Висловлювання деяких науковців, що в основу класифікації приміщень на житлові та нежитлові має бути покладено лише такий критерій, як призначеність приміщення для постійного проживання[1], на нашу думку є такими, що не відповідають міжнародним стандартам, курсу України на європейську інтеграцію та суперечать ст. 48 Конституції України щодо гарантованості права на достатній життєвий рівень, яке включає достатнє харчування, одяг, житло, оскільки не може вважатися «достатнім життєвим рівнем» проживання у будинку, що знаходиться в аварійному стані.

Але, враховуючи те, що власник має право розпоряджатися належним йому майном, в тому числі житлом, абсолютним чином, а також те, що значна частина житлового фонду нашої країни не відповідає вимогам, що ставляться до житла ЦК, в управління може передаватися будь-яке житло (в тому числі й ті житлові будинки, квартири, інші приміщення, що не призначені та/або не придатні для постійного проживання).

Щодо категорії «постійне проживання», яку використовує законодавець для визначення поняття житла, слід вказати на таке. Так, згідно з ст. 29 ЦК «місцем проживання фізичної особи є житловий будинок, квартира, інше приміщення ... в якому фізична особа проживає постійно, переважно або тимчасово». Натомість визначаючи поняття «житло», законодавець вказує на постійне проживання фізичної особи, підкреслюючи, що для житла характерна лише категорія постійного проживання. Видається, що виміряти цю категорію певними кількісними показниками неможливо. Є підстави вважати, що для її характеристики слід виходити з того, що необхідність задоволення потреби у житлі супроводжує людину протягом всього її життя, а також відштовхуватися від категорії тимчасового проживання — протягом певного часу. Отже, постійним, на нашу думку, є проживання не обмежене будь-яким, навіть тривалим, проміжком часу.

Говорячи про житло як об'єкт, щодо якого виникають відносини з управління, потрібно вказати і на таку його характеристику, як цільове використання — для проживання. Стаття 383 ЦК забороняє власникові використовувати належний йому житловий будинок чи квартиру для промислового виробництва. Тобто, специфіка такого об'єкта управління, як житло, первісно визначає неможливість використання управителем його для промислового виробництва та зумовлює можливість чи неможливість постановки тих чи інших цілей управління.

[1] Див.: *Кузьмина И.* Понятие жилого помещения // Росийская юстиция. – 2001. – № 9. – С. 30.

Як об'єкт управління житло характеризується також особливою соціальною значущістю, яка, по-перше, проявляється в тому, що нормальне існування цивілізованої людини неможливе без житла, а від того, яким буде житло, багато в чому залежать самовідчуття кожного окремого індивіда та соціальний ефект політики держави загалом (йдеться не про перекладання тягаря утримання майна від власника на плечі держави, а про створення державою належних умов для розвитку підприємницьких ініціатив у житловій сфері, зокрема, щодо управління житлом). Причому соціальна складова житла як об'єкта управління не залежить від того, чи є житло приватною власністю громадянина, чи надане останньому за договором соціального найму, адже соціальний ефект одержуємо, зокрема, від доглянутості всього житлового фонду.

З огляду на наведене можна зробити висновок про те, що чинна нормативно-правова база дозволяє розглядати житло як об'єкт управління, а існуючі об'єктивно особливості житла та його правового регулювання зумовлюють специфіку житла як об'єкта управління.

Надійшла до редколегії 04.10.04

Г. Пономарьова, експерт Харківської правозахисної групи

Зміна виборчої системи України в контексті інтеграції до Європейського Союзу

З набуттям Українською державою незалежності інститут виборів одержав значний демократичний розвиток. Разом з тим ще й нині законодавство про вибори України певним чином перебуває у стадії становлення — триває пошук оптимальних сучасних демократичних процедур організації та проведення виборів. Так, Конституція України закріплює тільки основи нормативно-правового регулювання головних форм безпосередньої демократії — виборів та референдуму. Більш докладно вони регулюються у чинному законодавстві про ви-

бори та референдум. Як зазначає О. Тодика, виборче законодавство на сучасному етапі розвитку державності часто змінюється, але розумна його новелізація з урахуванням динаміки життя є досить своєчасною як у теоретичному, так і практичному аспектах[1].

