тільки країни Балтії повернули свою незалежність, промосковська частина колишнього комуністичного апарату

втратила будь-яку політичну вагу. В той же час велика частина номенклатури, що підтримувала незалежність, спромоглася залишитись в грі. В новому демократичному оточенні найбільш ефективним шляхом продовжувати політичну діяльність та прагнути урядових крісел було створення політичних партій та участь у виборах. Серед партій, заснованих колишніми представниками комуністичної номенклатури, був альянс Безпечний Дім (пізніше Коаліційна партія, яка припинила своє існування після третього виборчого циклу) та Народний Союз (пізніше Естонська Аграрна Народна партія) в Естонії, Латвійський Шлях у Латвії та Литовська Демократична Трудова партія у Литві. Сьогодні кожне з цих політичних угруповань займає визначену політичну ідеологічну нішу на національній політичній мапі, сприймає правила демократичної участі, змагається на виборах, бере на себе владну відповідальність у разі виграшу на виборах, полишає політичні посади та бере на себе роль політичної опозиції у разі програшу на виборах. Іншими словами, політичні організації, які були створені колишньою комуністичною номенклатурою і мали потенціал до перетворення у партії влади, трансформувалися у «нормальні» парламентські партії та є частиною демократичної партійної системи у сучасних Балтійських країнах.

Кланова природа української політики та неспроможність чи небажання президента Кучми створити єдину партію влади – два основних фактори, що внесли вклад до створення партійної системи, що поєднує дві рівні конкуренції. На додаток до звичайної конкуренції всіх існуючих у країні партій на виборах, регіонально-базовані партії влади також змагаються між собою за владу, вплив та доступ до Президента. Добре відомим є факт, що на українській політичній сцені домінувала низка партій влади, які мали підтримку в різних регіонах України. Можливо, найвідоміший клан ще з радянських часів походить з Дніпропетровська, який серед інших продукував Леоніда Брежнєва, Володимира Щербицького і Леоніда Кучму. Дніпропетровськ став основою декількох основних партій влади, включаючи НДП, керовану колишнім прем'єр-міністром Пустовойтенком, та «Трудову Україну», яка мала парламентську фракцію у 40 членів після виборів 2002 року. Центр Української вугільної промисловості Донецьк, дав життя іншій впливовій партії влади – Партії Регіонів, очолюваної іншим колишнім главою уряду, Віктором Януковичем. СДПУ(о) з центром у Києві до недавнього часу очолювалась колишнім главою президентської адміністрації Віктором Медведчуком. Кімітака Мацузато пише, що поява регіональних партій передбачає, що «регіональні елітні клани, приховуючи свої імена за назвами офіційних політичних партій, перетворюють регіони на особисті електоральні вотчини» та експлуатують політичні ресурси цих вотчин у національній політиці [21]. Відносини між регіональними кланами та їх партіями влади не були простими. Декілька їх спроб скоординувати свої зусилля для об'єднання в один широкий політичний альянс (наприклад, «За Єдину Україну» у 2002) зрештою зазнали краху.

Згідно з принципом «розподіляй і володарюй», Президент Кучма, здавалося, дбайливо підтримував боротьбу між партіями влади, розподіляючи між ними керівні позиції в країні. Наприклад, після парламентських виборів 2002 року Партія Регіонів отримала посади прем'єр-міністра (Віктор Янукович), та Генерального прокурора (Геннадій Васильєв), СДПУ(о) – голови Адміністрації Президента (Віктор Медведчук), а партія Трудова Україна – голови НБУ (Сергій Тигірко). Розподіляючи владу між головними пропрезидентськими організаціями, Кучма був спроможний запобігти концентрації влади в руках лідерів однієї політичної партії, яка могла б зробити виклик його керівництву. Деякі вчені стверджують, що Кучма хотів, але не спромігся створити єдину панівну партію влади через велику регіональну розрізненість України [10]. Якими б не були причини, що обумовили неможливість

існування домінуючої партії влади, вони, безперечно, мали позитивний вплив на збереження партійної конкуренції на декількох рівнях, а також уможливлення існування сильної та активно діючої політичної опозиції в Україні на її шляху до консолідації демократичних інституцій.

Спроби створення системи двох партій влади, проведені адміністрацією президента Єльцина перед виборами 1995 року, завершилися цілковитим фіаско. Правоцентристське об'єднання Наш Дім-Росія Віктора Черномірдіна ледве спромоглося отримати 10% голосів, незважаючи на цілковиту підтримку з боку державного ресурсу під час виборчої кампанії. Структура блоку Івана Рибкіна, який мав відігравати роль лівоцентристської партії влади, мала недоліки з самого початку. Рибкіну, який був Спікером у Думі на той час, бракувало надійного доступу до адміністративного ресурсу, контролюваному виконавчою владою. За визначенням, партія влади нездатна провести успішну виборчу кампанію без використання державних ресурсів. Тож не дивно, що цей блок отримав жалюгідних 1.1% голосів і лише 3 місця у Державній Думі.

Наступний виборчий цикл приніс неочікувану конкуренцію двох партій влади: «ОВР» та «Єдинства», створених відповідно регіональною та центральною виконавчими елітами. Серед фундаторів лівоцентристського угруповання «Отечество-Вся Росія» [22] була група високопоставлених регіональних лідерів: московський мер Юрій Лужков, губернатор Санкт-Петербурга Олександр Яковлев, Президент Татарстану Мінтімір Шаймієв, президент Башкортостану Муртаза Рахімов тощо. Зважаючи на те, що на відміну від блоку Рибкіна «ОВР» не був Кремлівським проектом і багато з його лідерів не підтримували президента Єльцина та його «сім'ю», центральна Російська влада була стурбована. Таким чином, «Єдинство» було створено на протигагу «ОВР». Хоча «Єдинство» було організовано в президентському оточенні, 39 регіональних лідерів, включаючи деяких губернаторів, пов'язаних з КПРФ, врешті підтримали цю організацію [2]. Результат був приголомшливий: новостворена пропрезидентська організація завойувала майже чверть голосів електорату, значно більше за 13,3%, набраних ОВР.

Тим не менш «Отечество-Вся Росія» залишалася дуже впливовою організацією регіональної влади та була постійним викликом президенту Росії. Відповідно до Кремліну, який обіцяв принести єдність та згоду в Росію, присутність альтернативного впливового центру влади могла мати потенційно дестабілізуючі наслідки для країни. Лідери ОВР стали першочерговою мішенню центральної влади: негативні PR кампанії, підкуп представників ОВР, щоб вони покинули блок, «кутиски лідерів блоку податковою владою, ... фізичні погрози сім'ям кандидатів у депутати від ОВР», виборчі фальсифікації проти регіональних лідерів, які не погоджувались з владою Путіна [2, 23], стали реаліями російської політики. Після виборів 1999 керівництво ОВР зіштовхнулося з наступним вибором: вести незалежну політичну гру, кинути виклик федеральному президенту і, найвірогідніше, закінчити своє існування як впливова політична сила або проголосити свою підтримку та лояльність президентові та вижити. Для прагматичних лідерів «Отечество-Вся Росія» відповідь була очевидною. Макфоул та Петров пишуть: «Володіючи всіма козирами, Кремлін усунув серйозні розбіжності між регіональними елітами, які стали основною інтригою парламентських виборів 1999 року. На кінець 2003 майже всі регіональні лідери підтримували Путіна та «Єдиную Росію». Регіональні керівники, що створили «Отечество-Вся Росія» чотири роки тому стали непохитними прибічниками «Єдиної Росії» [23]. Альтернативне джерело влади було усунуте, що привело до створення єдиної монополістичної партії влади. «Правляча група встановила своє повне і суцільне домінування», і політична опозиція в Росії перестала існувати [24]. Головною інтригою законодавчих виборів 2003 року, мабуть, було наступне питання: чи зможе «Єдина Росія»

створити абсолютну більшість у Думі. І вона змогла. Більшість прибічників демократичної теорії погодилися б, що концентрація політичної влади в руках однієї інституції і нестача здорової конкуренції за урядові посади є антитезою до демократії та прямим шляхом до авторитаризму.

Партії влади та політична інституціоналізація

В моїй іншій роботі я аргументую, що політична інституціоналізація має два основні аспекти: автономія та стабільність [25]. Інституціоналізована партійна система у демократичному суспільстві включає в себе політичні партії, які є незалежними від інших інституцій загальної політичної системи і які демонструють стійкі зразки взаємодії між ними. Партії влади заважають обом аспектам процесу політичної інституціоналізації. Чим вагоміша роль партій влади у національній політичній системі, тим нижчий рівень інституціоналізації партійної системи.

Партії влади та автономія. Існування потужної неформальної партії влади та її спроможність вигравати численні виборчі перегони в одномандатних округах відповідає дуже низькому рівню політичної інституціоналізації. Успіх неформальної партії влади на виборах до законодавчого органу демонструє, що організовані політичні партії не мають практичної ваги ні для політичної еліти, ні для електорату. Безсумнівно, перехід від неформальної партії влади до її формального різновиду зміцнює роль партій у політичній системі. Політична еліта починає розуміти важливість партійної приналежності і покладається на партійні ресурси у виборчих перегонах. Виборці повинні знати про політичні партії і розуміти їх вагу, щоб зробити правильний вибір. Однак, хоча виникнення формальних партій влади – це крок до ширшої політичної інституціоналізації, ці політичні формації мають негативний вплив на всебічний розвиток партійної системи.

Високоінституціоналізована система політичних партій повинна мати статус та значення, не залежні від інших соціальних інституцій. Провідні партії мають виконувати свої ексклюзивні функції і безпосередньо займати свою унікальну політичну нішу в країні. На противагу їм, партії влади розвивають велику залежність від інших інституцій у двох аспектах. По-перше, вони не існують і не можуть існувати поза сферою виконавчої влади. Партії влади створюються виконавчими органами влади як механізм для досягнення певних політичних цілей, включаючи участь у виборах. Для успіху на виборах партія влади, яка є поза ідеологічною організацією без твердої соціальної основи, повинна покладатись на основне джерело своєї сили – адміністративні ресурси, доступні виконавчій владі. По-друге, цей тип політичної організації залежить від партійного лідера або групи лідерів, які репрезентують виконавчу владу. Деякі партії влади можуть розвинути харизматичне лідерство, яке «загалом асоціюється з сильним опором інституціоналізації» [26]. Приналежність політичної організації до сильного лідера – президента, прем'єр-міністра чи групи регіональних губернаторів – робить її навіть більш залежною від виконавчої влади. Усунення партійного лідера з його посади демонструє слабкість партії влади і завершується її занепадом. НДП Валерія Пустовойтенка та «Наш Дім-Росія» Віктора Чорномірдіна є наочними прикладами. Коли обидва прем'єр-міністри втратили свої високі виконавчі посади і були переведені на інші посади, що позбавило їх доступу до державних ресурсів, які використовувались для виборчих цілей та розбудови партій, доля обох організацій була вирішена – невдовзі вони перестали бути впливовими політичними гравцями для своїх виборців. Автономія політичних партій обернено кореляційна статусу

партій влади в політичній системі. Існування потужної партії влади призводить до низького рівня інституціоналізації партійної системи.

Партії влади і стабільність. Якщо виборчі списки провідних партій складаються виключно з їх формальних членів, тоді партійна система, в цілому, контролює свою унікальну соціальну нішу рекрутування кандидатів до законодавчих органів, що є знаком високого рівня інституціоналізації. У країнах з розвиненою партійною системою незначні винятки, коли безпартійний кандидат потрапляє до партійних списків пропорційного представництва, не змінюють загальної картини рекрутування кандидатів. Однак, політична ідентифікація з партіями влади може мати інше значення. Наприклад, одна з основних партій влади в Україні СДПУ(о), керована колишнім головою адміністрації президента за часів Леоніда Кучми, погодила виборчий список на вибори 2002, в якому було вкрай мало випадкових людей і нечленів партії [27]. Фактично серед перших 100 кандидатів було 95 членів партії, 4 непартійні лідери молодих організацій, пов'язаних з СДПУ(о), і старший суддя з Луганської області, якому не дозволено було приєднуватись до будь-якої політичної організації протягом строку своїх повноважень. На перший погляд, здається, що партія представила практично «чистий» виборчий список. Однак, як правильно зазначають Юля Мостова та Сергій Рахманін, «членство в СДПУ(о) не для всіх є ідеологічною необхідністю. Для когось це можливість сховатися від політичних шквалів під надійним дахом, для когось перепустка в світ великої політики чи великий бізнес [27]. Такі члени не бачать жодної цінності у партійному членстві, доки воно не приносить відчутної особистої вигоди.

Зрозуміло, що політичні партії мають заохочувати своїх амбіційних членів. Однак партія влади здатна забезпечити притулок і підтримати кар'єрні прагнення тільки в тому випадку, коли вона контролює певну впливову сферу виконавчої влади. Якщо така політична організація буде відсторонена від влади, теоретично вона не може більше забезпечувати можливості для забезпечення кар'єри своїм членам, що призводить до значного їх скорочення або взагалі повного зникнення партії з національної політичної арени. Знов таки, НДП та «Наш Дім-Росія» є гарними прикладами цих двох сценаріїв. НДП була найбільш впливовою партією в Верховній Раді, коли її голова, Валерій Пустовойтенко, був прем'єром. Однак, як тільки Пустовойтенка зняли з посади, багато членів полишили партію. Прикладом другого сценарію є Наш Дім-Росія, що сформував одну з найбільших фракцій у Думі після виборів 1995 року, коли Віктор Черномирдін обіймав посаду прем'єр-міністра, і фактично зник з політичного об'єкту, коли він був переведений на менш важливу посаду. В випадках, коли партії влади втрачають контроль за найважливішими політичними постами в державі, багато їх членів залишають ці організації, змінюють свою партійну приналежність та приєднуються до новостворених партій влади, що веде до ще більшої нестабільності партійної системи. Ситуації такі ж, як з українським парламентарем Сергієм Подобедовим, який змінював свої політичні орієнтири тричі за кілька років, щоразу приєднуючись до нової партії влади, не є винятковими [27]. Постійні зміни урядів в Росії та Україні, бажання численних новопризначених прем'єр-міністрів очолити свою власну політичну організацію (що, як досвід свідчить, не існує довше, ніж строк повноважень її лідера) і неодноразові зміни партійного членства багатьма прагматичними представниками виконавчої влади є чи не найбільш впливовим фактором високого рівня виборчої мінливості в цих двох країнах.

Література

1. Fish, M. Steven, «The Advent of Multipartism in Russia, 1993-1995», *Post-Soviet Affairs* 11.4 (1995), 340-383.
2. Colton, Timothy J., and Michael McFaul, «Reinventing Russia's Party of Power: 'Unity' and the 1999 Duma Elections», *Post-Soviet Affairs*, 16.3 (2000), 201-224.
3. Smyth, Regina, «Building State Capacity from the Inside Out: Parties of Power and the Success of the President's Reform Agenda in Russia», *Politics and Society*, 30.4 (2002), 555-578.
4. Вільсон Е., Якушик В. Політичні організації в Україні (Деякі проблеми становлення і розвитку) // *Сучасність*, 1992, № 5. - С. 160-165.
5. Хенкин Сергей. «Партия власти»: российский вариант // *Pro et Contra*. - Том 1 (1996). - № 1. - С. 32-45.
6. Хенкин С. «Партия власти»: штрихи к портрету // *Полития*. - 1 (1997). - № 1. - С. 28-35.
7. Рябов Андрей, Партия власти в политической системе современной России // Майкл Масфолл, Сергей Марков, Андрей Рябов, Формирование партийно-политической системы в России / Москва, Московский центр Карнеги, 1997, 80-96.
8. Рябов Андрей. Пока не началось // *Апология*. - 2005. - № 8 (8).
9. Голосов Г.В. и А. В. Лихтенштейн. «Партии власти» и российский институциональный дизайн: теоретический анализ // *Полис*, 2001, № 1. - С. 6-29.
10. Танчин Игорь. От Кравчука до Ющенко // *Апология*. - 2005. - № 8 (8).
11. Лихтенштейн А.В. Закон о политических партиях. Стратегии партийного строительства российских элит: «партии власти» // *Выборы в Российской Федерации: материалы научно-практической конференции 16-17 марта 2002 г.* / Под ред. М.Б. Горного. - СПб., Норма, 2002. - С. 301-306.
12. Павленко Р. Витоки і небезпека безвідповідальності посткомуністичної виконавчої влади // *Наукові записки НАУКМА*. - Том 12. *Політологія*. - 1999. - С. 34-39.
13. Рябчук М. Демократія та партія влади в Україні // *Політична думка*. - 1994. - № 3. - С. 37-44.
14. Diuk, Nadia, «Ukraine: A Land in Between», *Journal of Democracy*, 9.3 (1998), 97-111.
15. Независимая газета, 2 октября 1999 г.
16. Duverger, Maurice, *Political Parties, Their Organization and Activity in the Modern State*, 2/ed., New York: John Wiley, 1963.
17. Рахманін Сергій, П'ять джерел, п'ять складових частин блоку «За Єдину Україну» // *Дзеркало тижня*, 23-29 березня 2002.
18. Matsuzato, Kimitaka, «The Communist Boss Politics to Post-Communist Caciquismo - the Meso-elite and Meso-governments in Post-communist Countries», *Communist and Post-Communist Studies*, 34.2 (2001), 175-201.
19. Aldrich, John H., *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.
20. Arter, David, *Parties and Democracy in the Post-Soviet Republics: The Case of Estonia*, Brookfield, VT: Dartmouth, 1996.
21. Matsuzato, Kimitaka, «Elites and the Party System of Zakarpattya Oblast': Relations among Levels of Party Systems in Ukraine», *Europe-Asia Studies*, 54.8 (2002), 1267-1299.
22. Sakwa, Richard, «Parties and Organized Interests», in Stephen White, Alex Pravda, and Zvi Gitelman (eds.), *Developments in Russian Politics* 5, Durham: Duke University Press, 2001.

23. McFaul, Michael, and Nikolai Petrov, «What the Elections Tell Us», *Journal of Democracy*, 15.3 (2004), 20-31.
24. Gel'man, Vladimir, «Political Opposition in Russia: Is It Becoming Extinct?» *Russian Social Science Review*, 46.4 (2005), 5-30.
25. Meleshevich, Andrey A., *Party Systems in Post-Soviet Countries: A Comparative Study of Political Institutionalization in the Baltic States, Russia, and Ukraine*, New York: Palgrave MacMillan, 2006, forthcoming.
26. Panebianco, Angelo, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
27. Рахманін Сергій, Мостова Юлія. Україна партійна. Частина VI Соціал-Демократична партія України (Об'єднана) // Дзеркало тижня, 16-22 березня 2002.

ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ ОРГАНАМИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ І РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

Тарас ЦИМБАЛІСТИЙ, кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного і міжнародного права Юридичного факультету Тернопільського державного економічного університету

Найвищою цінністю будь-якої демократичної, правової і соціальної держави сьогодні є людина, її життя, здоров'я, честь, гідність і безпека. Зміст і спрямованість діяльності держави визначається успішністю її діяльності щодо гарантування прав і свобод людини. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина є головним обов'язком держави.

Основною юридичною гарантією прав і свобод людини є їх судовий захист. Кожна держава на свій розсуд визначає модель такого захисту. Зазвичай, на будь-який суд покладається обов'язок захисту конституційних прав і свобод. Проте особлива роль тут відведена органам конституційної юрисдикції. Як справедливо зазначає Н. В. Вітрук, успішна реалізація даного виду конституційного контролю сприяє вихованню поваги до основних прав і свобод людини і громадянина зі сторони держави, такий захист є гарантією рівноправних відносин держави і особи, реального існування їх взаємних зобов'язань, додатковим засобом забезпечення виконання державою її обов'язку щодо захисту прав і свобод громадян та інших осіб [1].

Сьогодні в світі існує дві моделі захисту прав і свобод людини і громадянина. В країнах, де діє перша модель, органами конституційного правосуддя здійснюється лише непрямий, опосередкований захист прав і свобод. Тобто така функція органами конституційної юстиції здійснюється при реалізації своїх повноважень щодо розгляду відповідних справ, наприклад, у процесі перевірки конституційності законів та інших правових актів, офіційного тлумачення Конституції і законів держави тощо. Серед країн, де функціонує така модель, можна згадати Болгарію, Бельгію, Італію, Румунію. Діє вона і в Україні.

Друга модель передбачає безпосередній захист конституційними судами прав і свобод людини і громадянина. В законодавстві держав, де діє така модель, як правило, закріплено інститут конституційної скарги, а повноваження з захисту прав людини передбачено як складову частину компетенції органів конституційної юрисдикції. До таких держав належать Австрія, Угорщина, Німеччина, Чехія, Хорватія, а також Польща.

В Україні, відповідно до статті 147 Конституції, єдиним органом конституційної юрисдикції є Конституційний Суд України [2]. Цікаво зауважити, що функція захисту прав і свобод людини і громадянина Конституційним Судом ні в Конституції України, ні в Законі «Про Конституційний Суд України» прямо не передбачена. Проте це не означає, що така функція для цього органу конституційної юрисдикції не передбачена взагалі. Навпаки – вона є провідною в його діяльності.

Здійснення захисту прав і свобод людини впливає з інших положень Закону, зокрема з тих, що регулюють завдання Конституційного Суду України: гарантувати верховенство Конституції України на всій території держави (стаття 2 Закону «Про Конституційний Суд України» [3]). Відомо, що норми про права і свободи людини і громадянина включені до Основного Закону. Таким чином, забезпечуючи верховенство Конституції, Конституційний Суд забезпечує реалізацію і тих її норм, що стосуються прав і свобод людини.

Такі повноваження впливають зі змісту присяги судді Конституційного Суду України, в якій судді зобов'язуються «захистити конституційний лад держави, конституційні права та свободи людини і громадянина» (стаття 17 Закону), глави 12 «Особливості провадження в справах щодо відповідності положень чинних правових актів, зазначених у пункті 1 ст. 13 цього Закону, конституційним принципам і нормам стосовно прав та свобод людини і громадянина», а також із глави 13 «Особливості провадження в справах щодо конституційності правових актів, якими суперечливо регулюється порядок реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина» Закону України «Про Конституційний Суд України».

Реалізацію Конституційним Судом України функції захисту прав і свобод необхідно розглядати в декількох аспектах відповідно до його компетенції і проваджень.

Так, згідно зі статтями 157 і 159 Конституції України Конституційний Суд України здійснює перевірку законопроектів про внесення змін до Конституції на предмет того, чи не передбачають такі зміни скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина як однієї з основних цінностей Української держави. У випадку відсутності позитивного висновку Конституційного Суду законопроект відхиляється.

Відповідно до статей 147 і 150 Конституції України, а також пункту 1 статті 13 Закону «Про Конституційний Суд України», останній вирішує питання відповідності Конституції (конституційності) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, а також правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Оскільки права та свободи людини і громадянина закріплені в Конституції, то вони і є одним із критеріїв оцінки конституційності цих актів. Якщо за результатами перевірки Конституційний Суд визнає ці акти або окремі їх положення такими, що не відповідають Конституції, то вони втрачають юридичну силу з дня визнання їх неконституційними.

Суб'єктами права на конституційне подання з цього питання є Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України (підпис депутата не відкликається), Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Фізичні, як і юридичні, особи, конституційні права яких прийняттям відповідного акту порушені, не можуть безпосередньо звернутися до Конституційного Суду. Це право вони можуть реалізувати лише через вказані органи, які в такому разі будуть їх представляти.

Підставами для порушення питання про відкриття провадження у справі щодо відповідності норм чинного законодавства принципам і

нормам Конституції України стосовно прав та свобод людини і громадянина є:

- 1) наявність спірних питань щодо конституційності прийнятих і оприлюднених у встановленому порядку законів, інших правових актів;
- 2) виникнення спірних питань щодо конституційності правових актів, виявлених у процесі загального судочинства;
- 3) виникнення спірних питань щодо конституційності правових актів, виявлених органами виконавчої влади в процесі їх застосування та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини у процесі його діяльності.

Предметом конституційного провадження у справах щодо конституційності норм законів, якими суперечливо регулюється порядок реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина, є вирішення спірних питань конституційності норм двох чи більше законів або актів міжнародного права, визнаних обов'язковими на території України, що встановлюють різний порядок реалізації одних й тих самих конституційних прав та свобод, чим суттєво обмежуються можливості їх використання.

Ще одним напрямом конституційного захисту прав і свобод є офіційне тлумачення Конституційним Судом України Конституції і законів України. Згідно зі статтею 42 Закону «Про Конституційний Суд України», з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи, до Конституційного Суду України може бути подане конституційне звернення про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Суб'єктами такого звернення є громадяни України, іноземці, особи без громадянства, а також юридичні особи. Підставою для конституційного звернення цих осіб є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод (стаття 94 Закону «Про Конституційний Суд України»). Тобто, такі особи повинні бути особисто (безпосередньо) зацікавлені у рішенні Конституційного Суду, адже саме їхнім конституційним правам і свободам завдана певна шкода або створена небезпека її спричинення.

Окремо слід зауважити, що така вимога Закону, як наявність неоднозначного застосування Конституції або законів України суттєво звужує можливості фізичних і юридичних осіб щодо захисту своїх прав у Конституційному Суді України, оскільки фактично їм доводиться або шукати факти неоднозначного застосування законодавства, або чекати, коли такі факти настануть. Однозначне, хоча й неправильне застосування Конституції або законів України, за буквою Закону, не є підставою звернення до Конституційного Суду за захистом своїх прав. Тому в цій частині Закон «Про Конституційний Суд України» потребує доопрацювання.

Якщо Конституційний Суд, розглядаючи справу про офіційне тлумачення Закону (окремих його положень), встановить його невідповідність Конституції України, то у цьому ж провадженні він вирішує питання щодо неконституційності цього Закону або окремих його положень (частина друга статті 94 Закону). Дане положення є надзвичайно важливим засобом захисту прав і свобод саме для громадян, які не є суб'єктами конституційного подання з питань відповідності законів та інших правових актів Конституції України.

Крім цього, важливість такого засобу захисту полягає у тому, що, розглядаючи індивідуальне звернення, Конституційний Суд здійснює вплив на всю правозастосовну практику, спрямовуючи її в конституційне русло і забезпечуючи захист прав і свобод з питань, що були предметом

офіційного тлумачення в системі виконавчої і судової влади, а також сприяє відповідальному ставленню цих органів до забезпечення прав і свобод у процесі застосування нормативно-правових актів [4].

У Польщі судовий конституційний контроль (в польській юридичній літературі частіше вживається термін «контроль конституційності права») здійснюється Конституційним Трибуналом, який діє на підставі відповідних положень Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року і Закону «Про Конституційний Трибунал» від 1 серпня 1997 року. Як і в Україні, захист прав і свобод людини і громадянина здійснюється тут органом конституційної юстиції – Конституційним Трибуналом – під час розгляду справ, віднесених до його компетенції, а саме:

- 1) відповідності Конституції законів і міжнародних договорів;
- 2) відповідності законів ратифікованим міжнародним договорам;
- 3) відповідності Конституції, ратифікованим міжнародним договорам правових актів центральних органів держави;
- 4) спорів про компетенцію між центральними конституційними органами влади;
- 5) відповідності Конституції цілей і діяльності політичних партій [5].

Тобто в цих випадках Конституційний Трибунал здійснює непрямої, опосередкований захист прав і свобод, адже вирішуючи питання конституційності, він виходить із тих положень Конституції, які передбачають права і свободи людини і громадянина.

Проте особливістю правового статусу Конституційного Трибуналу порівняно з Конституційним Судом України є те, що до його компетенції законодавством Польщі віднесено розгляд і вирішення конституційних скарг. Тобто Конституційний Трибунал здійснює і безпосередній захист прав і свобод людини і громадянина.

Інститут конституційної скарги сьогодні є досить поширеним у світі. Його суть зводиться до права громадян звертатися до органів судового конституційного контролю з проханням про перевірку конституційності владних актів, якими порушуються, на їх думку, їхні права і свободи. На жаль, в законодавстві України цей інститут не знайшов свого відображення, що, мабуть, пояснюється прагненням законодавця запобігти перевантаженню Конституційного Суду України такими справами. Разом з цим це обмежує можливості громадян щодо захисту своїх прав національними правовими засобами, зокрема і в Конституційному Суді.

В тих країнах, де інститут конституційної скарги закріплений в законодавстві, її можуть подавати насамперед індивіди, права яких, на їх погляд, порушені. Крім цього, в інтересах індивіда її, як правило, можуть подавати громадські організації і державні органи (наприклад, уповноважений з прав людини), які здійснюють діяльність у сфері захисту прав людини. В деяких країнах поряд з конституційними скаргами індивідів допускаються так звані народні скарги, тобто скарги групи осіб в громадських інтересах.

У Польщі конституційна скарга може бути подана кожним, чий права і свободи були порушені через правовий акт, на підставі якого суд або орган адміністрації прийняв остаточне рішення про його права, свободи або обов'язки, визначені Конституцією. Вказівка, що скарга може бути подана «кожним», дозволяє зробити висновок про широке коло суб'єктів подання конституційної скарги. Її можуть подавати польські та іноземні громадяни, особи без громадянства, товариства, партії, юридичні особи.

Предмет конституційної скарги визначається в різних державах по-різному. Це залежить від моделі судової системи, правових традицій та ін. Загалом предметом конституційних скарг можуть бути нормативно-

правові акти (акти парламенту, глави держави, уряду, інші підзаконні акти), правозастосовчі акти, а також правозастосовча практика.

Конституційною скаргою, що подається до Конституційного Трибуналу Польщі, може бути поставлено під сумнів конституційність закону або іншого нормативного акту, на підставі якого суд чи орган публічної адміністрації прийняв остаточне рішення про права чи свободи, передбачені Конституцією.

Цікавою і слушною видається сформульована в ст. 46 Закону «Про Конституційний Трибунал» норма, згідно з якою конституційна скарга може бути внесена після вичерпання всіх інстанційних можливостей оскарження. Це дозволяє запобігти непомірному завантаженню Конституційного Трибуналу. Закон формулює й інші обмеження надходження скарг з метою створення Трибуналу можливостей для нормальної і ефективної роботи. Серед таких обмежень:

- обмеження термінів подання скарги - два місяці з дня прийняття остаточного рішення відповідним органом;
- наявність встановленої форми скарги;
- наявність процедури попереднього розгляду скарги.

Крім цього, обмеженням по суті є вже згадані вище вимоги, що стосуються суб'єктів і предмета оскарження.

Польський варіант захисту прав і свобод людини і громадянина органом конституційної юстиції є досить цікавим і заслуговує на увагу в Україні. Особливо це стосується регулювання інституту конституційної скарги. У зв'язку з цим було б доцільно скористатися цим досвідом і надати громадянам право звертатися до Конституційного Суду України, але після використання всіх інших правових засобів.

Таким чином, органи конституційної юрисдикції займають досить важливе місце в механізмі захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні і Польщі. Більшість розглядуваних ними справ і прийнятих рішень так чи інакше стосуються забезпечення прав людини. Крім цього, є всі підстави стверджувати, що вже сам факт існування такого органу конституційного контролю значною мірою дисциплінує органи державної влади, змушує їх діяти відповідно до законодавства України, спрямовуючи свою діяльність на забезпечення та захист прав і свобод людини і громадянина.

Література

1. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. - М., 1998. С. 178.
2. Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. - К., УПФ, 1996.
3. Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. - Відомості Верховної Ради. - 1996. - № 49. - Ст. 272.
4. *Цибан П.* Захист прав і свобод людини і громадянина у Конституційному Суді України // Вісник Конституційного Суду України. - 2000. - № 1. - С. 88-89.
5. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, z dnia 1 sierpnia 1997 r.

ПРАВО ГРОМАДЯН НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ОРГАНІВ ВЛАДИ: ФОРМИ ЙОГО РЕАЛІЗАЦІЇ

Наталія ЯНЮК, кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, Львівський національний університет ім. Івана Франка

Головною ознакою демократичної, правової держави є проголошення і забезпечення прав, свобод і законних інтересів особи. Конституція України визнала людину, її життя і здоров'я, честь і гідність,

недоторканість і безпеку найвищою соціальною цінністю, закріпивши широкий спектр прав і свобод людини і громадянина та заклавши правові основи механізму їх реалізації. Важливе значення у цьому механізмі має передбачене у статті 40 Конституції України право громадян на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Реалізація цього права спрямована на забезпечення прав і свобод громадян і створення режиму законності в державному управлінні. З'ясувавши природу права на звернення і форми його реалізації можна визначити шляхи удосконалення правового регулювання у цьому напрямі.

Через звернення громадян до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб втілюється у життя один із конституційних принципів – забезпечення участі громадян в управлінні державними та громадськими справами (статті 38 Конституції України). Звернення громадян є важливим засобом контролю за законністю в державному управлінні, оскільки сприяє виявленню недоліків в організації роботи відповідних органів. Аналізуючи звернення громадян, які надходять до органу влади, можна виявити найбільш проблемні питання, що потребують негайного втручання уповноважених осіб для вирішення. Звернення одночасно можна розглядати і як засіб реалізації інших прав і законних інтересів громадян, і як важливий засіб захисту прав громадян, особливе значення у цьому напрямі належить скаргам.

