

кестинги (самоуправление по-скандинавски) // Российская Федерация. – 1996. – № 6. – С. 20-21. **13.** *Остром В.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество: Пер. с англ. / Предисл. А. Оболонского. – М.: Арена, 1993. – 320 с. **14.** *Плэухэн А.* Исполнительная власть в Финляндии // Гос-во и право. – 1992. – № 7. – С. 147-151. **15.** *Тимофеев Н.С.* Коммунальное право РФ: Науч. изд. – М.: Изд-во МГУ, 1982. – 137 с. **16.** Французская республика: Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1989. – 448 с. **17.** *Черкасов А.И.* Сравнительное местное управление: теория и практика. – М.: Изд. гр. «ФОРУМ—ИНФРА-М», 1998. – 160 с. **18.** Local and Regional Governments in Latvia. – 2002, Second Edition, 2002. – 40 p. **19.** Norton A. What East European Democracies Might Learn From the West. A. Coulson (ed.) Local Government in Eastern Europe, Edward Elgar, 1995. – P. 279.

Надійшла до редакції 04.12.2008 р.

УДК 342.8

Т.В. Стешенко, канд. юрид. наук, доцент
*Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФОРМ РОБОТИ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ

У сучасній юридичній науці переважає концепція, згідно з якою функції держави реалізуються в конкретних діях, виконуваних суб'єктами державної влади. Ці дії різноманітні й можуть бути зведені в більш-менш однорідні групи. Зовнішнє практичне вираження діяльності щодо реалізації функцій держави в конкретних умовах одержало найменування «форми здійснення державної влади».

Проблема форм діяльності органів публічної влади в сучасному державознавстві є дискусійною, про що свідчить роз-

маїтість думок стосовно питання про їх класифікацію. На нашу думку, найбільш обґрунтованою й конструктивною є позиція тих учених, які, розглядаючи форми діяльності як особливий структурний елемент правового статусу органів публічної влади, розмежовують правові (юридичні) й організаційні (неправові) форми залежно від характеру породжуваних наслідків. Серед науковців, які досліджували дану проблематику, можна назвати М.І.Ставнійчук [7], О.Ф.Фрицького [9] та ін.

Правові форми становлять

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

собою діяльність, пов'язану з виконанням юридично значимих дій у жорстко визначеному законом порядку. У сучасній юридичній літературі розглядаються різні підходи до класифікації форм роботи конкретного органу. Зокрема, відомий український державознавець О.Ф. Фрицький поряд з правовою, матеріально-технічною й організаційною формами виділяє організаційно-правову форму [9, с. 56]. Діяльність виборчих комісій проходить практично у всіх правових та організаційних формах, однак перелік останніх залежить від місця тих чи інших виборчих комісій у загальній системі виборчих органів.

Метою статті є дослідження окремих організаційно-правових питань реалізації правових форм роботи виборчих комісій в Україні, важливою з яких є нормотворча форма. Вона пов'язана зі створенням особливих юридичних актів. Наприклад, постанови Центральної виборчої комісії (далі ЦВК) є обов'язковими для їх виконання органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, державними установами, підприємствами, організаціями, їх посадовими особами, а також усіма виборчими комісіями нижчих рівнів. Зазначимо, що прийняття актів виборчими комісіями та проблемні питання, які виникають

при цьому прямо пов'язано з правовими недоліками нині діючого виборчого законодавства.

Інституціоналізм виборів знаходить своє відбиття тільки в існуванні об'єктивного виборчого права, матеріальним проявом якого виступає виборче законодавство. Розуміння виборів як владно-установчої суспільно-правової форми народовладдя, з одного боку, і як певної процедури, що розгортається у вигляді послідовно регламентованих, пов'язаних між собою й закладених у певних правових формах, спрямованих до однієї правової цілі, – з другого, визначає сьогодні і конкретний зміст, і систему виборчого законодавства [4, с. 17].

Однією з актуальних проблем системи і структури виборчого законодавства України, яка тривалий час періодично дискутується і законодавцями, і науковцями є створення єдиного кодифікованого акта – Виборчого кодексу України. Теоретично кодифікація – одна з форм систематизації законодавства, коли замість декількох окремих (часто багатьох) актів діє один законодавчий акт, що впорядковує правові норми і процедури в певній сфері стосунків, а також уніфікує методи правового регулювання. Застосування кодифікації залежить передусім від логіки побудови правової системи держави

[2, с. 3].