Серед вітчизняних науковців, які займалися цією проблематикою, необхідно виділити Ю. Ключковського, О. Лавріновича, Д. Лук'янова, В. Погорілка, М. Рибачука, С. Серьогіну, М. Ставнійчук, В. Тація, Ю. Тодику, О. Тодику тощо.

Нині провідні українські вчені-конституціоналісти розглядають вибори не тільки як державно-правову проблему, а й як політичну, котра пов'язана головним чином із завданням формування в Україні цивілізованого громадянського суспільства[2].

Ми хочемо проаналізувати цю проблему під новим кутом зору — з огляду на зовнішньополітичний курс України, тобто розглянути зміну виборчого законодавства, зокрема виборчої системи, в контексті європейської інтеграції.

Будуючи правову, демократичну, соціальну державу, Україна проголосила стратегічною метою входження до Європейського Союзу (далі — ЄС), набуття статусу повноправного члена цієї організації. Так, у червні 1994 р. Україна уклала Угоду про партнерство та співробітництво з Європейським Союзом, яка набула чинності 1 березня 1998 р.[3] 11 червня 1998 р. було прийнято Указ Президента України, де зазначається, що з метою реалізації стратегічного курсу України на інтеграцію до ЄС, забезпечення всебічного входження України у європейський політичний, економічний і правовий простір і створення передумов для набуття Україною членства у ЄС необхідно затвердити Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу[4].

Однією з найважливіших сфер роботи відповідно до концепції даної Стратегії є адаптація українського законодавства до європейського. Так, відповідно до Закону України від 18 березня 2004 р. «Про Загальнодер-

[1] Див.: *Тодика О. Ю.* Роль стабільності закону для забезпечення народовладдя // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х., 2004. – Вип. 70. – С .7.

[2] Див.: *Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д.* Выборы народных депутатов Украины: конституционно-правовой аспект. – Х., 1998. – С. 10.

[3] Див.: Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2001. – № 3. – С. 194.

[4] Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11 червня 1998 р. № 615/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.

жавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС. Така зміна є складовою частиною правової реформи в Україні[1].

Для координації діяльності органів державної влади з питань адаптації законодавства при Президентові України діє Національна Рада з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. З метою підвищення ефективності координації і контролю за діяльністю органів влади у сфері європейської інтеграції створено Державну раду з питань Європейської та Євроатлантичної інтеграції України[2]. На рівні центральних органів виконавчої влади функціонує Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції. Більше року при Міністерстві юстиції працює Центр європейського і порівняльного права.

За оцінкою керівника Центру Г. Друзенка, ця структура є дієвою і продуктивною, з висококваліфікованими кадрами, що здатна провести професійно якісну експертизу законопроектів[3]. 21 серпня 2004 р. Президент України своїм Указом визначив, що уповноваженим центральним органом виконавчої влади в сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС має стати Державний департамент з питань адаптації при Міністерстві юстиції України[4]. Отже, в сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС діє низка органів виконавчої влади, що є свідченням важливості і необхідності результатів такої діяльності. Необхідно також відмітити, що у Верховній Раді України, зокрема у Комітеті з питань європейської інтеграції, функціонують система, механізм провадження адаптації українського законодавства до європейського.

Однією із складових загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС є, зокрема, сфера виборчого законодавства. Так, перехід до пропорційної виборчої системи повністю відповідає стандартам ЄС. Найбільший розвиток ця система

[1] Офіційний вісник України. – 2004. – № 15. – Ст. 1028.

[2] Див.: Указ Президента України від 30 серпня 2000 р. №1033 «Про Національну Раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» // Офіційний вісник України. – 2000. – № 35. – Ст. 1481; Указ Президента України від 30 серпня 2002 р. № 791«Про Державну раду з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України» // Там само. – 2002. – № 36. – Ст. 1676.

[3] Див.: *Силина Т.* Хотели по европейски, а вышло как всегда // Зеркало недели. – 2004. –№ 37 (512). – 18 сент. – С. 4.

[4] Див.: Урядовий кур'єр. – 2004. – № 164. – С. 18.

