

УДК 342.843

І. Словська,

кандидат юридичних наук, доцент, докторант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

Становлення і розвиток України як суверенної, демократичної й правової держави передбачає вдосконалення всіх форм безпосередньої та представницької демократії, закріплених законодавством. Особливої уваги заслуговують ті форми народовладдя, що дозволяють громадянам безпосередньо реалізовувати свій суверенітет.

Пріоритетною формою безпосередньої демократії є вибори — концентрований прояв реальної волі народу, яким здійснюється конституювання та відтворення органів публічної влади, надаються владні повноваження обраним представникам у межах їх компетенції, встановлюється зміст владного мандата [1, 18]. Саме через врегульований законом порядок організації та проведення виборів, діяльність уповноважених інституцій і громадян, спрямовану на формування конституційно якісного й кількісного складу органів публічної влади (виборчий процес), реалізується політична правосуб'єктність виборців [2, 138].

На сьогодні є чинним Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року [3], яким закріплено формування парламенту України за змішаною виборчою системою.

Народний депутат отримує право вільно і рівноправно з іншими парламентаріями брати участь у виконанні функцій легіслатури. Він юридично не відповідає перед виборцями за свою діяльність. Більш того, забороняється будь-який фракційний тиск. Наявність фракційної дисципліни передбачає,

швидше, не наказовий, а рекомендаційний характер розпоряджень «більшості». Варто переконувати «меншість» у фракції солідарно підтримати позицію депутатського об'єднання, оскільки виборці прихильні до ідеологічно єдиної політичної сили [4, 67–69].

Незважаючи на відносно нову редакцію Закону про вибори, низка нормативних положень, як нам видається, потребує подальшого вдосконалення. Аналіз теоретичних праць М. В. Буромського, Ф. В. Веніславського, Г. Кречмера, О. Г. Мурашина, Ю. С. Шемшученка та ін. (перераховані автори, роботи яких використані при опрацюванні даного дослідження) й Закону України «Про вибори народних депутатів України» дає змогу підсумувати таке.

Згідно з ч. 1 ст. 85 нормативно-правового акта виборцю, який внесений до списку виборців на дільниці, але за віком, у зв'язку з інвалідністю чи за станом здоров'я не здатний пересуватися самостійно, дільнична виборча комісія надає можливість голосувати за місцем його перебування. З цією метою особу у витяг зі списку виборців включають на підставі власноручно написаної заяви, поданої поштою або через інших осіб (ч. 5 ст. 85 Закону про вибори).

Проте трапляються випадки, коли члени дільничних виборчих комісій на висловлене телефоном прохання одиноких виборців похилого віку, із незадовільним станом здоров'я, приходять до них додому за власноруч написаною ними заявою чи допомагають її написати, закріпивши таку заяву особистим

підписом виборця. Завдяки попередній переконливій агітації, що є прямо забороненою, але проведення якої членом комісії ніхто не контролює, виборець в день голосування обирає рекомендовану політичну партію чи кандидата. Очевидно, що варто обмежити право збирати такі заяви особисто й надати можливість вчиняти подібні дії у складі трьох членів дільничних виборчих комісій — представників різних суб'єктів виборчої кампанії.

Потребують удосконалення вимоги щодо комплектації складу виборчих комісій. Пункти 6–8 ст. 27, ч. 7 ст. 28 Закону наголошують на необхідності подання кандидатами в члени окружних і дільничних виборчих комісій даних про освіту, місце роботи, посаду та наявність досвіду роботи у виборчих комісіях. Проте відомі випадки добору осіб, які вперше залучаються до участі у виборах і жодними практичними навичками цього виду діяльності не володіють.

