

УДК 342.8

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТВОРЕННЯ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ З ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ LEGAL REGULATION OF ELECTION COMMISSION CREATION: RETROSPECTIVE ANALYSIS

Марченко О.В.,

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права  
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

Стаття присвячена висвітленню процедури створення виборчих комісій під час організації та проведення виборів народних депутатів України. Проаналізовано виборче законодавство в цій сфері стосовно виборів 2006, 2007 та 2012 років. Розроблені пропозиції по вдосконаленню виборчого законодавства.

**Ключові слова:** виборчі комісії з виборів народних депутатів України, організація виборів, виборчий процес, правовий статус.

Статья посвящена освещению процедуры создания избирательных комиссий во время организации и проведения выборов народных депутатов Украины. Проанализировано избирательное законодательство в этой сфере относительно выборов 2006, 2007 и 2012 годов. Разработаны предложения по усовершенствованию избирательного законодательства.

**Ключевые слова:** избирательные комиссии по выборам народных депутатов Украины, организация выборов, избирательный процесс, правовой статус.

Article is devoted to the procedure of creation of election commissions during of organization and conducting of elections of deputies of Ukraine. The election legislative about elections of 2006, 2007 and 2012 years was analysed in this article. Proposals about improving of election legislative are elaborated.

**Key words:** election commissions of elections of deputies of Ukraine, creation of elections, elections process, legal status.

**Постановка проблеми.** Визнання народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, а також формування демократичної правової держави вимагають активного дослідження проблем, пов'язаних із функціонуванням форм безпосередньої демократії. За даних умов особливої актуальності набуває проблема оптимізації виборчого процесу, оскільки досвід розвинених західних держав переконливо свідчить про те, що від демократизму виборів значною мірою залежить демократизм і легітимність усієї системи органів публічної влади, ступінь реалізації основних прав і свобод громадян [1, с. 1].

Правовий статус виборчих комісій з виборів народних депутатів в Україні протягом останніх років у зв'язку з постійним реформуванням виборчої системи зазнає змін та коректив їх завдань та функцій, що в цілому впливає на якість проведення виборів. Тому виникає необхідність глибокого наукового аналізу процесу створення виборчих комісій з виборів народних депутатів, які безпосередньо здійснюють підготовку і проведення виборчої кампанії, займаються розподілом бюджетних коштів, адміністративно-юрисдикційною діяльністю.

**Стан дослідження.** Питання характеристики процесу створення та діяльності виборчих комісій з виборів народних депутатів були предметом досліджень Ю. П. Битяка, О. Богашова, А. Й. Магери, Б. Райковського, В. І. Співака, М. І. Ставнійчук, Т. В. Стешенко та деяких інших вчених. Однак, незважаючи на значну кількість досліджень, присвячених різним аспектам цієї проблематики, питання

порівняльного аналізу створення та діяльності виборчих комісій з 2006 року не розглядалися.

**Виклад основного матеріалу.** 28 жовтня 2012 року відбулися чергові вибори народних депутатів України. Вони вперше з 2006 року проводилися не за пропорційною виборчою системою, а за змішаною, коли 225 народних депутатів обираються за партійними списками за багатомандатним загальнодержавним округом, а 225 – за одномандатними мажоритарними округами з приблизно рівною кількістю виборців.

Згідно українського законодавства організація підготовки і проведення виборів народних депутатів України покладена на виборчі комісії, які для виконання поставленої задачі наділені відповідними владними повноваженнями.

Система виборчих комісій не входить до жодної з трьох гілок влади та діє як державно-громадська структура, вищий рівень якої виступає як державний орган, а інші є громадськими структурами, рішення яких стосовно питань, пов'язаних з виборчою компетенцією, є обов'язковими для державних органів, громадських організацій, підприємств, установ, їх посадових осіб та громадян.

Вже стало неприємною традицією, що під кожні нові вибори народних депутатів України Верховна Рада змінює виборче законодавство, не зважаючи на постійні зауваження місії ОБСЄ та Європейської мережі організацій зі спостереження за виборами (ENEMO) про необхідність мати усталене виборче законодавство. Так сталося і цього разу.

17 листопада 2011 року був прийнятий новий Закон України «Про вибори народних депутатів України» № 4061-IV [2], який знову змінював, зокрема, процедуру створення окружних та дільничних виборчих комісій. Тому хотілося б провести порівняльний аналіз відповідних положень законів, за якими проводилися вибори народних депутатів у 2006, 2007 та 2012 роках.

Питання створення виборчих комісій, їх повноважень, порядку організації роботи та прийняття рішень регулюються статтями IV розділу Закону України «Про вибори народних депутатів України».