Світовий досвід показує, що в будь-якій країні виборче законодавство є надзвичайно динамічною частиною національного конституційного законодавства. Як правило, в перехідних суспільствах воно найчастіше змінюється в результаті зміни політичних сил, що приходять до влади, зміни конституцій чи багатьох інших чинників. Отже, виборче законодавство за своєю природою доволі складно кодифікувати. Водночас нестабільність у створенні й реалізації виборчого законодавства у зв'язку з такими частими змінами ослаблює імперативний характер інституту виборів, що справляє негативний вплив на загальне функціонування владних структур – як державних, так і самоврядних. Зараз у суспільстві існує нагальна потреба у стабільному виборчому законодавстві. У зарубіжній практиці відомі приклади кодифікації виборчого законодавства (приміром, Виборчий кодекс Франції, Державний Виборчий кодекс, прийнятий у Казахстані, Киргизії, Молдові, Беларусі).

За сучасних умов процес реформування системи виборчого законодавства та структури виборчих законів є надзвичайно специфічним і потребує спеціального науково-експертного

аналізу з точки зору запровадження на теренах України тих чи інших форм законодавчих актів. Як вбачається, вже сьогодні є досить позитивні тенденції, що можуть служити підставою для розвитку кодифікаційних робіт з метою створення Виборчого кодексу України як унітарної держави, що створює відповідні умови для можливої уніфікації виборчих процедур усіх видів виборів [8 с.140].

Ще однією правовою формою роботи виборчих комісій є їх контрольна діяльність. Фахівці з теорії наукового управління виходять з того, що контроль – це «система спостереження й перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта з метою виправити його відхилення від заданих параметрів» [1, с. 240]. Контрольна форма діяльності виборчих комісій є найменш урегульованою. На даний час можна вести мову лише про теоретичні аспекти цієї проблеми, оскільки в законодавстві взагалі бракує конкретних строків виконання тих чи інших контрольних заходів, не врегульовані й процедурні аспекти, нормативно не встановлено більшості параметрів, що зазвичай визначають специфіку окремих контрольних проваджень. За сучасних умов детальна правова регламентація контрольної форми діяльності виборчих комісій набуває

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

особливої актуальності. Адже, як слушно зауважує із цього приводу Ю.А.Тихомиров, міцна правова база – це один з найважливіших чинників, що забезпечують ефективність контролю, поряд з його спрямованістю, систематичністю, всеосяжним характером і дієвістю вживаних заходів [8, с.509].

Досить важливою проблемою роботи ЦВК є створення в Україні Державного реєстру виборців. Щойно набувши повноважень розпорядника Реєстру, ЦВК відразу ж розпочала реалізовувати комплекс заходів нормативно-правового, адміністративного, фінансового, матеріально-технічного характеру, спрямованих на його запровадження. Комісія прийняла близько двадцяти підзаконних актів, необхідних для реалізації Закону України «Про Державний реєстр виборців» [3; 2007. – № 20. – ст. 282].

Підкреслимо, що ЦВК з перших кроків реалізації своїх повноважень як розпорядника Реєстру стикається з постійними проблемами як об'єктивними, так і відверто штучно створеними. Зокрема, ще у 2007 р. видатки на формування Реєстру були недофінансовані, тому що виділені кошти не забезпечували навіть 20 % необхідних потреб. У 2008 р. проблеми фінансування вирішено: у Держбюджеті на цей

рік виділено майже 45 млн.грн. У той же час наявність бюджетного фінансування не гарантувала реалізацію відповідних заходів.

З огляду на значущість Реєстру ЦВК, яка базується на одностайності думок її членів у питаннях його створення, закликає всіх поставити на перше місце державні інтереси, а не приватні амбіції. На жаль, досі на шляху створення цього важливого правового документа вона нашоується лише на перешкоди.

Досить давно і суспільство, і політикум усвідомили, що будь-які наступні вибори (як і всеукраїнський референдум) мають відбуватися виключно на підставі списків, складених з використанням відомостей Державного реєстру виборців. Урешті-решт, він і створюється, аби вперше за роки незалежності України дати чітку відповідь на прості, але вагомні для організації виборів запитання: то скільки ж громадян України мають право голосу, де саме вони проживають, і де (в яких виборчих округах і на яких виборчих дільницях) мають голосувати?

Спроба ще хоча б раз використати на виборах або всеукраїнському референдумі списки, складені за старим порядком місцевими органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування без використан-

ня Реєстру може делегітимізувати будь-який наступний загальнодержавний виборчий або референтний процес, навіть якщо він відбуватиметься в умовах відносної суспільної згоди щодо підстав його призначення й готовності основних політичних сил визнати його результати. Якщо найближчим часом не припиняться спроби незаконного, зі штучних підстав втручання в діяльність ЦВК стосовно створення Державного реєстру виборців, Україна не отримає його не тільки наприкінці 2008 р., як це передбачено відповідним Планом заходів, а й взагалі у найближчому майбутньому.