одержала саме у континентальній Європі. 15 з 25 країн ЄС, тобто переважна більшість країн Союзу, застосовують пропорційну виборчу систему у чистому вигляді. Ця система діє в Австрії, Бельгії, Данії, Іспанії, Португалії, Швеції, Фінляндії, Латвії тощо[1]. Застосування мажоритарної системи для країн континентальної Європи є вже рідким винятком з наведеного правила: лише у Франції діє мажоритарна система, хоча й тут точилася запекла боротьба між правими і лівими партіями за модель виборчої системи, які то впроваджували пропорційну систему, то знову її скасовували[2].

Велика Британія обирає Палату общин за мажоритарною системою; члени Палати представників парламенту Ірландії обираються також на мажоритарній основі, але ця система є історично характерною для всіх країн англосаксонської правової сім'ї.

Змішана система, що є, по суті, певним компромісом між мажоритарною та пропорційною системами у чистому вигляді, застосовується при виборах до Бундестагу Німеччини. Таку систему введено в Італії у серпні 1993 р. за результатами референдуму квітня того ж року (за пропорційною системою обирається 1/4 парламенту)[3]. Застосування змішаної системи, отже, також є винятком для Західної Європи. Змішана система сьогодні є більш характерним явищем для так званих пострадянських країн — Східної Європи та країн СНД, що пояснюється їх «перехідним» становищем. Відхід від тоталітарної та побудова демократичної системи вимагають значного часу, він потрібен для зміни свідомості громадян, побудови дієздатних демократичних інститутів, зокрема політичних партій, без яких вибори за пропорційною системою неможливі. Водночас це є свідченням еволюційної демократизації та поступової трансформації виборчої системи. Змішані системи було запроваджено в Угорщині, Польщі, Литві, Росії, Грузії, Казахстані, Україні (з 1998 по 2004 рр.).

Доцільно, на нашу думку, звернути увагу на значні переваги пропорційної виборчої системи, підтверджені досвідом близько 60 держав світу, що її застосовують[4].

[1] Див.: Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс. Энциклопедический справочник / Сост. А. А. Танин-Львов. – М., 2001.

[2] Конституции государств Европейского союза / Под ред. Л. А. Окунькова. – М., 1997. – С. 661.

[3] Див.: *Любин В. П.* Итальянская партийно-политическая система в 90-е годы (Переход от Первой ко Второй республике). – М., 1997. – С. 28.

[4] Див.: *Юдин Ю. А.* Политические партии и право в современном государстве. – М., 1998. – С. 192.

Одним з найбільш переконливих аргументів на користь пропорційного представництва є те, що ця система не призводить до неадекватних результатів, характерних для мажоритарних систем, і забезпечує більш репрезентативний законодавчий орган. Так, якщо половина виборців проголосувала за одну політичну партію, а вона не одержала жодного або одержала декілька місць у парламенті, то така система неадекватно відображає волю виборців. Це можна простежити на числовому прикладі. Припустимо, що у виборчому окрузі, де було подано 50 тис. голосів, балотувалися чотири кандидати від різних партій, з яких кандидат А одержав 20 тис. голосів, кандидат Б — 15 тис., кандидат В — 10 тис. і кандидат Г — 5 тис. Мандат дістається кандидату А, хоча проти нього проголосували 30 тис. виборців (60% загальної кількості виборців), тобто у півтора рази більше, ніж за нього. Це означає, що він обраний абсолютною меншістю виборців, хоча і відносною їхньою більшістю. Головним недоліком є те, що голоси, подані за інших кандидатів, взагалі пропали. А в масштабі країни це може призвести до того, що партія, за яку голосує більшість виборців, одержує в парламенті меншість місць. Така ситуація може мати місце при застосуванні мажоритарної виборчої системи.

Пропорційна виборча система забезпечує справедливе співвідношення одержаних на виборах голосів і місць у парламенті, а відтак, дає змогу уникнути «несправедливих» та дестабілізуючих результатів. Зауважимо, що парламент певною мірою стає «дзеркальним відображенням народу», створюється та діє реальний механізм виявлення політичних інтересів суспільства, різних груп та утворень.

При адекватному переведенні одержаних голосів у місця в парламенті невеликі партії мають змогу здобути представництво. Будь-яка політична партія, навіть з кількома відсотками голосів виборців, може бути представлена в парламенті, якщо, звичайно, прохідний бар'єр не є надмірно високим або розмір округів — надто малим. Вибори за пропорційною виборчою системою стримують великі партії від одержання надмірної переваги, допускаючи у представницький орган невеликі партії.