У процесі нормотворчої діяльності органів держави тією чи іншою мірою регулювалося питання реалізації права громадян на звернення. Зокрема, 12 квітня 1968 р. був прийнятий Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян», який заклав деякі основи взаємовідносин громадян з органами державної влади СРСР, у тому числі й УРСР. Хоча сам акт містив низку недоліків і прогалин у регулюванні (наприклад, не гарантував громадянам процесуальної рівності з органом влади, не вирішував проблеми інституційності подання скарги, процедури прийняття рішення і т. п.), але у цей час його соціально-політична сутність була достатньо великою ([1], с. 33).

Важливе значення мало закріплення права на звернення у Союзній Конституції 1977 р. Так у статті 58 Конституції СРСР зазначалось, що громадяни СРСР мають право оскаржити дії службових осіб, державних і громадських органів, які мають бути розглянуті в порядку і в строки, встановлені законом. Українська РСР у статті 56 Конституції УРСР 1978 р. продублювала дане положення. Проте тільки у березні 1980 р. була прийнята нова редакція Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян» і лише через 10 років почали втілюватися в життя конституційні положення щодо права на оскарження, коли 30 червня 1987 р. було прийнято Закон СРСР «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян». Предметом судового оскарження були дії службових осіб, які були вчинені з порушенням закону й перевищенням повноважень і які обмежують права громадян, внаслідок чого:

- 1) громадянина незаконно позбавляли можливості повно або частково здійснювати право, надане йому законом чи іншим нормативним актом;
- 2) на громадянина незаконно покладали додатковий обов'язок, який не передбачався законодавством.

Проте громадянин міг звернутися до суду зі скаргою лише на індивідуальні акти чи дії службових осіб, оскаржити дії колективних суб'єктів, наприклад місцевих Рад народних депутатів, він не міг. Це викликало необхідність 20 листопада 1987 р. прийняти нову редакцію Закону, яка була введена в дію з 1 січня 1988 р. На підставі цього Закону 25 квітня 1988 р. Цивільний процесуальний кодекс УРСР було

доповнено главою 31-А. «Скарги громадян на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності». Така законодавча база надала певні процесуально-правові можливості громадян щодо судового захисту прав громадян від неправомірної діяльності суб'єктів державного управління.

Проте тільки Конституція України 1996 р. у достатній мірі закріпила форми реалізації права на звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб. Згідно зі статтею 40 Конституції України усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. У той же час стаття 55 Конституції України розширює можливості громадян щодо звернень про захист порушених прав, свобод шляхом: оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності вище згаданих органів та їх посадових і службових осіб, звернення за захистом до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, звернення за захистом до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Конституція України 1996 р. заклала правову основу реалізації права на звернення громадян, розвиток якої має забезпечити поточне законодавство. Першим законом, який деталізував та розвинув конституційні положення права на звернення громадян став Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. Законом передбачено право громадян звертатися не тільки в органи державної влади і органи місцевого самоврядування, а й об'єднання громадян, установи, організації незалежно від форм власності, на підприємства, в засоби масової інформації, до посадових осіб відповідно з їх функціональними обов'язками щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних і особистих прав та законних інтересів чи їх порушення. Звернення громадян можуть стосуватися різних напрямків діяльності суспільства і держави, але, як правило, вони мають єдину мету - звернути увагу відповідних органів і посадових осіб на необхідність розв'язання проблем, що зачіпають інтереси, у першу чергу - конкретної особи.

У статті 3 Закон України «Про звернення громадян» передбачено три види звернень громадян: пропозицію (зауваження), заяву (клопотання) і скаргу. Використовуючи той чи інший вид звернення, особа може: висловити пораду, рекомендацію щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловити думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства (пропозиція (зауваження); або звернутися із проханням про сприяння у реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством прав та законних інтересів громадян або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності (заява); письмово звернутися з проханням про визнання за нею відповідного статусу, її прав чи свобод (клопотання).

Важливою формою реалізації конституційного права на звернення є звернення до Конституційного Суду України. Конституційне звернення громадян щодо офіційного тлумачення положень Конституції України сприяє створенню єдиного механізму реалізації цих положень, усуненню неконституційності окремих положень законів чи закону в цілому, а також усуненню прогалин у законодавчому регулюванні.

Наприклад, громадянка Дзюба Г.П. звернулася із конституційним зверненням щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55

Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України 1963 р. (втратив чинність). З цього приводу Конституційний Суд України 25 листопада 1997 р. прийняв рішення, згідно з яким частину другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді. Рішення КСУ безпосередньо стосується реалізації одної з форм реалізації права на звернення, закріпленої в Основному Законі держави. Процедура звернень до КСУ передбачена безпосередньо у Законі України «Про Конституційний Суд України».

Практичній реалізації положень Закону України «Про звернення громадян» сприяло прийняття Указу Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» від 19 березня 1997 р. та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації».

У структурі апарату місцевих державних адміністрацій було створено спеціальні відділи по роботі із зверненнями громадян, на які було покладено основне завдання по забезпеченню своєчасності і повноти розгляду звернень громадян, які надходять до обласної державної адміністрації безпосередньо від громадян або скеровуються із Кабінету Міністрів України, відповідно до компетенції місцевих державних адміністрацій. Відділи інформують голів відповідних держадміністрацій і вищестоящі органи влади про результати розгляду звернень громадян, на основі їх аналізу розробляє пропозиції по усуненню недоліків у роботі органів влади, місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб. Кількість звернень громадян до органів влади постійно зростає, наприклад, у 2004 р. до Львівської обласної державної адміністрації надійшло 7956 звернень громадян, що на 1,3 відсотка більше у порівнянні з минулим роком. Перше півріччя 2005 р. показує, що тенденція зростання кількості звернень не змінюється.

Така активність громадян не свідчить лише про довіру до влади, а у більшості випадків – про кількість проблем, які потребують негайного вирішення, часто і захисту порушених прав. У цьому випадку одним із засобів правового захисту особи є скарга. Закон України «Про звернення громадян» регламентував реалізацію права на звернення громадян, визначивши загальні засади порядку звернення із заявами (клопотаннями), пропозиціями (зауваженнями), скаргами, але не визначив процедурних питань щодо їх розгляду.

До особливого виду звернень громадян законодавець відніс скаргу – як звернення з вимогою про поновлення прав і законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, підприємств, посадових осіб. Відповідно до статті 4 Закону України «Про звернення громадян» визначено предмет оскарження, який становлять рішення, дії (бездіяльність). До таких дій (рішень) державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, підприємств, об'єднань громадян і посадових осіб відносяться колегіальні і єдиноначальні дії (рішення), у т.ч. надання офіційної інформації, яка стала основою для вчинення дій (прийняття рішень),

внаслідок яких: порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Окремі питання щодо права на оскарження передбачені у галузевому законодавстві. Наприклад, у пункті третьому статті 10 Закону України «Про систему оподаткування» визначено право оскаржувати у встановленому законом порядку рішення державних податкових органів та дії їх посадових осіб. Проте вже стаття 14 Закону України «Про державну податкову службу» тлумачить це право ширше і до предмета оскарження, окрім рішень і дій, відносить також бездіяльність органів державної податкової служби та їх посадових осіб. Не оминув цього питання і чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення, закріпивши у статті 287 Кодексу України право на оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення. У статті 288 Кодексу передбачено два види оскарження – адміністративне і судове. Питанню оскарження неправомірних рішень, дій, бездіяльності виборчих комісій присвячено окремі розділи у новому виборчому законодавстві України

Проте питання судового оскарження сьогодні дещо змінилось, чому сприяло прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, який набрав чинності з 1 вересня 2005 р. Кодекс створив механізм позовного захисту прав громадян у відносинах з органами влади та їх посадовими і службовими особами. Звернення із адміністративним позовом значно зміцнює процесуальні можливості громадян у захисті своїх прав і свобод і безпосередньо забезпечує принцип рівності усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом (стаття 10 Кодексу) та принцип змагальності сторін, диспозитивності і офіційного з'ясування всіх обставин у справі (стаття 11 Кодексу).

Визнаючи ефективність судового оскарження, не слід применшувати роль адміністративного оскарження і відмовлятися від нього. Адміністративне оскарження не є обмеженням права на правовий захист, а навпаки, додатковою гарантією такого захисту прав, свобод та законних інтересів громадян і юридичних осіб. До прямих переваг адміністративного оскарження можна віднести його оперативність, меншу формалізованість та економічність, адже воно дешевше як для скаржника, так і для держави. Одночасно адміністративне оскарження суттєво зменшує навантаження на адміністративні суди.

Досить часто саме в ході розгляду скарги відбувається реальне спілкування з громадянином, оскільки раніше громадянин міг не бути вислуханим (наприклад, вимагалось негайне прийняття рішення або адміністративний орган (посадова особа) не забезпечив громадянину зустрічі). У такому разі громадянин отримує можливість викласти додаткові аргументи, що не були враховані під час прийняття рішення. Адміністративний орган може змінити рішення або ж дати вичерпні роз'яснення щодо прийнятого органом рішення. Отож адміністративне оскарження може зняти конфлікт між органом влади чи його уповноваженою особою і громадянином без звернення до адміністративного суду.

Сьогодні питання адміністративного оскарження вимагає урегулювання в уніфікованому законодавчому акті, що дасть можливість деталізувати процедуру оскарження, зокрема: сам порядок оскарження, розгляд скарги, прийняття рішення по скарзі, повідомлення громадянина про результати розгляду скарги і ознайомлення з прийнятим рішенням. Це ще раз обґрунтовує доцільність і необхідність прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України (або Кодексу адміністративних процедур), який має закріпити найважливіші принципи здійснення адміністративних процедур, які сприятимуть гармонізації українського адміністративного права з європейськими правовими

стандартами. Однак подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду ([2], с. 71).

Звернення громадян до органів влади слід розглядати не тільки як засіб реалізації їхніх конституційних прав і свобод, але одночасно є важливим засобом забезпечення законності у сфері державного управління. Часто на підставі звернень можна виявити порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності органів влади, посадових і службових осіб цих органів, народних депутатів України, депутатів місцевих Рад. Розглядаючи звернення громадян, орган влади чи посадова особа не тільки вирішує справу по суті, але й визначає рівень та прогалини правового урегулювання зазначеного питання. Звернення громадян можуть стати підставою для порушення дисциплінарного чи адміністративного провадження, підставою порушення кримінальної справи проти винних посадових осіб.

Приходимо до висновку, що шляхом реалізації конституційного права на звернення громадяни мають можливість реалізувати інші конституційні права, розв'язати конкретні проблеми, а використовуючи такі форми реалізації права на звернення як адміністративне оскарження чи звернення із адміністративним позовом – захистити порушені права і свободи. Чинне законодавство України значно розширило форми реалізації права на звернення громадян до органів влади, однак розширення матеріального права вимагає надання відповідних процесуальних можливостей щодо його реалізації. З метою подальшого удосконалення реалізації права на звернення громадян має бути прискорено прийняття Адміністративно-процедурного Кодексу України, який би урегулював процедурні питання по розгляду заяв (клопотань) громадян і процедуру адміністративного оскарження.

Література

1. Хаманева Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. – 1998. – № 12. – С. 33.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

Вийшло друком видання:

Шаповал В.М. СУЧАСНИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ: Монографія. – К.: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.

У книзі досліджується генезис та історичний розвиток теорії і практики сучасного конституціоналізму, аналізуються основні актуальні проблеми за їх змістом. При цьому конституціоналізм трактується як універсальне явище, котре водночас має конкретні прояви за умов різних країн. Автором застосований порівняльний (компаративний) метод дослідження з використанням широкого кола наукових джерел та практично абсолютної більшості чинних конституцій. Окрему увагу приділено Британській конституції, її нормативній природі та принципам.

Для науковців, викладачів та студентів юридичних факультетів, а також для політиків та всіх, хто цікавиться сучасними тенденціями розвитку конституціоналізму.

ВИЗНАЧЕННЯ І ВИМІРЮВАННЯ ДЕМОКРАТІЇ / За ред. Д. Бітема;
Переклала з англ. Ганна Хомечко, - Львів: Літопис, 2005. - 318 с.

В книзі подано різні підходи у визначенні сутності та змісту демократії як суспільно-політичного явища, характеристики її окремих складових частин, а також щодо дослідження рівня демократичного розвитку окремих країн світу. Окрему увагу звернуто на явище виборчої демократії, особливості розвитку ідей демократії на Заході та Сході, співіснування та взаємопов'язаність культурного різноманіття і ліберальної демократії.

Для політиків, науковців, викладачів та студентів політологічних факультетів.

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТУПОК ЯК СОЦІАЛЬНЕ ТА ПРАВОВЕ ЯВИЩЕ

Мирослав КОВАЛІВ, кандидат юридичних наук, доцент Львівського державного Університету внутрішніх справ

У процесі реформування українського суспільства в умовах державної незалежності важливе місце посідає правова реформа, проведення якої є життєво необхідним, внаслідок змін в економічному соціальному та політичному житті країни. Формування національної системи законодавства в умовах розбудови України, як незалежної держави, спрямовано на забезпечення конституційних засад організації держави, принципу верховенства права, про який говорить стаття 8 Конституції України: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права» [1] та втілення гуманістичних принципів побудови держави та права. Важлива роль у проведенні правової реформи поряд з іншими фундаментальними галузями правової науки належить адміністративному праву.

Адміністративна реформа є невід'ємною складовою демократичних перетворень в країні. Зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава. Метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високо розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Ключове місце у правовому забезпеченні адміністративної реформи посідає адміністративне право. Ця фундаментальна галузь українського публічного права органічно пов'язана з виконавчою владою, являючи собою, з одного боку, її правові засади, а з іншого – важливий засіб, форму її здійснення. На сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно-правового регулювання є встановлення і регламентація таких взаємовідносин громадян, у яких кожній людині має бути гарантовано реальне додержання і охорона у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення.

Слід також зазначити, що сучасний процес державотворення в Україні зумовлює живий інтерес до широкого кола питань, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої діяльності різних соціальних суб'єктів щодо зміцнення законності і правопорядку в країні, утвердження, забезпечення і охорони прав і свобод людини і громадянина, закріплених Конституцією України.

Особливої гостроти набула проблема боротьби з адміністративними проступками та іншими правопорушеннями, які створюють серйозну загрозу розбудові молодого незалежного держави.

Адміністративні проступки не мають великої громадської небезпеки для суспільства, але вони дезорганізують діяльність органів державної влади і управління, посягають на громадський порядок, власність, права й свободи громадян. В окремих випадках вони переростають у злочини. Зокрема, це питання стосується значної кількості громадян, які вчинили адміністративні проступки.

Тому з'ясування сутності такого виду правопорушення, як адміністративний проступок, буде одним з перших кроків до якісної, всебічної адміністративно-правової реформи в державі.

Ми не випадково спочатку вели розмову про питання реформи галузі адміністративного права. Якщо ми говоримо про таке явище, як адмініст-

ративний проступок, то насамперед ми повинні звернутися до такої узагальненої категорії, як правопорушення взагалі. Правопорушення можна вивчати як соціальне та правове явище.

Специфіка вивчення соціологією правопорушень у тому, що вона вивчає соціальні причини правопорушень, заходи щодо їх попередження, види правопорушень, соціальний склад правопорушників та дає прогноз розвитку кількості правопорушень у суспільстві.

Із соціологічної точки зору будь-яке правопорушення - це соціальний антипод правомірної поведінки. Поведінка є й буде завжди однією з важливих соціальних характеристик особи. Згідно із загальноприйнятим визначенням правомірна поведінка визнається єдино вірною людською поведінкою, яка регулюється правовими нормами. Це поведінка, яка співпадає з нормами права, яка відповідає правовим приписам, яка не суперечить нормам права, яка не заборонена нормами права.

Слід зазначити, що правомірна поведінка також соціально-корисна діяльність, яка спрямована на задоволення державних та правових, суспільних та особистих інтересів. Правомірна поведінка є особливою цінністю для права тому, що сама «людина, її права та свободи є найвищою соціальною цінністю» [1].

Що ж стосується правової природи правопорушень взагалі та адміністративних проступків зокрема, то згідно зі ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) «Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність» [2].

Правопорушення, як ми бачимо з самого терміну, є порушенням права, акт, протиправний праву, його нормам, закону. Вчинити правопорушення означає «переступити» право.

Ця стаття КУпАП дає нам загальне поняття адміністративного проступку як підстави адміністративної відповідальності. В цій статті законодавець намагається виділити найбільш яскраві характеристики правопорушення, яке визначається адміністративним проступком (правопорушенням). Однак, слід зазначити, що в статті не вказується, в чому саме особливість цього правопорушення у порівнянні з іншими протиправними діями (злочинами, дисциплінарними проступками).

У результаті цього на практиці виникають значні труднощі при кваліфікації конкретних протиправних дій, особливо в таких випадках, коли вони посягають на суспільні відносини, які охороняються не тільки заходами адміністративного примусу, але й кримінальним законом (наприклад, в області охорони праці та здоров'я населення, на транспорті тощо).

У юридичній літературі під складом адміністративного правопорушення прийнято розуміти сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, які характеризують діяння як адміністративне правопорушення (проступок) ([3], с. 163).

Проступок є явище реальної дійсності. Склад проступку - логічна конструкція, правове поняття про нього, що відображає властивості, суттєві ознаки реальних явищ, тобто певних антигромадських дій. Законодавець не створює ознак проступку, а лише виокремлює істотні, відмінні риси і конструює склади. Але склад проступку - поняття правове. Логічна конструкція, яка закріплюється у праві, стає обов'язковою. Перелік закріплених у ній ознак - необхідна і достатня підстава для кваліфікації діяння як адміністративного проступку. Реальне діяння тільки тоді вважається проступком, коли воно має всі ознаки складу, відсутність хоча б одного із них означає відсутність

складу в цілому. Для кваліфікації діяння цілком достатньо, якщо в ньому виявлені всі ознаки правопорушення, що входять до складу, інші ознаки на кваліфікацію не впливають. Правоохоронні органи не в змозі ні збільшити, ні зменшити кількість ознак складу.

Як законодавча модель правопорушення, що передбачена в нормі, яка встановлює адміністративну відповідальність, склад проступку є його нормативною, юридичною підставою. А вчинення правопорушення, що містить у собі всі ознаки складу – фактична підстава для настання відповідальності. Отже, якщо особа вчинила правопорушення і в її діях передбачені всі ознаки складу, значить є фактична підстава для застосування адміністративних стягнень. Юридична підстава виникає раніше, ніж фактична підстава адміністративної відповідальності, оскільки «закони, які встановлюють або підсилюють відповідальність за адміністративні правопорушення, зворотної сили не мають» (ст. 8 КУпАП) [2]. Крім того, для настання відповідальності необхідна ще одна підстава – процесуальна, тобто акт компетентного органу про визнання особи винною у вчиненні правопорушення і накладення на неї певного стягнення. Таким чином, для реального настання адміністративної відповідальності необхідні три послідовні підстави: юридична (норма права, що закріплює склад), фактична (правопорушення, що має ознаки складу) і процесуальна (постанова про накладення стягнення). Ці підстави не просто впливають одна на одну, а обумовлюють одна одну. Діяння не може бути визнано правопорушенням, якщо нормою права не закріплений склад відповідного проступку. Адміністративне стягнення не може бути накладено, якщо немає юридичної, фактичної та процесуальної підстави. Хоча в окремих випадках при накладенні стягнення на місці вчинення адміністративного правопорушення (наприклад, ч.3 статті 109 КУпАП) процесуальний склад може бути не повний, оскільки штрафна квитанція виступає в ролі протоколу про адміністративне правопорушення та постанови по адміністративній справі.

Склад проступку – це органічна система, ознаки якої важливі, значущі і тісно пов'язані між собою. Як правило, виділяють об'єктивні та суб'єктивні ознаки (елементи) складу адміністративного правопорушення ([4], с. 99).

Об'єктивні ознаки характеризують об'єкт зазіхання і зовнішнє вираження такого діяння (об'єктивну сторону). У суб'єктивних ознаках відображена юридична характеристика особистості (суб'єкт) і психічне ставлення особи до вчиненого і його наслідків (суб'єктивну сторону).

Варто зазначити, що ці ознаки одні вчені поділяють на чотири групи, інші виділяють чотири елементи проступку: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона.

У зв'язку з цим і склад проступку конструється як сукупність чотирьох аналогічних елементів. У свою чергу кожен елемент є системою ознак. Наприклад, в об'єктивну сторону можуть входити чинники, що характеризують саме діяння, час, місце його здійснення, завданий їм збиток, причинно-наслідковий зв'язок, шкідливі наслідки тощо.

Крім цього, хотілося б відзначити, що правоохоронним органам у своїй практичній діяльності доводиться постійно вирішувати складні практичні завдання боротьби з адміністративними проступками, виходячи з необхідності класифікації їх у законодавстві. Складність полягає в тому, що адміністративне законодавство, на відміну, наприклад, від кримінального, виділяючи при класифікації відповідні види провин, не називає їхніх ознак (хоча, разом з тим, вони передбачені іншими нормативними актами (наприклад, Правилами дорожнього руху, санітарно-гігієнічними і санітарно-протиепідемічними правилами і нормами тощо). Так само він не виділяє класифікаційних ознак правопорушень, що знаходяться на стику суміжних галузей права. А тим часом з питаннями

класифікації правопорушень і їх правовою кваліфікацією повсякчас зіштовхуються багато співробітників правоохоронних органів.

У зв'язку зі змінами, що відбулися, у кримінальному законодавстві, неминуче повинні відбутися істотні зміни в адміністративному законодавстві. Із Кримінального кодексу України виключені норми з адміністративною преюдицією, у зв'язку з чим відпадає питання про заміну однієї форми юридичної відповідальності на іншу, виходячи з розміру санкції, що дозволяє більш чітко розмежувати злочини й адміністративні проступки.

І хоча у Кримінальному кодексі України виділені категорії злочинів (стаття 12 КК України) залежно від характеру і ступеня суспільної небезпеки діяння, тобто законодавець в основу поклав матеріальну ознаку злочину, як бачимо в частинах 2,3,4,5 статті 12 КК України, основою диференціації є вид покарання (позбавлення волі) і розмір покарань, протиправність (юридичне вираження суспільної небезпеки) – основа для виділення категорій злочину. У зв'язку з тим виникає можливість класифікації правопорушень в адміністративному праві за формальними критеріями, основою яких є матеріальні цінності.

Отож вчення про соціальне та правове явище адміністративного проступку має велике теоретичне та практичне значення для дослідження сутності адміністративного проступку, його складу та може сприяти ґрунтовному визначенню причин та умов вчинення адміністративних проступків у цілому, що у свою чергу дасть змогу в подальшому використовувати адекватні заходи їх попередження.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51 (зі змінами).
3. Адміністративне право України. [Підручник для юрид. вузів і фак./ Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гарашук та ін.]; За ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – 520 с.
4. Забарний Г.Г., Калюжний Р.А., Шкарлупа В.К. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2003. – 212 с.

ПИТАННЯ ПОЛІТИЧНОГО ЛІДЕРСТВА В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ БЕЗПЕКОВІЙ ТА ОБОРОННІЙ ПОЛІТИЦІ

Галина ЗАВОРІТНЯ, асистент кафедри країнознавства факультету міжнародних відносин Львівського національного університету імені Івана Франка

Аналізується питання інституційного та національного лідерства в Європейській безпековій та оборонній політиці (ЄБОП). Зокрема, досліджено стан сучасного розвитку цієї політики ЄС, проаналізовано позиції провідних європейських держав – Німеччини, Франції та Великобританії – з точки зору їх можливого лідерства в ЄБОП. Поруч з тим аналізуються механізми і тенденції формування нового політичного лідерства в ЄБОП на основі Договору про запровадження Конституції для Європи (відомого як Конституція Європейського Союзу або Конституція для Європи).

Ключові слова: Європейський Союз (ЄС), Європейська безпекова та оборонна політика (ЄБОП), Спільна зовнішня та безпекова політика (СЗБП), політичне та військово-політичне лідерство, Франція, Німеччина, Великобританія, Конституція для Європи.

Розглядаючи питання лідерства у сфері Європейської безпекової та оборонної політики (ЄБОП), належить розрізнити рівні лідерства, що детермінують аналіз цього питання. Такі рівні можна окреслити як формальний і неформальний. Формальний рівень охоплює загальне політичне лідерство в структурах ЄС (Раді) в межах існуючих інституційно-правових механізмів. Як неформальний рівень ми розуміємо такий вплив держави чи групи держав на розвиток ЄБОП, що має швидше військово-політичний характер без формального закріплення (відтак є неформальним), однак має чи може мати вирішальне значення для здійснення лідерських функцій формального рівня.

Метою цієї статті є проаналізувати сучасні форми співіснування та взаємодії різних рівнів лідерства в межах ЄБОП, рівень впливу системи лідерства на розвиток ЄБОП – загалом, та перспективи реформи чинної системи лідерства, що її зумовлює Договір про запровадження Конституції для Європи (відомий також як Конституція ЄС) – зокрема.

Для з'ясування реального стану справ у сфері безпекової та оборонної інтеграції проаналізуємо спочатку загальний поступ ЄС у сфері ЄБОП.

Міжнародно-політичні події останнього десятиліття (війна в колишній Югославії, терористичні акти в Нью-Йорку, Мадриді, Беслані та Лондоні, інтервенція в Афганістан та Ірак) засвідчили, що надії на відмову від сили як основного інструменту міжнародних відносин у постбіполярний період не здійснилися. Знову стало актуальним питання про гарантування безпеки силовими засобами. Європейський Союз, характеризуючи який на початку 70-х рр. ХХ ст. Франсуа Дюшен запровадив у політологічний обіг термін «цивільна потуга» (*civilian power*) ([1],

с. 47), сьогодні здійснює семимильні кроки, прагнучи набути статус «військової потуги» (*military power*).

З часу перших декларацій про розбудову військового механізму минуло лише шість років (саміти ЄС в Кельні та Гельсінкі, 1999). Найяскравішим свідченням успішності в роботі, проведеної за цей час, є той факт, що з січня 2003 р. ЄС почав здійснювати самостійні поліцейські та військові миротворчі операції. Протягом 2003 р. ЄС провів чотири місії (в Боснії і Герцеговині, Македонії та Конго). Головним досягненням стала перша самостійна військова операція ЄС в

Демократичній Республіці Конго без використання засобів НАТО (червень-вересень 2003).

Керуючись принципом цілісності та когерентності* в здійсненні ЄБОП, ЄС продовжує розпочати місії та відкриває нові. Використовуючи механізм «Верлін-плюс», ЄС перебрав на себе всі військові та поліцейські операції НАТО в колишній Югославії ([4], с. 1-2), а відтак зосередив у своїх руках всі механізми гарантування миру в цьому регіоні. Водночас ЄС розширив географію своєї миротворчої діяльності далеко за межі Європи. У 2004 р. ЄС розпочав місії в Судані (*AMIS I, II* – військову та поліцейську) та Грузії (*EUJUST THEMIS* – поліцейську) [3]. У першому півріччі 2005 р. розпочато поліцейську місію в Конго (*EUPOL KINSHASA*). Водночас ЄС задіяв свій механізм цивільного кризового менеджменту і надіслав місію з підтримання поліції, правосуддя і цивільної адміністрації в Іраку ([4], с. 3). На початку 2005 р. ЄС відкрив координаційний офіс для підтримання палестинської поліції (*EU COPPS*). На зламі 2005–2006 років ЄС розпочав оперативну фазу ще двох поліцейських місій: на палестинських територіях (*EUPOL-COPPS*) [5] та на українсько-молдовському кордоні.

Однак, така успішна, на перший погляд, картина розвитку ЄБОП приховує багато гострих політичних суперечностей та дефіцитів, що існують між країнами ЄС у військовому секторі. Спостерігається значне скорочення оборонних бюджетів держав-членів ЄС та їх неефективне використання, значна частина держав-членів виступає за збереження провідної ролі НАТО (Великобританія, Нідерланди та нові східноєвропейські держави) тощо. Водночас, загострюється трансатлантична риторика щодо перебрання на себе ЄС більше зобов'язань з підтримання миру та гарантування безпеки в Європі. Відтак, серед політиків та науковців не викликає заперечень теза про те, що ЄС на сьогодні не є самодостатнім гравцем на військово-політичній арені світу, в той час коли така потреба існує.

Суперечливий шлях свого розвитку ЄБОП пройшла в умовах домінування інституційного лідерства за ротаційним принципом, який Р.Проді назвав «неефективним політичним туризмом» ([2], с. 94). Формально, лідерські функції у сфері Спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗВП), до структури якої входить ЄБОП, виконує держава, що головує в Європейській Раді. Вона фактично виконує функцію локомотива в процесі ухвалення політичних та законодавчих рішень, а також під час пошуку компромісів для вирішення суперечливих питань ([2], с. 90–95).

На практиці провідну роль перебирає на себе Високий Представник з СЗВП Хав'єр Солана. Однак, коло його завдань є надто широким, а коло повноважень та засоби впливу є надто обмеженими, щоб здійснювати справжні лідерські функції серед сильних міністрів закордонних справ та міністрів оборони ([9], с. 27).

Якщо ж провести паралелі між формальним та неформальним лідерством, то побачимо, що найбільшого успіху в безпековій та оборонній співпраці було досягнуто тоді, коли головування в Раді послідовно (попереднє, чинне та наступне) здійснювали політичні лідери, що є прихильниками тіснішої (військово-) політичної інтеграції. Зокрема, Маастрихтський договір (7.02.1992), який закріпив СЗВП та спільну оборонну політику у нормативному полі права ЄС, було розроблено під час головування Нідерландів (I півріччя 1991) та підписано вже під час головування Португалії (I півріччя 1992). До успіху Нідерландів можна теж зарахувати підписання Єдиного Європейського Акту (22.02.1986), який вперше закріпив положення про співпрацю у сфері безпеки, та Договору про запровадження Конституції для Європи (24.10.2004) [клопітку роботу з узгодження та підписання

* Когерентний від лат. *cohaerens* (*cohaerentis*) – взаємозв'язаний.

остаточного проекту договору провели Греція та Італія]. До того ж влітку 2004 р., за сприяння головуючого від Нідерландів, було ухвалено декларацію про створення Європейських бойових груп, формування яких почалося вже у 2005 р.**.

Під час головування Німеччини відбувся Кельнський саміт (3-4.06.1999), який вважається засадничим для розбудови ЄБОП. Він заклав базу для грудневого саміту в Гельсінкі (головування Фінляндії), на якому і було визначено головні пріоритети та завдання розвитку військової співпраці ЄС. На рахунку Франції – не зовсім вдалі переговори щодо реформи Маастрихтського договору (1995) та підписання більш прогресивного для ЄБОП/СЗВП Ніццького договору (7-11.12.2000). Важливу роль для ЄБОП відіграло головування Великої Британії в першій половині 1998 р., коли було проведено переговори, а в другому півріччі (вже під час головування Австрії) проведено ряд неформальних зустрічей, які, на думку аналітиків, уможливили здійснення перших реальних кроків у сфері ЄБОП, зокрема, проведення згаданих Кельнського та Гельсінського самітів.

Такий підхід може видатися дещо механістичним. Однак, на наш погляд, він на практиці засвідчує, що формальне лідерство, обмежене піврічним терміном діяльності та, нерідко, ще й відсутністю політичних важелів впливу в головуючої держави, перешкоджає формуванню довготривалої та послідовної безпекової політики, яка би забезпечувала здатність швидко реагувати на загрози (наприклад, невинуваті зволікання під час кризи в Боснії і Герцеговині 1993-96, в Косово 1998-99). Наведені приклади головування значною мірою завдячують своїм успіхом запровадженню консультаційного механізму трійки ЄС***. Проте цей механізм теж належно не забезпечує когерентність та цілісність безпекової та оборонної політики в довгостроковій перспективі. Головна частка успіху залежить від політичної волі та готовності держав-лідерів до якісних змін.

Беззаперечним, на нашу думку, залишається той факт, що поряд із зовнішньополітичними та інституційними чинниками, які стимулюють поступ у сфері ЄБОП/СЗВП, ЄС володіє потужним внутрішнім механізмом, здатним до саморегуляції в напрямку поглиблення інтеграційних процесів. Такі прихильники поглиблення європейської безпекової інтеграції, як Франція, Німеччина та Великобританія, остання – із застереженням щодо збереження зв'язку з НАТО, відіграють роль політичного авангарду, що не дає ЄС зупинитися на досягнутому рівні.

Та чи може котрась із цих країн стати основним неформальним військово-політичним лідером ЄС, що визначатиме концептуальні та оперативні напрями розвитку ЄБОП і гарантуватиме їх ефективну імплементацію?