Тривала затримка створення Реєстру була пов'язана з тим, що у 2007 р. всі дії ЦВК, спрямовані на закупівлю необхідного програмного й машинного забезпечення, були заблоковані судовими ухвалами, діями сумно відомих Тендерної палати й Міжвідомчої комісії з питань державних закупівель. Судові оскарження, на жаль, систематично використовуються виключно як механізм тиску на ЦВК й на відверте блокування створення Реєстру, хоча остання має за мету створити його, дати йому життя, щоб наступні вибори, незалежно від складу ЦВК, відбувалися вже з його використанням.

Установча форма роботи виборчих комісій є дуже важливою,

оскільки саме вона є умовою дієвості правотворчості й правозастосування, визначає державно-владний зміст і природу правового регулювання [6, с.5]. Установча діяльність має дворівневий характер: поряд з повноваженнями по формуванню виборчих округів законодавством передбачаються повноваження по формуванню персонального складу виборчих комісій нижчого рівня. Головна особливість такої діяльності полягає в тому, що вона спрямована на структурні перетворення в державному апараті і створення так званої виборчої інфраструктури.

Розглядаючи зазначені питання, хотілося б більше уваги приділити проблемним питанням, пов'язаним з комплектуванням виборчих комісій кваліфікованими кадрами, що здійснювати нині дуже нелегко. Це пов'язано з тим, що обсяг роботи комісій з кожним роком зростає, а значить, зростають і вимоги до членів цих комісій. Відтак постає нагальна потреба у створенні постійно діючих регіональних центрів з підготовки членів виборчих комісій. Тут може стати нагоді досвід наших сусідів – росіян. У них у кожному регіоні створено територіальну виборчу комісію, яка займається не лише підготовкою членів Окружних виборчих комісій (далі – ОВК) та Дільничних виборчих комісій

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

(далі – ДВК), а й провадить підбір кадрів для ОВК – системних адміністраторів і головних бухгалтерів. Практика проведення минулих виборів в Україні показала, що керівництво ОВК не має змоги самостійно добирати системних адміністраторів, що на той час було великою проблемою. Адже низька заробітна плата при такому значному обсязі роботи не приваблювала фахівців. У Росії ж системні адміністратори зараховуються до штату територіальних виборчих комісій, які готують таких спеціалістів заздалегідь, а під час проведення виборів направляють до ОВК. У деяких містах Росії для голів, заступників голів та секретарів виборчих комісій організовується навчальний семестр за 72-годинною програмою з практичними заняттями. Лише слухачі, які успішно склали підсумкове тестування на знання Конституції, законів про вибори й референдуми і які отримали відповідні посвідчення, мають право працювати на керівних посадах у виборчих комісіях під час виборів [5, с. 66]. Як бачимо, формування складу виборчих комісій тут переведено на професійну основу. Такий підхід до формування виборчих комісій себе повністю виправдовує, і його б було доцільно використати і в Україні.

На даний час проект об'єд-

нання «Сприяння організації виборів в Україні» разом з Комітетом виборців та деякими іншими інституціями втілили в життя достатньо заходів в областях для представників партій, рекомендованих до складу окружних і дільничних комісій. Ці організації повинні були подати до ОВК перелік осіб, які успішно пройшли навчання, з метою обрання їх на керівні посади у виборчих комісіях. Практика проведення різних видів виборів показала, що більшість керівників ДВК не мали досвіду роботи не лише як керівники, а й як члени ДВК, а деякі секретарі не мали навіть жодних навичок ведіння діловодства. У низці виборчих законів обов'язок навчання членів ДВК було покладено на ОВК. Рівень підготовки членів останніх був аналогічним рівню підготовки членів ДВК. Більшість членів ОВК також не мали досвіду роботи у виборчих комісіях.

Із досвіду діяльності виборчих комісій можна сказати, що наявність у керівництві осіб з юридичною освітою значно полегшувала роботу і ОВК, і ДВК. Тому вважаємо, що настала нагальна потреба в передбаченні обов'язкової юридичної освіти хоча б у 3-х членів виборчих комісій. Підсумовуючи викладене вище, пропонуємо замінити принцип формування виборчих комісій на партійній основі на прин-

цип формування виборчих комісій на основі професійній.