Відповідно до ст.ст. 27, 28 Закону в редакції 2005 р. окружні виборчі комісії утворювалися Центральною виборчою комісією з кандидатів, поданих партіями (блоками) – суб'єктами виборчого процесу, а дільничні виборчі комісії – окружними виборчими комісіями з кандидатів, також поданих партіями (блоками) – суб'єктами виборчого процесу. На момент початку виборчого процесу таких партій було зареєстровано в Україні 127 [3, с. 67]. При цьому до складу комісій обов'язково включалися кандидати від партій (блоків), які на 15 вересня року, що передував роковим виборам, мали свої партійні фракції (фракції блоків) у поточному складі Верховної Ради України. На момент початку виборчого процесу таких партій (блоків) виявилось 15 і, отже, передбачалося, що 15 членів будуть обов'язково включені до складу ДВК.

Але, оскільки склад дільничних виборчих комісій на великих виборчих дільницях законом встановлений у кількості 18-24 особи, передбачалося, що за інші місця у ДВК будуть змагатися партії, що не мають представництва у Верховній Раді України. І тому була розроблена процедура жеребкування для кандидатів у члени ДВК від таких партій.

Однак за законом таке подання кандидатур є правом, а не обов'язком партій. І на практиці виявилось, що багато партій не скористалися своїм правом формування складу ОВК та ДВК. Загалом, у формуванні ОВК взяли участь 43 суб'єкти виборчого процесу, а ДВК – 54 [3, с. 70-71]. В повному обсязі надали подання, зокрема у 27 ТВО м. Дніпропетровськ, лише партії (блоки), представлені у поточному складі Верховної Ради. Інші партії, що отримали право брати участь у формуванні ДВК, подали від 2 до 100 кандидатур на 148 ДВК.

Пізніше виявилось, що кандидатури від партії «Вперед, Україно!», «Українська Народна Партія» та партії «Реформи і Порядок» є фіктивними: або громадяни не знали взагалі про своє включення до подань від цих партій, або за вказаними адресами такі громадяни не проживали. До того ж після проведення розподілу керівних посад у ДВК у відповідності із партійними квотами більше 70% призначених голів, заступників та секретарів ДВК написали заяви про відмову працювати на вказаних посадах із залишенням їх у складі ДВК у якості членів комісії або взагалі із виключенням зі складу комісії. Деякі партії включили до своїх подань осіб, які не володіють державною мовою, не є громадянами України або взагалі не можуть пересуватися самостійно через інвалідність [4, с. 64].

При проведенні окружною виборчою комісією перевірок подань від партій були виявлені непоодинокі випадки включення одних і тих же осіб до подань від різних партій.

Додаткові проблеми виникали і у зв'язку з реалізацією партіями свого права на відкликання подання щодо певних кандидатур членів ОВК та ДВК. У відповідності з ч. 7 ст. 37 Закону України «Про вибори народних депутатів України» партія мала 7 днів для подання нової кандидатури члена ОВК та ДВК замість тої, яку партія відкликала, або якщо член ОВК чи ДВК написав особисту заяву про складення повноважень члена комісії. Закон не встановлював, скільки разів партія може відкликати свого представника у ОВК чи ДВК і в одній ДВК ТВО №27 склалася ситуація, коли партія 4 рази змінювала голову цієї ДВК, востаннє – за 2 дні до виборів.

Що стосується складу ОВК, то за період виборчого процесу склали повноваження 777 членів ОВК, з них 59 голів, 51 заступник, 82 секретарі та 585 членів комісії [5, с. 35].

На позачергових виборах народних депутатів 2007 р. формування ОВК та ДВК знову відбувалося за партійним принципом з тією лише різницею, що кандидатури до виборчих комісій подавали не політичні партії (блоки), а депутатські фракції, утворені у поточному складі Верховної Ради. І хоча у виборчому процесі взяли участь 20 політичних партій та блоків, у формуванні виборчих комісій взяли участь лише 5 депутатських фракцій [6, с. 12].

За період виборчого процесу припинили повноваження 499 членів ОВК, з яких 34 голови, 32 заступника, 48 секретарів та 385 членів ОВК [7, с. 28].

При формуванні ДВК знову виявилися ті самі проблеми: партії подають до складу ДВК кандидатури осіб, які навіть не знають, про це; кандидатури не мають відповідного досвіду роботи у виборчих комісіях; секретарі не володіють державною мовою. Враховуючи досвід роботи на посаді голови ОВК ТВО № 27 на виборах народних депутатів України 2006 року та позачергових виборах народних депутатів України 2007 року, можна зазначити, що політичні партії, подаючи списки кандидатів до складу ДВК, дуже несумлінно підходять до їх формування, а саме: одні і ті ж особи включаються до списків різних політичних партій. При виявленні таких фактів особа заявляє, що давала згоду бути членом ДВК лише від однієї політичної партії. Але разом з офіційним поданням від партій надані заяви цієї особи, начебто написані нею, у вказуванням усіх необхідних даних, що вимагаються законом. При з'ясуванні обставин виявляється, що на попередніх виборах ця особа була членом ДВК від однієї з партій, але потім припинила співпрацю з нею. Однак усі особисті дані цієї особи залишилися в користуванні цієї партії і на наступних виборах ця партія скористувалася особистими даними цієї особи, щоб надати до ОВК список кандидатур в повному обсязі для отримання повної квоти керівних посад у ДВК по виборчому округу з наступною заміною цієї особи на іншу або для того, щоб ця особа взагалі не була включена до складу жодної ДВК через одночасне подання її від декількох суб'єктів виборчого процесу. Нажаль, ця практика зберігається і до сьогодні.