Францію та Німеччину можна розглядати як усталений післявоєнний тандем, що прагне створити «євро-зону безпеки» ([7], с. 487). Єлісейський договір про співпрацю між ФРН та Францією (23.01.1963) передбачає проведення франко-німецьких самітів двічі на рік, шоквартальних круглих столів міністрів зовнішніх справ та регулярних зустрічей з безпекових питань. Ці країни мають подібні погляди на

** У липні 2005 р. міністерства закордонних справ Великобританії та Нідерландів оголосили про повну готовність свого спільного підрозділу (*the UK/NL Amphibious Force*) до виконання завдань під командуванням бойових груп ЄС. Водночас цей підрозділ призначено для подвійного використання Силами швидкого реагування НАТО.

*** Згідно з Маастрихтським договором до трійки ЄС входили попередній, чинний і наступний голова Європейської Ради. Ніццький договір змінив її склад, до якого відтепер входять чинний голова Ради, Генеральний Секретар та голова Європейської Комісії.

майбутнє ЄС як військово-політичної структури. Ця спільність поглядів полягає в прагненні зміцнити глобальну та регіональну роль ЄС та запровадити наднаціональний механізм співпраці в ЄВОП/СЗВП. В історичній ретроспективі це виявилось в тому, що більшість пропозицій Франції та Німеччини передбачали створення наднаціональних структур на федеративних чи конфедеративних засадах. Найбільш сміливий проект прем'єр-міністра Рене Плевена (1952) передбачав створення Європейської оборонної спільноти, яка би володіла власною європейською армією під спільним наднаціональним командуванням. Однак подібні військові амбіції до сих пір не отримують абсолютної підтримки всіх держав-членів ЄС.

Водночас спільне франко-німецьке прагнення зміцнити ЄС як військово-політичного актора не виключає наявності певних відмінностей у поглядах та, що важливіше, у можливостях цих країн. Франція є беззаперечним політичним лідером Європи та втіленням її окремішності від Сполучених Штатів. Однак її радикальна позиція не викликає схвалення нейтральних та нових держав-членів ЄС. Поряд з цим Франція, основна увага якої з історичних причин спрямована на Північну Африку, економічно не здатна і не готова зосередити всі свої ресурси на розбудові та зміцненні внутрішньої структури європейської спільноти.

Німеччина, яка беззаперечно залишається найбільшою економічною потугою ЄС, та, як жодна інша країна, зацікавлена в співпраці з новими східноєвропейськими партнерами, до сьогодні не позбулася комплексу провини після Другої Світової війни ([6], с. 15). До того ж, як і в Франції, загострилися серйозні внутрішні політичні та економічні проблеми.

Підтвердження тези про неготовність ФРН та Франції взяти на себе відповідальність за (військово-) політичний провід в ЄС ми спостерігали відразу після початку війни в Іраку. Вихідні позиції Франції та Німеччини тут відрізнялися [6]. Після першої кризи у німецько-американських стосунках восени 2002 р., безпосередньо перед початком операції в Іраку Берлін активно шукав шляхів зближення з Вашингтоном [11]. Франція, наголошуючи на своїй високій відповідальності як постійного члена Ради Безпеки ООН, висувала вимогу щодо необхідності легітимації дій США через ухвалення резолюції РБ ООН. Пізніше коаліція Шредера-Фішера використала карту Іраку як козир у передвиборчій кампанії до Бундестагу (вересень 2002). Шредер виступив з позиції категоричного засудження можливих військових дій США, навіть за умови ухвалення відповідної резолюції РБ ООН (хоча згодом все ж пом'якшив свою позицію) ([8], с. 48). Правляча коаліція Німеччини перемогла на виборах з дуже незначним відривом, що засвідчує правильність обраної стратегії.

Третій лідер з трійки найсильніших – Великобританія. На сьогодні володіє найпрогресивнішою армією ЄС, серед західноєвропейських країн докладає найбільше зусиль до розвитку свого військового потенціалу, поводитьсь досить неоднозначно. Перший сигнал зміни різко негативного ставлення Великобританії до ЄВОП на більш прихильне настав після перемоги ліберального уряду Т. Блера, який під час неформальних франко-британських зустрічей у Портхен та Сант-Мало (1998) офіційно оголосив про зміну курсу Британії. Завдяки цьому стало можливим ухвалення Гельсінського плану дій з розбудови військового потенціалу ЄВОП, досягнення довгоочікуваного порозуміння з НАТО щодо можливостей ЄС використовувати військові можливості НАТО (Берлін-плюс), початок активного проведення згаданих вище миротворчих операцій ЄС та, зрештою, створення Постійного штабу військового планування ЄС, розташованого в штаб-квартирі НАТО. Водночас, під час воєнної інтервенції США в Ірак Великобританія скористалася з нагоди, щоб знову

засвідчити свою цілковиту лояльність, та на сьогодні підтримує США на всіх етапах операції.

Як справедливо дорікає відомий французький критик Ф. Гесбург, Франція, Німеччина та Британія заплатили надто високу ціну за свої окремішні позиції щодо Іраку – спричинили критичний розкол ЄС через нездатність виробити спільну позицію європейських країн ([8], с. 31-32). Адже на практиці для трійки лідерів вироблення спільної позиції було значно важчим завданням, аніж конфронтація, оскільки вимагало готовності до компромісу та відмови від вищості національних інтересів. Відтак, в іракській кризі ЄС не використав шанс визначити свого військово-політичного лідера та загалом знівельював усі керівні принципи ЄБОП/СЗБП.

Відтак, на сьогодні жодна з трьох держав-лідерів, зазначених вище, не здатна і не готова перебрати на себе керівну роль та відповідальність за розвиток і втілення проекту європейської політичної та оборонної спільноти, як це належить справжньому лідерові.

Однак, після іракської кризи ми спостерігаємо нові цікаві тенденції в розвитку ЄБОП. Подолавши цю кризу, європейські країни з новими силами почали налагоджувати військово-політичну співпрацю. В цей час лояльність Британії до США змінила свій характер. Вона більше не означає беззастережну упередженість щодо розбудови європейського військового потенціалу. Радше навпаки. В першій половині 2005 р. Великобританія зобов'язалася надати свої підрозділи в підпорядкування бойових груп ЄС (БГ ЄС), рішення про утворення яких було ухвалено міністрами оборони під час конференції, присвяченій зобов'язанням з розвитку військового потенціалу в Брюсселі (22.11.2004) [10].

БГ ЄС мають особливу природу. Це «мінімальний, військово ефективний, надійний, здатний до швидкої дислокації, цілісний корпус збройних сил, призначений для проведення самостійних операцій та початкових стадій масштабніших операцій» (власних чи під егідою ООН) ([10], с. 3). Войові групи ЄС мають бути здатні реагувати на кризи в радіусі 6.000 км від Брюсселя з можливістю дислокації протягом 5-10 діб після ухвалення Радою політичного рішення та тривалістю операцій від 30 до 120 діб. Чисельність БГ ЄС становитиме по 1000-1500 військових кожна.

Принцип створення цих груп наводить на думку про формування колегіального неформального військового лідерства в ЄС, що поєднує національний та наднаціональний принципи. Загалом керівництво здійснюватиметься за національним принципом: кожна з бойових груп складатиметься з національного базового підрозділу під командуванням штабу відповідної країни. Однак є певні нюанси. Серед запропонованих 13 груп, 4 мають бути однонаціональні – британська, іспанська, італійська та французька. Решта дев'ять – багатонаціональні, однак, теж «під егідою» (*under leadership*) зазначених чотирьох країн, які здійснюватимуть оперативне командування. Оперативної боєздатності цих груп заплановано досягнути у 2007 р.

Відтак, ідея та механізм інституційного лідерства в ЄБОП/СЗБП за ротатійним принципом під час застосування на практиці засвідчила потребу суттєвої трансформації. Договір про запровадження Конституції для Європи (24.10.2004), процес ратифікації якого зараз призупинено, власне створює, на нашу думку, передумови для самоідентифікації та формування в межах ЄС групи неформальних держав-лідерів. Перевагою конституційного механізму ЄБОП перед діючим є те, що він надає можливість державам-членам ЄС втілювати оборонну співпрацю на різних інтеграційних рівнях в інституційних рамках ЄС, а не поза ними (НАТО). Зокрема, Конституція пропонує запровадження таких інструментів ЄБОП, як співпраця на основі положення про солідарність та постійної струк-

турної співпраці, ширше використання конструктивного утримання, створення Європейської оборонної агенції (EOA), посади міністра закордонних справ ЄС за підтримки Європейської служби закордонних справ.

Положення про солідарність, яке стало відповіддю на події в Нью-Йорку (11.09.2001) та Мадриді (11.03.2004), передбачає надання допомоги державами-членами з метою «запобігти терористичній загрозі, захистити демократичні інституції та цивільне населення від будь-яких терористичних нападів та підтримати у разі природних чи техногенних катастроф на прохання її політичних органів влади в межах її території».

Інструмент *постійної структурної співпраці*, спрямований передусім на співпрацю в галузі озброєння та оборони. Головними вимогами до держав-членів, які прагнуть започаткувати структурну співпрацю, є відповідність їхнього військового потенціалу «вищим критеріям» та готовність держав-учасниць «взяти на себе більші зобов'язання з огляду на найвимогливіші місії». Головними лобістами цього положення були Франція та Німеччина, в той час як п'ять інших країн на чолі з Великобританією вимагали вилучити текст цієї статті повністю.

Зі свого боку Великобританія з ентузіазмом підтримала ідею розбудови військових можливостей, систем раннього попередження та спільного планування ЄС. Усвідомлюючи те, що без участі Британії зміцнення ЄБОП залишиться пустим звуком, Франція та Німеччина зайняли максимально компромісну позицію. Під час саміту в Салоніках (червень 2003) вони підтримали британську ініціативу розпочати роботу EOA незалежно від процесу ратифікації самої Конституції. Було навіть визначено бюджет на 2005 р., хоча й порівняно невеликий – у розмірі 23 млн. євро.

Запровадження посади міністра закордонних справ ЄС (МЗС ЄС) усі сторони переговорного процесу визнавали як нагальну потребу. Винятковість його положення полягає в тому, що він виконуватиме функції Високого представника з СЗБП та віце-президента Комісії, відтак володітиме однаковими повноваженнями з рештою комісарів. Поєднання цих двох функцій дає йому можливість впливати на два основні зовнішньополітичні напрямки співпраці ЄС: безпеку та співпрацю з третіми країнами. Перевагами, які випливають з поєднання цих функцій, є можливість досягнення більшої когерентності в роботі Ради та Комісії, координації механізмів цивільного та військового реагування, а також забезпечення єдиного послідовного представництва ЄС у стосунках з третіми державами та міжнародними організаціями. До того ж за Конституцією, після зміни ротаційної системи Ради, міністр матиме змогу обіймати свою посаду протягом п'яти років, а відтак зосередить у своїх руках більше влади. Під час саміту Європейської Ради в червні 2004 р. було вирішено, що першим цю посаду посяде Хав'єр Солана.

Водночас у тексті Конституції недостатньо чітко окреслене коло повноважень міністра, адже значними представницькими функціями володіє також голова Європейської Ради (ЕР). Британський дослідник Дж. Говорс прирівнює співвідношення позицій голова ЕР – МЗС ЄС до співвідношення президент – державний секретар США ([7], с. 502). Велика різниця полягає лише в тому, що рівень субординації посад у США чітко визначений, в той час, як в ЄС така субординація відсутня. Єдина диференціація повноважень голови ЕР та міністра полягає у рівні представництва ([9], с. 27). Зважаючи на загальне зміцнення позиції Ради згідно з Конституцією, висока ймовірність того, що саме голова Ради перебере на себе виконання важливих представницьких функцій, а поле діяльності для новоствореної посади міністра обмежиться виконанням управлінських і підготовчих адміністративних функцій. Щоб уникнути такої ситуації, Говорс пропонує чітко диференціювати

повноваження голови ЄР та МЗС ЄС. Голова Ради мав би зосередитися на виконанні численних функцій, пов'язаних з тими аспектами роботи Ради, які не зачіпають питань СЗБП/ЄВОП, а залишити їх на відповідальність МЗС ЄС. Лише при потребі обидва посадовці зустрічалися б з метою координації своїх дій. Здійснення зовнішнього представництва відбувалося б за всіма правилами дипломатичного протоколу ([7], с. 503). Тобто на зустріч з Президентом США вирушив би голова Ради, в той час як МЗС ЄС – на зустріч з міністром закордонних справ Аргентини.

Підсумовуючи, слід зазначити, що ЄС зараз перебуває на порозі формування якісно нового типу лідерства. Відбувається зближення інституційно-наднаціональних та ліберально-міждержавних підходів до співпраці, що дозволяє поєднувати в ЄВОП дві тенденції, які досі здавалися неспосадбаними. З одного боку, держави, які володіють необхідними ресурсами та бажанням стати лідерами тіснішої безпекової та військово-політичної інтеграції (Франція, Німеччина, Великобританія), отримали можливість робити це в інституційних межах ЄС. З другого – за умови чіткішого розподілу повноважень, ми можемо стати свідками становлення потужного інституційного лідера ЄВОП/СЗБП в особі міністра закордонних справ ЄС. Водночас ризик гострої конкуренції на рівні «інституційний лідер – держава-лідер» мінімалізовано, оскільки будь-який тиск з боку інституцій ЄС держави-члени матимуть змогу врівноважити через механізм структурної співпраці. Відтак, запропонована Конституцією структура ЄВОП/СЗБП дає можливість чітко виділитися військово-політичним державам-лідерам ЄС, а з іншого боку сприяє зміцненню інституційної складової європейської оборонної інтеграції.

Література

1. Бордачєв Т. В объятях civilian power // Pro et contra. – Зима 2003. – Т. 8. – № 1. – С. 47-62.
2. Посельський В. Конституційний устрій Європейського Союзу: Навч. посібник: К., «Таксон», 2005. – 280 с.
3. Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS // Official Journal, L 228, 29/06/2004. – 21-24 p.
4. European Security and Defence Policy. – Presidency Report endorsed by European Council, Brussels, 17.12.2004. – 12 p. http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/intro/gac.htm, 27.12.2004.
5. European Union Police Mission for the Palestinian Territories (EUPOL-COPPS). Factsheet // EUPOL-COPPS/01. – EU Council Secretariat, November 2005. http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Factsheet_EUPOL-COPPS_Nov2005.pdf, 5.11.2005.
6. Hacke C. Deutschland, Europa und der Irakkonflikt // Aus Politik und Zeitgeschichte. – 2003. – В 24-25. – 8-16 S.
7. Howorth J. The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: the Problem of Flexibility. // European Foreign Affairs Review. – 2004. – Nr. 9. – 483-508 p.
8. Internationale Reaktionen auf die Irak-Politik der USA 2002 // Studien zur internationalen Politik. /hrsg. von A. Pradetto/. – Heft 1. – Universität der Bundeswehr: Hamburg, 2003. – 125 S.
9. Mauer A. Auf dem Weg zur Staatenkammer. Die Reform des Ministerrats der EU. – SWP-Berlin: Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2003. – 44 S.

10. Military Capability Commitment Conference, Brussels, 22 November 2004, http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/intro/gac.htm, 03.12.2004.

11. Schwarz P. German government signals support for Iraq war. - 16 January 2003, <http://www.wsws.org/articles/2003/jan2003/germ-j16.shtml>, World Socialist Web Site, 18.02.2005.

Вийшло друком видання:

КОНСТИТУЦІЙНІ АКТИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ. Частина перша / Упор. Г. Друзенко, за заг. ред. Т. Качки. - К.: Видавництво «Юстиніан», 2005. - 512 с.

Збірник містить україномовні консолідовані тексти установчих документів Європейського Союзу (станом на 1 січня 2005 року) - «Договір про Європейський Союз», «Договір про заснування Європейської Спільноти», низки Протоколів, що їх додано до Договору про заснування ЄС, а також проект Договору про запровадження Конституції для Європи.

Для всіх, хто цікавиться європейським правом та європейською інтеграцією.

ТОЧКА ЗОРУ

СКАСУВАННЯ РЕЕСТРАЦІЇ КАНДИДАТА: СМЕРТНА КАРА БЕЗ ПРАВА ОСКАРЖЕННЯ

До питання про правову відповідальність суб'єктів виборчого процесу за порушення виборчого законодавства

Володимир КОВТУНЕЦЬ, експерт з виборчого права

Вступ

Починаючи із 1997 року, в українському виборчому законодавстві присутні норми, які передбачають скасування рішення про реєстрацію (кандидата, списку кандидатів) у разі порушення ними виборчого законодавства.

Вперше, за даними автора, ці норми були застосовані 2002 року. З боротьби за мандат народного депутата України вибули відомі тоді опозиціонери: Олександр Жир, Валерій Кальченко. Вибори міського голови програли опозиційні кандидати: той же Валерій Кальченко (Кіровоград), Анатолій Кваша (м. Чугуїв на Харківщині).

Можливість скасовувати рішення про реєстрацію зберігалась на той час у Законі України «Про вибори Президента України». У 2004 році опозиція доклала чимало зусиль, аби ці положення не потрапили до нової редакції закону, розуміючи, що інакше її лідер Віктор Ющенко може вибути з виборів ще до дня голосування.

На виборах 2006 року можливість скасування рішення про реєстрацію збереглась на виборах народних депутатів України стосовно окремо взятих кандидатів і збереглась майже в повному обсязі на місцевих виборах.

Наслідки не забарились. Зняття з реєстрації стало улюбленим методом боротьби опонентів з діючими міськими головами. Найчастіше приводом для атаки стали традиційні привітання з 8 Березня, які міські голови адресували частині своїх виборців. В одному випадку мети було досягнуто: міський голова Черкас Анатолій Волошин вибув із боротьби менш як за 24 години до початку голосування. В інших випадках тяжка позиційна боротьба тягнулася ледь не до останнього дня. Чудом зберіг свій статус кандидата міський голова Кременчука Полтавської області Микола Глухов. У Хмельницькому місцеві вибори не відбулися взагалі: міська територіальна виборча комісія так і не зібралася на засідання з часу, коли отримала рішення суду, що зобов'язувало її скасувати власне ж рішення про реєстрацію кандидата на посаду голови Миколи Приступи, діючого голови м. Хмельницького.

Були спроби застосувати закон у всій його строгості і до кандидатів у депутати місцевих рад. На межі втрати статусу суб'єкта виборчого процесу була Дніпропетровська обласна організація Партії регіонів. А ось «Блок Волошина» таки був знятий з виборчих перегонів до Черкаської міської ради.

Як не дивно, але спроб усунути з боротьби кандидатів у народні депутати України майже не було, незважаючи на те, що непрямий підкуп виборців таки зустрічався.

Можна відзначити певні закономірності застосування норм про скасування рішень про реєстрацію:

- 1) захід застосовувався вибірково переважно до тих суб'єктів виборчого процесу, які мали високий рейтинг;
- 2) ініціаторами завжди були опоненти, а не виборчі комісії.

Таким чином, проблема такого інституту, як скасування рішення про реєстрацію, потребує ретельного дослідження.

Норми законодавства

Перш за все слід відзначити, що перелік підстав для прийняття виборчою комісією рішення про скасування свого рішення про реєстрацію містить кілька різнорідних груп:

- 1) втрата особою права бути обраним;
- 2) особиста відмова особи від балотування;
- 3) звернення партії чи блоку, які висували кандидата;
- 4) порушення законодавства про вибори – в основному мова йде про порушення порядку ведення передвиборної агітації, а також про включення особи за її згодою до виборчих списків різних партій.

З усього переліку підстав цікавими для дослідження є дві останні групи підстав: за зверненням партії (блоку) та за порушення виборчого законодавства.

В Законі «Про вибори народних депутатів України» (ЗВНДУ) знаходимо певні обмеження щодо застосування цих норм.

Так, скасування реєстрації за зверненням партії чи блоку можливе, якщо звернення подано не пізніше як за 15 днів до дня виборів (ЗВНДУ, стаття 64, ч. 1, п. 2).

Якщо виявиться, що кандидат включений до виборчих списків різних партій, Центральна виборча комісія зобов'язана скасувати всі рішення про його реєстрацію (ЗВНДУ, стаття 64, ч.1, п. 8).

Скасування рішення про реєстрацію окремого кандидата з виборчого списку можливе лише, якщо кандидат повторно вчинив діяння, за яке йому було оголошено попередження. В той же час для оголошення попередження кандидату Центральна виборча комісія повинна отримати рішення суду про встановлення одного з наступних фактів:

- 1) підкупу виборців або членів виборчих комісій кандидатом;
- 2) непрямого підкупу виборців організацією, засновником, власником або членом керівного органу якої є кандидат у депутати;
- 3) використання кандидатом для фінансування передвиборної агітації інших коштів, крім коштів виборчого фонду;
- 4) зловживання службовим становищем з боку кандидата, який займає посаду в органах виконавчої влади чи місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, у закладах, організаціях, у військових формуваннях, утворених відповідно до законів України.

У випадку, коли кандидат порушив обмеження щодо ведення передвиборної агітації, встановлені статтями 65 та 71 ЗВНДУ, ЦВК може оголосити попередження і без рішення суду.

Аналіз статті 71 дає доволі широкий перелік порушень, за які ЦВК оголошує кандидату попередження без встановлення факту порушення судом:

- 1) залучення до агітації іноземців та осіб без громадянства,
- 2) залучення до агітації посадових і службових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, правоохоронних органів;
- 3) відвідання з метою агітації військових частин окремими кандидатами;
- 4) використання з метою агітації приміщень органів державної влади та місцевого самоврядування;

- 5) розміщення агітаційних матеріалів на будинках та в приміщеннях органів державної влади та місцевого самоврядування;
- 6) розміщення агітаційних матеріалів на транспорті громадського користування, на вокзалах, у портах та аеропортах;
- 7) агітація в останній день перед днем виборів.

Зауважимо, що за повторне вчинення згаданих діянь ЦВК скасовує рішення про реєстрацію кандидата.

Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (Закон про місцеві вибори – ЗМВ) містить (стаття 48) значно жорсткіші норми щодо скасування рішень про реєстрацію кандидата в одномандатному окрузі (в т. ч. кандидата на посаду голови – сільського, селищного чи міського).

Перш за все наголосимо, що скасування реєстрації не обмежено в часі. Взагалі кажучи, рішення про реєстрацію кандидата територіальна виборча комісія може скасувати за наявності підстав у будь-який момент, доки не встановлено результати виборів і особа не названа обраною депутатом (чи відповідно головою). Стосовно кандидатів у багатомандатних округах цю норму ще можна вважати допустимою, але стосовно кандидатів у одномандатних округах – переможців виборів – норма виглядає такою, що суперечить природі та конституційним засадам виборчого права.

Як і на виборах народних депутатів, передбачено скасування рішення про реєстрацію кандидата у разі, якщо виявиться, що він висунутий різними політичними партіями чи блоками (можливо, на різних видах виборів).

Перелік порушень, за які кандидата можна зняти з реєстрації, дещо схожий до парламентського Закону:

- 1) підкуп виборців;
- 2) непрямий підкуп виборців організацією, підприємством, установою, засновником, власником чи членом керівного органу якого (якої) є кандидат;
- 3) використання інших коштів для фінансування передвиборної агітації, крім коштів виборчого фонду;
- 4) використання службового становища кандидата, який обіймає посаду в органі виконавчої влади чи місцевого самоврядування, державному чи комунальному підприємстві, організації, установі.

В усіх цих випадках факт порушення має бути встановлений в судовому порядку при розгляді виборчого спору.

Але, нагадаємо, що санкції застосовуються уже за перше порушення. Крім того, Закон про місцеві вибори передбачає зняття з реєстрації кандидата, якщо він перевищив допустимий ліміт витрат з виборчого фонду – уже без рішення суду.

Крім того, аналогічні норми щодо скасування реєстрації передбачено і для списків кандидатів від місцевих організацій політичних партій (блоків).

Але і це ще не все. Кандидату в депутати, місцевій організації політичної партії чи блоку може бути оголошено попередження. Повторне порушення вимог Закону (будь-яких!) веде до скасування рішення про реєстрацію.

Практика застосування норм про скасування реєстрації: вибори народних депутатів України

Як не дивно, але на виборах народних депутатів було дуже небагато спроб установити факти порушень виборчого законодавства, за які кандидатам можна було б оголосити попередження. На початку виборчої кампанії ЦВК довелось розглядати декілька скарг, у яких скоріше йшлося

про порушення з боку засобів масової інформації, а не кандидатів. Вимоги заявників про оголошення попередження кандидатам не були задоволені.

Однак відсутність юридично встановлених фактів не означає, що їх не було. Було пригосання виборців прямо на вулицях столиці. Була реклама на залізничних вокзалах, у метро. Виборцям на зустрічах роздавалися, наприклад, книги.

Було очевидно, що суб'єкти виборчого процесу – лідери виборчих перегонів – не прагнули змушувати опонентів до дотримання законності. Цьому можна знайти декілька пояснень:

- усунути з боротьби список кандидатів було неможливо; а боротьба за усунення зі списку кандидата вимагала зусиль, непорівнянних з можливим корисним для партії ефектом;
- виборчі фонди на виборах народних депутатів України цього разу не обмежувались;
- партіям дозволялося надавати виборцю товари із символікою партії, якщо їхня ціна не перевищувала трьох відсотків мінімальної заробітної плати (10,5 грн.);
- кандидати в депутати, як правило, не брали активної участі у передвиборній агітації, за винятком лідерів (п'ятирок);
- Центральна виборча комісія займала правові позиції, які зводили до мінімуму можливість використання правових технологій у боротьбі із опонентами.

Практика застосування норм про скасування реєстрації: місцеві вибори

Можливо, одна із перших спроб змусити опонента дотримуватись вимог Закону при проведенні передвиборної агітації була вчинена у м. К. Ч-ї області. Агітаційні матеріали за кандидата на посаду міського голови були розміщені на зворотній стороні квитанцій на оплату послуг комунального підприємства, яке очолював кандидат. У суді сторона відповідача пояснила, що кандидат не був поінформований про «ініціативу» своїх підлеглих. Суд не визнав вчинені дії порушенням з боку кандидата.

Наступний приклад мав місце на виборах міського голови міста К. сусідньої області. Кандидат на посаду міського голови, діючий міський голова провів зустріч з мешканцями міста – ветеранами заводу, як міський голова, однак за змістом це була зустріч із виборцями з відповідною агітацією. Апеляційний суд, розглядаючи апеляційну скаргу на рішення суду першої інстанції, визнав «дії кандидата ... по використанню службового транспорту, робочого часу та безоплатно приміщення ... для проведення передвиборної агітації протиправними».

Відповідно до статті 48 Закону про місцеві вибори на підставі рішення суду територіальна виборча комісія скасувала рішення про реєстрацію згаданого кандидата.

Але кандидат скористався правом на оскарження вже рішення комісії. Суд першої інстанції відмовив у задоволенні позову про скасування рішення ТВК. Кандидат оскаржив рішення суду першої інстанції в апеляційному порядку. Рішенням апеляційного суду рішення ТВК про скасування реєстрації було скасоване. Зрозуміло, що суд вимушений був роз'яснювати своє попереднє рішення. Суд наголосив на двох аспектах свого попереднього рішення, які, на думку суду, не давали ТВК підстав приймати рішення про скасування рішення про реєстрацію кандидата. А саме:

- 1) кандидат використав для агітації планову зустріч міського голови з ветеранами з нагоди Дня захисника Вітчизни;
- 2) закон забороняє кандидатам, які займають посади в органах місцевого самоврядування «залучати для передвиборної агітації або

використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням передвиборної агітації, підлеглих їм осіб, службовий транспорт... **за місцем роботи**»; при цьому наголошено, що «...обмеження, як встановив законодавець, передбачені для використання за місцем роботи та неодноразово».

Як впливає з цього прикладу, ТВК перед прийняттям свого рішення мала б скористатися правом на отримання роз'яснення судового рішення відповідно до статті 170 Кодексу адміністративного судочинства України.

Третій показовий випадок застосування досліджуваних норм мав місце у місті Х. Апеляційний суд, розглядаючи скаргу одного із кандидатів на рішення місцевого адміністративного суду, в резолютивній частині постанови встановив два факти порушень:

- 1) «...надання виборцям коштів під час виборчого процесу ... міською радою, міським головою якої є кандидат на посаду міського голови П. як агітаційний захід на його користь»;
- 2) залучення кандидатом на посаду міського голови П. для проведення передвиборної агітації підлеглих йому осіб та ресурсів з міської ради».

На цій підставі суд, відповідно до статті 177. ч.1 Кодексу адміністративного судочинства України, визначив у своїй постанові «...спосіб захисту порушених прав та інтересів, а також порядок усунення усіх наслідків порушень відповідно до закону». Вважаючи, що територіальна виборча комісія повинна скасувати рішення про реєстрацію кандидата на підставі статті 48. ч. 1, пп. 7-8 Закону про місцеві вибори, суд включив до резолютивної частини постанови іще один пункт:

- «зобов'язати ... міську територіальну виборчу комісію скасувати рішення про реєстрацію кандидата на посаду міського голови П. до 23 березня 2006 р.»

До сказано слід додати, що у згаданій вище ситуації кошти, які виплачувались виборцям як матеріальна допомога з нагоди 8 Березня, були передбачені у міському бюджеті. Рішення про надання допомоги приймалося виконавчим комітетом ради. Кандидат на посаду міського голови підписував рішення виконкому.

Кандидат на посаду міського голови м. Ч., діючий міський голова В. як голова виконавчого комітету ради підписав рішення про встановлення пільгового проїзду студентам. Бюджетом міста відповідні кошти не виділялись. І виконком прийняв рекомендацію раді внести зміни до міського бюджету. Суд визнав, що такі дії є порушенням вимог статті 56, ч. 2 (зловживання службовим становищем) та ч. 4 (підкуп виборців). Апеляційний суд рішення залишив без змін. ТВК скасувала рішення про реєстрацію В. кандидатом на посаду міського голови.

В іншій ситуації з реєстрації було знято блок політичних партій В. Підставою стало рішення суду, яким встановлено, що з виборчого рахунку блоку оплачено виготовлення продукції (рекламної), але не розміщення політичної реклами. На цій підставі суд визнав, що кошти на розміщення реклами не надійшли з виборчого фонду блоку. Апеляційний суд рішення залишив у силі, підкресливши, що платіж, виконаний блоком, та платіж, який блок мав би зробити, мають різні коди виду платежів.

Стягнення чи відновлення законності

З наведених фактів впливає, що норми виборчих законів про скасування рішень про реєстрацію використовувались для боротьби з опонентами, які мали високі шанси на виборчий успіх. У рішеннях судів, де територіальним комісіям вказувалось на необхідність прийняття рішення про скасування реєстрації суб'єкта виборчого процесу,

знаходимо посилання на статтю 177, ч. 1, Кодексу адміністративного судочинства України, де вказується, що суд може визначити у постанові спосіб захисту порушених прав і свобод, а також порядок усунення усіх наслідків порушень відповідно до Закону. Далі логіка наступна: оскільки дії відповідача порушують права позивача, порушуючи принцип рівності учасників виборчого процесу, то як засіб відновлення справедливості, ТВК має прийняти рішення про скасування реєстрації.

Однак суди не посилаються при цьому на друге речення ч. 1 статті 177 КАСУ, де зазначається, що «у разі виявлення порушень, які можуть бути підставою для притягнення до відповідальності, суд постановляє окрему ухвалу з повідомленням про наявність таких порушень і надсилає її до органів чи осіб, уповноважених вжити у зв'язку з цим заходи, встановлені законом». Таким чином, з формальної точки зору скасування рішення про реєстрацію не є стягненням за порушення виборчого законодавства.

Однак по суті це не так. Скасування рішення про реєстрацію позбавляє особу конституційного права бути обраним і за своїм змістом якраз і є різновидом стягнення за порушення виборчого законодавства. Причому стягненням, яке усуває політика чи політичну партію з основного виду політичної діяльності – виборів – і в політичному сенсі може порівнюватись зі смертною карою чи принаймні позбавленням волі на тривалий строк.

Тому доцільно буде дослідити всі аспекти цього виду стягнення. А саме:

- 1) відповідність Конституції;
- 2) адекватність стягнення суспільній загрозі, яку несе в собі правопорушення;
- 3) застосування принципу невідворотності.

Конституція України передбачає, що права та свободи людини є невідчужуваними та непорушеними (стаття 21). При прийнятті нових законів зміст та обсяг прав та свобод не може звужуватись (стаття 22).

Кожна із статей другого розділу Конституції, які визначають обсяг та зміст кожного виду прав людини, містить (або не містить) положення про те, що певне право може обмежуватись законами чи за рішенням суду. Стаття 38, яка гарантує право громадян України на участь в управлінні державними справами, право обирати та бути обраним, таких застережень не містить. Звідси можна зробити висновок, що виборчі права громадян не можуть звужуватись нормами законів. Але позбавлення права балотуватись на виборах до ради чи на посаду голови якраз і є обмеженням виборчого права (пасивного). У підтвердження можна навести недавній факт, коли Верховна Рада України відхилила пропозиції про запровадження кримінального покарання за порушення виборчого законодавства у вигляді позбавлення права обирати на певний строк, посилаючись саме на норми Конституції. Таким чином, є сумніви у конституційності положень про скасування рішень про реєстрацію як формі стягнення за порушення виборчого законодавства.