Є сенс, як вбачається, детальніше зупинитися на розгляді правових форм діяльності виборчих комісій, оскільки саме вони відіграють вирішальну роль у функціонуванні будь-якого органу публічної влади. Однак це зовсім не означає зневаги до неправових (організаційних) форм діяльності, оскільки на практиці обидві вони існують у тісному взаємозв'язку і взаємозалежності, і взагалі не можуть здійснюватися самостійно, ізольовано одна від другої. Це діяльність, що не вимагає повного й суворого юридичного оформлення, не пов'язана з виконанням юридично значимих дій, а останні не тягнуть правових наслідків. У той же час, як справедливо відзначають науковці, сказане не означає, що організаційна діяльність ніяк не регулюється правом, оскільки вона в цілому є підзаконною і здійснюється в рамках чинного законодавства й у межах компетенції того чи іншого органу. Однак, і це принципово, правом тут регламентується лише загальна процедура вчинення дій. Організаційні дії не вимагають видання спеціальних юридичних актів і провадяться в порядку поточної діяльності. До видів організаційної (або організаційно-технічної) діяльності належать: а) проведення нарад,

обговорень, перевірок; б) поширення передового досвіду; в) розробка прогнозів, програм, методичних рекомендацій; г) проведено бухгалтерського і статистичного обліку; д) організація прес-конференцій, зустрічей з трудовими колективами й представниками об'єднань громадян; є) здійснення матеріально-технічних операцій, що охоплюють діловодство, охорону, збирання й опрацювання інформації, проведення вимірів та ін. Кожна така дія не викликає безпосередніх юридичних наслідків, проте вносить свою певну частку в кінцевий правовий результат.

Діяльність усіх виборчих комісій будується на дійсно демократичних засадах. Усі виборчі закони, що діють сьогодні, основною організаційною формою діяльності всіх виборчих комісій називають засідання. Зауважимо, що чинне виборче законодавство досить докладно регламентує порядок проведення засідань виборчих комісій. Але, як показує практика проведення засідань виборчих комісій, тут також є низка проблемних питань. До них можна віднести неналежне виконання своїх обов'язків членами виборчих комісій, які без поважних причин можуть не з'явитися на засідання комісії, невиконання доручень голів виборчих комісій тощо. Особливе занепокоєння викликає немож-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

лівість забезпечення проведення засідань ЦВК у зв'язку з відсутністю кворуму, що може призвести до блокування роботи цього державного органу. У першу чергу це пов'язано із запровадженням партійно-квотного принципу формування ЦВК, коли до її складу входять представники різних політичних сил, змушені при розгляді конкретних питань орієнтуватись на позиції суб'єкта формування. На практиці це призводить до неможливості прийняття рішень ЦВК. Тому, на нашу думку, на законодавчому рівні слід переглянути засади формування ЦВК, щоб забезпечити постійну й систематичну роботу цього голов-

ного виборчого органу.

Незважаючи на колективний характер роботи виборчих комісій, значне місце серед організаційних форм їх діяльності займає персональна робота посадових осіб – голови, його заступника, секретаря комісії.

Серед організаційних форм роботи виборчих комісій значне місце займає проведення семінарів-нарад.

Більшість з неправових (організаційних) форм діяльності виборчих комісій слід детальніше впорядкувати в законодавчих актах, у постановах ЦВК, щоб вони здійснювалися в рамках правового регулювання.

Список літератури: 1. *Афанасьев В.Г.* Научное управление обществом (Опыт системного исследования). – М.: Политиздат, 1973. – 240 с. 2. *Выборы в Государственную Думу: правовые проблемы: Сб.ст.* – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 250 с. 3. *Відомості Верховної Ради України.* 4. *Лысенко В.И.* Некоторые проблемы развития российского избирательного права // *Гос-во и право*. – 1995. – № 8. – С 14-22. 5. *Марченко О.* Виборчі комісії: проблеми створення та діяльності // *Вісн. ЦВК*. – 2006. – № 3. – С. 63-66. 6. *Правовые формы деятельности в общенародном государстве /Под общей ред. В.М. Горшенёва.* – Харьков: Харьк. юрид. ин-т., 1985. – С. 5–6,13. 7. *Ставнійчук М.І.* Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. – К.: Факт, 2001. – 156 с. 8. *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса.– М.: НОРМА, 1998. – 509 с. 9. *Советское строительство: Учебник.* – Киев: Высш. шк., 1988.– / Под ред. *О.Ф. Фриццога, В.Ф. Кузнецовой.* – 270 с.

Надійшла до редакції 27.10.2008 р.