Кількість «невикористаних» голосів залишається незначною. При низькому прохідному бар'єрі майже всі голоси у пропорційній системі йдуть в рахунок обраних кандидатів. Це підвищує переконання виборців у тому, що їхні голоси не пропадають і мають вплив на результати виборів.

Ця виборча система стимулює партії до одержання максимальної кількості голосів на загальнодержавному рівні, незалежно від регіону

проживання виборців, що заохочує партії включати до своїх списків кандидатів, котрі представляють різні соціальні прошарки та регіони. Кожен голос йде в загальний рахунок партії під час виборчої боротьби за місця у парламенті. Партійні списки стають збалансованими, до них включаються кандидати, які задовольняють широкий спектр виборців. За певних умов пропорційна система дає більше шансів представникам культурних та інших меншин. Існує думка, згідно з якою дана система є сприятливішою за мажоритарну з точки зору обрання жінок.

Застосування цієї системи призводить до чіткої політичної структуризації парламенту, що відразу розподіляється на фракції з відомими всім політичними позиціями. В такому парламенті значно швидше формуються більшість та меншість відносно будь-якого питання, ніж у парламенті, який складається з окремих депутатів, не пов'язаних між собою жодною політичною програмою.

Як наслідок, пропорційна виборча система забезпечує більш ефективну організацію державної влади. Досвід західноєвропейських країн показує, що парламентська система пропорційного представництва сприятливо впливає на стабільність уряду, підвищує активність виборців та сприяє економічному зростанню країни. Логічним поясненням такого становища є те, що постійні зміни між двома ідеологічно протилежними партіями, які чергуються при владі за мажоритарної системи, унеможливлюють довгострокове економічне планування, в той час як уряд, сформований на основі широкої пропорційно представленої коаліції, забезпечує стабільність та послідовність у процесі прийняття рішень, що сприяє розвитку держави в цілому.

Слід визнати, що введення пропорційної системи виборів є значним кроком у розвитку виборчого законодавства України. Відповідно до нового виборчого закону наступні вибори до Верховної Ради проводитимуться за пропорційною системою жорстких списків.

При застосуванні системи жорстких списків виборець голосує за список партії, яку він обирає, в цілому. Виборець не зможе впливати на розташування кандидатів у списках партій. Кандидати заповнюють місця, одержані партією, відповідно до їхнього місця у партійному списку. У виборчому бюлетені, за загальним правилом, вказуються тільки назви, емблеми партії, іноді певна кількість перших кандидатів у партійних списках. Пропорційна система з жорсткими списками має свої переваги: при голосуванні обираються насамперед політична платформа і програма майбутньої діяльності партії — вона найпростіша за формою здійснення і найдешевша. Недоліком цієї системи

є те, що партійний список може надавати місця тим політикам, які непопулярні, некомпетентні або маловідомі, але розташовані у верхній частині списку. За такої системи виборець не має можливості точно вказати того кандидата, який повинен його представляти. Якщо конкретний виборець, наприклад, хоче надати перевагу кандидатові, що посідає останнє місце у партійному списку, тобто кандидатові, чиї шанси на обрання прирівнюються майже до нуля, виборець не має важелів впливу на обрання такого кандидата.

Демократизація процесу формування представницьких органів вимагає внесення певних удосконалень до пропорційної виборчої системи. Більшість країн, що застосовують систему пропорційного представництва із голосуванням за списками, видозмінили її таким чином, щоб надати виборцям можливість більшою чи меншою мірою ефективно здійснювати свій вибір між кандидатами у межах партійного списку.

Одним із шляхів досягнення цієї мети є формування «відкритих» (або гнучких) партійних списків. У цьому разі виборці можуть віддати одну чи більше переваг (преференцій) за допомогою відмітки прізвища у списку. Або ж виборцям може бути дозволено змінювати порядок розташування кандидатів у партійному списку. Отже, надається можливість розширити сферу волевиявлення виборця — він обирає як партію, так і конкретного кандидата в межах її списку. Ця система використовується, зокрема, в Бельгії, Швеції, Фінляндії[1]. Так, швецька та фінська виборчі системи зазнали змін, відповідно до яких виборець може віддати перевагу більш ніж одному кандидатові обраної ним партії.

