

**ПРАВОВІ Й ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ
ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ
ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Проблеми, що виникли в процесі реалізації чинного Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (далі – Закон) [3; 2004. – № 30-31. – Ст. 382] в редакції від 6 квітня 2004 р., який набув чинності з 1 жовтня 2004 р. зі змінами, внесеними Верховною Радою України 21 грудня 2005 р., а також попередніх законів про місцеві вибори, постійно привертають увагу науковців і практиків. Із самого початку, на однозначну думку фахівців у сфері виборчого права, вказувалось на неможливість застосування нового Закону про місцеві вибори на практиці, передусім через протиріччя, що містяться в ньому, численні неточності норм, що порушують конституційні виборчі права громадян, а також допущені серйозні пропуски, неврегульовані правовідносини деяких стадій виборчого процесу тощо. Хоча прогноз, що прове-

дення виборів за цим Законом призведе з першого дня виборчої кампанії до численних судових розглядів і, врешті-решт, до повного зриву виборів, так і не справдився.

Завданням даної статті є аналіз і дослідження правових та організаційних проблем, що виникають під час проведення виборів до місцевих рад. Окремі їх аспекти досліджувались такими вченими, як М.П. Воронов, В.Д. Яворський, Ю.М. Тодика, М.І. Корнієнко та іншими, але на сьогодні ще немає комплексного монографічного дослідження даних питань.

Аналіз Закону, надав підстави саме з точки зору регламентації виборчих процедур керівникові (на той час) Центральної виборчої комісії Я.В. Давидовичу зробити однозначний висновок, що організувати й провести наступні місцеві вибори відповідно до правових засад за цим Законом буде неможливо: «Я жодним чином не перебільшую пробле-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ми. Повірте, я пройшов не одну виборчу кампанію, мені довелося працювати не з одним виборчим законом, які, як правило, теж не відзначалися досконалістю, але такої ситуації із законодавчим регулюванням ще не було» [4, с. 67].

Будучи концептуально новим, цей Закон про місцеві вибори в багатьох випадках не лише не вписувався в ті процедури, що здійснювалися на парламентських виборах, а й передбачав зовсім інше їх регулювання. На думку Я.В. Давидовича, на відміну від нової редакції Закону «Про вибори народних депутатів України» [3; 2005. – № 38-39. – Ст. 449], у чинному Законі про місцеві вибори не були враховані уроки проведення минулих президентських виборів. За словами вченого, «у багатьох його положеннях запрограмовані серйозні виборчі конфлікти, вирішення яких потребуватиме колосальних зусиль виборчих комісій, судів та інших суб'єктів» [4, с. 67,68].

Характеристика положень Закону дала підстави вести мову про те, що спочатку він був підготовлений як проект, покликаний регулювати питання організації й проведення виборів місцевих рад і сільських, селищних та міських голів. Надалі вже сформульовані, пов'язані між собою норми були доповнені текс-

том іншого проекту закону – «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим». Саме це стало причиною того, що в прийнятому Законі багато статей взаємно не кореспондуються, існують некоректні посилання, окремі повноваження суб'єктів виборчого процесу неконкретні або упущені, а деякі положення взагалі суперечать один одному [7, с. 62].

Частиною 4 ст. 24 Закону сільська й селищна територіальні виборчі комісії не наділені повноваженнями по розгляду звернень, заяв і скарг щодо підготовки й проведення місцевих виборів у відповідну раду чи сільських і селищних голів. Бракує норми, що зобов'язувала б ці комісії повідомляти населення про обраних депутатів відповідної місцевої ради, сільського й селищного голову та необхідні відомості про них. У статті про повноваження сільської, селищної виборчої комісії також не існує норми, що надає їм право скасовувати своє рішення про реєстрацію кандидатів у депутати відповідної місцевої ради чи кандидатів на посаду сільського й селищного голів.

Багато статей Закону не відпрацьовані редакційно, що ускладнює їх застосування. Згідно з ч. 5 ст. 28 «у разі дострокового припинення повноважень усього складу виборчої комісії або

зменшення кількісного складу комісії нижче від межі, встановленої в частині першій ст. 21 і частині четвертій ст. 22 цього Закону, відповідний орган, який утворив виборчу комісію, не пізніше ніж на сьомий день, але не пізніше як напередодні дня виборів, відповідно затверджує новий склад комісії...». Виникає запитання: не пізніше ніж на сьомий день після чого, після якої події?

У Законі є неточності, наявність яких може призвести до порушення конституційних прав громадян. У ст. 30 «Оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються місцевих виборів», не передбачено, в який саме суд можуть бути оскаржені рішення, дії або бездіяльність виборчої комісії АРК.

Частиною 3 ст. 42 передбачено видачу зразків територіальною виборчою комісією підписного листа на підставі відповідного рішення лише представникам місцевих організацій партій (блоків), від яких висунуті кандидати в депутати по багатомандатному округу, та кандидатів на посаду сільського, селищного й міського голів. У той же час згідно з ч. 1 ст. 42 із заявою про намір збирати підписи виборців на свою підтримку і про видачу підписних листів до територіальної виборчої комісії має право звертатися особа, висунута кандида-

том на посаду сільського, селищного чи міського голови, кандидатом у депутати по одномандатному округу або особа, яка має намір самовисуватися.

