



КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ У ДІЇ

УДК 342.33(477):342.846

В. Тароева,

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ КАК ИНСТИТУТ КОНТРОЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Для современных государств принцип разделения властей рассматривается в качестве определяющего в организации государственного механизма. Между тем положение о существовании в государственном механизме только законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти вызывает сомнения. Ряд исследователей (Ю. Оборотов, В. Чиркин, А. Керимов и др.) обосновывают необходимость формирования новых ветвей власти и модификацию традиционных. В частности, утверждается существование контрольной ветви государственной власти [1]. Развитие контрольной ветви государственной власти предполагает, что существуют такие органы государства, которые осуществляют контрольную деятельность и не должны быть подчинены какой-то другой ветви власти, поскольку каждая ветвь государственной власти связана с осуществлением определенной функции, при этом система органов контрольной ветви власти является иерархической, но может быть и рассредоточена при общем функциональном единстве. Характерно, что деятельность системы органов контрольной ветви власти имеет общегосударственное, а не ведомственное назначение.

Поскольку контрольная власть обусловлена контролирующей деятельностью государства, а сама власть осуществляется разнородными органами, то проблема состоит в том, чтобы обеспечить конституционно единство контрольных органов в механизме государ-

ства, что обеспечит институциональную самостоятельность контрольной ветви государственной власти [2].

Заметим, что если вопрос о формировании контрольной власти в Украине находится в поле зрения небольшого числа ученых, то отдельным институтам контрольной власти посвящены глубокие монографические и диссертационные исследования.

Контрольную власть в Украине осуществляют общенациональные органы различных видов, которые не подчинены друг другу, и каждый действует в своей сфере [3]. Один из таких органов — Центральная избирательная комиссия, которая является органом контрольной власти в Украине.

Отнесение Центральной избирательной комиссии к органам контрольной ветви власти обосновывается тем, что основной функцией Центральной избирательной комиссии является осуществление контроля за деятельностью избирательных комиссий, которые создаются для организации подготовки и проведения местных выборов и местных референдумов. Центральная избирательная комиссия независима в осуществлении своих функций и в процессе этого осуществления не подчиняется никаким иным органам государства. Этот институт может действовать эффективно только в том случае, если этот орган будет относиться к отдельной ветви государственной власти.

Функционирование Центральной избирательной комиссии в нашем го-

сударстве началось с середины 1990-х годов в условиях жесткого противостояния старых традиций и новых демократически-либеральных ценностей.

Исследование правового статуса избирательных органов исследуется такими учеными, как О. А. Богашев, Ю. Б. Ключковский, О. В. Марцеляк, Т. В. Стешенко, В. Н. Шаповал.

Высшим избирательным органом в Украине является Центральная избирательная комиссия. Независимость Центральной избирательной комиссии нашла законодательное закрепление в ст. 3 Закона Украины «О Центральной избирательной комиссии» от 30 июня 2004 г. № 1932-IV: «Комиссия является коллегиальным государственным органом, который осуществляет свои полномочия самостоятельно, независимо от других органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц» [4].

В Украине порядок формирования Центральной избирательной комиссии является важным элементом системы сдержек и противовесов. Благодаря этому создается баланс между возможностями парламента и главы государства непосредственно влиять на организацию и проведение выборов.

Анализируя законодательные акты, которые определяют правовой статус Центральной избирательной комиссии, можно констатировать, что Центральная избирательная комиссия как государственный орган создается с целью осуществления определенного вида государственной деятельности (организация и проведение выборов, референдумов, защита избирательных прав граждан и содействие их реализации), это, во-первых; во-вторых, является относительно самостоятельной частью единой системы государственных органов и занимает определенное место в системе органов государства как относительно самостоятельный элемент; в-третьих, наделена признаком общегосударственного масштаба действий и осуществляет общегосударственную деятельность, выступает от имени государства и одновременно от собственного имени, представляет

Украину как государство внутри страны и за ее пределами. Центральная избирательная комиссия издает нормативные акты (постановления), которые обязательны для исполнения. Таким образом, решения Центральной избирательной комиссии имеют общегосударственный характер.

Центральная избирательная комиссия — это постоянно действующий орган. Постоянно действующий характер Центральной избирательной комиссии заключается в том, что члены Центральной избирательной комиссии назначаются Верховной Радой Украины сроком на семь лет и осуществляют свои полномочия на постоянной основе. Определение Центральной избирательной комиссии в качестве постоянно действующего органа является одним из важных результатов реформирования механизма Украинского государства, которое произошло в суверенной Украине. Благодаря этому реформированию Центральная избирательная комиссия с временного органа, который создавался на период выборов в представительные органы, стала постоянно действующей структурой.

Целью Центральной избирательной комиссии является организация подготовки и проведение выборов в органы государственной власти, всеукраинских и местных референдумов.