Безперечно, не слід формувати виборчі комісії виключно з юристів чи, принаймні, осіб з іншою вищою профільною освітою. Але непоодинокими є ситуації повного незнання членами комісій законодавства про вибори. Особливо негативною є подібна практика в діяльності членів окружних виборчих комісій, які безпосередньо в день голосування повинні надавати в режимі он-лан консультації і роз'яснення за зверненнями членів дільничних комісій. Враховуючи сказане, слушно видається нормативна вимога обов'язкового проходження навчання особами, які претендують на керівні посади у виборчих комісіях (ч. 7 ст. 26, ч. 7 ст. 28 Закону про вибори).

Проте вважаємо за доцільне запровадити неодмінне відвідування всіма членами комісій семінарів і тренінгів з роз'яснення Закону про вибори. Таке нововведення сприятиме чіткому й однозначному розумінню і застосуванню нормативних положень, оскільки, на жаль, часто вказівки юристів штабів різних політичних сил та вищестоящої виборчої комісії різняться в тлумаченнях норм.

Законодавство наголошує на формуванні окружних й дільничних виборчих комісій за принципом паритетного представництва різних суб'єктів виборчого процесу (ч. 2–3 ст. 27, ч. 5 ст. 28 Закону про вибори). Проте загальновідомою є практика фінансування та реєстрації в якості суб'єктів виборчої кампанії технічних партій або, що особливо актуально, кандидата в одномандатному окрузі, покликаних відволікти та «розпорозувати» голоси електорату на користь певної політичної сили. У такий спосіб виборчі штаби потужних суб'єктів виборчого процесу делегують своїх представників до складу комісій з метою впливати на перебіг їх діяльності та прийняття рішень. Регламентация вимоги про реєстрацію політичної партії хоча б за рік до дати початку виборчої кампанії зможе мінімізувати форми нечесної боротьби.

Необхідно врегулювати питання належної оплати і прозорого нарахування заробітку, в першу чергу, членам дільничних комісій. Виконання значного обсягу підготовчої роботи до дня виборів вимагає затрат часу, фізичних і моральних сил. Тому проведення засідань з дня створення комісій, чергування на дільницях, забезпечення іменними запрошеннями виборців та інші види діяльності повинні оплачуватися. З цією метою варто запровадити оплату праці за весь період функціонування комісій (з дня створення і до припинення повноважень). Наразі, Закон передбачає нарахування коштів лише за день голосування і встановлення підсумків виборів, тобто фактично за два календарні дні.

По-різному регламентовано оплату діяльності працездатного населення і непрацюючих громадян. Заробітна плата члена виборчої комісії, звільненого від виконання виробничих або службових обов'язків за основним місцем роботи, не може бути нижчою від його середньої заробітної плати за основним місцем роботи, тобто громадянин в заробітній платі втрачає. Оплата праці члена виборчої комісії, який є пенсіонером або особою, що тимчасово не працює, не може бути нижчою від розміру

мінімальної заробітної плати, встановленого на момент її нарахування (ч. 2, 4 ст. 47 Закону про вибори). Очевидно, що студентам і пенсіонерам виконувати обов'язки членів виборчих комісій фінансово більш вигідно. Тому в переважній більшості випадків працездатне населення у складі комісій представлене в незначній кількості.

Членам виборчих комісій у межах загальної економії фонду оплати праці, передбаченого кошторисом видатків відповідної виборчої комісії на підготовку і проведення виборів депутатів, може бути нарахована й виплачена одноразова грошова винагорода (ч. 3 ст. 47 Закону про вибори). Часто така диспозитивна норма не виконується взагалі або грошову надбавку отримують декілька членів виборчої комісії, в основному, її керівний склад. На практиці саме голова комісії із заступником визначають конкретні розміри винагороди та перелік осіб, яким вона буде надаватися. Тому слід регламентувати надання одноразової грошової винагороди всім без винятку членам в різних розмірах в залежності від інтенсивності виконаної роботи, а не єдиною сумою на весь склад комісії, тобто фактично з умовою розпорядження коштами на розсуд голови.