Перш ніж вести мову про адекватність стягнення суспільній загрозі порушення, слід зазначити, що в більшості згаданих вище випадків кандидати справді використовували можливості свого службового становища для досягнення переваг на конкурентами. Але чи відновлено саме справедливість в разі скасування реєстрації? Дані соціологічних опитувань вказують, що якраз ті, до застосовувались стягнення, і були потенційними лідерами виборчих перегонів. Міський голова м. К., рішення про реєстрацію якого як кандидата скасовувалось, а потім рішенням суду було поновлено, зі значною перевагою виграв вибори. У місті Х. ТВК, по суті відмовляючись виконати рішення суду, не змогла працювати взагалі, і місцеві вибори було зірвано. Зауважимо, що міська рада не знайшла можливим притягнути до відповідальності ТВК. І якщо це

можна іще пояснити адміністративним впливом голови, то мовчання територіальної громади вже виглядає як схвалення поведінки ТВК.

Таким чином, скасування реєстрації є не лише відновленням рівності і, як наслідок, справедливості. Скасування реєстрації є санкцією за порушення обмежувальних норм виборчого законодавства (з приводу співвідношень між правовою відповідальністю, правовим обов'язком та санкцією див., наприклад [1], стор. 136-167). Щоб зрозуміти, наскільки ця норма як санкція відповідає принципу пропорційності відплати, слід порівняти її з аналогічними санкціями за інші види правової відповідальності.

Так, виборче законодавство обмежує пасивне виборче право для осіб, які мають судимість за вчинення умисного злочину, не погашену і не зняту в установленому законом порядку. Винесення судом вироку у відповідній кримінальній справі має наслідком скасування рішення про реєстрацію кандидата.

Але особа, яка притягується до кримінальної відповідальності, має достатньо процесуальних можливостей для правового захисту: оскарження вироку в апеляційному порядку, оскарження вироку в касаційному порядку. А ось рішення адміністративних судів апеляційної інстанції остаточно. Це при тому, що рішеннями адміністративних судів встановлюються такі факти, як підкуп, які можуть містити склад злочину і в інших випадках рішенням суду передували б слідчі дії, збір доказів тощо (див. [2]).

Таким чином, у порівнянні з іншими діями кандидатів, які можуть мати рівноцінні санкції, у випадку з порушеннями виборчого законодавства зустрічаємо очевидне порушення принципу справедливості.

Варто нагадати і про порушення принципу невідворотності відповідальності. Адже притягнути до відповідальності кандидата можна лише тоді, коли факт порушення встановлено судом при вирішенні виборчого спору. Теоретично позивачем може бути будь-який суб'єкт виборчого процесу, в т. ч. і виборча комісія, до повноважень якої входить контроль за дотриманням виборчого законодавства. Практично ж виборчі комісії з різних причин неспроможні сповна виконувати контрольні функції, тим більше звертатися до суду з позовами про встановлення фактів порушень. Тобто, можливість притягнення порушника виборчого законодавства залежить виключно від його опонентів. Таке становище було б виправданим, якби в результаті вирішувалось лише питання про відновлення порушених виборчих прав. Однак, як ми бачили, наслідком позову стає санкція. Тому забезпечити дотримання принципу невідворотності неможливе без деполітизації і зміцнення незалежності судової системи [3].

Ще більше непорозумінь зустрічаємо, коли мова йде про скасування реєстрації всього списку кандидатів, тобто постає питання про конституційно-правову відповідальність вже юридичної особи, яка реально має наслідком накладення стягнень на список фізичних осіб.

Однак проблему не можна спростувати. В більшості випадків скасування реєстрації передбачено за справді серйозні порушення виборчого законодавства, які обмежують конституційні права як кандидатів, так і виборців і нерідко межують із злочинами (підкуп, зловживання владою тощо). Проте санкції, які при цьому можуть бути накладені, мають бути за своїм змістом адекватними суспільній небезпеці діянь та накладатись з дотриманням відповідних процесуальних норм.

Так, у межах передбачених нині процесуальних норм можна притягувати суб'єктів виборчого процесу лише до політичної відповідальності, яку можна розглядати як різновид конституційно-правової відповідальності [4]. У цьому випадку достатнім стягненням може бути публічне оголошення порушнику попередження. Така форма

стягнення могла б бути достатньою для відновлення порушених виборчих прав, оскільки особа, на яку накладено стягнення, втрачає авторитет в очах своїх виборців.

Можна погодитись із дослідниками, які вважають, що за певні види конституційних деліктів слід застосовувати достатньо жорсткі санкції аж до позбавлення права балотуватися [5]. Але, якщо вести мову про стягнення у формі скасування рішення про реєстрацію, то процесуальні норми повинні забезпечити максимальну об'єктивність рішення. Тому виглядає невинуватим у цих випадках відмовляти у праві на касаційне оскарження рішення суду. Слід також подбати і про забезпечення принципу невідворотності відповідальності. Але це вимагатиме, як було сказано вище, принципових змін у судовій системі та запровадження інших принципів формування складу виборчих комісій.

Автор, виходячи із принципу верховенства права, не переконаний в тому, що обмеження виборчих прав громадянина, як санкція за зловживання цим правом, суперечить нормам Конституції. Можливо, слід передбачити кримінальну відповідальність за зловживання виборчим правом і як покарання передбачити позбавлення відповідного виду виборчих прав на певний строк. Принаймні в частині пасивного виборчого права такий підхід виглядав би більш виправданим з теоретико-правової точки зору, аніж ситуація, що маємо нині. (Варто зауважити, що кандидат, знятий з реєстрації на місцевих виборах, в разі проведення повторних виборів не може брати в них участі. Тобто адміністративні суди та виборчі комісії наділені правом обмежувати конституційні права на певний строк!).

І нарешті, збереження досліджуваних тут норм конституційно-правової відповідальності вимагає узгодження їх з усім спектром правової відповідальності за порушення виборчого законодавства, включаючи кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову. Прийняті 23 лютого 2006 року Верховною Радою України доповнення до Кримінального Кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення (закон № 3504-IV) [6], що розширюють перелік порушень виборчого законодавства, за які передбачається кримінальна та адміністративна відповідальність, суттєво розширюють правові можливості для боротьби із зловживаннями у виборчому процесі і зменшують потребу в застосуванні санкцій, про які йшла мова у цій роботі.

Література

1. Кельзен Г. Чисте правознавство. – Київ: Юніверс, 2004. – 495 с.
2. Кальченко С.В. Проблеми встановлення в судовому порядку фактів порушення виборчого законодавства про вибори народних депутатів України. – «Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення». Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 13-15 листопада 2002 р. – Київ: Нора-друк, 2003. стор. 263-274.
3. Футей В.П. Судовий нагляд у виборчому процесі: «Ющенко проти ЦВК»: історичне рішення Верховного Суду України. – «Вибори Президента України-2004: проблеми теорії та практики». Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 9-10 червня 2005 року. – Київ: «Атіка», 2005. стор. 348-355.
4. Шаповал В.М. Актуальні проблеми конституційно-правової відповідальності суб'єктів виборчого процесу. – «Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного

законодавства». Матеріали науково-практичної конференції, Київ, 24 листопада 2005 року. - Київ: -«Фоліант». 2005. - стор. 103-105.

5. Слободян Н.М. Конституційні делікти у сфері виборів. - «Вибори Президента України-2004: проблеми теорії та практики». Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 9-10 червня 2005 року. - Київ: «Атіка», 2005. - стор. 336-347.

6. Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян» (№ 3504-IV). - Урядовий кур'єр, № 57(3222), 25 березня 2006 р.

ДОСЛІДЖЕННЯ НОВЕЛ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Сергій КАЛЬЧЕНКО, експерт з питань виборчого законодавства

*«Ignorantia legis neminem excusat»,
«Ignorantia legis est culpa»*

«Незнання закону не вибачає», «незнання закону є провинність»: таким є переклад з латині фраз, які винесені в епіграф до цієї статті. Представлене дослідження рекомендується розглядати саме з таких двох позицій:

- яким був (чи міг бути) результат незнання (неналежного знання) закону учасниками виборів;

- що втрачено через незнання та (або) незастосування (неповне застосування) усіх власних правових можливостей партіями, блоками, кандидатами.

З 25 березня 2006 року, дня офіційного опублікування, набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян» [1]. Потрібно відразу наголосити на тому, що немає жодних правових підстав вести дискусію навколо правомірності здійснення публікації цього Закону безпосередньо напередодні дня чергових парламентських та місцевих виборів, тобто в умовах браку часу не лише на глибоке вивчення та опанування новелами Кримінального кодексу України і Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі, відповідно - ККУ та КУАП), а й просто на вчасне інформування суб'єктів виборчого процесу та фахівців-практиків, адже текст Закону був підписаний Головою Верховної Ради України 9 березня 2006 року, а Президент України у термін, що передбачений частиною 2 статті 94 Конституції України, підписав цей Закон та офіційно оприлюднив.

Проте проблема належного та вчасного доведення необхідної інформації, у тому числі стосовно змін до виборчих законів дійсно була досить актуальною під час останньої кампанії. Досвід особистого спілкування автора із членами територіальних виборчих комісій з місцевих виборів свідчить, що багато з них не були повідомлені про зміни, зокрема, до частини 2 статті 74 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [2] (далі - Закон про місцеві вибори), що у підсумку могло мати прояв у невірному обчисленні виборчих квот.

Отже, у автора немає жодних сумнівів у тому, що в умовах активної та напруженої діяльності суб'єкти виборчого процесу новели законодавства щодо правової відповідальності за порушення виборчих прав залишилися поза увагою значної частини учасників виборів. Партії та їхні місцеві організації, блоки, окремі кандидати та їхні «команди» не мали змоги опанувати та оцінити значний масив позитивних аспектів щодо можливості застосування, зокрема, адміністративних санкцій за окремі порушення, а водночас і убезпечити себе від вчинення тих дій, які цілком реально могли спричинити настання вкрай небажаних наслідків. Про це свідчить, зокрема, аргументація висловлювань та вимог окремих партій, блоків, кандидатів, які залишилися незадоволеними результатами останніх виборів. При цьому, посилаючись на факти порушень законодавства, жоден із таких учасників виборів у своєму обґрунтуванні не оперує тими фактами, доказами, відомостями, які би свідчили про повноцінне використання усіх наявних правових

можливостей. Ми також не можемо бути впевнені у тому, що переможці виборів належно оволоділи тонкощами та особливостями законодавства. Проте, як відомо, «переможців не судять».

«*Potius sero, quam nunquam*» – «Краще пізніше, ніж ніколи». Враховуючи ту обставину, що протягом найближчого часу будуть проведені повторні місцеві вибори в окремих регіонах, дослідження новел ККУ та КУАП залишається актуальним і тепер.

Загальна оцінка змін до ККУ та КУАП та перспектив їх застосування

Передовсім зауважимо, що останніми змінами до ККУ та КУАП значно розширено перелік складів злочинів та адміністративних правопорушень, а також збільшено коло осіб, уповноважених на складання протоколів про адміністративне правопорушення. Зокрема вкажемо на положення статей 212¹⁷- 212²⁰ КУАП, які створюють ефективне правове підґрунтя для забезпечення дотримання належного ходу виборчого процесу в цілому, сприяють виборчим комісіям різних рівнів та членам цих комісій у реалізації їхніх повноважень, а також захищають законні права суб'єктів виборчого процесу: партій (блоків), місцевих організацій партій (блоків) і кандидатів, а саме передбачають адміністративну відповідальність за такі порушення:

ненадання копії виборчого протоколу – дієвий механізм захисту права відповідних осіб на отримання цього документа (стаття 212¹⁷ КУАП);

невиконання рішення виборчої комісії – гарантія забезпечення імперативних приписів виборчих законів про те, що рішення виборчої комісії, прийняте в межах її повноважень, є обов'язковим для виконання усіма суб'єктами виборчого процесу, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами, а також засобами масової інформації (стаття 212¹⁸ КУАП);

відмову у звільненні члена виборчої комісії від виконання обов'язків за основним місцем роботи на час виконання ним обов'язків члена комісії, а так само звільнення з роботи або переведення члена виборчої комісії на нижчу посаду – механізм забезпечення дотримання законних прав членів комісій (стаття 212¹⁹ КУАП);

порушення встановленого законом порядку опублікування документів та іншої інформації, пов'язаних із підготовкою та проведенням виборів, виборчою комісією чи засобом масової інформації – елемент забезпечення дотримання таких засад виборчого процесу, як публічність та відкритість (стаття 212²⁰ КУАП).

Водночас, анітрохи не зменшуючи цінність законодавчих новел, вкажемо на окремі їхні недоліки. Передовсім відзначимо, що значна кількість нових приписів ККУ та КУАП не узгоджується з положеннями чинних виборчих законів. На жаль, змушені висловити критику на адресу законодавця за суттєву непослідовність у формулюванні відповідних нормативних приписів: з дослідження положень ККУ та КУАП простежується лінія (свідома чи несвідома) на певне обмеження суб'єктного складу можливих порушників виборчого законодавства; осіб, права яких безпосередньо порушені певним діянням; а так само й осіб, щодо яких вчинено порушення іншими суб'єктами. У свою чергу це може мати наслідком виникнення складностей у практичній діяльності правоохоронних органів та судів.

Зокрема складно зрозуміти логіку того, чому у переліках суб'єктів виборчого процесу, які визначені положеннями статей 212⁹, 212¹² КУАП та 159¹ ККУ, вказані лише кандидати та політичні партії (блоки). Таким чином, законодавець фактично оминає свою увагою велике коло інших учасників місцевих виборів, а саме: *місцеві організації партій та блоки місцевих організацій партій*. Для порівняння нагадаємо, що положення статей 174 та 175 Кодексу адміністративного судочинства

України передбачають можливість звернення до суду як партією (блоком), так і місцевою організацією партії (блоком місцевих організацій партій). Відповідно їй представники та уповноважені особи місцевих організацій партій (блоків місцевих організацій партій) не вказані як можливі суб'єкти вчинення злочинів, передбачених частиною 2 статті 159¹ та частинами 2 і 3 статті 158 ККУ. Більш того, на відміну від злочину за частиною 2 статті 159¹ ККУ, положення частин 2 та 3 статті 158 ККУ не вказують на довірену особу кандидата як можливого суб'єкта вчинення фальсифікації виборчих документів, хоча логічного обґрунтування такої особливості складно надати. Таким чином, проблематичною є перспектива притягнення вказаних осіб до кримінальної відповідальності навіть у разі доведення їхньої вини, оскільки діяння, передбачені частиною 2 статті 159¹ та частинами 2 і 3 статті 158 ККУ, є злочинами із спеціальним суб'єктом.

Крім того, припис частини 3 статті 212⁹ КУАП передбачає адміністративну відповідальність за супроводження офіційних повідомлень у період виборчого процесу коментарями, що мають агітаційний характер, та відео-, аудіо записами, кінозйомками, фотоілюстраціями про дії посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування як кандидатів у депутати та на посади сільських, селищних, міських голів. Таким чином, із наведеного переліку суб'єктів виборчого процесу «випадають» кандидати на пост Президента України, хоча тотожні обмеження стосовно поширення інформації про діяльність цих кандидатів-посадовців встановлені положеннями частини 3 статті 58 Закону про президентські вибори.

Серед положень пункту 2³ частини 1 статті 255 КУАП вказані офіційні спостерігачі як особи, які мають право на складання протоколу про адміністративне правопорушення. З огляду на це нагадаємо, що положення статті 74 Закону України «Про вибори народних депутатів України (далі – Закон про парламентські вибори), статті 60 Закону про місцеві вибори та статті 68 Закону України «Про вибори Президента України» (далі – Закон про президентські вибори), що мають однакову назву: «Офіційні спостерігачі», визначають відповідні переліки осіб, що можуть брати участь у виборчому процесі та здійснюють або можуть вести спостереження за ходом виборчого процесу. При цьому до таких переліків у різних виборчих законах включено офіційних спостерігачів від партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, місцевих організацій партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, кандидатів, громадських організацій, іноземних держав та міжнародних організацій. Таким чином, залишається відкритими низка питань:

1. Чи мають право усі спостерігачі (включно з міжнародними спостерігачами та спостерігачами від громадських організацій) складати протоколи про адміністративне правопорушення?

2. Чи правом на складання цих документів наділені лише «національні» спостерігачі (від партій, блоків, кандидатів та громадських організацій)?

3. Чи уповноважено тільки спостерігачів від суб'єктів відповідного виборчого процесу складати протоколи про порушення?

Буквальне системне тлумачення припису пункту 2³ частини 1 статті 255 КУАП та вказаних положень виборчих законів дає підстави авторові дати позитивну відповідь саме на перше із трьох запитань.

Нагадаємо також, що положення виборчих законів передбачають такі окремі складові елементи у загальному «ланцюзі» процесу встановлення результатів волевиявлення виборців, як: підрахунок голосів виборців, поданих на виборчій дільниці (встановлення результатів волевиявлення виборців на виборчій дільниці); встановлення підсумків голосування у межах виборчого округу, встановлення результатів виборів. З іншого боку, норми частин 3, 6 та 7 статті 158 ККУ вказують, відповідно, на

«результати голосування виборців на виборчій дільниці або у межах виборчого округу», «встановлення результатів голосування», «визначення волевиявлення виборців на виборчій дільниці чи у відповідних виборах» та «визначення волевиявлення виборців». Такі неузгодженості термінології так само можуть спричинити складності на практиці.

Крім того зазначимо, що в положеннях частини 7 статті 158 ККУ вказується на «невраховані виборчі бюлетені» та «бюлетені, використані при голосуванні». Втім, такі категорії бюлетенів не передбачені чинними виборчими законами. Досліджуючи буквально зміст цієї норми можна хібащо *припустити*, що йдеться про ситуацію, коли певна кількість бюлетенів, що не підлягають врахуванню (пункт 13 частини 2 статті 89 Закону про парламентські вибори), безпідставно зараховується комісією до кількості виборців, які взяли участь у голосуванні на виборчій дільниці (пункт 14 частини 2 статті 89 Закону про парламентські вибори).

Очевидно, що такі розбіжності у термінології виборчих законів та матеріальних кодексів ніяким чином не сприятиме ефективній діяльності правозастосовчих органів. Крім того, у разі притягнення певних осіб до відповідальності усі «слабкості» нових положень ККУ та КУАП можуть бути використані якраз на користь реальних порушників закону.

Окремі аспекти законодавства про адміністративну відповідальність

На думку автора, деякі новели КУАП, передовсім зміни до статті 255 КУАП стосовно кола осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення і, таким чином, *ініціювати* процедуру застосування адміністративної відповідальності, створюють якісно нові та значно більш ефективні можливості запобігання та протидії порушенням виборчого законодавства. При цьому можна виокремити як правопорушення, протоколи про вчинення котрих уповноважені складати *лише* певні особи (статті 212⁷-212¹⁵ та 212¹⁹ КУАП), так і порушення, щодо яких протоколи мають право складати *різні* особи (статті 212¹⁶-212¹⁸ та 212²⁰ КУАП), зокрема:

уповноважені посадові особи органів внутрішніх справ (статті 212⁷, 212⁸, 212¹⁰, 212¹², 212¹³, 212¹⁴, 212²⁰ КУАП);

уповноважені особи Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, її представники в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (стаття 212⁹);

голова, заступник голови, секретар, інші члени виборчої комісії, (статті 212¹¹, 212¹⁵-212²⁰ КУАП);

кандидати, уповноважені особи, офіційні спостерігачі (статті 212¹⁶-212¹⁸, 212²⁰ КУАП).

Водночас відзначимо, що поділ уповноважень на складання протоколів між окремими особами, на нашу думку, не повною мірою відповідає природі окремих порушень. Втім, варто дослідити деякі із зазначених вище нових статей КУАП, які встановлюють абсолютно нові склади адміністративних правопорушень.

Передовсім вкажемо на положення статті 212⁷ КУАП, які передбачають відповідальність за порушення порядку подання відомостей про виборців чи списку виборців та використання таких списків. При цьому частина 1 статті 212⁷ КУАП вказує на порушення встановлених законом порядку та строків подання відомостей про виборців або порядку складання списку виборців з боку спеціального суб'єкта - *посадової особи*, на яку законом покладено такий обов'язок. Оцінка якості цієї норми не є однозначною. На думку автора, застосування відповідальності за порушення *порядку й строків подання* відповідних відомостей можливе щодо посадових осіб, переліки яких встановлені частиною 12 статті 39 та частиною 4 статті 44 Закону про парламентські вибори, а також частиною 8 статті 32 Закону про місцеві вибори. Водночас видається

проблематичним застосування адміністративної відповідальності до відповідної посадової особи за порушення *порядку складання списків*, адже приписами частини 1 статті 41 Закону про парламентські вибори та частини 3¹ Прикінцевих положень Закону про місцеві вибори обов'язок щодо складання списків виборців по кожній звичайній виборчій дільниці покладається *не на посадову особу, а на робочі групи обліку виборців*. З іншого боку, частина 3 статті 31 Закону про президентські вибори вказує, що списки складаються виконавчими органами місцевих рад або органами (посадовими особами), які відповідно до закону здійснюють їх повноваження. Таким чином, під час виборчого процесу з виборів Президента України застосування механізму відповідальності згідно з частиною 1 статті 212⁷ КУАП за порушення порядку складання списку можливе лише за певних обставин.

Частиною 2 статті 212⁷ КУАП передбачено відповідальність за порушення встановлених законом порядку та строків надання списку виборців відповідним виборчим комісіям, надання недостовірного списку посадовою особою, на яку законом покладено такий обов'язок. На нашу думку, санкції адміністративної відповідальності за порушення *порядку та строків надання списку* можуть бути застосовані до посадових осіб, які вказані у положеннях частини 6 статті 41 Закону про парламентські вибори, частини 5 статті 31 Закону про місцеві вибори, а також, за певних умов, частини 1 статті 32 Закону про президентські вибори. Водночас вважаємо, що наразі доволі складно оцінити можливість притягнення до відповідальності цих посадових осіб за *надання недостовірного списку виборців*, адже попри встановлений для них законом обов'язок щодо підписання списку, цей документ складається іншими органами, а саме: робочими групами обліку виборців (парламентські та місцеві вибори) або виконавчими органами рад (президентські вибори), хоча припис частини 1 статті 32 Закону про президентські вибори передбачає, що посадова особа забезпечує *достовірність списків*.

Проблематичним може бути й практичне застосування положень частини 3 статті 212⁷ КУАП стосовно відповідальності за порушення вимог закону про виготовлення нового примірника списку виборців для повторного голосування з урахуванням уточнень, внесених до списку у день голосування. По-перше, вимоги статті 32 Закону про місцеві вибори унеможливають внесення змін до списку виборців за два дні до дня голосування. По-друге, норми чинного Закону про місцеві вибори взагалі не передбачають жодних особливостей щодо складання списку виборців для повторного голосування, що вже створило на практиці певні труднощі для деяких сільських та селищних територіальних виборчих комісій в окремих регіонах. Водночас приписи статті 36 Закону про президентські вибори є доволі нечіткими і у сукупності з положеннями статті 26 цього Закону однозначно не вказують на повноваження територіальної виборчої комісії виготовляти список для повторного голосування. Зазначимо також, що суттєвою вадою Закону про місцеві вибори є відсутність нормативного механізму забезпечення належного стану списку виборців при проведенні повторного голосування з урахуванням попередньо внесених змін. На думку автора, незрозумілим є й передбачення частиною 3 статті 212⁷ КУАП санкції у формі штрафу, що накладається на *членів виборчої комісії*, адже згідно з вимогами частини 2 статті 61 Конституції України юридична відповідальність має індивідуальний характер.

Аналізуючи положення статті 212⁸ КУАП щодо відповідальності за порушення права на ознайомлення зі списком виборців, відмову у видачі копії рішення про відхилення його звернення про внесення змін до списку або порушення строків видачі копії такого рішення, вкажемо на відповідні приписи виборчих законів, згідно з якими дільнична виборча комісія надає список для загального ознайомлення. Таким чином,

порушником за статтею 212⁸ КУАП фактично може бути лише голова, заступник голови, секретар або інший уповноважений член цієї виборчої комісії. На думку автора, законодавцеві доцільно було би вказати спеціального суб'єкта вчинення цього порушення.

Норми статті 212⁹ КУАП визначають відповідальність за порушення порядку ведення передвиборної агітації з використанням засобів масової інформації (далі – ЗМІ). При цьому відзначимо, що об'єктивні сторони складів порушень, які передбачені частинами 1-3 статті 212⁹ КУАП, переважно кореспондують відповідним приписам та заборонам виборчих законів. Як виняток можна вказати хіба на відповідальність за порушення заборони протягом визначеного законом часу у будь-якій формі коментувати чи оцінювати зміст передвиборної агітаційної програми та давати будь-яку інформацію щодо певного суб'єкта виборчого процесу (частина 2 статті 212⁹ КУАП). Відповідні заборони передбачені положеннями частини 5 статті 69 Закону про парламентські вибори та частини 5 статті 61 Закону про президентські вибори, хоча Закон про місцеві вибори не містить аналогічних обмежень. Суб'єктами вчинення порушень згідно з положеннями частин 1 та 2 статті 212⁹ КУАП визначено власників, посадових чи службових осіб, творчих працівників ЗМІ. Водночас відсутність відповідних посилань стосовно можливого суб'єкта вчинення порушення, яке передбачене частиною 3 статті 212⁹ КУАП, наводить до висновку, що коло суб'єктів вчинення цього порушення є ширшим.

Потрібно особливо відзначити норми статті 212¹⁰ КУАП, які встановлюють відповідальність, зокрема, за здійснення передвиборної агітації особою, участь якої в агітації заборонена законом. Вказані положення забезпечують дієвість відповідних приписів виборчих законів, якими визначено коло таких осіб, у тому числі іноземців та осіб без громадянства; членів виборчих комісій; посадових і службових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, правоохоронних органів і судів, крім випадків, коли ці особи є кандидатами. Водночас змушені відзначити певний брак юридичної техніки, що проявляється у невідповідності термінів щодо «здійснення передвиборної агітації» та «участі у передвиборній агітації», які застосовані законодавцем, відповідно, у КУАП та чинних виборчих законах. Водночас ця ситуація може й не розглядатись як просто черговий прояв розбіжності термінів, адже поняття здійснення агітації має більш активний внутрішній зміст, ніж участь у передвиборній агітації. Крім того, гіпотеза статті 212¹⁰ КУАП вказує на інше порушення встановлених законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації. Отже, перелік правопорушень, відповідальність за вчинення яких настає за статтею 212¹⁰ КУАП, не є вичерпним.

Нагадаємо, що положеннями чинних виборчих законів встановлено право суб'єктів виборчого процесу звернутись до ЗМІ, що оприлюднив інформацію, яку цей суб'єкт виборчого процесу вважає недостовірною, з вимогою опублікувати відповідь (частина 12 статті 71 Закону про парламентські вибори, частина 9 статті 56 Закону про місцеві вибори та частина 5 статті 64 Закону про президентські вибори). Вказаному праву кореспондує обов'язок ЗМІ надати можливість оприлюднити відповідь. Відповідальність за ненадання можливості оприлюднити таку відповідь передбачена статтею 212¹¹ КУАП. Втім, на думку автора, враховуючи конкретного суб'єкта вчинення цього порушення – засіб масової інформації, більш логічним би було передбачення відповідальності за це порушення серед норм, які встановлені статтею 212⁹ КУАП, а саме: порушення порядку ведення агітації з використанням ЗМІ. Крім того, лишається незрозумілим, чому право на складання протоколу про вчинення порушення за статтею 212¹¹ КУАП надано голові, заступникові голови, секретареві та іншим членам виборчої комісії, а не уповноваженим

особам Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення та її представникам або самим суб'єктам виборчого процесу, щодо яких вчинено порушення.

Наведені вище думки певною мірою стосуються і статті 212¹² КУАП, що встановлює відповідальність за порушення права суб'єктів виборчого процесу на використання на рівних умовах будинків (приміщень) для проведення передвиборного публічного заходу чи передвиборної агітації. У свою чергу вимоги щодо обов'язку власника (володаря, користувача) надати будинок (приміщення) на рівних умовах встановлені приписами, відповідно, частини 11 статті 66 Закону про парламентські вибори, частини 4 статті 51 Закону про місцеві вибори та частини 9 статті 58 Закону про президентські вибори. Проте стаття 212¹² КУАП не вказує на можливого суб'єкта вчинення цього порушення. На нашу думку, санкції цієї статті мали би встановити диференційовану відповідальність (як, до речі, це передбачено санкціями статей 212¹³-212¹⁵ КУАП) громадянина або відповідної посадової особи у випадку, якщо будинок (приміщення) знаходиться у власності або постійному користуванні підприємства, організації чи установи. Крім того, право на складання протоколу про адміністративне правопорушення за статтею 212¹² КУАП доцільно було би надати самим суб'єктам виборчого процесу, права яких порушені, а не лише працівникам органів внутрішніх справ.

На думку автора, застосування до порушників санкцій статей 212¹³ та 212¹⁴ КУАП може значно сприяти належному веденню передвиборної агітації суб'єктами виборчого процесу та їхніми «командами» стосовно виготовлення, розповсюдження та дотримання порядку розміщення друкованих агітаційних матеріалів або політичної реклами.

Особливої уваги учасників виборчого процесу, правоохоронців, суддів потребуватиме також положення статті 212¹⁵ КУАП, яка встановлює адміністративну відповідальність за порушення порядку надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення виборчої кампанії, якщо у зазначених діях відсутній склад злочину. Передовсім зазначимо, що правовий інститут «виборча кампанія» не передбачено нормами чинних виборчих законів на відміну від інституту «виборчий процес», що включає, зокрема, такий важливий етап, як передвиборна агітація. Водночас приписи усіх виборчих законів досить детально регламентують порядок і джерела фінансового та матеріального забезпечення як виборчого процесу в цілому, так і здійснення передвиборної агітації зокрема. При цьому, на відміну від застосованого у статті 212¹⁵ КУАП терміну «фінансова (матеріальна) підтримка», приписи виборчих законів вказують на «власні кошти» партій (блоків), місцевих організацій партій (блоків місцевих організацій партій) та кандидатів як можливі джерела формування відповідних виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу. Отже, лишається невизначеним, чи санкції статті 212¹⁵ КУАП можуть бути в принципі застосовані лише у зв'язку із порушенням фінансування агітаційної діяльності або також за інші дії. Втім, наділення лише членів відповідних виборчих комісій правом на складання протоколу про адміністративне правопорушення за статтею 212¹⁵ КУАП дає підстави *припускати*, що санкції цієї статті все ж таки спрямовані на забезпечення дотримання належного порядку фінансування агітації, адже виборчі комісії різних рівнів наділені повноваженнями на здійснення контролю за використанням коштів відповідних виборчих фондів.

Стаття 212¹⁶ КУАП встановлює відповідальність за замовлення чи виготовлення виборчих бюлетенів понад встановлену рішенням відповідної виборчої комісії кількість. Положення вказаної статті не конкретизують можливих суб'єктів вчинення цього порушення. У зв'язку з цим зазначимо, що згідно з положеннями виборчих законів відповідна виборча комісія забезпечує виготовлення бюлетенів поліграфічним підприємством на підставі укладеної з ним угоди. Очевидно, що саме замовлення

здійснюється при укладенні такої угоди між комісією та підприємством, причому угода підписується уповноваженими особами виборчої комісії (голова або, за певних умов, заступник голови комісії) та поліграфічного підприємства. Отже, більш логічним би було передбачення застосування адміністративного стягнення за вчинення порушення за статтею 212¹⁶ КУАП щодо відповідних посадових осіб.

Тепер дещо узагальнимо викладене вище та представимо перелік тих порушень, щодо яких протоколи можуть складатись суб'єктами виборчого процесу (кандидатами, офіційними спостерігачами) та їхніми представниками (уповноваженими особами):

- Замовлення або виготовлення виборчих бюлетенів понад встановлену кількість (стаття 212¹⁶ КУАП). У день виборів та впродовж кількох днів потому у ЗМІ поширювалась інформація про знаходження незаповнених бюлетенів поза межами приміщень виборчих комісій. За таких обставин наведені положення КУАП могли бути використані заінтересованими особами.

- Ненадання копії виборчого протоколу (стаття 212¹⁷ КУАП). Останнім часом авторові доводилось чути про випадки ігнорування окремими керівниками виборчих комісій законних вимог учасників виборів щодо отримання належно засвідчених копій протоколів про підрахунок голосів, підсумки голосування та результати виборів. Значною мірою застосування цього припису КУАП могли сприяти суб'єктам виборчого процесу у забезпеченні їхніх прав та інтересів.

- Невиконання рішення виборчої комісії (стаття 212¹⁸ КУАП). Цей правовий механізм так само слугує меті захисту інтересів, зокрема, також суб'єктів виборчого процесу, адже невиконання рішень комісій партіями (блоками, кандидатами) - опонентами або «третіми» особами (органами влади, ЗМІ тощо) досить часто негативно впливає на права та інтереси учасників виборів.