Говоря о специализации Центральной избирательной комиссии, важно отметить такое направление ее работы, как обеспечение реализации и защиты избирательных прав граждан и иных участников избирательного процесса. Это положение содержится в ст. 37 Конституции Украины и Закона Украины «О Центральной избирательной комиссии» от 30 июня 2004 г. № 1932-IV. Для защиты избирательных прав граждан Центральная избирательная комиссия использует рассмотрение обращений, которые поступили на ее имя в период избирательных кампаний, о нарушении избирательного законодательства Украины, осуществляет мониторинг агитационной деятельности субъектов избирательной кампании, контроль за

финансированием избирательной кампании, отменяет неправомерные решения избирательных комиссий, информирует правоохранительные органы о нарушениях законодательства.

Определяющая черта Центральной избирательной комиссии как органа контрольной ветви власти в том, что она осуществляет контроль за деятельностью и консультативно-методическим обеспечением избирательных комиссий, которые создаются для организации подготовки и проведения выборов в органы государственной власти, всеукраинских и местных референдумов.

Центральная избирательная комиссия обеспечивает реализацию и защиту избирательных прав граждан Украины, соблюдение предусмотренных конституционных принципов, принципов избирательного процесса и процесса референдума, одинаковое применение законодательства Украины на всей ее территории. Комиссия является распорядителем Государственного реестра избирателей, обеспечивает его ведение и функционирование в соответствии с законом. Проводит аккредитацию официальных наблюдателей от иностранных государств и международных организаций, осуществляет мероприятия по повышению правовой культуры участников избирательного процесса. Порядок организации работы Комиссии регулируется законом и определяется регламентом [5].

Центральная избирательная комиссия с первых дней своего основания активно сотрудничает с международными организациями в сфере обеспечения конституционных избирательных прав граждан. В результате плодотворного сотрудничества Центральная избирательная комиссия заключила соглашения о двустороннем сотрудничестве с Главной избирательной комиссией Литовской Республики, Российской Федерации, Республики Молдова и Центральной комиссией по выборам и проведению республиканских референдумов Кыргызской Республики.

Постоянным является сотрудничество с Советом Европы, Венецианской

комиссией и ОБСЕ. Большое внимание члены Центральной избирательной комиссии уделяют сотрудничеству с Бюро демократических институтов и прав человека, в сферу компетенции которого входит участие в наблюдении за выборами в государствах — членах этой международной структуры [6].

Применение международного опыта проведения демократических выборов является одним из приоритетных направлений деятельности Центральной избирательной комиссии. Происходит постоянный процесс обмена опытом относительно совершенствования национальной избирательной системы, избирательного законодательства, анализа международной практики, деятельности избирательных органов, повышения профессионального уровня организаторов избирательного процесса, использования современных информационных технологий, повышения правовой культуры избирателей.

Первым испытанием Центральной избирательной комиссии государственного института стали выборы народных депутатов Украины 1998 г., которые проводились по смешанной мажоритарно-пропорциональной системе. Тогда по инициативе Комиссии Верховная Рада Украины пять раз вносила изменения и дополнения в избирательное законодательство. Несмотря на то, что последние из них были приняты за пять дней до выборов, выборы прошли без существенных нарушений и стали, по определению международных наблюдателей, значительным шагом к дальнейшему развитию демократии в Украине.

Следующим важным рубежом деятельности Центральной избирательной комиссии стала организация выборов Президента Украины 1999 г. Выборы Президента Украины 1999 г. проводились по новому Закону «О выборах Президента Украины». Избирательная кампания выветила ряд недостатков в избирательном законодательстве и наличие правовых коллизий в отдельных статьях этого закона, что значительно усложняло работу комиссий всех уровней. По результатам выборов Централь-

ная избирательная комиссия инициировала дальнейшее совершенствование избирательного законодательства.

Выборы народных депутатов Украины 2002 г. проходили по новому закону, принимая который, Верховная Рада Украины учла около 80 процентов положений законопроекта, разработанного Центральной избирательной комиссией.

Одним из самых сложных в истории независимости государства стали выборы Президента Украины 2004 г. Беспрецедентным оказались не только сроки, но и сама организация проведения выборов. Эта избирательная кампания стала кульминацией сложных политических процессов, происходивших в Украине за годы государственного строительства.

Принципиально новой и сложной была избирательная кампания 2006 г., которая стала своеобразным испытанием. Сложность этой кампании заключалась в одновременном проведении выборов в центральные и местные органы власти.

Оценка деятельности Комиссии на этих выборах дана в заключении Международной миссии по наблюдению за выборами в Верховную Раду Украины 26 марта 2006 г.: Центральная избирательная комиссия руководила избирательным процессом прозрачно, профессионально и согласованно, с соблюдением почти всех определенных законом сроков выполнения избирательных процедур.

Непростой во всех отношениях оказалась и парламентская избирательная кампания 30 сентября 2007 г. Однако все этапы мероприятия по организации избирательного процесса были осуществлены согласно требованиям Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины» на должном уровне.