Відхиленням від системи списків у її чистому виді є панашаж (франц. — panachage), коли можливості виборця не обмежуються обранням кандидатів у межах якогось одного партійного списку, а дає змогу голосувати за кандидатів від різних політичних партій. Швейцарська виборча система є прикладом використання такої системи[2]. Кожен виборець має стільки голосів, скільки є місць, що підлягають заміщенню, і може розподілити їх за власним бажанням серед усіх висунутих кандидатів, не обмежуючи себе рамками одного списку; він може також подати два голоси за одного кандидата. При підбитті підсумків у першу чергу підраховуються голоси, подані за кандидатів

[1] Див.: *Лейкман Э., Ламберт Дж. Д.* Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. – М., 1958.

[2] Див.: *Сарторі Дж.* Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів / Пер. з 2-го англ. вид. – К., 2001. – С. 9.

кожного списку (або комбінацій об'єднаних списків), і відповідно до цього розподіляються місця. Потім ці місця заміщуються кандидатами, що значаться у цих списках, у порядку, який відповідає кількості одержаних ними голосів. Лише у разі однакової кількості голосів враховується послідовність, у якій імена кандидатів розташовано у виборчому бюлетені; таким чином, контроль за вибором окремих осіб переходить від партійних організацій до самих виборців[1].

На нашу думку, інститут панашажу суперечить самій природі проведення виборів на пропорційній основі. За ідеєю пропорційної виборчої системи, голосуючи за певну політичну партію, виборець перш за все підтримує її політичну платформу, програму, а вже потім конкретних кандидатів-членів цієї партії у списку. При панашажі ж виборець віддає перевагу в першу чергу окремим особам, які висуваються тією чи іншою партією, інколи зважаючи на особисті якості, симпатії до кандидатів, не беручи до уваги політичні ідеї, програми партій. Поширеною є думка, згідно з якою виборці, що є прибічниками однієї партії, не повинні впливати на обрання кандидатів іншої партії. Віддаючи перевагу певній партії, її програмі, виборець має повністю підтримати її на виборах.

Вважаємо за можливе розглянути перспективу вдосконалення вітчизняної системи голосування за закритими (жорсткими) списками шляхом введення деяких нових демократичних елементів, а саме — інституту преференційного голосування, що надасть виборцям змогу віддати перевагу певним кандидатам у межах партійних списків.

Надійшла до редколегії 28.12.04

[1] Див.: *Лейкман Э., Ламберт Дж. Д.* Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. – М., 1958. – С. 107.

НАУКОВЕ ЖИТТЯ

«Круглий стіл»
«Сучасний етап розвитку Української держави і права в світлі реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям»

3 березня 2005 р. на спільному засіданні кафедр теорії держави і права, історії держави і права України і зарубіжних країн, логіки Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, а також відділення теорії та історії держави і права Академії правових наук України відбулося обговорення проблем сучасного етапу розвитку Української держави і права в світлі реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям».

Засідання «круглого столу» відкрив академік АПрН України, доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової роботи **М. Панов**. Він зазначив, що «круглий стіл»проводиться в межах пропозицій щодо проекту «Загальнодержавної програми правового забезпечення розбудови України як правової, демократичної, соціальної держави», розроблених Академією правових наук України і Національною юридичною академією України імені Ярослава Мудрого на підставі Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям».

З науковою доповіддю «Вплив урядової програми «Назустріч людям» на сучасний розвиток Української держави і права» виступив кандидат юридичних наук, завідувач кафедри теорії держави і права доцент **В. Ткаченко**. Спочатку він дав загальну оцінку програми Уряду як важливого політичного і правового документа. При цьому було відмічено кілька її характерних рис: 1) чітке викладення тих цінностей, якими керується Уряд, — людський розвиток і гідність, права і свободи людини, рівність перед законом і солідарність, громадянське суспільство і демократія, справедливість і добро, плюралізм поглядів і інтересів, верховенство права в усіх сферах суспільного життя. При цьому дані цінності враховані при розробленні усіх розділів Програми і задекларовані як робочий інструмент у повсякденній діяльності Уряду; 2) чітка постановка завдань і визначення необхідних для їх