Частина 6 статей 40 і 41 Закону визначає право кандидата в депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидата на посаду сільського, селищного чи міського голови повторно подавати виправлені відповідно до вимог документи або додаткові підписні листи з підписами виборців на свою підтримку не пізніше ніж за 35 днів до дня виборів, а строку, за яким відповідна виборча комісія ухвалює остаточне рішення про реєстрацію кандидатів, Закон не містить.

Стаття 51 Закону «Масові заходи передвиборної агітації» передбачає обов'язок кандидатів, їх довірених осіб, місцевих організацій партій (блоків), їх уповноважених осіб повідомляти у відповідну територіальну виборчу комісію про час і місце проведення заходу передвиборної агітації. Проте ця стаття не вказує, в який строк необхідно подати повідомлення у виборчу комісію, а також коли воно має бути подане – до проведення заходу чи після.

Прикладом внутрішньої неузгодженості Закону є також ст. 35 «Порядок утворення виборчого блоку місцевих організацій партій». Так, ч. 2 цієї статті

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

встановлює, що виборчий блок партій для участі в місцевих виборах на загальнодержавному рівні утворюється в порядку, передбаченому Законом України «Про вибори народних депутатів України», тобто в будь-який час до закінчення терміну висунення кандидатів в депутати. Висунення кандидатів у народні депутати України закінчується за 90 днів до дня виборів. Висунення кандидатів у депутати місцевих рад і кандидатів на посаду сільського, селищного й міського голів закінчується за 40 днів до дня виборів (ч. 1 ст. 33 Закону). Крім того, ч. 3 ст. 33 не встановлює терміну утворення виборчого блоку місцевих організацій партій на рівні області, району, міста обласного (республіканського в АРК) значення. Сюди треба додати, що більшість зразків документів з місцевих виборів, підготовлених Центральною виборчою комісією, мали рекомендаційний характер, а складені угоди про виборчі блоки місцевих організацій партій іноді не відповідали навіть рекомендаційному зразку.

Крім вищенаведеного, підкреслимо ті положення Закону, які просто вимагають уточнення: ч. 9 ст. 39 Закону зобов'язує територіальну виборчу комісію опублікувати рішення про реєстрацію списку кандидатів у депутати, список зареєстрованих

кандидатів у депутати з відомостями про перших 5-х осіб списку. Проте перелік відомостей про останніх не визначено. Частина 1 ст. 33 Закону передбачає, що висунення кандидатів у депутати і кандидатів на посаду сільського, селищного чи міського голів закінчується за 40 днів до дня виборів. Остаточний строк представлення документів для реєстрації відповідних кандидатів, передбачений частинами 2 статей 39-41 Закону, також становить 40 днів до дня виборів. Виходить, що в суб'єктів які вирішили висунути відповідних кандидатів в останній відведений Законом строк (40 днів до дня виборів), бракує часу на подання необхідних документів у виборчі комісії.

Допущені в Законі неточності формулювань призводять навіть до перекручення окремих положень Закону. Виборчий бюлетень повинен перш за все містити назву органу, до якого проводяться вибори, а не назву «місцеві вибори», як це вказано в ч. 4 ст. 63. Частиною 13 ст. 64 передбачено, що в разі скасування рішення про реєстрацію кандидата на посаду сільського, селищного чи міського голови, кандидата в депутати в одномандатному окрузі після виготовлення виборчих бюлетенів відповідна територіальна виборча комісія ухвалює рішення

Проблеми конституційного права й державного будівництва

про внесення змін до виборчих бюлетенів або їх передрукування. У той же час у ст. 68 не врегульовано порядку внесення змін до виборчих бюлетенів або про їх передрукування у випадках скасування територіальною виборчою комісією рішення про реєстрацію в багатомандатному окрузі окремого кандидата в депутати, включеного у виборчий список місцевої організації партії (блоку), у зв'язку з виключенням його з виборчого списку (ч. 2 ст. 48), а також скасування рішення про реєстрацію в багатомандатному окрузі всіх кандидатів у депутати, включених до виборчого списку місцевої організації партії (ч. 3 ст. 48).

Пропорційна система виборів у системі місцевого самоврядування не суперечить світовим його стандартам проте в наших вітчизняних умовах за певних особливостей організації публічної влади на місцях і незавершеності конституційної реформи виникла низка проблем концептуального й конституційного характеру. Так, застосування пропорційної системи на регіональному (область) і субрегіональному (район) рівнях прямо суперечить природі районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст (ч. 4 ст. 140 Конститу-

ції України) [6, с. 4].