- Порушення порядку опублікування документів, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів (стаття 212²⁰ КУАП). Одним із типових порушень, на які звертали увагу учасники виборів, було недотримання, зокрема територіальними виборчими комісіями з місцевих виборів, вимог частини 5 статті 73, а також частини 11 статті 74 Закону про місцеві вибори щодо публікації повідомлень про результати виборів протягом встановленого законом терміну. Отже, заінтересовані учасники виборів мали можливість оперативно та ефективно відреагувати на випадки таких порушень.

Крім того, згадаємо, що члени виборчих комісій, у тому числі голова, заступник голови та секретар комісії, як представники відповідної партії (блоку), місцевої організації партії (блоку місцевих організацій партій) та кандидатів, також мають тепер широкі права щодо реагування на порушення шляхом складання протоколу про деякі адміністративні правопорушення, а саме:

- Ненадання можливості оприлюднити відповідь щодо інформації, поширеної стосовно суб'єкта виборчого процесу (стаття 212¹¹ КУАП). На практиці ці правові механізми будуть задіяні лише під час наступних виборчих кампаній, враховуючи реальний час набрання чинності змін до КУАП, адже закон не має зворотної сили, а вказані порушення могли мати місце лише до дня виборів.

- Порушення порядку надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення виборчої кампанії (стаття 212¹⁵ КУАП).

- Відмова у звільненні члена виборчої комісії від виконання виробничих чи службових обов'язків або його безпідставне звільнення з роботи (стаття 212¹⁹ КУАП). Під час підготовки та проведення минулих виборів особисто автор не отримував відомостей щодо вчинення таких протиправних діянь, які порушували законні права членів виборчих

комісії та перешкождали їм у виконанні їхніх повноважень. Втім, перспектива притягнення до адміністративної відповідальності може у подальшому застерегти окремих керівників від вчинення таких дій.

- *Порушення, відповідальність за які встановлена статтями 212¹⁶-212¹⁸ та 212²⁰ КУАП та протоколи щодо вчинення яких мають право складати як члени виборчих комісій, так і кандидати, уповноважені особи та офіційні спостерігачі.*

Практична реалізація наведених вище правових можливостей КУАП стосовно реагування на порушення вимагає від усіх відповідних суб'єктів якісного опанування усіма тонкощами законодавства, зокрема особливостями статті 254 КУАП стосовно необхідності складання протоколу про адміністративне правопорушення, статті 256 КУАП щодо змісту цього протоколу, необхідності *роз'яснення порушникові його прав та обов'язків* (стаття 268 КУАП), *приписів стосовно надіслання протоколу до органу, який уповноважений розглядати відповідну справу, тобто - до місцевого суду* (стаття 221 КУАП). Зауважимо, що положення статті 256 КУАП *не передбачають вимог щодо конкретної форми протоколу про адміністративне правопорушення та не уповноважують жодну особу чи орган на встановлення такої форми*. Основним завданням заінтересованих суб'єктів є дотримання приписів статті 256 КУАП саме щодо змісту цього документа. На жаль, практика виборчих кампаній протягом 2002-2006 років свідчить, що непоодинокими є випадки, коли виборчі комісії, спостерігачі, кандидати не володіють знанням стосовно належного оформлення тих документів, які вже традиційно застосовуються у «боротьбі» із порушеннями виборчого законодавства: акту про порушення, скарги до виборчої комісії або позовної заяви до суду. Тепер, від часу набрання чинності змін до КУАП заінтересовані суб'єкти також повинні вчитись реалізовувати і ці нові можливості у своїх інтересах та для захисту своїх прав.

Варто також зазначити, що положення чинного КУАП встановлюють відповідні вимоги щодо строків накладення адміністративного стягнення (стаття 38 КУАП). З огляду на цей аспект можна зробити висновок, що притягнення до адміністративної відповідальності за порушення, яке вчинено до дня виборів (дня голосування), може відбуватись після виборів. Зрозуміло, що цей механізм не може бути застосований щодо порушень, які мали місце до 26 березня 2006 року, з огляду на відсутність зворотної дії закону в часі. Проте у майбутньому учасникам виборів варто взяти до уваги цю обставину. Визначальним фактором є те, *щоби притягнення до адміністративної відповідальності було реалізовано у строки, які передбачені статтею 38 КУАП.*

Новели кримінального законодавства

Чинний ККУ доповнено новою статтею 159¹, що встановлює кримінальну відповідальність за порушення порядку фінансування виборчої кампанії кандидата, політичної партії (блоку). Досліджуючи норми цієї статті, змушені фактично повторити критичні думки, наведені вище стосовно формулювання припису статті 212¹⁵ КУАП. Зокрема частина 1 статті 159¹ ККУ передбачає санкції за *надання фінансової (матеріальної) підтримки у великому розмірі для здійснення виборчої кампанії з порушенням встановленого законом порядку*. У свою чергу частина 2 статті 159¹ ККУ встановлює кримінальне покарання за *умисне використання у великому розмірі такої підтримки суб'єктами виборчого процесу та іншими особами з порушенням встановленого законом порядку*. Як вказано попередньо, чинні нині виборчі закони не передбачають таких правових інститутів, як «*виборча кампанія*», «*фінансова (матеріальна) підтримка*» взагалі, що ускладнить практичне застосування механізмів частин 1 та 2

статті 159¹ ККУ. Далі, припис частини 1 статті 159¹ ККУ вказує, що це порушення відбувається шляхом:

- передачі грошових коштів або матеріальних цінностей на безоплатній основі чи за необґрунтовано заниженими розцінками;
- виготовлення або поширення агітаційних матеріалів, не оплачених з виборчого фонду;
- виготовлення або поширення агітаційних матеріалів, оплачених з виборчого фонду за необґрунтовано заниженими розцінками;
- оплати виготовлення чи поширення таких матеріалів.

У представленій статті автор не ставить за мету дослідження доцільності передбачення кримінального покарання за вказані порушення, адже цей вид відповідальності передбачений за найбільш суспільно небезпечні діяння. Водночас зазначимо, що певним чином норми частини 1 статті 159¹ ККУ втручаються у сферу інших відносин, у тому числі внутрішньопартійних, податкових, цивільно-правових відносин між рівними за статусом суб'єктами тощо. Наприклад, з урахуванням положень статті 15 Закону України «Про політичні партії в Україні» можна стверджувати, що допускається фінансування партій з боку громадян України та українських підприємств, установ і організацій, у майні яких немає частки (паїв, акцій), що є державною чи комунальною власністю, або які належать нерезидентам. У подальшому такі кошти, що надходять від вказаних осіб, цілком правомірно можуть бути використані партіями для ведення, зокрема, їхньої передвиборної агітації після перерахунку цих коштів до відповідних виборчих фондів.

Крім того, згідно з положеннями частини 5 статті 67 Закону про парламентські вибори та частини 5 статті 59 Закону про президентські вибори партія (блок) та кандидат на пост Президента України можуть виготовляти друковані матеріали передвиборної агітації із застосуванням обладнання, що їм належить. При цьому виборчі закони не вказують на обов'язкове використання лише того обладнання, яке перебуває у власності партії (блоку), кандидата. Отже, таке обладнання, зокрема поліграфічна чи копійвальна техніка, може перебувати у відповідного суб'єкта (володаря, користувача) на законних підставах відповідно до угод, що укладаються із належними власниками. При цьому цивільно-правові відносини між власниками та суб'єктами виборчого процесу (партіями, кандидатами) щодо оренди або навіть безоплатного користування обладнання можуть виникнути будь-коли, зокрема значно раніше початку виборчого процесу, і не матимуть до нього жодного відношення.

На переконання автора, вчинення порушень шляхом виготовлення або поширення агітаційних матеріалів, не оплачених з виборчого фонду чи оплачених з виборчого фонду за необґрунтовано заниженими розцінками, не становлять такої суспільної небезпеки, що дає підстави для криміналізації цих дій. Адже проведення агітаційної діяльності за рахунок інших коштів, ніж кошти відповідних виборчих фондів, може мати наслідком втрату статусу суб'єкта виборчого процесу. З іншого боку, виготовлення або поширення агітаційних матеріалів за заниженими розцінками створить умови для того, що інші суб'єкти виборчого процесу здобудуть право вимагати надання їм таких послуг за тими самими розцінками. Проте «Dura lex, sed lex!» – «Суворий закон, але закон!», і усі учасники виборів та інші особи повинні скеровувати свої дії у сфері фінансування передвиборної агітації таким чином, щоби убезпечити себе від можливих наслідків кримінального переслідування.

Норми статті 157 ККУ стосовно відповідальності за перешкоджання здійсненню виборчого права, роботі виборчої комісії чи офіційного спостерігача викладені тепер у новій редакції. Зокрема частина 1 статті 157 ККУ встановлює відповідальність за перешкоджання вільному

здійсненню громадянином свого виборчого права, перешкоджання діяльності іншого суб'єкта виборчого процесу, члена виборчої комісії або офіційного спостерігача при виконанні ними своїх повноважень, поєднані з підкупом, обманом або примушуванням. Для належного розуміння правової природи цієї норми звернімося до попередньої редакції частини 1 статті 157 ККУ, що передбачала відповідальність за «перешкоджання насильством, обманом, погрозами, підкупом або іншим чином вільному здійсненню права обирати і бути обраним».

В інших публікаціях автор вже досліджував проблематику «матеріального заохочення» виборців до голосування певним чином та встановлення факту підкупу [3]. При цьому вказувалось на різні правові позиції щодо підкупу як самостійного порушення виборчого законодавства або способу вчинення кримінально-караного діяння. З огляду на визначення законодавцем тепер гіпотези норми частини 1 статті 157 ККУ як «перешкоджання, поєднане з підкупом», вказані вище аспекти потребують суттєвого переосмислення. Зокрема дослідження усіх статей чинного ККУ приводить до висновку, що у переважній більшості норм кримінального закону термін «поєднаний» вживається для сполучення у гіпотезі однієї норми кількох діянь, які у своїй сукупності визначають об'єктивну сторону складу злочину*. Отже, після внесення змін до статті 157 ККУ підкуп, так само як і обман чи примушування, вже не являють собою спосіб вчинення злочину, а є самостійним правопорушенням. Водночас, на відміну від деяких інших складів злочинів, передбачених зокрема пунктом 10 частини 2 статті 115, частини 2 статті 149, частини 2 статті 186, частини 3 статті 280 ККУ, підкуп без поєднання його до перешкоджання вільному здійсненню виборчого права не може розглядатись як окреме (самостійне) кримінально-каране діяння.

Враховуючи також відповідні положення пункту 1 частини 4 статті 64 Закону про парламентські вибори та статті 48 Закону про місцеві вибори щодо необхідності встановлення факту підкупу судом в порядку розгляду виборчого спору, тобто – адміністративним судом згідно з вимогами Кодексу адміністративного судочинства України, не виключено виникнення на практиці такої ситуації: судом при розгляді адміністративної справи встановлено факт підкупу, що у подальшому матиме преюдиціальне значення при розслідуванні кримінальної справи за фактом перешкоджання вільному здійсненню виборчого права, що поєднане із підкупом.

Водночас викликає нерозуміння формулювання законодавцем гіпотези норми частини 2 статті 157 ККУ, а саме: перешкоджання вільному здійсненню громадянином свого виборчого права, перешкоджання діяльності іншого суб'єкта виборчого процесу, члена виборчої комісії або офіційного спостерігача при виконанні ними своїх повноважень, поєднані із застосуванням насильства, знищення чи пошкодження майна, погрозою застосування насильства або знищення чи пошкодження майна, або іншим способом. На думку автора, передбачення можливості вчинення злочину «іншим способом» є юридично некоректним, адже насильство чи погроза застосування насильства або знищення майна не є способами вчинення злочину. З огляду на цю обставину варто згадати передісторію прийняття парламентом Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян».

Зокрема зазначимо, що у законопроекті від 29 листопада 2005 року частина 2 статті 127 ККУ була запропонована авторами та у подальшому

* Виняток становлять норми частини 2 статті 42 («дія, не поєднана з ризиком») та частини 1 статті 121 («розлад здоров'я, поєднаний зі стійкою втратою працездатності») ККУ.

підтримана Верховною Радою України у такій редакції: «...діяння, поєднані із застосуванням насильства, знищенням чи пошкодженням майна, погрозою застосування насильства або знищення чи пошкодження майна, – карається ...». Однак Президент України застосував право вето та повернув закон до парламенту. У пропозиціях Президента України від 27 грудня 2005 року зазначається, що з огляду на практику перешкоджання здійсненню виборчого права і в інші способи, абзац першої частини 2 нової редакції статті 157 ККУ після слів «насильства або знищення чи пошкодження майна» пропонується доповнити словами «або іншим способом». Проте у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 16 січня 2006 року вказується, що частини 1 та 2 статті 157 ККУ в редакції прийнятого Закону передбачають відповідальність за перешкоджання здійсненню виборчого права *будь-яким способом* за умови, що таке перешкоджання поєднане з обманом, підкупом, примушуванням (частина 1 статті 157 ККУ) або із застосуванням насильства, знищенням чи пошкодженням майна, погрозою застосування насильства або знищення чи пошкодження майна (частина 2 статті 157 ККУ). Водночас, як зазначено у цьому висновку, перелічені обставини не є способами перешкоджання, а є спеціальними ознаками, які складають об'єктивну сторону злочину. Крім того, у висновку вказується, що доповнення вказівкою «іншим способом» частини 2 статті 157 ККУ є порушенням принципу адекватності призначуваного покарання тяжкості вчиненого злочину. Насамкінець, на думку Головного науково-експертного управління, пропонуване доповнення змістовно не узгоджується з рештою тексту частини 2 статті 157 ККУ. Втім, як виявилось, парламент не зважив на цей висновок і сформулював частину 2 статті 157 ККУ у такій редакції, яка, без сумніву, може спричинити значні складності у її практичному застосуванні.

Нова редакція частини 4 статті 157 ККУ встановлює кримінальну відповідальність за втручання службової особи з використанням службового становища у здійснення виборчої комісією її законних повноважень, вчинене шляхом незаконної вимоги чи вказівки з метою вплинути на рішення виборчої комісії. Досліджуючи цю норму, передовсім зазначимо на необхідність доведення та встановлення мети як обов'язкової ознаки суб'єктивної сторони складу злочину. Водночас необхідно також вказати на один «підводний камінь», а саме: вказівку щодо *рішення* комісії. З огляду на цей аспект варто згадати дискусію серед фахівців навколо питання, чим є за своєю правовою природою встановлення підсумків голосування в окрузі та результатів виборів: *рішенням* чи *дією* відповідної виборчої комісії? Переважно таке питання виникало у зв'язку із президентськими та парламентськими виборами, адже положення частини 5 статті 73 та частини 11 статті 74 Закону про місцеві вибори чітко вказують на обов'язок територіальної виборчої комісії прийняти відповідне *рішення* про результати голосування і підсумки виборів, хоча вказаним приписам явно бракує термінологічного узгодження з іншими нормами цього ж Закону.

Отже, на думку деяких фахівців, встановлення підсумків голосування або результатів виборів є *дією* відповідної комісії, яке засвідчується складанням протоколу комісії як правового акту [4]. Інші автори, беручи за основу правові позиції, представлені у рішеннях Конституційного Суду України та окремих думках суддів цього Суду, вважають, що встановлення підсумків голосування та результатів виборів здійснюється виборчою комісією шляхом прийняття *рішення* [5, 6]. Таким чином, у разі виникнення практичної потреби у наданні правової оцінки діям відповідної службової особи на предмет виявлення ознак злочину, передбаченого частиною 4 статті 157 ККУ, підхід до встановлення підсумків голосування або результатів виборів як до *дії*, а не *рішення*,

формально виключатиме можливість притягнення цієї особи до кримінальної відповідальності через відсутність у діях службової особи ознак складу злочину.

Заслугує на схвалення передбачення законодавцем відповідальності за вчинення злочинів, складі яких визначені положеннями статті 158 ККУ. Зокрема частинами 5, 6 та 7 статті 158 ККУ встановлено покарання за викрадення чи приховування бюлетеня. На думку автора, цей припис у подальшому унеможливить дискусію навколо питання, чи є порушення з боку виборця, який після отримання бюлетеня не опускає його до скриньки, а забирає цей документ собі за умови, що у подальшому бюлетень залишається у виборця і не передається іншим особам, тобто - відсутній склад кримінально-караного діяння, що був передбачений попередньою редакцією частини 1 статті 158 ККУ. Тепер такі дії виборця підпадають під ознаки саме частин 5 або 6 статті 158 ККУ і мають кваліфікуватись як викрадення чи приховування виборчого бюлетеня.

Власний досвід автора щодо спостереження за практичною діяльністю виборчих комісій і, передовсім, дільничних виборчих комісій під час підрахунку голосів виборців дає підстави стверджувати, що одним із найсерйозніших порушень є підписання відповідного протоколу виборчої комісії її членами до повного складання цього документа та внесення усіх відомостей до протоколу. З огляду на цю сумну «практику» варто позитивно відзначити передбачення тепер кримінальної відповідальності за підписання протоколу до остаточного підрахунку голосів чи встановлення результатів голосування згідно з приписом частини 7 статті 158 ККУ.

Зазначимо, що стаття 159 ККУ також є нині чинною у новій редакції. Законодавець більш чітко визначає об'єктивну сторону складу такого злочину, як умисне порушення таємниці голосування. При цьому вказується, що це порушення проявляється у розголошенні змісту волевиявлення громадянина, який взяв участь у виборах. Крім того варто підкреслити, що на відміну від попередньої редакції статті 159 ККУ, яка передбачала спеціального суб'єкта вчинення злочину: члена виборчої комісії або іншу службову особу, тепер кримінальне покарання за частиною 1 статті 159 ККУ настає також для загального суб'єкта.

Висновки

Діяльність у напрямі удосконалення законодавства про відповідальність за порушення виборчих прав є процесом необхідним і потребує постійної уваги. Одночас ця діяльність має бути концептуально, змістовно та термінологічно узгоджена із загальними ідеями та підходами щодо реформування усього масиву виборчих законів. Наведені у цій статті приклади невідповідності окремих механізмів правового регулювання, відповідно, виборчих законів - з одного боку, та КУАП і ККУ як кодексів матеріального права - з іншого боку, безпосередньо становлять суспільну небезпеку, адже неналежне застосування санкцій кримінальної та адміністративної відповідальності може спричинити незаконне позбавлення прав або обмеження можливості користуватись певними законними правами.

При подальшому внесенні змін до «матеріальних» кодексів мають бути також взяті до уваги рекомендації науковців та фахівців-практиків, а це відбувається, на жаль, далеко не завжди. Зокрема упродовж останніх трьох років висловлювались пропозиції щодо віднесення окремих злочинів за порушення виборчих прав до категорії справ приватного обвинувачення [7,8], проте такі ідеї поки що не знайшли підтримки законодавця. Крім того, зміни до законодавства повинні прийматись з урахуванням фактора часу на усвідомлення та

опанування особливостями нових механізмів правового регулювання певних відносин.

Втім не менш актуальним є інший аспект, а саме: забезпечення ефективного застосування на практиці законодавчих приписів стосовно санкцій за порушення виборчих прав. Як дуже слушно зазначив один із провідних українських вчених-конституціоналістів професор М.І. Козюбра, «влада, яка не спроможна примусити закони працювати, їх просто постійно змінює» [9]. Отже, значна частина відповідальності за забезпечення дієвості правових механізмів захисту виборчих прав лежить на державі.

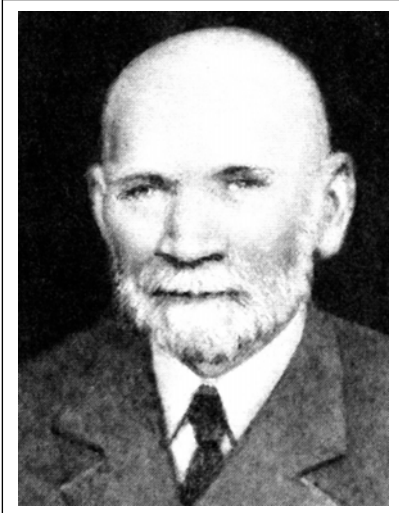
Водночас певною мірою самі учасники виборчих кампаній: політичні партії та їхні місцеві організації, партійні блоки, кандидати – зі свого боку повинні професійно поставитись до реалізації ними усього обсягу встановлених законами правових можливостей щодо реагування та протидії порушенням. Безумовно, належне оволодіння усіма тонкощами використання цих можливостей, наприклад, ініціювання процедури притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності вимагатиме від членів виборчих комісій – представників відповідних суб'єктів виборчого процесу, кандидатів, уповноважених осіб та офіційних спостерігачів повноцінної фахової підготовки та знання не лише виборчих законів, а й вимог інших нормативно-правових актів.

Література

1. «Урядовий кур'єр», 25 березня 2006 року, № 57 (3222).
2. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України», прийнятий парламентом 14 березня 2006 року і набрав чинності 18 березня 2006 року.
3. Кальченко С.В. Виборче законодавство: новели правового регулювання // «Юридична газета». – № 16 (52) – 31 серпня 2005 р.
4. Ключковський Ю.Б. Протокол про підрахунок голосів – рішення чи засвідчення дій? // Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2004 року: Збірник матеріалів Науково-практичної конференції. – К.: ПЦ «Фоліант», 2005. – с. 170-176.
5. Кальченко С.В. Дослідження окремих правових позицій Центральної виборчої комісії під час виборчих спорів у 2004 р. // Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори Президента України» у редакції 2004 року: Збірник матеріалів Науково-практичної конференції. – К.: ПЦ «Фоліант», 2005. – с. 196.
6. Кальченко С.В. Проблеми виборчого законодавства через призму правових позицій судів при розгляді виборчих спорів // Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики. Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. Київ, 9-10 червня 2005 року. – К.: Атака, 2005. – с. 217-236.
7. Барабаш О.Л., Кальченко С.В. Підкуп як спосіб перешкоджання вільному здійсненню виборчого права: матеріально-правові аспекти злочину та процесуальний порядок його встановлення // «Вісник Верховного Суду України». – № 4 (38), 2003 р., с. 51-54.
8. Навроцький В.О. Деякі та уявні прогалини у кримінально-правовій регламентації кримінальної відповідальності за порушення виборчого законодавства // Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства: Матеріали науково-практичної конференції. – К.: ПЦ «Фоліант», 2005 р., с. 64-69.

9. Козюбра М.І. Юридична відповідальність суб'єктів виборчого процесу: проблема видів та аспектів // Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства: Матеріали науково-практичної конференції. - К.: ПЦ «Фоліант», 2005 р., с. 13-16.

З НАЦІОНАЛЬНОЇ СПАДЩИНИ



ОТТО ЕЙХЕЛЬМАН
(1854–1943)

Петро СТЕЦЮК, доцент, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Львівського національного університету імені Івана Франка

«Хай живе вільна незалежна, народна Україна, і дай Боже їй щастя й успіху упорядкувати своє суспільно-державне життя у найрозумніший, найдоцільніший спосіб. Тому виготовлювати для цієї потреби всі численні відповідні праці – це єсть святим обов'язком українських правників на тимчасовій нашій еміграції, особливо в благословенній Чехословацькій Республіці, в якій, при її щедрій допомозі, українські наукові сили, а також правники мають можливість виконувати свій патріотичний обов'язок. І ми, українські правники, повинні пам'ятати, що практичні перспективи плідності нашої праці в цьому відношенні на користь нашої Батьківщини безмежні». Так писав на початку 20-х років Отто Оттонович Ейхельман. Йому, довголітньому професору Київського університету Св. Володимира, відомому вченому, палкому прихильнику української державності, який в силу вимушених обставин опинився на еміграції в Празі, широко хотілося вірити у тимчасовість останнього. Він вірив також, що його праця як вченого-юриста не тільки є конче потрібною молодій українській державі, а й скоро буде мати практичне застосування на Батьківщині. Однак доля розпорядилась інакше: проф. Ейхельман так і не зміг повернутися з еміграції додому; він прожив ще 20 довгих і надзвичайно важких еміграційних років у Празі, дочекається краху міжвоєнної демократії та ліквідації Чехословацької Республіки, стане свідком фашистської окупації Праги і помре у віці майже 90 років; його Батьківщину на довгі роки поглине морок сталінізму, а більшість його праць отримає «буржуазно-націоналістичне» тавро і буде надійно заховане від читачів у т.зв. «спецхранах». Зрештою, такою чи подібною за своїм трагізмом, була доля більшості

українських вчених-правників кінця XIX – поч. XX століття, які стали у 1917-20 рр. на бік української державності.

Отто Ейхельман народився 27 квітня 1854 року біля Санкт-Петербурга. Закінчив юридичний факультет Дерптського (Тартуського) університету. Підготував та захистив дисертацію на тему «Військове зайняття неприязельської території» (1878). Свою професійну діяльність як викладач юридичних дисциплін він розпочав у Демидівському юридичному лицейі м. Ярославля (доцент, професор державного та адміністративного права). З 1882 року і до поч. 20-х років минулого століття доля Отто Ейхельмана була міцно пов'язана з Києвом, зокрема з Київським університетом Св. Володимира (спочатку завідувач кафедри історії головніших чужоземних законодавств, потім – кафедри міжнародного права, декан юридичного факультету у 1905-1909 рр.). В ці роки з'являються такі його праці, як «Історія іноземних законодавств» (1884), «Курс (програма) міжнародного права» (1885), «До питання історії міжнародного права» (1886), «Конспект лекцій з міжнародного права. Хрестоматія російського міжнародного права» (1887), «Замітки про міжнародні трактати і міжнародне приватне право. Історичний нарис ученя про право і державу» (1892), «Правовий статус військовополонених напередодні російсько-японської війни» (1905), «Нариси з лекцій міжнародного права» (1909) та інші. Професор О. Ейхельман був також безпосереднім учасником підготовки проекту конституції Російської імперії (1906) та підготував у той час авторський проект виборчого закону.

Після повалення царизму проф. Отто Ейхельман – активний учасник організації державного життя УНР; він працює в міністерствах закордонних справ, міністерствах торгівлі та промисловості, бере участь в офіційних делегаціях УНР на мирних переговорах з Австрією та Німеччиною (економічна конференція), з РСФРР, активно працює в Урядовій комісії з підготовки нової Конституції УНР. З 1921 року – на еміграції в Чехословаччині: працює в Українському Вільному Університеті в Празі (зокрема і як декан факультету права та суспільно-економічних наук), в Українській Господарській Академії в Подєбрадах та Педагогічному (українському) Інституті ім. Драгоманова в Празі. Вже на еміграції з'являються такі його праці, як «Проект Конституції – основних законів УНР», «Сучасний культурний розвиток міжнародного права», «Промислове право», «Історія державних конституцій», «Основи права» та інші.

Як вчений-міжнародник, Отто Ейхельман старався обґрунтувати застосування теоретичних розробок та юридичної техніки для підвищення авторитету міжнародного права, обумовив існування загальних принципів міжнародного права і принципів абсолютного суверенітету у відносинах між державами, здійснював класифікацію норм міжнародного права, багато зробив для систематизації та методики викладання курсу міжнародного права.

Сучасному українському читачеві ім'я професора Ейхельмана відоме здебільшого завдяки його авторському проекту Конституції УНР (1920) – без перебільшення, надзвичайно оригінального документа. Вчений пропонував в основу побудови демократичної конституційної української держави покласти ідеї федералізму з явним використанням поглядів М. Драгоманова та державно-правової практики США і Швейцарії.

Пропонована нижче праця проф. Ейхельмана «Основи виборчого права. Пропорційні вибори» є частиною (фактично – малим витягом) його доволі об'ємної статті під назвою «Реформа місцевого самоврядування, на підставі демократично-республіканської державності». Цю роботу вчений присвятив професору Українського Вільного Університету у Празі Станіславу Дністрянському (1870-1935), який у 1923 році відзначав свій 25-річний ювілей наукової діяльності. Посвята проф. Дністрянському

саме цієї статті, за словами її автора, була не випадковою, оскільки Ейхельман широко вважав ювіляра палким прихильником демократично-республіканського напрямку розвитку новітньої держави взагалі і України зокрема.

Автор доволі детально викладає своє бачення змісту та сутності інституту місцевого самоврядування, при цьому підкреслюючи свій багатолітній досвід вивчення проблем організації влади на місцях як у Російській імперії, так і поза її межами. Він приходить до висновку, що, незалежно від конкретних форм (моделей) організації місцевого публічного життя, самоврядування як таке може мати справжнє реальне майбутнє тільки в державі з «республікансько-демократичною» формою правління, – тобто там, де діє «як головний принцип, правило: все для народу, і все через народ» (за Т. Джефферсоном). В такій державі, на думку автора, надзвичайно важливим чинником, в т.ч. і щодо реформування місцевого самоврядування, є вибори. Через інституцію виборів легітимацію повинні отримати усі представницькі органи без виключення. Тому дуже важливим є те, щоб цей інститут діяв у новій державі бездоганно, мав належне нормативно-правове забезпечення і, що дуже важливо, – суспільне сприйняття, розуміння широкими суспільними верствами. Можливо, що саме з огляду на останню обставину деякі положення проф. Ейхельмана стосовно сутності категорії «виборів», її складових частин і т.д. видаються сьогодні дещо спрощеними.

За проф. Ейхельманом, основу виборчої системи держави з демократично-республіканською формою правління мають обов'язково складати шість засад, а саме: загальні вибори, рівні вибори, безпосередні вибори, вибори таємні («таємна подача голосів»), пропорційні вибори, а також – надання виборчого права жінкам. Науковець доволі детально викладає зміст кожної із цих засад, при цьому часто вдаючись до критики тих ситуацій, коли ці засади ігноруються. Так, жорсткій критиці піддано фактичну відмову російських більшовиків від таємного голосування. Вчений, не безпідставно, вважає останнє цілеспрямованим заходом влади на придушення справжньої волі громадян і фактичного утвердження диктатури.

Отто Ейхельман виступає палким прихильником переходу від мажоритарної до пропорційної системи виборів. Останнє стосується як парламентських, в т.ч. і на рівні місцевих виборів. При цьому здебільшого автор говорить про дещо спрощену (не за списками політичних партій) форму пропорційної виборчої системи. У багатьох випадках проф. Ейхельман явно ідеалізує пропорційну виборчу систему, намагаючись показати виключно її позитивні сторони в порівнянні із мажоритарними виборами. Так, на його думку «...при пропорційних виборах політичне і суспільне життя в країні не застигне в утворених партіях з їх, так мовити, особливими догматизованими, а також особистими інтересами, – а буде значно більше уявляти з себе живу, еластичну атмосферу політичного життя, що постійно відновляється новими свіжими джерелами, таку природно організованість, що йде своїм неперетягим, вільним, природно-еволюційним шляхом у корисному для країни плідному напрямку». В той же самий час, автор статті не бачить (чи, можливо, і не бажає бачити) тих суспільних небезпек, які природно мають місце в будь-якому суспільному сегменті системи державного володарювання.

Гадаємо, що міркування проф. Отто Ейхельмана про «істоту» виборів, про зміст таких понять, як «загальні», «прямі», «рівні», «таємні», «пропорційні» вибори, «формальне і матеріальне» виборче право, «вільні і зв'язані» виборчі списки «партійний терор» на виборах та інше, – будуть цікавими сучасному читачеві і допоможуть йому краще зрозуміти витоки та умови формування вітчизняного виборчого права, діалектику його поступу та можливі перспективи у майбутньому.

Література

1. Андрусяк Т. Ейхельман Отон (Отто). - В кн.: Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України. - Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького; Редкол.: Ю.І. Римаренко (відп. ред.) та ін. - К.: Довіра: Генеза, 1996. - С. 842.
2. Дністрянський С. Загальна наука права і політики. Том I. - Прага: Український університет, 1923.
3. Дорошенко Д.І. Історія України. 1917-1923. В 2-х т. Том II. Українська Гетьманська Держава 1918 року. - К.: Темпора, 2002. - С. 103-104, 113-115.
4. Ейхельман О. Реформа місцевого самоврядування, на підставі демократично-республіканської державности. - В кн.: Ювілейний збірник в честь професора Станіслава Дністрянського, піднесений ювілярові з приводу його 25-літнього ювілею наукової діяльності професорами факультету права і суспільних наук УВУ в Празі. - Прага, 1923. - С. 159-237.
5. Ейхельман О. Проект Конституції - основних державних законів Української Народної Республіки. - Київ-Тернів, 1921.
6. Ейхельман Отто. - В кн.: Енциклопедія українознавства. Т. 2. Перевидання в Україні. Львів: Наукове Товариство імені Т. Шевченка, 1993. - С. 619.
7. Заблоцька Л.Г. Ейхельман Отон Отонович. - В кн.: Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. - К.: «Укр. енцикл.» - Т. 2. - 1999. - С. 320.
8. Мазепа І. Україна в огні й бурі революції. - К. - Темпора, 2003. - С. 436-438.
9. Потульніцький В.А. Історія української політології (Концепції державности в українській зарубіжній історико-політичній науці). - К.: Либідь, 1992. - С. 212-216.
10. Український вільний університет в Празі, в роках 1921-1926. - Прага, 1927.
11. Яневський Д.Б., Крюков В.І. Майбутнє, якого нас позбавили. В кн.: Конституційні акти України. 1917-1920.
12. Невідомі конституції України. - Київ: Філософська і соціологічна думка, 1992. - С. 53-54.