Последние проведенные выборы состоялись 17 января 2010 г. и следует отметить, что позитивная оценка выборов была дана международным сообществом, причем уже в первый день после дня выборов и дня повторного голосования. Первый тур выборов Президента Украины, который состоялся 17 января 2010 г., — говорится в заявлении Меж-

дународной миссии по наблюдению за выборами, обнародованном 18 января 2010 г., — проведен качественно, что показало существенный прогресс, достигнутый по сравнению с предыдущими выборами. Эти выборы проведены в соответствии с большинством обязательств, взятых в рамках ОБСЕ и Совета Европы [7].

Центральной избирательной комиссией (начиная с 2006 г.) введен системный мониторинг проведения в государстве повторных, промежуточных и внеочередных местных выборов с предоставлением соответствующим территориальным избирательным комиссиям всего комплекса консультативно-методического обеспечения с одновременным осуществлением контроля за деятельностью соответствующих территориальных избирательных комиссий. Для этого осуществляется использование современных компьютерных систем, что подтвердили прошедшие 31 октября 2010 г. выборы органов местного самоуправления. Заметим, что роль Комиссии благодаря Закону Украины «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов», (10 июля 2010 г.) существенно расширилась. Центральная избирательная комиссия возглавила систему всех избирательных комиссий, создала территориальные комиссии областного, городов областного подчинения и районного уровней.

Происшедшие события, касающиеся выборов в Верховную Раду Украины, которые состоялись 28 октября 2012 г., наглядно подтверждают хорошую работу Центральной избирательной комиссии.

Приоритетным направлением деятельности Центральной избирательной комиссии является всестороннее применение международного опыта по проведению демократических выборов. Лучшее подтверждение тому — постоянное внимание, которое уделяет Комиссия изучению зарубежного избирательного законодательства, опыта организации избирательного процесса и избирательных технологий, установлению деловых

контактов с международными организациями и избирательными органами многих стран.

Подводя итог, можно сделать вывод что Центральная избирательная комиссия — это постоянно действующий, коллегиальный, независимый государственный орган, который действует на основании Конституции Украины, законов Украины и наделен полномочиями в отношении организации и подготовки проведения выборов в органы государственной власти, всеукраинских и местных референдумов. Центральная избирательная комиссия осуществляет контроль за деятельностью и консультативно-методическим обеспечением избирательных комиссий, которые создаются для организации подготовки и проведения местных выборов и местных референдумов, решение Центральной избирательной комиссии имеет общегосударственный характер. Отмеченные признаки позволяют рассматривать Центральную избирательную комиссию как институт контрольной власти в Украине.

Ключевые слова: государственная власть, ветви государственной власти, контрольная власть, институты контрольной власти, Центральная избирательная комиссия.

В статье доказывается то, что контрольная власть постепенно формируется в самостоятельную ветвь государственной власти, в которой функционируют особые органы государства, и одним из таких органов является Центральная избирательная комиссия. Контрольная власть осуществляется разнородными органами и поэтому имеет совокупный (кумулятивный) характер. Специфика этой ветви власти состоит в том, что ее органы рассредоточены и независимы и каждый из них осуществляет частичную функцию общегосударственного контроля.

У статті доводиться те, що контрольна влада поступово формується в самостійну галузь державної

влади, в якій функціонують особливі органи держави, й одним з таких органів є Центральна виборча комісія. Контрольна влада здійснюється різнорідними органами і тому має сукупний (кумулятивний) характер. Специфіка цієї галузі влади полягає в тому, що її органи розосереджені й незалежні та кожний з них здійснює часткову функцію загальнодержавного контролю.

In the article is proved that the supervisory power is gradually developing into an independent branch of state power where special state bodies is functioned and one of these state bodies is the central election commission. The supervisory power is enforced by different bodies and thus has the cumulative character. This branch of power is specifically characterized by independence of its bodies while every of them accomplish a particular function of the national supervision.

Литература

1. Оборотов Ю. Н. Современное государство / Ю. Н. Оборотов. — О. : Астропринт, 1998. — 233 с.
2. Чиркин В. Е. Государствоведение / В. Е. Чиркин. — М. : Юрист, 1999. — 311 с.
3. Тарова В. В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. В. Тарова. — О., 2010. — 21 с.
4. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 черв. 2004 р. № 1932-IV ВР // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 36. — Ст. 448.
5. Швець Ю. В. Поняття та основні характеристики Центральної Виборчої Комісії як органу держави // Наше право. — 2012. — № 1. — С. 67–72.
6. Магера А. Міжнародний семінар з організації виборчого процесу // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2011. — № 1. — С. 20–30.
7. Богашов О. Конституційно-правова характеристика зарубіжного та вітчизняного досвіду порядку формування вищих виборчих органів // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2011. — № 2. — С. 65–69.