Проведенню достовірних виборів сприятиме новація про обов'язковий розподіл повноважень між членами виборчих комісій, що дозволить персоніфікувати відповідальність за вчинені порушення виборчого законодавства. Часто усні вказівки голови комісії щодо виконання конкретного завдання ігноруються, а засоби впливу на винну особу відсутні, окрім можливості поскаржитися до виборчого штабу, який такого представника делегував. У випадку нормативного впровадження запропонованих положень у протоколах комісії стане можливим фіксувати за кожним членом обсяг наданих прав і обов'язків, якість виконаної роботи, ініціативність, допущені порушення з вини або необережності тощо. Вказані дані слугуватимуть доказами при застосуванні заходів впливу й заохочення.

Реалізація виборчого права громадян гарантована можливістю оскаржити безпосередньо до виборчої комісії або суду рішення, діяльності з питань виборчого процесу учасників кампанії (ст. 108 Закону про вибори). Суд не може відмовити в правосудді, оскільки така відмова є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі ст. 64 Конституції України не може бути обмежене (п. 1–2 резолютивної частини Рішення) [5].

Аналіз практики розгляду судами спорів, що виникали між суб'єктами виборчого процесу, засвідчує часті відмови судів у праві громадян на судовий захист, чим фактично зводять нанівець конституційні гарантії та спотворюють показник результатів дійсного волевиявлення у багатьох округах. Особливо актуальними є згадані порушення при спробі подати заяви про встановлення фактів підкупу виборців та інші протиправні форми ведення передвиборчої агітації [6, 7–8].

Найчастіше предметом оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій при здійсненні ними повноважень стають питання виготовлення виборчих бюлетенів недержавними друкарнями, неналежний їхній облік при видачі дільничним виборчим комісіям; порушення вимог закону при вирішенні питань про реєстрацію кандидатів; використання окремими кандидатами службового становища при проведенні передвиборчої агітації, розповсюдження анонімних агітаційних матеріалів; випадки видачі бюлетенів для голосування іншими особами; неухважність членів дільничних виборчих комісій при підрахунку голосів виборців, виправлення в протоколах дільничних виборчих комісій тощо.

Значна кількість скарг кандидатів та їх довірених осіб подається не лише на рішення виборчих комісій про визнання результатів виборів, а й законність і об'єктивність ухвалених судами рішень. Так, при розгляді судами такої категорії справ почасти порушуються строки їх розгляду, інколи неправильно застосовуються норми матеріального права, трапляються випадки скасування рішень

окружних виборчих комісій з формальних міркувань, без з'ясування наслідків порушення виборчого законодавства. У більшості випадків суди не розмежовують поняття «визнання рішення виборчої комісії незаконним» та поняття «визнання виборів недійсними», а тому помилково розглядають по суті заяви про визнання виборів у відповідному виборчому окрузі недійсними.

Суттєвими недоліками в роботі судів є прийняття різних рішень щодо наслідків порушення заявниками строків звернення до суду зі скаргами на рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій. Мають місце випадки, коли суди приймають до свого провадження скарги виборців одного виборчого округу на дії і рішення виборчих комісій іншого виборчого округу, не враховуючи того, що в таких випадках права заявника діями цієї виборчої комісії не порушуються.

Неодноразовими є звернення суб'єктів виборчого процесу до органів прокуратури. Так, станом на 5 листопада 2007 р. до прокуратури Чернівецької області надійшло двадцять одне звернення. З них по чотирьох зверненнях надано роз'яснення, десять звернень направлено за належністю; по шести прийнято рішення про відмову в порушенні кримінальної справи; по одному зверненню порушено кримінальну справу, яку скеровано до суду для розгляду.

Зазначимо, що більшість звернень стосувалися усунення допущених неточностей при складанні списків виборців, запобігання вчиненню провокаційних дій з боку певних політичних сил й представників органів публічної влади під час виборів.