ОСНОВИ ВИБОРЧОГО ПРАВА. ПРОПОРЦІЙНІ ВИБОРИ¹
(Прага, 1923 рік)

Отто ЕЙХЕЛЬМАН

В останні часи стала модною вимога при формуванні громадського представництва, не тільки в державному парламенті, але також в усіх місцевих самоуправадваннях² вживати чотирьох членну, та властиво – п'яти членну, або ще вірніше шести членну систему виборів³. На Великій Україні, по зразку Росії, вживався трохи вульгарний вираз – «чотирьоххвостка», що придбав міцне право громадянства, як зовсім салонне слово. Чотирьох членна формула («чотирьоххвостка») означає переведення виборів представників до публічно-правних представницьких установ: парламенту, земських та громадських зборів⁴ – по таких принципах:

1. Кожний громадянин певного віку (наприклад 20, 21, 25, 30 років) має право приймати участь в виборах відповідних представників (активне виборче право⁵) та може бути обраний, як представник (пасивне виборче право). Такі права громадянина звать загальним виборчим правом – загальним правом голосування (allgemeines Stimmrecht).

2. Таке виборче право – рівне для виборців, як активне так і пасивне.

3. Громадяни обирають своїх представників до представницької установи – безпосередньо. Такі вибори звать одноступеневими, в протилежність двох- або трьох- ступневим виборам, коли самі (первісні) виборці обирають тільки виборних⁶ (Wahlmänner), а останні, в свою чергу, вибирають уже представників (депутатів). Така практика двох ступневих виборів. Або виборні самі ще не обирають представників, а також обирають лише виборних другого ступня, і вже ці, у другій черзі, обрані виборні обирають самих представників (депутатів) до парламенту, або до тої іншої місцевої представничої установи. Вільше трьох ступнів на таких посередніх виборах не вживають: трьох ступнів практично досі вистарчало.

4. Чотирьохчленна формула виборчого права вимагала дальше, щоб вибори переводилися таємним способом. Себто, щоб виборці або виборні першого і зглядно⁷ другого ступня подавали свій голос на виборах у той чи інший скритий спосіб: чи-то в балотировочну скриньку кульками, чи-то виборчими картками.

5. До цих чотирьох вимог приєднались потім ще дві вимоги. Перша з них жадає, аби вибори переводились по системі пропорційній. Себто, щоб вибори переводились не по вживаному досі звичайному способу, згідно якому обраним вважався лише той, хто дістав абсолютну більшість всіх поданих на виборах у даній окрузі голосів виборців (чи то виборних першого або другого ступня), а навпаки, щоб між поодинокими кандидатами даної округи, після виборів, було зроблено пропорційний розподіл всіх поданих голосів. Обрахунок мусить бути таким, щоб коли,

¹ Частина статті проф. Отто Ейхельмана «Реформа місцевого самоврядування, на підставі демократично-республіканської державності», опублікованої у «Науковому ювілейному збірнику Українського Вільного Університету в Празі, присвяченому С. Дністрянському. – Прага, 1923. (С. 159-237); у публікації максимально збережено мову оригіналу.

² Фактично йдеться про органи самоврядування.

³ Йдеться про кількість базових (основних) принципів виборчої системи.

⁴ Представницьких органів земств та громад.

⁵ Тут і надалі виділення «косим шрифтом» здійснено редакцією журналу (П.С.).

⁶ Колегію виборщиків.

⁷ Очевидно.

наприклад, у даній виборчій окрузі належить обрати трьох представників, або виборних (і те саме буде, коли виборні мусять обрати, напр., трьох представників, або виборних другого ступня), то для важности обрання не треба мати так званої абсолютної більшості позитивних виборчих голосів (мінімально половину всіх поданих голосів плюс (+) один голос, по формулі (п:2) - 1, а просто вистарчає вже одна третина всіх поданих голосів по формулі п:3. Себто, мандати поділяються пропорційно між виборцями, а не віддаються всі одній лише абсолютній більшості виборців (від Швейцарії поширилося для цієї системи переведення виборів скорочена назва «пропорц'он», в протилежність першій - старій системі обрахунку наслідків виборів по загальній абсолютній більшості всіх поданих голосів; цю останню систему швейцарці, в протилежність «пропорційній», скорочено назвали «мажорц'ом» (вульгаризоване слово «мажорітет»).

6. Друга найновіша вимога до виборчого права складається з того, що до виборів, на рівних умовах з мущинами, допускаються також жінки.

Такі шість вимог поширеної чотирьохчленної формули виборчого права, що нині панують в цілому культурному світі в справі формування публічно-правних представничих установ.

З первісної площі загально-державного представництва у парламентах ці вимоги виборчого права були, у повному обсягу перенесені також до усіх установ місцевого самоврядування. І це сталося як щось таке, що само собою розуміється, без жадних окремих нових мотивів, після того, як переконалися в необхідності вживати чотирьох, чи то - шести членну формулу виборчого права в загальному державному масштабу.

Ця поширена первісна чотирьохчленна формула, що зробилась уже «шестихвосткою» за останні часи, широко заведена до практичного вжитку. Численні прихильники її вважають себе переможцями в цілому культурному політичному світі.

Пануюча опінія⁸ що до цієї виборчої системи така, що ця система документована і з'ясована з усіх боків і не підлягає ніяким раціональним і практичним запереченням. Але не вважаючи на таку перемогу, треба категорично зауважити, що об'єктивно-державне розуміння й оцінка зазначеної формули виборчого права завше якось-то відступала на задній план перед суб'єктивними захопленнями, перед - симпатичними, розуміється в ідеї, і так мовити, молодечими вимогами, що огнисто й сміливо вели наступ проти традиційних порядків в суспільно-політичному ладу, які (і це безперечно) з усією енергією перешкождали законному еволюційному розвитку демократичних принципів у державному й публічно-суспільному житті. Цілком зрозуміло тому, що епігони⁹ та прихильники чотирьохчленної формули, - а за ними й більше-менше значні маси, які не знають інших шляхів та способів, щоб вийти на бажану ними площу удосконаленого суспільно-політичного життя, завжди хапалися, для уможливлення та здійснення своїх політичних цілей, - за значно дальші точки, у своїх домаганнях, ніж у тому була дійсна потреба для досягнення реальних результатів. По часті, такий зайвий захід уперед залежав і від недостатнього знання тих, так мовити, технічних засобів, з допомогою яких поставлені принципові цілі могли бути досягненими. Так завше йшло життя, так воно й далі йтиме.

Але не можна також потім, коли така, цілком зрозуміла природна хвиля уже заспокоїлась, - все-таки уперто продовжувати все те, що у часи загального захоплення було зроблено або не досить обдуманого, або

⁸ Громадська думка, точка зору, бачення.

⁹ Епігон (з грецької - буквально «нащадок») - загалом зневажлива назва осіб, що в нових умовах механічно відтворюють застарілі ідеї або мистецькі прийоми й засоби своїх попередників.

лише з тактичних, себто тимчасових мотивів, для забезпечення перемоги. І це треба нарешті одверто й рішуче, для користі демократичної справи, пояснити та сказати, коли йде мова про обстоювання деяких частин у зазначеній чотирьох членній формулі виборчого права («чотирьоххвостки»).

* * *

Тепер, коли демократично-республіканський принцип, за останні роки, дійшов до такої рішучої та сталої перемоги в державному й суспільному житті, коли він поширює свій потужний вплив на внутрішній зміст державності навіть у монархіях, – тепер, при спокійних та досить забезпечених умовах існування демократичної державності, самий елементарний розрахунок невідкладно вимагає, для забезпечення міцності й тривалості досягнених позицій в майбутності, – витверезитись од усіх тимчасових суб'єктивних захоплень, відкинути колишні, що були тимчасово корисними, тактичні засоби політичної боротьби та стати на цілком об'єктивному ґрунті, щоб збудувати тривалі порядки у державі – розуміється, на підставі демократично-республіканської державності.

З другого боку, необхідно: згідно з вимогами державного загалу; згідно з вимогами, які держава, як суспільний колектив, має право ставити до раціонального вирішення та переведення державних справ в усіх галузях державної діяльності; згідно з цим усім треба вирішити найважливіше питання про ті права, що поодинокі громадяни можуть та повинні мати у вирішенню та переведенню публічних справ у державі, починаючи з участі громадян в законодавчій владі, у державному парламенті, і кінчаючи самоврядуванням у самих малих громадах на селі.

У новій демократично-республіканській державності ми мусимо непохитно й невідступно боронити й захищати, як головний принцип, правило: все для народу, і все через народ. Це мудре правило заповів потомству найбільший провідник демократичної державності в Сполучених Штатах північної Америки президент Джефферсон¹⁰, у 30-х роках 19 віку. Поліційна державність, як відомо, виставляла гасло: «для народу», але «без нього».

Але, разом з цим, ми повинні твердо й міцно пам'ятати, що демократично-республіканська державність у своєму здійсненню найтрудніша політична справа і що вона, так мовити, – найчутливіша державна форма. З усіх форм державного ладу вона вимагає самої найбільшої політичної обережності та самої уважної політичної мудрості для того, аби зберегти себе від небезпеки – від тих багатьох різних підводних каменів, які чатують на цей державний лад на кожному кроці, особливо зараз після його утворення. Ці факти добре відомі всім.

Тому демократично-республіканська державність мусить невсипуче¹¹ високо й чисто тримати свій прапор політичної мудрості й праведності в уряді та серед населення. Всяка, як урядова, так і громадська, непомірність при такій державності завжди є шкодою для загального державного добробуту та безпечності в державі.

З цієї-то неминучої точки погляду на демократично-республіканську державність і треба вирішувати порушене нами вище поважне питання про організацію активних і пасивних виборчих прав, коли йде справа про формування різних виборчих представничих установ у державі, починаючи від загального парламенту та кінчаючи місцевими представничими установами, – цими різними розпорядчими органами для ведення публічно-правних справ у державі, з гори до низу.

¹⁰ Джефферсон Томас (1743-1826) – визначний американський громадсько-політичний та державний діяч, 3-й Президент США (1801-1809).

¹¹ Не сплячи, неустанно.

Поодинокі частини у поясненій шестичленній формулі публічно-правного виборчого права систематизується у такому порядку:

а) Точка 1 (загальне виборче право) та точка 6 (поширення виборчого права на жінок) – складають першу групу; вона первісна й головна підвалина виборчого права.

б) Точка 2 (рівне виборче право для всіх) та точка 5 (пропорційний спосіб переведення виборів) складають другу – по черзі – групу прав на публічно-правних виборах; вони забезпечують за поданими на виборах голосами певний розподіл їх значення відповідно результатам виборів.

в) Точка 3 (безпосередні – прямі, або многоступневі – посередні вибори) та точка 4 (таємна подача голосів на виборах) нормують зовнішній порядок переведення виборів.

Групи а) та б) (точки 1 та 6, 2 та 5) складають, таким чином, у певній черзі свого внутрішнього змісту, те, що ми звемо матеріальним правом, а група в) (точки 3 та 4) складають формальне право.

* * *

Переведення публічно-правних виборів (чи прямих, чи посередніх) таємною – закритою подачею голосів користується скрізь, в усіх усюдах, майже виключно повагою суспільної opinio і переважно прикладається на практиці. Винятки з цього існують тільки дуже спорадично, а наука майже не звертає уваги на ці винятки. Справді, теоретично підіймалось питання про те, що громадяни, які користуються публічним виборчим правом, повинні також мати громадську сміливість та відвагу цілком одверто чинити свою виборчу справу, і вибираючи до представничих установ, чи центрально-державної, чи місцевих самоврядувань, – не ховати своїх думок у закритому – таємному голосуванні. Обов'язкову, одверту подачу голосів на виборах представників до державних та інших публічно-правних громадських установ без винятку переводять більшовики в своїх радянських республіках, з метою, щоб на одвертих виборах відшукати антибільшовиків для відповідного поступування з ними; і щоб безсумнівними перспективами таких вірних наслідків одбити у ворогів більшовистського режиму охоту подавати на виборах голос проти тих кандидатів, що запропоновані обов'язковими приписами комуністів, – коли тільки такі протестанти не вважають за краще для себе цілком ухилитись од участі в виборах. Звичайно, що з такою карикатурою на суспільно-державне життя, що нищить усяке вільне громадянство та всяку суспільну й політичну культурність в Україні, серйозна наука рахуватись не може.

Політична наука мусить тому з'ясувати суть питання про таємну закриту подачу голосів на публічно-правних виборах. Бо сама, хоч би й загально пануюча практика, і сама, хочби й скрізь розповсюджена суспільна opinio, розуміється, ще не доводить теоретичної вірності цієї практики та opinio. Ставлячи питання в таку площину, можна було б, з огляду на ідеальні обов'язки громадянської мужності, сміливості та відваги, вважати бажаним, аби були досягнені такі умови життя для громадянина, щоб від нього можна було вимагати відкритого голосування на виборах. Але це ж таки факт, що таких необхідних умов життя поки що нема, та цілком невідомо, коли ми можемо сподіватися, що вони будуть. В дійсності весь досвід стверджує, що виборець може спокійно та вільно користуватися своїм виборчим правом властиво тільки шляхом таємної подачі свого голосу, у той чи інший спосіб такого голосування. Тільки така подача голосів на виборах забезпечує за виборцем і згідно за виборним спокійну можливість діяти цілком вільно, виконуючи своє виборче право й обов'язок згідно з своїми переконаннями, розумінням та

сумлінням. А вільне виконання громадянином свого виборчого обов'язку – справа надзвичайно важна, бо в ній сполучується разом і право громадянина, і великий істотний інтерес держави та суспільства, де все ґрунтується на тому, щоб громадянин-виборець у вільній правній державності діяв на виборах без жодного приневолення, без жодних впливів, які могли би його примусити чинити не згідно з його переконанням та розумінням. Інша річ, коли виборець вільно приєднався по своєму переконанню до певного виборчого угруповання, – до організованих партій, чи до інших гуртків, – подає свій голос на виборах за призначених партією, або гуртком кандидатів. Виборець в цьому випадку поводить як сам того хоче, що складає частину його права. Таким чином, і з реального і з теоретичного боку ми повинні визнати вірним принципом таємної подачі голосів до публічно-правних представничих установ.

* * *

Переведення виборів по способу пропорційного обчислення, поданих за кандидатів у депутати (чи то за виборних) до публічно-правних представничих установ, однаково має велике значіння як на парламентських, так і на виборах до місцевого самоврядування. Пропорційні вибори протиставляють виборам мажоритарним. Перші – пропорційні – придбали значне поширення тільки в самі останні часи, в останні два-три десятиліття. Вони являються з точки погляду вірного задоволення прав виборців у конституційній державності, з боку етичного, правного та політичного, дуже простою проблемою, як взагалі кожна істина в політичному й суспільному житті, коли до неї ставитись одверто та совісно. В усіх відношеннях система пропорційних виборів справедливіша, ніж панувала раніш майже виключно мажоритарна система. По останній майже повна половина виборців може залишитись без жодного представника на виборах до тої чи іншої представничої установи.

Такі факти яскраво зазначені досвідом щодо мажоритарної системи. Візьмемо приклад. Певна стисло організована група виборців, що має, наприклад, 1000 прихильників, може забрати на виборах всі місця для своїх кандидатів даної округи, між тим як друга група, за якою стоять, скажемо, 999 виборців, не дістане ні одного місця для пропонованих нею кандидатів. Такого роду можливості, розуміється, етично несправедливі, а політично, з загальнодержавної точки погляду, нерозумні й шкідливі. Можна казати, що такі факти деморалізують громадський дух. Тому не слід припускати такого порядку, чи краще сказати, наочного непорядку, у різних напрямках. Мажоритарну систему досі обстоювали тому, що нібито тільки вона зберігає необхідну цілість державної суспільності, а пропорційна система загрожує роздробити цю цілість, що може стати великою шкодою для добробуту і безпеки держави. Але на ділі така ніби-то перевага мажоритарної системи цілком проблематична; численні конкретні факти говорять за те, що таке твердження навіть зовсім не відповідає реальній дійсності. Досвід виказує нам, що в усіх країнах існує багато організованих і дисциплінованих політичних партій з різною кількістю прихильників, що мають діаметрально протилежні програми, що енергійно та уперто обстоюють свою платформу. Але поруч з цими організованими і дисциплінованими партіями існують також численні групи громадян, що до жодної з партій не належать; і належати не бажають; і ці групування часто складають коли не більшість цілої кількості виборців (чи то при плуральних голосах більшість голосів). З обов'язкової, безперечно необхідної уваги щодо цих повноправних виборців, що їх права при мажоритарній системі цілком зневажаються, треба дати перевагу системі пропорційних виборів над мажоритарною. Перша найкраще охороняє меншості на виборах і тим самим здійснює, по

змові, правдиву основу представничого принципу, що має своєю метою не те, аби просто скласти якусь певну більшість голосів на виборах і визнати за нею право на відповідну, означену законом, пануючу владу; себто, має своєю метою не те, аби досягти на виборах такої чисто зовнішньої арифметичної величини або, як кажуть, замінити до певного терміну вакантні посади у повному числі. Навпаки, представничий принцип має завданням утворити на виборах таке правдиве представництво, щоб воно охоплювало по змові повне коло відтінків, політичних думок, настроїв; бажань і переконань, що існують у даному суспільстві, в усіх його частинах. Таке органічне представництво формується цілком природним способом, але тільки при одвертому, широму та вірному переведенню принципу пропорційних виборів. При цій системі виборів виборці вільно, еластично складають проміж себе природні групи на підставі (тимчасово або тривало) об'єднуючих їх інтересів, поглядів, симпатій, довір'я до проводирів. Бо це, природна річ, що одноманітні елементи притягають один одного і, так мовити, органічно об'єднуються певними зв'язками; при чому, зрозуміла річ, відіграють свою роль як об'єктивні, так і суб'єктивні моменти. Таким шляхом найкраще забезпечується громадська індивідуальна вільність у державі, в загальних і місцевих публічно-правних її справах. Ці міркування є основною підвалиною вірного й справедливого, а не просто штучного вирішення питання про складання й організацію представництва в публічно-правних установах сучасної демократично-республіканської державності та сучасного трудового суспільства у широкому змісті слова.

Пропорційні вибори обороняють політично-громадські права як організованих у політичні партії меншостей виборців, так і цілих мас, що не скупчились в більше-менше численні партії; вони дають цим групам виборців можливість переводити на виборах належну їм, по пропорційній справедливості, кількість представників, до публічно-правного представництва. Розуміється, що пропорційна система виборів не забезпечує кожній маленькій групі відокремлених виборців можливості дати свого власного представника: для досягнення такої мети завжди треба мати певну мінімальну кількість (коефіцієнт) голосуючих виборців. Число це міняється в кожному поодинокому випадку, але конкретно воно завжди відносно значне. Такі самі дрібні рештки виборців що не досягають коефіцієнту, однак можуть об'єднатися між собою, щоб поповнити ту кількість виборців, що потрібна в даних конкретних обставинах. Одним словом, як при посередніх виборах, так і при пропорційних:

1. в самий успішний спосіб здійснюється фактична можливість, по змові для всіх виборців, використувати своє виборче право;

2. вважається, підтримується й реально захищається проти кожного партійного терору (такого звичайного на практиці) - фактична воля громадян на виборах. Разом з тим, розуміється, не може бути й мови про який-будь замах проти справедливих прав великих та малих організованих політичних партій; тільки їм оддається не більше того, що, так мовити, правильно припадає на їх пай.

При пропорційних виборах політичне і суспільне життя в країні не застигне в утворених партіях з їх, так мовити, особливими догматизованими, а також особистими інтересами, а буде значно більше уявляти з себе живу, еластичну атмосферу політичного життя, що постійно відновляється новими свіжими джерелами; таку природну організованість, що йде своїм не перетягим, вільним, природно-еволюційним шляхом у корисному для країни плідному напрямку. Політики та вчені, що міцно привичаїлись до мажоритарної системи виборів до представничих установ, як до чогось абсолютно незмінного (свого роду *tabu*), боролися проти пропорційної системи за допомогою того

аргументу, що ця система не мала належної управленості, бо обрані на її підставі частини депутатів ніби-то не уявляють з себе представництва цілого відповідного загалу. Але проти такого аргументу слід вказати на той безумовний факт з цілого конституційного світу, що мажоритарна система в дійсності також ніде, – ні законами, ні життям, – не здійснюється на таких підставах, відсутність яких закидається пропорційній системі, та й не може бути здійсненою. І, по суті (це треба рішуче підкреслити) справа не в тому, щоб депутати до представничої установи не входили до неї від поодиноких, відокремлених груп громадян, а в тому, щоб всі поодинокі депутати, зібравшись в представничій установі, виконували її завдання по своєму сумлінню у найкращий спосіб, на користь цілого загалу. Принцип мажоритарності по необхідності виступає при вирішенні справ в колегіях (якою є представницька установа), але для перенесення цього принципу на формування складу представницької установи немає жодної логічної підстави: ці дві речі не мають між собою нічого спільного.

Для великих організованих політичних партій пропорційні вибори встановлюють можливість небажаної конкуренції. Вони, з свого боку, звичайно не сприяли реформі виборчого права на підставі пропорційної системи; і там, де вона впроваджувалась при виборах до представничих установ місцевого самоуправління, вона відкидалася для парламентських виборів. За останні часи перемога починає зоставатись за пропорційними виборами, але взагалі од мажоритарної системи по добрій волі не відступають. Все-таки система пропорційних виборів нині досить швидко поширюється під міцним впливом рішучих демократичних вимог. І там, де вона вже переведена в життя, вона не приносить жадної шкоди ні для корисної праці у державі та в місцевих самоуправліннях, порівнюючи з тим, як то було за часи мажоритарної системи.

З початку питання про систему пропорційних виборів було поставлено на чергу ще не дуже сміливо; але потім, на протязі порівняно недовгого часу, були вже запропоновані навіть різні способи її практичного переведення; майже усі вони були, в різній мірі, вжиті на практиці.

* * *

При виборах по списках, існуючі ініціативні групи виборців за підписом певної, але звичайно не великої кількості осіб (яку показує закон або статут) офіційно подають до означеної законом установи, завчасу, за певну кількість днів до переведення виборчого голосування, список запропонованих групою кандидатів для обрання в депутати даної представницької установи. Списки ці реєструються в послідовному порядку по черзі подання; і, згідно з цим, кожний список дістає свій номер, свою числову назву. Ці списки бувають або так звані *вільні*, або так звані *зв'язані*.

У *вільних* списках виборець відмічає на чолі списку номер тої офіційно заявленої групи виборців (або партії), до якої він приєднується, а потім відзначає запропонованим ним для обрання кандидатів в рахунок прийнятого їм списку групи або партії. При тому він не зв'язаний офіційно заявленим групою або партією списком кандидатів. Друга річ, що на ділі звичайно, коли не виключно, він разом з приєднанням до групи або партії, приймає й її список – кандидатів без жадних змін. Виборець в праві відзначати й інших кандидатів і змінювати чергу (порядок – *П.С.*), в якій кандидатів перечислено в списках групи або партії, і т. д. При таких умовах, цілком послідовно, виборець має також право подати список кандидатів без зазначення якої-будь з офіційно заявлених груп; – він може голосувати і поза «номерами» списків. Це будуть так звані «дикі»

списки. В цьому випадку подані кандидати обчислюються окремо. Вживання системи вільних списків таким чином не утворює виключного порядку.

В зв'язаних списках виборець, звичайно, цілком зв'язаний списками. Поза обраним списком він не має можливості здійснити своє право голосувати на виборах. Як виняток, він може ще викреслити деяких кандидатів з обраного списку у своїй виборчій картці, або переставити у ній чергу кандидатів. Але і це, очевидячки, вже є відступлення від повного принципу і чистого стилю системи зв'язаних списків.

Таким чином, у вільних списках або виборець сам, або група (чи партія) можуть мати рацію, з практичною метою, включити до свого списку більшу кількість запропонованих кандидатів, ніж їх підлягає обранню. При зв'язаних списках жадної рації нема для такого збільшення.

З ІСТОРІЇ ВИБОРЧОГО ПРАВА

ВИБОРЧЕ ПРАВО*

Георг МЕЙЕР

КНИГА II

Активне виборче право

З недоліками всезагального виборчого права, особливо у разі якщо воно практикується у вигляді всезагального рівного голосування, часто пропонували боротись у такий спосіб, щоб за основу було взяте всезагальне голосування, проте, в той самий час, воно має бути дещо розподіленим. Цю пропозицію не можна залишити поза увагою. Розподілене виборче право порівняно із обмеженим виборчим правом має перевагу, котра полягає в тому, що воно надає можливість активної участі у виборах усім класам населення, і відповідно, також і робітничому елементу. В кожному разі, щоб мати вагу, ця участь має бути настільки значимою, щоб дійсно давати можливість представляти інтереси робітників. Розподілене виборче право може бути запроваджене у різних формах.

Один із можливих способів - вибори за станами. Становий поділ було покладено в основу старих конституцій. Станами, із яких раніше формувались германські ландтаги, французькі Генеральні Штати та подібні установи в інших європейських державах, були дворянство, духовництво та міщанство. Отже, не всі, а лише привілейовані стани мали своїх представників. Коли Німеччина перейшла до конституційної форми правління, то становий склад ландтагів було збережено, до існуючих станів лише додали селянський елемент. Германські ландтаги до 1848 року складались, таким чином, із представників дворянства, міщан та селян; крім того, були введені елементи, які нагадували колишніх представників духовництва.

Такий порядок завжди вважався цілком нормальним. Навіть письменники чітко вираженого ліберального спрямування, такі як К. фон Роттек¹, вважали раціональним те, що ландтаги складаються із представників духовних корпорацій, дворян-поміщиків, міщан та селян. Тому немає нічого дивного в тому, що консервативні письменники типу Сталя² ще більш рішуче захищали цей давньостановий склад зібрань.

Але така організація ландтагів не могла довго протриматись. Привілеї, якими користувалось дворянство, далеко не завжди відповідали дійсному його значенню. Прогресивний економічний розвиток країни все більше зменшував різницю між селом та містом. Виникали нові суспільні класи, що не належали ані до дворянства, ні до міщан чи селян, класи, котрі мали беззаперечні права на представництво у ландтагах, за умови, якщо хотіли бути представниками усього населення. Тому в 1848 році скрізь в Німеччині було скасоване станове представництво. Тільки в Австрії, під час трансформації державного устрою, котре почалось у 1860 році, був проведений поділ виборців на виборчі корпуси великих

¹ «Ideen über Landstände». С. 50.

² «Philosophie des Restes». Т. II. розділ 2; видання 3-є, Гейдельберг, 1856, с. 322.

землевласників, міста, до яких були також зараховані торгові та промислові палати, та селянські общини, причому однаково як для ландтагів, так і для імперського представництва. Проте для останнього цей поділ виявився недостатнім, і законом від 14 червня 1896 були ще додані загальні виборчі класи, в середині яких вибори проводяться шляхом всезагального голосування.

В наш час здається, що повернення до станів є неможливим, тому що колишній поділ на стани є несумісним із сучасним господарським устроєм. Але ще і сьогодні знаходяться письменники, які вважають, що вибори за станами є бажаними, тобто вони підтримують таку форму виборчого права, яку називають «органічною»³. Проте ці письменники не розуміють під цим становий поділ, а мають на увазі організацію народного представництва на основі сучасних професійних та господарських групових інтересів. Таким чином, виникли б, наприклад, колегії обраних від землевласників або сільського господарства (можливо, із розрізненням між великими та малими землевласниками), далі колегії від фабричної промисловості, ремісників, торговців, робітників, а також обрані від представників вільних професій.

Багато письменників ідуть ще далі, комбінуючи поділ на професійні групи з групами за місцевими зв'язками. Подібну пропозицію вже давно висловив Р. фон Моль⁴. Він скаржиться на те, що місцеві інтереси дуже енергійним чином представлені у парламентах, в той час як особливостям окремих суспільних кіл приділяється дуже мало уваги⁵. Щоб зарадити цьому злу, він пропонує спеціальне представництво окремих суспільних кіл і з цих представництв рекомендується зробити загальне представництво⁶.

Суспільними колами, які потребують такого особливого представництва і мають бути підставою (основою) для загального представництва, він вважає такі: 1) групи, основу яких складають матеріальні інтереси, а саме: великі та дрібні землевласники, промисловці, торгівці, наймані робітники; 2) групи, які виникли внаслідок загальних духовних інтересів, тобто представники церкви, науки, мистецтва; 3) групи, пов'язані лише зі спільним місцем проживання, тобто громади⁷.

З останніх праць з цього питання варто згадати працю Шеффле⁸. Він пропонує ще більш складну систему. На його думку, значну частину парламенту, приблизно 2/3 або 3/5, слід формувати шляхом всезагального голосування, на підтримку якого він висуває вагомий аргументи. Решта складу парламенту повинна комплектуватись на половину із депутатів від громад, на половину – від професійних корпорацій. Обрані від професійних корпорацій поділяються на господарську та негосподарську групи; обрані від першої групи мають висуватись палатами сільського господарства, промисловості, торгівлі, ремесел, робітників; обрані від другої групи – церквою, університетами, радами училищ, радами лікарів та адвокатів. Організацію виборів для імперського представництва (в Німеччині та Австрії) Шеффле вважає за раціональне проводити через

³ Блюнчлі. Staatswörterbuch, m.XI, С.136-137; Allgemeines staatsrecht, С. 58. – Бруніатлі. Передмова до книги Гаєта, Teoria dell syffragio politico С. XIV та XXII; Зельдель в «Annalen d.deut. Reiches», 1899, С. 256; Гуле «Das neue Reichstagswahlrecht», Лейпциг, 1898.С. 21; Упольд. «Ein neuer Reichstag. Deutschlands Rettung». Мюнхен. 1897, С. 25.

⁴ Repräsentativ system, Seine Mängel u.Heilmittel.m. С. 367.

⁵ Там само, С. 411.

⁶ Там само, С. 417.

⁷ Там само, С. 435.

⁸ Цит. праця, С.132.

ландтаги, передбачається, що останні самі будуть частково спиратись на професійні основи⁹.

Думка про такі організації виборів зустріла своїх прихильників навіть у Франції, де Бенуа (Benoit) в низці статей у «Revue des deux mondes»¹⁰ пропонує поділити населення частково за професіями, а частково за помісними союзами, із представників професій складатиметься палата депутатів, а з помісних обранців – сенат. Досить схожою на цю роботу є також і одна з останніх німецьких праць¹¹, автор якої пропонує заснувати народне представництво також на половину на господарських групах, і на половину – на групах політичних, тобто на громадських союзах.

Коли Р. фон Моль запропонував покласти в основу виборів до парламенту представників окремих суспільних кіл, то він засновував свою пропозицію на тому, що за іншої виборчої системи їхні інтереси не знайдуть належного захисту. Така думка на той час могла бути цілком обґрунтованою, але тепер виглядає анархізмом. Інтереси сільського господарства, промисловості, ремесел та робітників зараз відіграють у діяльності парламенту достатньо значну роль, і навіть переважають. Сучасні представники професійної організації виборів розробили свої погляди саме тому, що господарські інтереси тепер складають центр політичної боротьби та руху. Очевидно, що на користь доцільності організації парламенту шляхом виборів за окремими професійними класами говорить та обставина, що за такої організації буде забезпечено представництво усіх господарських інтересів. Тепер існує небезпека, що участь у представництві буде забезпечена тільки тим інтересам, які будуть представлені достатньо великою кількістю виборців. У такому разі можна нарешті прийти до того, що у парламенті залишаться сам на сам тільки дві конкуруючі групи – селяни та робітники.

Незважаючи на вищезазначене, доводиться відмовлятися від народного представництва, заснованого на професійному критерії, оскільки це суперечить завданням держави та самій суті народного представництва. У боротьбі господарськими інтересами держава має лишатись нейтральною. Державне правління має неупереджено зважувати ці інтереси; воно не має права керуватись інтересами якогось одного стану чи класу, а лише загальним благом населення. І це є обов'язком не лише уряду, а й народного представництва, оскільки кожен депутат є представником усього народу.

Чи може втриматись ця точка зору, якщо представники будуть обиратись окремими групами зацікавлених? Мабуть, ні. І якщо в конституції десять разів буде зазначено, що депутат є представником усього народу, насправді кожен себе вважатиме представником інтересів тільки своєї групи. Кожен буде відстоювати не загальне благо, а лише спеціальні інтереси групи. У такому разі в парламенті буде відбуватись постійна боротьба між окремими груповими інтересами, справжнє bellum omnium contra omnes. І ця боротьба зазвичай закінчилась би тим, що декілька більш сильних груп об'єднались за рахунок добробуту інших. Не можна заперечувати і того, що в нас і зараз є депутати, які активно захищають свої спеціальні інтереси, проте поки що вони складають лише незначну частину усього складу парламенту. Загалом тепер кожен представник вимушений утримуватись від надто егоїстичної політики спеціальних інтересів вже тільки тому, що обирається різними суспільними класами.