З огляду на специфіку цієї їх конституційної функції депутати районних та обласних рад до 1 жовтня 2005 р. обиралися за мажоритарною виборчою системою відносної більшості за територіальними багатомандатними виборчими округами, межі яких співпадали з межами територіальних громад сіл, селищ і міст районного значення даного району, а вибори депутатів обласної рад – за територіальними багатомандатними виборчими округами, межі яких співпадали з межами територіальних громад сіл, селищ і міст обласного значення й межами сільських районів, які, таким чином, виступали своєрідними виборчими об'єднаннями територіальних громад сіл, селищ і міст районного значення. Такий порядок виборів, як бачимо, забезпечував рівні можливості територіальних громад сіл, селищ і міст на своє представництво в районній та обласній радах як органах місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси вказаних громад [1, с. 13]. Тепер таку свою можливість територіальні громади втратили.

На це вказував і суддя Конституційного Суду України В.М. Кампо. Проаналізувавши звернення і скарги громадян, що надійшли до цього Суду за результатами виборів до органів

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

місцевого самоврядування у 2006 р., він зробив висновок, що в представників місцевих громад викликало занепокоєння те, що на практиці лише частина депутатів місцевих рад реально представляє інтереси територіальних громад. Крім того, суди та інші органи влади на місцях і надалі по-різному тлумачать і застосовують норми Закону, що встановлюють критерії для кандидатів у депутати місцевих рад [5, с. 33, 34].

Іншою проблемою, яка виникла у зв'язку із запровадженням пропорційної виборчої системи в місцеве самоврядування, є проблема, пов'язана з природою мандата депутата місцевої ради. Депутат місцевої ради, як це передбачено Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» [3; 2002. – № 40. – Ст. 290], зобов'язаний виражати й захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих вищеназваним Законом, а головне – нести перед ними відповідальність. Адже Законом передбачено, що депутат місцевої ради може бути достроково відкликаний своїми виборцями в разі невідповідності його практичної діяльності основним принципам його передвиборної програми чи з інших підстав, які вони

вважають суттєвими (статті 2 і 37) [2, с. 76]. Зрозуміло, що із запровадженням пропорційної системи виборів і ця можливість у територіальній громаді втрачається.

У зв'язку з запровадженням пропорційної системи виборів депутатів не тільки районних, обласних, а й міських рад у деяких громадах загострилися відносини між політизованою їх більшістю і міськими головами, які, як відомо, обираються відповідними територіальними громадами за мажоритарною системою відносної більшості й за посадою очолюють виконавчі органи рад, головують на їх засіданнях (ч. 2 ст. 141 Конституції).

Пропорційна система хоч і довела деякі свої переваги в системі місцевого самоврядування, але поставила на порядок денний питання про необхідність обрання головної посадової особи місцевого самоврядування з депутатів відповідної ради. Адже в більшості європейських держав, де депутати комунальних (муніципальних) рад обираються за пропорційною системою, головною посадовою особою місцевого самоврядування (мером) обирається лідер тієї політичної сили, яка перемогла на місцевих виборах [6, с. 5].

Таким чином, хоча вітчизняне законодавство в цілому відповідає міжнародним стандар-

там, воно потребує вдосконалення й кодифікації, подальшої систематизації й уніфікації стосовно як процесу організації місцевих виборів, виборчих процедур, так і застосування виборчих технологій. Цей процес має трансфор-

муватись у розробку комплексних і гармонійних змін до чинного Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Список літератури: 1. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. – К.: ІДП НАНУ, 2001. – 260 с. 2. Богашева Н.В., Ключковський Ю.Б., Колісецька Л.В. Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989-2006). – К.: Фоліант, 2006. – 146 с. 3. Відомості Верховної Ради України. 4. Давидович Я.В. Про необхідність прийняття змін про місцеві вибори // Вибори та демократія. – 2005. – № 3. – С. 67-69. 5. Кампо В.М. Деякі правові проблеми місцевих виборів у контексті конституційної юрисдикції // Вісн. ЦВК. – 2006. – № 4. – С. 33, 34. 6. Корнієнко М. Місцеві вибори: порядок змінено, проблеми залишаються // Вибори та демократія. – 2005. – № 4. – С. 4-8. 7. Малишев М. Проблеми закону про місцеві вибори // Вибори та демократія. – 2005. – № 3. – С. 61-67.

Надійшла до редакції 28.10.2008 р.

УДК 347.23

А.Н. Соловьєв, канд. юрид. наук, доцент
Национальная юридическая академия Украины
имени Ярослава Мудрого, г. Харьков

ПРОБЛЕМА ПОНЯТИЙНОЇ СУЩНОСТІ ПРАВА СОБСТВЕННОСТІ

Всех представителей гражданско-правовой доктрины, когда-либо занимавшихся проблемами права собственности, в зависимости от положительного или отрицательного ответа на вопрос о необходимости формулирования (и вообще существо-

вания) общего понятия этого права, можно разделить на 2 группы. Сторонники негативной позиции подвергают сомнению ценность так называемых многословных определений права собственности, понимая под *дефиницией* попытку установ-