Перераховані недоліки чинного Закону про вибори свідчать про неповну відповідність його змісту фундаментальним вимогам організації й здійснення прямого народовладдя. Нормативно-правові гарантії, задекларовані Україною на міжнародному рівні й у чинній Конституції, повинні оптимально забезпечувати проведення демократичних голосування й підрахунку голосів. Усвідомлення важливості вдосконалення чинного законодавства й активні новації законодавця

сприятимуть більш ефективному перебігу конституційної реформи і державотворчого процесу в цілому.

Ключові слова: вибори, виборча комісія, суб'єкти виборчого процесу, кандидати, народні депутати.

Автор характеризує окремі недоліки законодавства про вибори Верховної Ради України. Виходячи зі стану сучасного правового регулювання парламентських виборів, пропонує можливі шляхи вдосконалення даного конституційно-правового інституту.

Автор характеризует отдельные недостатки законодательства про выборы Верховной Рады Украины. Исходя из положения современного правового регулирования парламентских выборов, предлагает возможные пути усовершенствования данного конституционно-правового института.

Author characterizes specific defects of Supreme Soviet of Ukraine electoral legislation. Proceeding from the modern legal regulation of the parliamentary elections offers possible ways for actual constitutionally legal institute improvement.

Література

1. Мурашин О. *Вибори як акти прямого народовладдя* // Вісник Львівського університету. Серія юридична. — Л. : ЛДУ ім. І. Франка, 2000. — Вип. 35. — С. 180–185.
2. *Конституційне право України. Академічний курс : підручник. У 2 т. Т. 2 / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка.* — К. : Юрид. думка, 2008. — 800 с.
3. *Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листоп. 2011 р. [Електронний ресурс].* — Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua.
4. *Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті / Г. Кречмер.* — К. : Заповіт, 1999. — 299 с.
5. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Р. М., Яро-*

шенко П. П. та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25.12.1997 р. № 9-зп [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua.

6. Судове вирішення виборчих спорів в Україні (за результатами виборів 2002 р.) / М. В. Буромський, Ф. В. Веніславський, В. П. Колісник, О. В. Сердюк— Х. : Екограф, 2003. — 76 с.

УДК 342.728(477)

Т. Астахова,

здобувач кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ТА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНИМИ ПАРТІЯМИ ЕЛЕКТОРАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ (НА МАТЕРІАЛАХ ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ)

Становлення та розвиток інституту політичних партій діалектично пов'язаний з інститутом виборів, виборчого права, виборчої системи. Так, аксіоматичним є висновок, що «головна функція політичних партій — електоральна, яка визначається самою сутністю їх як організацій, призначених для завоювання та здійснення державної влади» [1, 190]. Політичні цілі «завоювання та здійснення державної влади» досягаються в демократичній державі через легітимні засоби, які включають вибори як «необхідну умову приходу партії до влади демократичним способом» [2, 27].

Конституція України передбачає право політичних партій брати участь у виборах (ч. 2 ст. 36 Конституції). Крім того, право брати участь у виборах, зокрема, «у виборах Президента України, до Верховної Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у порядку, встановленому відповідними законами України», передбачено ч. 2 ст. 12 Закону України «Про

політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р. [3].

Водночас конституційне право політичних партій брати участь у виборах є їх обов'язком. Цей висновок підтверджується положенням ст. 24 Закону України «Про політичні партії в Україні», згідно з яким «у разі невисування політичною партією своїх кандидатів по виборах Президента України та виборах народних депутатів України протягом десяти років орган, який зареєстрував політичну партію, має звернутися до Верховного Суду України з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва». Таким чином, неучасть політичної партії у виборах є підставою для її розпуску.

Звідси актуалізується питання щодо гарантій забезпечення та реалізації електоральної функції політичних партій. Втім, аналіз наукової літератури з проблематики виборчого права та процесу надає можливість зробити висновок, що, незважаючи на незгасаючий науковий інтерес до питань виборів як важливого інституту прямої демократії,