Просте застосування принципу формування парламенту за професіями дало б дуже небагато; необхідно було б встановити правильний розподіл

⁹ Цит. праця, С.162.

¹⁰ «Organisation du suffrage universel», «Revue des deux mondes», № 130-136, і особливо № 134, С.593; №135, С.576; № 136, С. 520.

¹¹ фон Герне «Das Repräsentativ system der Zukunff». Лейпциг 1898. С. 39.

депутатських місць між окремими зацікавленими групами, таким чином, щоб кожна група була представлена відповідно до свого дійсного значення. Але таке завдання за важкістю розв'язку наближається до проблеми квадратури кола. Та хто б міг взятись розв'язувати таку задачу? Тільки владар, котрий має диктаторську владу. Парламенту вона зовсім не під силу, тому що в парламенті, передусім через боротьбу між зацікавленими групами, остаточні рішення були би неможливими, або ж ті групи, які зараз мають більшість, таким чином влаштували б цей поділ, щоб надовго утримати владу.

І є певний сумнів щодо того, чи істотно покращиться організація виборів за професіями за рахунок того, що паралельно з ними будуть проводитись вибори від громад. Якщо обранці від професійних груп будуть, ймовірно, представляти спеціальні господарські інтереси, то обранці від громад репрезентуватимуть побажання і вимоги вузько місцевого значення. Навряд чи можна очікувати від зібрання такого складу, що воно дотримуватиметься точки зору державного блага і загальних інтересів.

Пропозиція Шеффле формувати парламент частково шляхом загального обрання, а частково з депутатів професійних та общинних колегій, також має значний негативний бік. Такий парламент складався б з трьох абсолютно різнорідних частин, і дуже сумнівно, що за таких умов спільна успішна праця буде можливою. Зовсім інакше було б, якби обидві частини поділити таким чином, щоб обрані від народу були б у другій палаті, а представники професійних груп – у першій; Шеффле вважає це можливим, проте не необхідним¹². Але слід рішуче протестувати проти пропозиції Шеффле – комплектувати частину рейхстагу завдяки виборам в окремих ландтагах. Реально це буде частковим поверненням до австрійської думки про делегатів в союзному сеймі. Ідея державної єдності, втілена у рейхстагу, загинула б; після славного національного піднесення довелось би знову повернутись до точки зору реформ, які були запропоновані 15 жовтня 1861 року Бейстом, та Франкфуртських княжих зборів. У Німеччині б знову запанував сепаратизм, і представники окремих країн завжди знаходили б готову точку опори у зазначених групах делегатів окремих держав.

Поряд із виборами за станами, так само можна було б організувати вибори за податковими групами. Ця система отримала свого розвитку у Пруссії, де була запроваджена постановою від 30 травня 1849 року. Основою для введення цієї системи стало розповсюдження серед пруських панівних груп переконання, що неможливо покласти край конституційним домаганням, спираючись на парламент, який сформований шляхом всезагального голосування. Але в той же час хотіли зберегти за робітничими класами один раз визнане за ними виборче право. Тому було вирішено ввести поділ і таким чином посилити елементи, які є опорою держави. Виборче право має бути розподілене відповідно до правила: «рівні права – рівні обов'язки». І вже тоді добре усвідомлювали, що масштаб податкових плат не підходить для встановлення ступенів виборчого права; але вважали, що неможливо знайти інше, краще мірило.

Виборці були поділені на три категорії залежно від розміру прямих податків, які вони сплачують, поділ був здійснений таким чином, що на кожную із цих категорій виборців припадала третина загальної суми податків. Якщо громада є виборчим округом або складає декілька округів, то розрахунок суми податків здійснювався за громадами. Якщо ж виборчий округ складався з декількох громад, то загальна сума обраховувалась за округом. Першу категорію складали виборці, які сплачували найбільшу суму податків (до третини від загальної суми), другу категорію – виборці, які платили податки за другим розрядом,

¹² «Zeitschrift für Staatswiss», С. 290.

який наближався до межі другої третини, а до третьої категорії належали виборці, які сплачували найменший податок або взагалі були звільнені від прямих податків. Кожна категорія обирала третину загальностановленої кількості виборщиків, а ці виборщики спільно обирали представників.

Ці постанови були значною мірою видозмінені відповідно до закону від 24 червня 1891 року та нині чинного закону від 29 червня 1893 року. Але основний принцип, тобто поділ виборців на три категорії залежно від суми сплачуваного прямого податку, та спільне обрання депутатів виборщиками всіх трьох категорій цілком зберігся. Поряд із цим було також введено і три значні зміни. Поділ виборців за податками тепер став здійснюватись залежно не тільки від державних податків, а й тих, що сплачувались громаді. Беручи до уваги те значення, якого з часом набули ті податки, що сплачуються громаді, ця зміна була цілком справедливою і на практиці призвела до посилення середнього стану [класу]. Цілком обґрунтованою є і друга відмінність, відповідно до якої особи, які взагалі не платили жодних прямих податків, визнавались такими, що сплачують фіктивний податок розміром у три марки. Якби цього не було введено, то це призвело б до значного зсування в класах населення, після того як від сплати прямого податку звільнили прибуток, якщо він не перевищує 900 марок. Багато платників податків опинились би витісненими із другої категорії в третю, і завдяки цьому яскравішим був би плутократичний характер системи. Нарешті, третя зміна полягає в тому, що під час формування категорій розрахунок ведеться завжди за окремим виборчим округом, навіть якщо громада складається з кількох виборчих округів. Ця зміна не була врахована у запропонованому урядом законі, але була прийнята самою палатою депутатів. Для цієї новели не було серйозної причини, вона швидше була наслідком партійної тактики і, як це буде пояснено нижче, значно погіршила початковий варіант закону.

Рішучим захисником пруської трикласової системи є Р. Гнейст¹³, але наведені ним аргументи є непереконливими.

Він у своєму аналізі заходить надто далеко і для захисту трикласової системи шукає точки перетину навіть у старогерманських конституціях. Він згадує про поділ германських народностей на дворян, вільних та напіввільних, і вважає, що у германському рейхстагу були представлені класи найбільших платників податків у вигляді курфюрстної колегії, клас середніх платників податків у князівській колегії та клас найменших платників податків у скромній колегії графів та священників¹⁴. Поділ рейхстагу на три колегії – курфюрстів, князів та міст – на його думку, був приблизно пропорційним також і мірі податкових та військових повинностей. Проте автор сам зізнається, що ця міра була пропорційною лише дуже відносно; згідно з його власними поясненнями, колегія курфюрстів сплачувала менше 1/3 повинностей, колегія князів більше 1/3, а міста набагато менше 1/3¹⁵. Навряд чи потрібно пояснювати, що ці співставлення побудовані дуже штучно і не мають жодного значення для оцінки пруської трикласової системи, оскільки між нею та старогерманськими умовами немає жодного зв'язку. Її запровадження безсумнівно викликане сучасними умовами.

Втім, Гнейст вважає, що у сучасному суспільному устрої також варто розрізнити три основні прошарки: заможні класи, середній стан [клас] та робітничі класи, і тому розподіл виборчого права за трьома категоріями – на тих, хто платить найбільші, середні та найменші

¹³ «Die nationale Rechtsidee von den Ständen und das Preussische Dreiklassenwahlssystem», Берлін, 1894.

¹⁴ Цит. праця, С. 32.

¹⁵ Цит. праця, С. 71.

податки – відповідно до тих державних повинностей, які вони виконують, є цілком справедливим¹⁶. Проте він не заперечує і того, що поряд із податковою повинністю слід також брати до уваги і виключно особисті повинності, але, на його думку, у Пруссії в результаті різності між містом та селом ці чинники можуть бути врахованими. Нарешті, він втішався власним аналізом берлінського громадського управління, що привело його до висновку, що особи, які платять найвищі податки, виявляються і найбільш корисними в процесі виконання обов'язків на громадській службі¹⁷.

Останній аналіз є не дуже переконливим. Що годиться для Берліна, те жодним чином не може вважатись раціональним для всієї Пруссії, а ще менше – для всієї імперії. Навіть більше: для більшості германських громад повинно бути визнаним невірним те, що особи, які сплачують найбільші податки, також несуть і основний тягар громадських посад. Саме в тих областях, які висуюють до окремої особистості найбільш високі вимоги, наприклад, у справі турботи про бідних, часто найбільш енергійну та плідну діяльність розвивають особи, які належать до платників найнижчих податків. Далі йде військова повинність, яку однаково виконують усі класи населення. Тут Гнейст думає обійтись тим, що висловлює припущення, ніби відбування військової повинності у мирний час, що, на щастя, є нормою, – для робітників є порівняно незначною зміною їх життєвих умов, а у більшості випадків є навіть хорошим засобом для фізичного зміцнення та вдосконалення, що робить їх більш придатними для майбутньої діяльності. Найбільш важкою ця міра є для забезпечених, а особливо важкою – для освічених класів. Навряд чи ці міркування можуть когось переконати. Передусім військова повинність зазвичай, але не виключно, відбувається у мирний час, і ця повинність за своєю сутністю включає у себе обов'язок у разі потреби пожертвувати життям за вітчизну, і цей обов'язок, що є найбільш важким із тих, що покладає держава, є також однаковим як для багатих, так і для бідних. Не вірно те, що для заможних класів військова повинність є більш важкою, ніж для класів менш забезпечених. Заможні класи, передусім, мають пільгу однорічної служби, в той час як бідні повинні служити два або три роки. Можна, мабуть, погодитись з тим, що військова служба фізично зміцнює представників робітничих класів і тим самим робить їх більш придатними до майбутньої роботи. Але хіба те саме не має значення для заможних людей?

Якщо потрібно встановити розподіл виборчих прав за принципом: «рівні права – рівні обов'язки», то особисті повинності, і особливо військова повинність, не повинні лишитись поза увагою, і та обставина, що це ігнорується у прусській трикласовій системі, свідчить про недолік цієї системи. Проте навіть якщо ми визнаємо розмір сплачуваних податків найбільш справедливим мірилом, то і у такому разі ця система виявляється недостатньою. Справа у тому, що це мірило не досягає тієї мети, до якої прагне Гнейст у своїх роздумах: рівної участі в політичних правах класів заможних, середніх та робітників.

За офіційними даними статистичного бюро¹⁸ прусського королівства, у всій державі виборці належали до певних класів у таких відсоткових відношеннях:

Р і к	I клас	II клас	III клас
1849	4,72	12,59	82,69

¹⁶ Цит. праця, С. 183.

¹⁷ Цит. праця, С. 204.

¹⁸ Надруковано у Ястєрова; «Das Dreiklassensystem. Die preussische Wahlreform vom Standpunkte socialer Politic». Берлін, 1894. С. 145.

1855	5,02	13,86	81,09
1858	4,80	13,42	81,78
1861	4,73	13,49	81,77
1862	4,65	13,36	81,98,
1863	4,46	12,78	82,76
1866	4,20	12,34	83,45
1867	4,28	12,18	83,54
1888	3,62	10,82	85,56
1893	3,52	12,06	84,42

Якщо замість усієї держави взяти лише окрему його частину, то стан справ виявиться ще менш сприятливим. У 1893 році в містах із населенням

більше 10 000 осіб перший клас складав 2,39, другий – 8,98, а третій – 88,62 відсотки від загальної кількості виборців¹⁹, у Берлінському виборчому окрузі номер 39 перший клас – 0,3% виборців, другий – 3,7%, і третій – 96% виборців²⁰.

З того часу завдяки новому законодавству стан справ, ймовірно, дуже сильно змінився, і відсоткове співвідношення першого та другого класів зменшилось, а третього – збільшилось.

Після наведених числових даних навряд чи хтось стверджуватиме, що у Прусії три податкові класи представляють інтереси заможного класу, середнього стану [класу] та робітників. Найбільш ймовірними будуть припущення, що загалом перший клас складається лише із дуже заможних людей, другий клас – із просто заможних, а також заможного прошарку середнього стану [класу], і переважна більшість середнього стану зливається з робітниками третього класу. Отже, немає нічого дивного в тому, що перший клас часто складається лише з одного чи двох виборців і що навіть другий може складатись лише з двох виборців.

У Берліні в 1893 році було 18 виборчих дільниць з одним, і 78 дільниць з двома виборцями першого класу²¹. Виборець, який опинився на самоті, має щасливу нагоду обрати двох виборщиків, а вони мають або домовитись між собою, або вирішити шляхом жеребкування.

Таким чином, за трикласовою системою заможні стани отримують повну перевагу. Це ще більш посилюється тією обставиною, що в Прусії застосовується спосіб опосередкованих виборів, коли кожна із трьох груп обирає третину виборщиків, а вони вже спільно обирають представників. Якщо перша і друга групи діють спільно, то вони, маючи у своєму розпорядженні 2/3 загальної кількості виборщиків, завжди матимуть можливість переважити третій клас. Отже, робітничий клас в Прусії має лише ілюзорне, а не фактичне представництво. Якщо робітничий клас досі спокійно мирився з таким становищем, то це лише тому, що він в основному зацікавлений у виборах до рейхстагу, оскільки ці вибори мають для нього набагато більше значення, ніж вибори до пруського ландтагу. Дуже характерним є те, що третій клас, маючи дуже незначний вплив, незначним чином і бере участь у виборах. Наприклад, в Берліні в 1898 році обирали в першому класі 59,1%, в другому класі – 38,4% і в третьому класі лише 11,2%²².

Далі, у Прусії податкові групи визначаються не для всієї держави, а окремо для кожної громади, а відповідно до нового закону, якщо громада складається із декількох виборчих округів, – то і для кожного

¹⁹ Цит. праця, С. 148.

²⁰ Цит. праця, С. 38, 39.

²¹ Зігфрід. «Ein Mahnwort zur Statistic der preussischen Landtagswahlen v.1898», Берлін, 1899. С. 12.

²² Статистичний щорічник міста Берліна. 20-й рік видання. 1893. С. 465.

виборчого округу. Цим створюється для окремих громад та округів дуже значна нерівномірність. Ще в установчому рейхстагу Північно-германського союзу²³ граф Бісмарк нарікав на те, що у кожній громаді застосовується своя особлива мірка: «кюди, які в одній громаді задовольняють найбільш строгі вимоги першого класу, у сусідній громаді витісняються у третій клас; у громадах, де, наприклад, три власники сплачують кожен приблизно по 200 талерів податку, двоє з них потрапляють до першого класу, а третій, який сплачує всього на кілька зільберггрошенів менше, потрапляє до другого класу, до якого входять інші виборці, які сплачують податок починаючи із 5 талерів; деякі із селян-власників з 5 талерами податку входять до другого класу, але раптом між Гансом з 4 талерами і 7 зільберггрошенами і Кунцом із 4 талерами і 6 зільберггрошенами цей ряд обривається і решту звальють в одну купу з пролетарями». Ці недовіки трикласової системи значно збільшились, відколи розподіл здійснюється не за загальними, а за окремими первинними виборчими округами. Значні нерівномірності можливі в одній і тій же громаді. Під час виборів до ландтагів у 1893 році в Берліні були округи, в яких перший клас закінчувався сумою податку 47912 мар., 33518 мар., 20771 мар., а другий клас - 10546 мар., 2276 мар., та 1153 мар; в інших виборчих округах для зарахування до першого класу було достатньо сплатити 20-50 марок податку, для другого класу - 6-12 марок²⁴. Особливо різкі зміни можна проілюструвати двома випадками. В Берліні у 58-му виборчому окрузі (вулиця Фосса) максимальна сума податку дорівнювала для першого класу 111420 мар., для другого - 27873, і для третього - 8484 мар., а в 860-му окрузі (вулиця Путбуз) в першому класі - 43 мар., у другому - 12 мар, і в третьому - 6 мар²⁵. За таких умов, звичайно, не варто дивуватись, що міністри і статс-секретарі, а іноді навіть і державний канцлер обирають в Берліні в третьому класі. У 1893 році з дев'яти пруських міністрів шість обирали в третьому класі, три - в другому, а у перший клас не потрапив жоден із них²⁶. Р. фон Моль²⁷, між іншим, заперечуючи проти всезагального виборчого права, зазначає, що голос першої людини в державі, за умови такого права, важить не більше, ніж голос останнього жєбрака.

Прусська трикласова система в цьому відношенні заходить ще далі - тут голос першої людини в країні за певних умов важить у сто разів менше, ніж голос неосвіченого грошового мішка.

Беручи до уваги ці роздуми, можна впевнено стверджувати, що існуючий в Прусії розподіл виборчого права в жодному разі не є системою виборів за податковими класами, а є досконалим видом повної безсистемності. Тут панує не принцип: «рівні обов'язки - рівні права», а принцип: «рівні обов'язки - далеко не рівні права». І тому граф Бісмарк висловився не особливо суворо, коли в установчому рейхстагу Північно-Німецького союзу сказав: «Жодна держава не придумала більш безглузлого, більш нікчемного виборчого закону»²⁸.

Під час запровадження пруської трикласової системи у Саксонії ця система була піддана цілій низці змін, які безумовно слід вважати змінами на краще. Передусім, було суттєво послаблено плутократичний характер всієї системи. Під час розподілу виборців за податковими класами, які залежать у Саксонії виключно від державних податків, а не від податків, які сплачуються громаді, податок вище 2000 марок цілком

²³ Стеногр.звіту, С. 429.

²⁴ Гнейст, цит. праця, С. 226.

²⁵ Ястеров, цит. праця, С. 38-41.

²⁶ Ястеров, цит. праця, С. 56,57.

²⁷ «Deutsches Reichsstaatsrecht», С. 358.

²⁸ Стеногр. звіт, С. 709.

прирівнюється до цієї суми. Крім того, особи, які сплачують щорічно не менше 300 марок податків, обирають у першому класі, ті, хто сплачують не менше 38 марок податку, обирають у другому класі. Розподіл податків здійснюється за громадами, навіть якщо громада складається з декількох виборчих округів.

Розподіл на податкові класи, який було введено у Саксонії, таким чином, більше відповідає теорії Гнейста про поділ населення на заможні класи, середній стан та робітничі класи, ніж прусська система. Але небезпека, що завдяки спільним зусиллям першого та другого класів третій буде позбавлений жодного впливу, в Саксонії залишилась. Через особливо загострену в Саксонії соціальну різницю можна впевнено зазначити, що у більшості випадків перший та другий класи досягнуть домовленості. І якщо нерівномірності стосовно розміру податку, який є обов'язковим для того чи іншого класу в межах певної громади, є неможливими, то немає нічого неможливого в тому, що в одній громаді для участі у виборах першого класу потрібно буде сплатити 300 марок податку, в той час як в сусідній громаді для досягнення тієї ж мети достатньо буде сплатити 40 чи 50 марок податку. Отже, строго кажучи, і ця саксонська систему не можна назвати системою розподілу за податковими класами.

Та ж трикласова система в Саксен-Альтенбурзі та в Липпі має зовсім інший характер, ніж в Саксонії чи Пруссії. В цих країнах, передусім, існують прямі вибори. Таким чином, тут виключена можливість спільного обрання представників виборщиками всіх трьох класів. Визначення суми податку також не може здійснюватись за громадами; це визначення відбувається в Альтенбурзі за виборчими округами, а в Липпі – для всієї країни. Кожен клас обирає своїх особливих представників таким чином, щоб на долю кожного класу приходилась третина від загальної кількості обранців. Дещо подібне є і в Румунії лише з тією різницею, що тут на долю першого і другого класу припадає більша кількість виборців, ніж на долю третього. Окремі вибори у кожному з трьох класів як вдосконалення трикласової системи були запроваджені у Пруссії²⁹. Ще у рейхстагу Північно-германського союзу тодішній міністр внутрішніх справ граф Еленбург вказав на такий порядок, зазначивши³⁰: «Якби можна було поділити все населення держави на три класи відповідно до загальної кількості податку та надати право самостійно обирати платникам найвищих, середніх та низьких податків, тоді, можливо, ми б досягли правильного представництва».

У разі, якщо все населення держави буде поділене на три класи за податкоспроможністю, то, дійсно, вийшла би виборча система за податковими класами, тобто приблизно те, що відстоював Гнейст. Але й такий устрій може викликати певні сумніви, оскільки він, ймовірно, призвів би до виникнення ворожнечі між різними класами, і ця ворожнеча обов'язково перейшла б і у парламент. Ми б мали там представників заможного класу, середнього стану та робітників. За такого складу точка зору загального блага та спільних інтересів легко могла б опинитись за задньому плані, причому вийшов би поділ, що має схожість з поділом під час виборів за станами, хоча і в дещо пом'якшеному вигляді. Крім того, загрожувала б також і небезпека, що буде втрачений вплив на народну масу з боку освічених суспільних елементів, які були б представлені лише у вищих класах, внаслідок чого демагоги-агітатори зайняли би панівне становище у третьому класі. Хто хоче впливати на велику масу виборців, повинен виступати перед нею як рівний, а не як привілейований. Тому досить сумнівно, щоб подібна система виборів

²⁹ «Lasst sich das Dreiklassenwahlrecht in Preussen reformiren?», в «Preus. Jahrb» т. 92, С. 67.

³⁰ Стеногр. звіт, С. 709.

діяла інакше, ніж система всезагального виборчого права. І, крім того, ця система мала б ще той недолік, що вона завжди була б затаврована ненавистю ображених нижчих прошарків населення.

Поділ виборчих прав може бути досягнутий не лише у той спосіб, що виборці мають бути розподілені на окремі класи чи групи, а й іншим шляхом, тобто коли окремі виборці отримують по кілька голосів. Така система множинного вотуму існувала на виборах у громадах, наприклад в Англії, у сфері управління приходами, санітарними та благодійними установами; крім того, вона широко застосовувалась і в Швеції³¹. Для виборів у парламент множинний вотум введено і у Бельгії. У цій країні по одному виборчому голосу має кожен бельгієць, що досягнув 25-річного віку і проживає у цьому виборчому окрузі не менше одного року. Крім того, другий голос отримують: 1) той, хто має 35 років, одружений чи вдівець, має законних дітей і сплачує державі п'ять франків особистого податку на рік; 2) той, хто має 25 років, володіє нерухомістю, вартість якої не менше 2000 франків, або ж отримує річну ренту розміром у 100 франків з бельгійських державних паперів із загальної ошадної каси. Але наявність обох умов не дає права на ще один додатковий голос.

Два додаткові голоси, тобто три голоси загалом, мають особи, які мають диплом вищого навчального закладу або ті, хто закінчив повний курс середньої школи вищого розряду або, нарешті, ті, хто обіймають певні посади та мають певні становища, зазначені в законі.

Ця постанова є не результатом прагнення знайти за допомогою такого розподілу виборчого права правильне вирішення виборчого питання, а винятково наслідком компромісу досягнутого різними партіями для того, щоб взагалі втілити реформу в життя. Незважаючи на такий спосіб появи, інститут множинного вотуму отримав схвалення з різних боків. Ця система виборів задовго до її введення в Бельгії, була гаряче рекомендована Джоном Стюартом Міллем³². Пізніше на користь цієї ж системи рішуче висловилось і багато німецьких письменників³³. Здається, запровадження множинного вотуму може створити об'єднуючу ланку між двома поглядами. Ця система включає у себе, як основу, всезагальне голосування, від якого не відсторонено жодного класу населення; з іншого боку під час здійснення виборчого права певна увага приділяється освіті та майновому стану виборців.

Але освічені та заможні класи складають настільки незначну частину населення, що навіть якщо їм надати по два чи навіть по три голоси, це все одно не може мати значного впливу на результати виборів. У Бельгії умови отримання другого голосу не є дуже високими, так що ними володіють не тільки представники буржуазії, але і деякі робітники. За такого порядку вибори за системою розподіленого права голосу дадуть майже такі ж результати, як і вибори із всезагальним правом голосу, тим більше, що у цьому разі верхні класи втрачають свій вплив на нижчі саме завдяки розподілу виборчого права. Якщо є бажаним забезпечити освіченим та заможним класам дійсний вплив на нижчі класи, то кількість додаткових голосів має бути набагато більшою. Саме це зараз активно рекомендується у Німеччині майже всіма прихильниками множинного вотуму. В Англії кількість додаткових голосів при виборах до громад сягнуло 6;

³¹ Ашенхуг. «Das Staatsrecht der vereinigten Königreich Schweden und Norwegen» в «Handbuch der Öffent. Rechts». Марквардсена, С. 41

³² «Consideration of representative government», розділ VIII. (Російський переклад Яковлева).

³³ Бер, у журналі «Grenzbote», 1892, 2-а чверть року, С. 398. Рьодер, «Ein neues Reichstagswahlrecht». Берлін, 1896, С. 19. Шрейбер, «Wider die Gleichheit im Wahlrechte». Берлін. 1895. С. 72.

і пропонувалось довести це число на парламентських виборах до 25, а у шведському громадському управлінні і ця кількість не вважається межею. За такої організації виборів легко може статись так, що виборчі права бідних та робітничих класів виявляться несправжніми. Такий порядок діє приблизно так само, як і високий ценз, і проти нього можна сказати все те, що можна сказати проти останнього.

Розподілене виборче право у набагато більш скромній формі пропонує Гажор³⁴, який рекомендує надати усім виборцям, які досягли 50-літнього віку, по два голоси. Ця пропозиція дещо нагадує римський поділ на центурії старих та молодих, і, безсумнівно, має свої переваги. Така система забезпечує більш досвідченій та зрілій думці вплив на захоплення молодості; тут також немає місця класовій ворожнечі, тому що усі класи населення користуються однаковими правами. Але все-таки і у цьому поділі відчувається певне свавілля, тому що взагалі є досить важко поставити межу між старістю та молодістю. В кожному разі, вік від 50 років взятий надто високо. Багато хто у віці від 40 до 50 років уже обіймає найвищі державні посади і тим самим впливає на становище у парламентах; неможливо витіснити таких осіб у другу групу виборців. Політичне життя взагалі не повинно мати надто яскраво виражений характер старості. Молодість і старість повинні взаємодоповнювати одна одну. Ті переваги, котрі старість має завдяки своєму досвіду та врівноваженості, у молодості часто компенсується більшою енергією та здатністю сприймати нові думки.

У зовсім іншому вигляді, ніж у Бельгії, система подвійного голосу застосовується в Австрії. Тут ця система заснована на тому, що до існуючих із введення нової конституції виборчих колегій великих землевласників, міст та сільських громад, пізніше був доданий ще і всезагальний виборчий клас. Ті виборці, які мають право голосу у зазначених трьох колегіях, крім того, подають свій голос і до загального виборчого класу; таким чином, вони користуються подвійним голосом. Але в той час, як у Бельгії декілька голосів подаються на одних виборах, тобто за одного кандидата, в Австрії другий голос подається у зовсім іншій колегії, і, відповідно, за іншого кандидата. Австрійська система передбачає умови, яких немає в інших країнах, і тому вона не може бути запроваджена в інших країнах.

Австрійська система пояснюється винятково місцевим історичним розвитком. Там було представництво, котре засновувалось на станах, але пізніше стало зрозуміло, що неможливо далі позбавляти народну масу виборчих прав, і тому до існуючої тоді системи було додані всезагальні вибори. Такий порядок, безумовно, не може вважатись задовільним вирішенням питання про виборче право. Голоси привілейованих виборців на всезагальних виборах будуть мати невелике значення, а робітничі класи ніколи не будуть задоволеними тим, що у парламенті із 425 місць їм надано лише 72.

Нарешті, слід також згадати про існуючий в різних країнах порядок, згідно з яким обрані шляхом всезагального голосування представники посилюються ще деякими іншими елементами. Подібна організація народного представництва може бути виправдана тим, що вона дає можливість бути представленою таким прошаркам населення, які за умов всезагального виборчого права можуть виявитись відстороненими, але, тим не менше, за своїм значенням у державному житті їх представництво у парламенті є обов'язковим. Прикладом може бути промисловість та торгівля великих міст, де за умови виборів більшістю голосів легко можуть пройти лише кандидати від робітничого класу, який є найчисленнішим. Звичайно, не витримує жодної критики система, що існує у Вюртембергу, де у другій палаті засідають представники

³⁴ «Reform d. Wahlrechtes», С. 30.

рицарського дворянства, католицького та євангелістського духовенства та канцлер місцевого університету. Ці елементи в державі мають бути не у другій палаті, а в першій. Швидше можна погодитись із особливим представництвом платників найвищого податку, як це прийнято в Брауншвейгу та у цілій низці Тюрингенських держав. На найбільшу увагу заслуговує пропозиція, зроблена Баденським представництвом під час сесії ландтагу 1897/98 року і яка стосувалась виставленої другою палатою вимоги замінити опосередковану подачу голосів прямою. Представництво рекомендувало у такому разі поповнювати склад другої палати депутатами, обраними органами самоврядування. Якби ця пропозиція була прийнята, то особливі виборчі права виявились би не в осіб, котрі належать до привілейованих класів та станів, а виключно в осіб, що покликані обіймати громадські посади завдяки довірі своїх співгромадян, які особливо прислужились державі та іншим суспільним об'єднанням і які мають практичний досвід в управлінні. Безсумнівно, що наслідком такого способу обрання були б представники, які найбільше підходять для парламентської діяльності. Питання про виборче право, звичайно, не можна вирішити однаково для усіх країн. Тут передусім мають значення умови кожної окремої країни. Тут слід брати до уваги ступінь народного утворення та соціальні умови населення; також важливим є існуючий спосіб розподілу суспільних повинностей. Для держави із загальною військовою повинністю та обов'язковою початковою освітою система всезагального виборчого права більш придатна, ніж для держави, де існує вербовка солдатів і населення не має навіть елементарної грамотності. Також не варто лишати поза увагою історичний розвиток та існуючі умови життя в країні.

Там, де парламентський режим тільки знову встановлюється чи дуже обмежене виборче право замінюється правом більш широким, можна виправдати помірні обмеження виборчого права, поділ або поповнення народного представництва елементами, які обрані не шляхом безпосередніх і всезагальних народних виборів, але за обов'язковою умовою, що ці заходи не перетворили виборчі права найбільш бідніших, і, особливо, робітничих класів, на ілюзію. Інакшим є становище у державах, де уже введено всезагальне виборче право. Тут скасування чи обмеження цього права може мати трагічні наслідки, може викликати серед класів, які опинились обмеженими, неймовірну лютю, та спричинити важкі потрясіння в державі.

Все це повною мірою стосується Німеччини. Запровадження всезагального виборчого права у 1867 році жодним чином не було наслідком примхи чи свавілля, а було майже необхідним результатом довгого історичного розвитку. Князь Бісмарк у своїх «Роздумах та Спогадах» ще раз виклав ті погляди, які у той час були за запровадження цього права, і при цьому пояснив, що він вважає всезагальне виборче право не лише теоретично, а і практично цілком справедливим принципом, але за обов'язкової умови усунення будь-якої таємничості³⁵. Крім того, за його словами, він ніколи не сумнівався в тому, що германський народ, якщо він визнає шкідливість існуючого виборчого права, знайде в собі достатньо розуму та сил для того, щоб звільнитись від цього інституту.

Зрозуміло, що Бісмарк не міг не знати, що скасування всезагального виборчого права пов'язане із значними труднощами. І вищезгадані науковці та письменники, які є опонентами всезагального виборчого права у більшості випадків зазначають, що це право, якщо уже запроваджене, навряд чи можна колись скасувати. Різноманітна маса звичайних політиків ставиться до цього питання набагато легковажніше. Безсумнівно, що у тій частині освіченого суспільства, яка бачить лише

³⁵ «Gedanken u. Erinnerungen», т. II., С. 58.

недоліки існуючого устрою та не помічає його переваг, міцніє потужний рух за скасування всезагального виборчого права. Правда і те, що у пресі та в парламентах це прагнення висловлюється дещо стримано, але від того ще сильніше воно виявляється у приватних бесідах. Але одностайність цих політиків не іде далі «відміни всезагального виборчого права». На питання, чим замінити це право, відповідей є стільки, скільки відповідачів на це питання.

Але яким же чином здійснити це бажане скасування? Шляхом законодавства? Навряд чи це є можливим. Збори, склад яких був сформований шляхом всезагального виборчого права, ніколи не піднімуть на це руки. Великі партії рейхстагу, особливо центр та соціал-демократи, та і не тільки вони, є настільки зацікавленими у збереженні існуючого порядку, що напевно дадуть енергійну відсіч будь-яким посяганням на нього. Як тільки з'явиться найменший натяк на намір скасувати всезагальне виборче право, кожен кандидат може бути певним, що його виборці передусім запитавуть його, чи буде він захищати це право. І якщо його відповідь буде негативною, то можна бути впевненим, що він не буде обраний. То яким же чином може утворитись у рейхстагу більшість для скасування всезагального виборчого права?

Політики, не задумуючись, знаходять тут відповідь. Вони вимагають «октроювання» (тобто дарування нової конституції монархом), «державного втручання». Ці слова дуже легко говорити після обіду чи за келихом пива, але втілити їх – це дуже важке та відповідальне завдання. І тому будь-який державний діяч, який серйозно оцінить можливі наслідки такого вчинку і усвідомить свої обов'язки стосовно владаря та держави, наважиться на такий крок лише у крайньому разі.

Цей крайній випадок може настати за умови, коли характер складу рейхстагу став би загрожувати існуванню та безпеці держави. У такому разі, звичайно, потрібно було б діяти енергійно та рішуче, не зупиняючись навіть перед насильницьким порушенням існуючого права. Яким би не було цінним всезагальне виборче право – германська держава є ціннішою, і тому, якщо виявиться, що спільне існування германської держави та цього права є неможливим, то поступитись має всезагальне виборче право, але не держава.

Але чи настав такий момент у Німеччині? Про це не може бути й мови. Дійсно, склад рейхстагу з 1890 року є не особливо вдалим, але, тим не менше, хіба не було зроблено усе, що мало бути зроблене? Незважаючи на всезагальне виборче право, у Німеччині досі були прийняті усі пропозиції, спрямовані на посилення армії та флоту, а також усі засоби для захисту та оборони кордонів, хоча часто і не без важкої боротьби, так, що доводилось навіть розпустити парламент. За панування всезагального виборчого права економічний розвиток Німеччини є неймовірно успішним, германська промисловість та торгівля посіли панівне місце на світовому ринку, Німеччина шляхом розширення своїх колоній стала світовою державою у повному сенсі цього слова. І рейхстаги, створені шляхом всезагального виборчого права, самовіддано працювали над завершенням германського об'єднання, красномовним свідченням чого є швидке створення кодексу цивільних законів. До того ж, хіба представництво, створене шляхом обмеженого та розподільного виборчого права, завжди було на висоті свого покликання? Хіба прусська палата, обрана за трикласовою системою, влітку 1899 року відхиленням пропозиції про канал не довела найблисучішим чином свою повну неспроможність та абсолютне нерозуміння сучасних умов?

Оскільки в минулому немає нічого, що дало би підставу скасувати всезагальне виборче право, що ж стосується майбутнього, то цього ніхто не може сказати з упевненістю. У цьому сенсі багато що залежатиме від подальшого розвитку соціал-демократії.

Соціал-демократія на початку була цілком революційною партією, вона прагнула до насильницького перевороту та гналася за нездійсненими утопіями. Крім того, вона мала чітко виражений космополітичний характер і була далека від розуміння національних питань. Проте поступово в цьому сенсі стався значний переворот. Розмови про державу майбутнього поступово стихли, і тепер соціал-демократія виступає головним чином як захисник робітничих класів. Стосовно національної ідеї також стало помітно перші ознаки зміни. Шиппель же вказував на переваги постійних армій над міліцією, а Бернштейн навіть висував тези на кшталт такої: хоча германський народ не має жодного інтересу в поділі Китаю, він значною мірою є зацікавленим, щоб Китай не розікрали інші нації³⁶, немає жодної підстави відмовлятися від отримання колоній³⁷. Далі він рішуче заперечує погляди³⁸ згідно з якими будь-який захист національних інтересів вважається шовінізмом чи порушенням космополітизму та класової політики пролетаріату.

Правда, це поки що одиничні голоси у партії, але все-таки це вже зовсім інший тон, ніж той, який ми звикли чути десятком років до того. І хто знає, можливо, тут ми маємо справу із зародком перетворення! Виникнення соціал-демократії в Німеччині співпало з періодом значних економічних переворотів, і вони, звичайно, зумовили різкі соціальні контрасти. Ці обставини стали плідним ґрунтом для її швидкого розвитку та стрімкого зростання. Можливо, ці контрасти поступово будуть якщо не зовсім знищені – що неможливо, – то принаймні сильно пом'якшені. Чому б робітникам та працедавцям нарешті не прийти до усвідомлення, що в них, поряд із протилежними, є також і спільні інтереси? І чому в німецьку соціал-демократію не може нарешті проникнути переконання, що турбота про захист і охорону вітчизни є корисною робітникам тією ж мірою, що й іншим станам? Можливо, тоді в Німеччині згода на військові кредити буде такою ж одностайною, як у сусідній Франції.

Щоб сприяти такому мирному розвитку соціал-демократії, державний уряд може чинити двояко. З одного боку, він має намагатись пробудити у робітниках переконання, що держава повною мірою усвідомлює свій обов'язок турбуватись про інтереси робітників. Це може бути досягнуто шляхом подальшого розвитку соціально-політичного законодавства, яке у порівнянні із зростанням германської промисловості просувається вперед дуже повільно. З іншого боку, уряд має на деякий час залишити соціал-демократію в спокої і не об'єднувати доброзичливими, проте невідомими урядовими проектами ворогуючі елементи цієї партії для протидії уряду. Якщо у такий спосіб вдасться перетворити соціал-демократію із революційної партії в партію реформаційну, навіть і радикальну, якщо ще вдасться відкрити хоча б деякий доступ в її ряди національним ідеям, то майже безсумнівно, система всезагального виборчого права має зберегтись у Німеччині ще довгий час.

Якщо ж навпаки, соціал-демократія піде повністю революційним шляхом і виникне небезпека, що вона отримає панівний вплив у рейхстагу, тоді дійсно прийде час серйозно поставити питання про те, чи можна далі зберігати принцип всезагального виборчого права. Дуже ймовірно, що тоді не залишиться нічого, окрім скасування цього права, навіть у примусовий спосіб. Але не слід забувати, що навіть у цьому випадку, якщо таке скасування буде викликане надзвичайним становищем, все одно воно матиме дуже сумні наслідки. Тому що у такому разі, не

³⁶ «Die Voraussetzungen des Sozialismus u. die Aufgaben der Socialdemokratie». Штутгарт. 1899. С. 146.

³⁷ Там само, С. 149.

³⁸ Там само, С. 150.

лише в обмеженні чи розділенні виборчого права буде зроблено більше, ніж того би вимагала мета, але і взагалі в усіх сферах державного життя проявиться надзвичайно сильна реакція. Нехай береже доля нашу вітчизну від такого майбутнього!

* * *

Виборче право скрізь, навіть там, де воно не обтяжене обмеженнями типу освітнього чи майнового цензу і цілком зберегло характер всезагального виборчого права, є залежним від особливих вимог, які заслуговують на те, щоб їх тут коротко згадати.

Звичайно, виборче право належить тільки громадянам держави. Цього основного правила дотримувались усі європейські держави, навіть французьке законодавство часів Конвенту вимагало від виборця, щоб він був французом, хоча французом міг вважатись кожен, хто перебував у Франції порівняно короткий час. Тільки окремі Північно-Американські Штати допускають до участі в політичних правах також й іноземців, що давно проживають у цьому штаті. Вимога належати державі, як умова користування виборчим правом, є цілком справедливою. У справі вираження державної волі може брати участь лише той, хто є тісно і довго пов'язаним із цією державою. За певних обставин визнання права впливати на питання щодо державної оборони та національного озброєння за іноземцями, батьківщина яких має абсолютно протилежні інтереси, могло би мати небезпечні наслідки. Навпаки, в союзних країнах безсумнівно слід допускати громадян усіх окремих штатів до виборів представників окремого штату, як це є в Північно-Американських Сполучених Штатах, а також, на відміну від Германської імперії, у Швейцарії.

Далі, для використання виборчого права обов'язково мають бути встановлені вікові обмеження, оскільки зрозуміло, що діти не можуть брати участі у виборах. Ця вікова межа в різних країнах є різною. Найнижча вона у Швейцарії, де у виборах до Союзних Зборів можуть брати участь особи, які досягнули 20-річного віку, а для виборів представників у кантони допускається ще більш ранній вік (17, 18 та 19 років). В Угорщині також встановлений мінімальний вік для виборців 20 років, у Франції, Англії, Італії, Сполучених Штатах, Баварії, Саксен-Веймарі - 21 рік, у Пруссії та Австрії - 24 роки, в Німеччині та більшості окремих германських країн, у Бельгії, Нідерландах, Іспанії та Норвегії - 25 років, у Данії - 30. Ці числові визначення є досить довільними, а тому щодо жодного з них не можна сказати, що воно є абсолютно вірним. Молода людина, яка є ще не до кінця розвинутою, не закінчила освіти, не повинна брати участь у виборах, тому вік не тільки 17 чи 18, але і 21 рік вважається надто раннім, принаймні для Німеччини. Та обставина, що у цьому віці настає громадянське повноліття, у даному випадку не має значення, оскільки є велика різниця між турботою про власні справи та впливом на справи державні. Не кожен, хто може дати раду своїм особистим справам, повинен користуватись політичними правами. Але у віці 25 років освіту та розвиток можна вважати завершеними, і тому тут повинно починатись право участі у виборах. Відсунення межі до 30 років, за данським зразком, є в деякому сенсі симпатичним, проте навряд чи його варто рекомендувати. Юнацтво не варто надто довго стримувати від політичного життя, навіть в інтересах його політичного виховання. Загалом скрізь панує погляд, що політичне виборче право повинно належати виключно чоловікам. Правда в Англії та Сполучених Штатах яскраво проявився рух за введення жіночого виборчого права, в обох цих країнах жінки допускаються до участі у виборах в громади, а де-не-де в Північній Америці - навіть до участі в загальнополітичних правах. Але на європейському материкау ці течії не поширились. І дійсно, чоловік

більше належить до суспільного життя, а жінка – до сім'ї та оселі, залучаючись до політичного життя, жінка виявилась би відірваною від її справжнього покликання. Від участі жінок у суспільному житті очікують пом'якшення нашої політичної боротьби. А дарма. Оскільки жінки, як відомо, більше керуються почуттями, ніж розумом, то за умови їх участі ця боротьба швидше буде ще більш жорстокою, ніж пом'якшеною. А разом із тим у цій боротьбі втрачено би все те ніжне та тендітне, що нині є у стосунках між чоловіком та жінкою. Але зовсім незначна кількість жінок стала би вести на виборах свою власну політику, більшість із них діяла б під стороннім впливом. Цей вплив у заміжніх був би впливом чоловіка, у незаміжніх і вдів – частково впливом родичів, частково священика. Останнє особливо стосується католицьких місцевостей. Отже, запровадження жіночого виборчого права значно посилило б вплив на результати виборів католицького духовництва. В Італії повстали проти участі жінок головним чином через страх, що у боротьбі між церквою та державою жінки виявились би сильною зброєю в руках духовництва³⁹.

У більшості країн, в яких діє всезагальне виборче право, користування цим правом залежить від певного часового періоду, протягом якого виборець повинен проживати в цій громаді. Цей термін є досить різним: в Іспанії – 2 роки, в Данії – 1 рік, у Франції – 6 місяців. Проте, оцінюючи французькі норми, слід брати до уваги, що у Франції введено постійні списки виборців. Ці списки закінчуються 31 березня. Для того, щоб мати право бути включеним до такого списку, треба проживати у цій громаді з 1 жовтня минулого року. Після 31 березня списки виборців залишаються в силі до 31 березня наступного року. Таким чином, якщо вибори проводяться у другій половині року – як це зазвичай відбувається – то, фактично, у виборах беруть участь лише особи, які прожили на цій території не менше року, або ж тільки особи, котрі прожили тут цілий рік чи довше. В Німеччині подібної постанови немає. Вище вже було пояснено, яким чином ця вимога не потрапила до імперського виборчого закону від 12 квітня 1849 року. І під час заснування Північно-Німецького союзу та обговорення північно-німецького виборчого закону, цей пробіл не було заповнено. Оскільки на той час всезагальне виборче право не користувалось значними симпатіями серед депутатів, то, ймовірно, було зовсім не важко ввести в конституцію чи виборчий закон подібне правило. Як бачимо на прикладі інших країн, воно не вступало б у протиріччя із принципом всезагального голосування. А були б навіть підстави подовжити термін обов'язкового перебування у виборчому окрузі до року. Оскільки в Німеччині не існує постійних списків виборців і для кожних окремих виборів складаються спеціальні списки, тому такий термін був би не більшим обмеженням, ніж той, який зараз існує у Франції. З метою ще більшого пом'якшення цієї постанови можна було б дозволити брати участь у виборах і раніше цього терміну таким особам, які тісно пов'язані із цією громадою своїм службовим становищем, власністю на нерухомість чи промислові підприємства. За умови залежності виборчого права від терміну перебування в конкретному виборчому окрузі посилюється би вплив осілої частини населення порівняно із бродячим елементом. Завдяки цьому заперечення проти всезагального виборчого права були б якщо не зовсім усунені, то значно послаблені.

Навіть там, де всезагальне виборче право застосовується у найбільш широкому обсязі, деякі окремі особи все-таки виявляються позбавленими цього права.

До них варто передусім зарахувати злодіїв, які у своєму злочині виявили ті схильності, які визнаються такими, що є несумісними з

³⁹ Бруза. «Staatsrecht des Königreichs Italien» у «Handbuch» Марквардсена. С. 123, примітка 5.

виконанням суспільних функцій. Детальна розробка цього визначення повинна бути виконана карним законодавством певної країни. В Німеччині для цього існує інститут позбавлення громадянських прав честі.

Далі, виборчого права також позбавляються особи, які перебувають під опікою. Це зрозуміло стосовно психічно хворих. Але і особи, котрі потрапили під опіку за розтрату чи пияцтво також не можуть брати участі у виборах. Хто не здатен дати ради власним справам, той не повинен брати участі у справах суспільних. Обмеження правоздатності осіб, котрі знаходяться під конкурсом, також виправдовує позбавлення їх виборчих прав.

У багатьох державах позбавляють виборчих прав також і осіб, які користуються або користувались певний час благодійністю зі спільних коштів. Це обмеження існує, головним чином, там, де застосовується система всезагального виборчого права, оскільки у державах, де виборці повинні відповідати майновому цензові, це обмеження є таким, що само собою розуміється. Причину такого обмеження слід шукати не у якійсь провінції цієї особи, тому що бідність і потреба у допомозі можуть не бути виною цієї особи. Тут також не грає ролі відсутність майна, оскільки за умови всезагального виборчого права ця обставина не тягне за собою позбавлення права голосу. Це обмеження викликане міркуваннями, що ті, хто не можуть самостійно себе прогодувати, залежать від інших. Допомога, яку отримують у спільних касах під час нещасних випадків, таких як пожежа, повінь та ін., не впливає на використання виборчого права, оскільки не підпадає під поняття допомоги бідним. Цілком логічним є чинна в Англії постанова, відповідно до користування безкоштовною лікарською допомогою та безплатними ліками не позбавляє права голосу. Нарешті, бажано, щоб виборчі права поновлювались за умови, якщо отримана допомога буде повернена⁴⁰. У Франції користування благодійністю взагалі не тягне за собою позбавлення виборчого права, позбавлення виборчого права є покаранням за жебрацтво.

Нарешті, в багатьох державах виборчого права позбавлені також і військові. Ця постанова вперше була включена у виборчий закон для Північно-Германського Союзу від 31 травня 1869 року стосовно виборів до рейхстагу, а пізніше імперським законом від 2 травня 1874 року була поширена і на вибори до ландтагів. Таку ж постанову прийняли і у Франції, Угорщині, частині Сполучених Штатів, з деякими обмеженнями – в Австрії та Нідерландах, стосовно рядових та унтер-офіцерів – в Італії. Там, де, як і в Німеччині, виборець має мати не менше 25 років, це обмеження має суттєве значення лише для офіцерів, унтер-офіцерів та призованих на дійсну службу запасних і ополченців, оскільки особи, які відбувають військову повинність, за правило, не досягли 25-річного віку. Ця постанова зумовлена прагненням відокремити армію від політичної партійної боротьби, і воно цілком досягає цієї мети. Участь солдат у виборах і, відповідно, у партійній боротьбі викликає серйозні заперечення. У такому разі солдати слухатимуться свого військового начальника, і не може бути й мови про свободу виборів; або солдати діятимуть всупереч начальству, відповідно, виникне становище, яке є несумісним з поняттям дисципліни. І тому краще взагалі усунути армію від виборів.

⁴⁰ Постанови германського імперського закону стосовно впливу грошової допомоги на виборче право є далеко не досконалими. Див. Р. фон Моль, цит. пр. С. 346; Ашротт, у рефераті, читаному в Німецькому союзі допомоги бідним та благодійності у листопаді 1895.

ВИБОРИ У СВІТІ

ЩОДО СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНОЇ СИТУАЦІЇ В БІЛОРУСІ ПІСЛЯ ПРЕЗИДЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ

Н. М. КУЗНЕЦОВА

У Мінську 8 квітня 2006 року відбулася інавгурація Олександра Лукашенка на посаду президента Білорусі на третій термін.

Раніше, 23 березня, на засіданні Центральної комісії Республіки Білорусь з виборів і проведення республіканських референдумів, за остаточними підсумками голосування офіційним переможцем на президентських виборах був оголошений О. Лукашенко.

Відповідно до постанови Центрвиборчкому, на президентських виборах

19 березня 2006 р. за О. Лукашенка проголосували 83% виборців. Друге місце зайняв лідер об'єднаних демократичних сил Олександр Мілінкевич – 6,1%, третє – голова Ліберально-демократичної партії Сергій Гайдукевич – 3,5%, четверте – лідер Білоруської соціал-демократичної партії (Грамада) Олександр Козулін – 2,2 відсотки.

З 7 млн. 133 тис. 978 виборців, включених у списки для голосування, на виборчі дільниці прийшли 6 млн. 630 тис. 653. Явка виборців становила 92,9%.

Для багатьох жителів країни і міжнародних спостерігачів результати виборів виявилися передбачуваними, адже чинний президент має добре вибудовану власну владну вертикаль. Протягом років президент й підконтрольні йому уряд і парламент країни займалися внесенням змін до законодавчої бази та функціонування органів державного управління.

Зараз під контролем влади знаходяться білоруські ЗМІ і ключові галузі економіки. Однак головним для О. Лукашенка залишається людський ресурс. За словами президента Білорусі у нього є три опори влади: профспілки, молодіжні організації і сильні місцеві Ради. Підтримку президентові забезпечує 4,5-мільйонна (майже половина всього населення країни) Федерація профспілок Білорусі, яку очолює колишній заступник голови президентської адміністрації Л. Козик. Молодь Білорусі у середніх школах і вищих учбових закладах об'єднана Білоруським республіканським союзом молоді. Ці найбільш масові в республіці громадські організації, побудовані за добре відомим принципом «демократичного централізму», уже зараз аналітики називають прообразом майбутньої партії влади.

Але ця досить велика підтримка О. Лукашенка населенням Білорусі все ж не є всенародною. Для масової підтримки президент та його адміністрація втілюють в життя нову державну ідеологію. За заявою президента білоруська ідеологія ґрунтується на «традиційних цінностях білорусів», серед них – здатність трудитися не тільки заради наживи, а і для блага суспільства, колективізм у протидію західному індивідуалізму, соціальна опіка і поважні відношення держави і народу. Одночасно з цим, відповідно до указів президента, будується злагоджена структура ідеологічної вертикалі. У всіх вищих учбових державних та недержавних закладах введено новий курс «Основи ідеології білоруської держави»; розроблена програма навчального курсу для майбутніх

фахівців-ідеологів; діють курси з навчання та перекваліфікації спеціалістів для викладання ідеології у середніх школах; триває активна робота з розробки документів, навчальних планів, програм, методичних матеріалів. Таким чином, за задумом влади, під впливом ідеологічної політики повинно бути все білоруське суспільство.

В Білорусі, відповідно до принципів, закладених у змінах до Конституції 1996 р., активно будується модель корпоративної держави, за якою промислові групи й організований робітничий рух контролюються державою. Посилення ролі держави і перетворення її в регулятор економічного і соціального життя створює певні передумови для суспільної згоди, однак фактор посилення державної ролі збільшує прагнення опозиції перегрупувати і згуртувати свої ряди в боротьбі за вплив на суспільну думку.

Неабияку роль у підтримці на президентських виборах у Білорусі відіграла Росія. Не маючи реальної альтернативи діючому білоруському президентові щодо розвитку дружніх російсько-білоруських відносин, російська влада погодилася на підтримку О. Лукашенка. Зокрема керівництво РФ у двосторонніх відносинах тимчасово зняло питання щодо кінцевого вигляду Союзної Російсько-Білоруської держави. Раніше президент РФ В. Путін наполягав на тому, що в рамках Союзної держави Білорусь повинна стати суб'єктом РФ, з цим категорично не погоджувався О. Лукашенко. Були відкладені питання введення єдиної валюти і створення спільної російсько-білоруської газотранспортної системи.

Протягом 2005 р. у рамках Союзної держави обговорювалися лише існуючі і перспективні білорусько-російські програми, наприклад, щодо розвитку портового комплексу Калінінградської області (модернізація терміналу для перевалки калійних добрив, у тому числі білоруських, у місті Балтійську); участі російських учених у створенні штучного супутника - Білоруського космічного апарату («БілКА») та інше.

І, мабуть, найбільш вагомим аргументом у підтримці О. Лукашенка стала ціна на газ для Білорусі: у порівнянні з Україною, Грузією і Молдовою вона не змінилася і в 2006 р. становила \$46,68 за 1 тис. кубометрів, що має велике значення для функціонування економіки країни.

Після виборів Росія повідомила, що раніше відкладені питання щодо реалізації проекту зі створення спільної Союзної держави і входження великого російського бізнесу на білоруський ринок знову стають актуальними.

О. Лукашенко розуміє, що присутність представників російського бізнесу в ключових галузях білоруської економіки підсилить політичний вплив Росії на країну. Зростання російського політичного впливу може призвести до послаблення власних позицій президента у республіці.

Це означає, що, як вже було колись, О. Лукашенко прийме виклик, буде боротися за власну владу й без російської підтримки і постарается переграти росіян. Він упевнений: відстоюючи суверенітет країни, він відстоє власну владу і буде це робити значно краще, ніж найбільш націоналістичне крило білоруської опозиції, примушуючи її переміститися на протилежний фланг і дружити з Росією або Заходом, чи підтримати себе, задавши їй вузьке коло, змусивши сконцентруватися на правах людини і свободі слова.

Росія ризикує загубити центр впливу на пострадянському просторі, тому що білоруська ідеологічно-пропагандистська машина в короткий термін може замінити ідею російсько-білоруської інтеграції на питання суверенітету і як наслідок на інтеграції у напрямку європейського вектора.

Президент В. Путін, зіткнувшись із намаганням О. Лукашенка монополізувати владу у Білорусі, не має змоги вибудувати власну централізовану систему управління проектом зі створення Союзної

держави. Раніше головним ідеологом інтеграції виступав сам президент Білорусі, зараз ролі помінялися, і він виступає скоріше проти інтеграції, ніж за неї. Тому російська влада буде займатися в Білорусі пошуками політичної сили й людини, які стали б уособленням братських російсько-білоруських відносин і призвели до відновлення інтеграційного процесу за запропонованим Росією сценарієм.

Окрім вирішального російського впливу, на внутрішньому житті Республіки Білорусь суттєво відбиваються впливи з боку США і Євросоюзу. Ще зовсім недавно у світовому співтоваристві вважалося, що білоруська ситуація в цілому контролюється Росією. Протягом десятиліття простежувалися дві позиції у відношенні до президента Білорусі з боку США та ЄС. Вони сильно не відрізнялися одна від одної у офіційних версіях, що озвучувалися політиками і дипломатами, але помітно відрізнялися в реальній політиці, яка проводиться цими двома суб'єктами світової політики. Якщо США безкомпромісно негативно відносилися до діалогу з «білоруським диктатором», то позиція ЄС залишалася більш гнучкою й ознаменувалася серією спроб перевиховати або умовити О. Лукашенка.

Здебільшого ця різниця виникла через позиції Заходу з приводу взаємовідносин із Росією. Формально США, у зв'язку з проведенням світової антитерористичної операції, зацікавилися Білоруссю як країною, що може продавати терористам зброю. У зв'язку з неможливістю Росії самостійно вирішити виниклі у взаємовідносинах з Білоруссю проблеми, американці роблять безпрограшний хід, примушуючи російських політиків виправдуватися. США розраховують на те, що якщо росіяни не зможуть самостійно впливати на Білорусь, то вони повинні відмовитися від подальшої інтеграції. І зближення Європи та Росії буде відбуватися за участю США.

Отже, США намагаються підсилити свій вплив у Білорусі й зупинити процес створення російсько-білоруської Союзної держави. Білорусь їм потрібна для контролю за процесами співробітництва між ЄС і Росією. Успішна і повна інтеграція Білорусі з Росією не відповідає інтересам США у цьому регіоні.

Євросоюз у цьому контексті має більш складну позицію і навряд чи її можна назвати консолідованою. Якщо країни - лідери ЄС - Німеччина й Франція - мають позитивний історичний досвід співробітництва з Росією, то більшість майбутніх нових членів ЄС відчувають страх від близькості Росії, що диктує їм обережність у можливих відношеннях. Білорусь для них своєрідний захисний бар'єр, буфер у відношеннях із Росією. Поглинання ж Білорусі Росією робить цей страх цілком усвідомленим, зокрема для Польщі. Чи є у поляків амбіції щодо впливу на Білорусь у піку Росії, невідомо, але дуже схоже на те, що є й підтримуються вони США.

Німеччина і Франція, швидше за все, більш технологічні в цьому питанні. Для них Союз Росії і Білорусі міг би стати рішенням проблеми на шляху зближення і співробітництва ЄС і Росії. Для Німеччини і Франції було б достатньо зберегти ознаки суверенітету і демократичного устрою Білорусі, і тоді можна було б заспокоювати Польщу й інші країни, обіцяючи вигоди для них як форпостів на кордоні з Росією.

У цій складній позиції Євросоюзу, наявність якої пояснює його дії або бездіяльність усі ці роки, є єдність: у спільній Союзній державі з Росією, або без неї, Білорусь повинна оголосити про стратегічне зближення з Європою. Поки ж ЄС серйозно стурбовався ситуацією, коли він матиме спільні кордони з країною, де вся влада сконцентрована в руках однієї людини - президента, де порушується свобода слова і не дотримуються права людини.

Нині Європа і США поступово дають зрозуміти, що вони уважно слідкують за тим, що відбувається у Білорусі. Американці і європейці

не один рік серйозно вивчали політичний ринок Білорусі. І якщо раніше вони фінансували будь-яку опозицію до діючого президента, то тепер діє інша тактика.

Захід підтримав лише одного кандидата у президенти від об'єднаних демократичних сил – О. Мілінкевича. Однак перенесення дати проведення виборів на два місяці раніше терміну значно зменшило шанси прозахідно налаштованої опозиції.

Після виборів білоруська опозиція відмовилася визнавати їх результати і закликала населення до проведення акцій непокори. Країни Заходу підтримали опозицію – не визнали результатів виборів і назвали їх несправедливими. Так міжнародна місія із спостереженням за виборами Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ у своїй попередній доповіді, від 20 березня 2006 р., зробила висновок, «що проведення виборів не відповідало зобов'язанням Білорусі в рамках ОБСЄ щодо демократичних виборів». За повідомленням глави ОБСЄ найбільшою проблемою виборів була відсутність рівних умов для всіх кандидатів.

Прес-секретар Білого дому С. Макклеллан повідомив: «Сполучені Штати не визнають результати виборів. Ми підтримуємо заклик до (проведення) нових виборів». За його словами, США вважають, що вибори проходили в «атмосфері страху». При цьому він додав, що «США продовжать підтримку народу Білорусі». 24 березня Вашингтон декларував готовність приєднатися до санкцій, що має намір ввести у відношенні офіційного Мінська Європейський союз.

Незважаючи на протести опозиції з 19 по 23 березня у Мінську вдалося зібрати, за різними підрахунками, приблизно 20 тисяч прихильників, готових протестувати проти офіційних підсумків виборів. Центровиборчком РБ відхилив скарги про невизнання президентських виборів, подані кандидатами в президенти О. Мілінкевичем, О. Козуліним, а також Білоруською соціал-демократичною партією, суспільними об'єднаннями «Білоруський республіканський клуб виборців» і «Білоруський Гельсінкський комітет».

У підсумку діючій владі вдалося утримати під контролем ситуацію в країні. Частково завдяки створенню позитивного іміджу О. Лукашенка через підконтрольні владі ЗМІ. Частково через репресії і залякування населення. Серед яких: зникнення людей, не задоволених владою; можливе проведення терористичних актів; арешти прихильників опозиції і журналістів; розгін демонстрації 25 березня на День Волі; відрахування студентів та інше.

Білоруській опозиції, завдяки вуличній демократії, так і не вдалося серйозно вплинути на владу за підтримку своєї вимоги провести повторні вибори. Опозиція намагалася діяти за стандартом київського Майдану, однак виявилось, що білоруський народ залишається досить інертним. Навіть демократичний електорат. Політизація суспільства – незважаючи на вельми яскраві виборчі кампанії опозиційних кандидатів – не досягла масштабів, достатніх для багатолюдних вуличних виступів. Наметове містечко на Жовтневій площі в Мінську стало більше символом, ніж атрибутом Майдану.

Євросоюз офіційно висловив незгоду з результатами президентських виборів у Білорусі, звинувативши місцеву владу в тому, що вона не забезпечила відповідність виборчої кампанії міжнародним демократичним стандартам. Однак слідуючи своїм традиціям підтримки розвитку демократичного суспільства в Білорусі, ЄС відмовився від наміру ввести економічні санкції проти країни. Виконавчий орган ЄС прийняв рішення не заморозжувати банківські рахунки білорусів.

Одночасно розуміючи, що потрібна відповідна реакція на несправедливі вибори, 10 квітня в Люксембурзі міністри країн-членів Євросоюзу остаточно затвердили список 31 білоруської персони «нон-грата». Разом з О. Лукашенком в список нев'їзних до ЄС осіб потрапили

голова КДБ, міністр юстиції, генеральний прокурор, голова нижньої палати парламенту, керівник адміністрації президента та інші.

Рада Європи у своїй постанові заявила, що рішення не є остаточними і ЄС залишається «відкритим до двостороннього співробітництва». Однак для цього Білорусь повинна внести зміни у виборчий кодекс відповідно до рекомендацій ОБСЄ.

Раніше О. Лукашенко, зіткнувшись з досить жорсткою позицією Росії, спрямованою на інтеграцію, і США, спрямованою на відмову від інтеграції з Росією, шукав підтримку в ЄС, який, знаходячись у процесі розширення, поки що не виробив консолідованої позиції щодо ситуації у Білорусі. Тепер, після виборів, О. Лукашенко навряд чи буде мати повноцінну підтримку західних країн, крім того, він ризикує остаточно загубити східний вектор. Поки що йому залишається надіятися на свої сили. У його руках знаходиться великий політико-адміністративний ресурс, і він вже не один раз виказував уміння маневрувати у складних ситуаціях, що дає йому шанс зберегти політичну владу у своїх руках ще продовж деякого часу.

На інаугурацію О. Лукашенка міжнародні лідери не запрошувалися. Раніше з обранням на посаду президента його поздоровили глави Росії, Азербайджану, Китаю, Куби й Ірану.

1. У день інаугурації Лукашенка великих демонстрацій протесту не відбулося. Однак лідер білоруської опозиції О. Мілінкевич визнає, що доведеться діяти не за українським варіантом, а йти на довгострокове протистояння з Лукашенком: «Я продовжую порівнювати нашу країну скоріше з Польщею часів «Солідарності». Нас також очікує тривала, важка боротьба». Для цього створюється широкий суспільний рух за зміни. Новий рух буде займатися такими питаннями, як надання репресованим студентам можливості продовжити навчання за кордоном, створення всеосяжної надійної системи поширення незалежної інформації, здійснення дій, що дозволять в майбутньому провести в країні вільні і прозорі вибори. Можна вважати, що одним з результатів білоруських виборів стало виникнення в країні нової білоруської опозиції, яка хоче довести свою боротьбу до логічного кінця і отримати перемогу.

Засновники і видавці:
Інститут виборчого права
Національний університет «Кієво-Могилянська Академія»

Свідоцтво про державну реєстрацію
КВ № 10380 від 12.09.2005 р.

Журнал видається українською мовою

Журнал розповсюджується безкоштовно

Адреса редакції: вул. Волоська, 8/5, к. 324, м. Київ, 04070
Тел./факс 38 044 463-65-93; e-mail: eli_org@ukr.net
Веб-сторінка: www.eli.org.ua

При використанні матеріалів посилання на журнал «Вибори та демократія»
обов'язкове
Редакція може не поділяти точку зору авторів

© Інститут виборчого права, 2006

© Національний університет «Кієво-Могилянська Академія», 2006

Проект здійснено за підтримки Координатора Проектів ОБСЄ в Україні

Додрукарська підготовка та друк
у ДП «Друкарня Державного управління справами».
01008, м. Київ, вул. Шовковична, 4а. Тел.: (044) 253-82-01, 253-83-28.

Підписано до друку 05.05.2006 р. Формат 70x108/16.
Обсяг 13,3 ум. др. арк. Зам. 414. Наклад 1000 прим.