При проведенні виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року при формуванні виборчих комісій знову використовувався партійний принцип. Суб'єктами подання кандидатур до складу окружних виборчих комісій стали: 1) політична партія, депутатська фракція якої зареєстрована в Апараті Верховної Ради України поточного скликання; 2) політичні партії – суб'єкти виборчого процесу. До складу окружної виборчої комісії обов'язково включалися (за наявності відповідного подання) по одному представнику від суб'єкта подання, зазначеного у пункті 1 частини другої статті 27. Не більше ніж по одному представнику від суб'єктів подання, зазначених у пункті 2 частини другої статті 27, включалися до складу окружної виборчої комісії шляхом жеребкування [2]. Суб'єктами виборчого процесу під час цих виборів були зареєстровані 87 політичних партій [8]. Всі партії подали списки кандидатів до складу ОВК разом з необхідним пакетом документів. Під час проведення жеребкування до складу ОВК були включені відповідно по 18 осіб, як того вимагає закон. Але за даними Європейської мережі організацій зі спостереження за виборами (ENEMO) станом на 8 жовтня 2012 року (тобто за 20 днів до виборів) припинили свої повноваження 2349 (!) членів ОВК (58%), з яких 183 голови (81%), 131 заступник (58%), 159 секретарів (71%), членів 1876 (56%) [8]. При цьому політичні партії «Русь Єдина», «Братство», «Руський блок», «Руське єдинство», «Союз анархістів України», «Єдина Родина», які на підставі жеребкування отримали право на представництво у ОВК, замінили усіх (!) своїх 225 представників.

Партії знову використовували своє право необмеженої кількості можливостей заміни представників у ОВК. Так, наприклад, у ОВК № 193 у Кам'янець-Подільському на 12 жовтня голову ОВК змінили 5 разів.

Така ж ситуація повторилася і з формуванням ДВК. По м. Дніпропетровськ заміна складу ДВК в різних територіальних виборчих округах коливалася від 50 до 70%.

До того ж, аналіз складу ДВК дозволяє стверджувати про повну нежиттєдайність партійного принципу формування ДВК. Якщо подивитися на склад ДВК, які були розташовані у навчальних закладах, під час виборів народних депутатів України 2006, 2007, 2012 років та Президентських виборах 2010 року, то можна побачити, що від 85 до 100% складу ДВК – це вчителі цього ж навчального закладу, які під час різних виборів подаються від різних політичних партій. І в цьому випадку виключити вплив адмінресурсу при підготовці і проведенні виборів різних рівнів дуже складно.

Окремо слід зазначити, що формування виборчих комісій, як окружних, так і дільничних, за партійним принципом себе повністю дискредитувало ще і через те, що відносини між партіями та кандидатами-мажоритарниками і їхніми представниками у виборчих комісіях ґрунтуються, нажалі, на суто матеріальній основі: за участь у роботі виборчих комісій партії та кандидати-мажоритарники платять своїм представникам матеріальну винагороду. Але такі виплати дуже часто здійснюються лише за умови виконання певних вимог, які переслідують суто партійні цілі і часто йдуть в розріз з головними завданнями виборчого процесу, зокрема з вимогою неупередженості і неухильного дотримання чинного законодавства при здійсненні повноважень членами виборчих комісій.

Останні вибори наочно показали, що члени виборчих комісій виконують, в першу чергу, вимоги партії при ухваленні рішень. І призначення перевиборів у 5 територіальних виборчих округах яскраво про це свідчать.

Але самі виборчі комісії за радянською традицією відносять до тимчасових громадських утворень, члени яких здійснюють свої повноваження на безоплатній основі і на роботу яких не розповсюджується трудове законодавство стосовно тривалості робочого часу, вихідних днів, оплати роботи у вихідні, святкові та неробочі дні, тощо. Тому в українському суспільстві діє загальноприйняте уявлення про необов'язковість дотримання вимог виборчого законодавства та можливість уникати притягнення до відповідальності за скоєні виборчі правопорушення. Закон часто обмежується загальним формулюванням про притягнення порушників до відповідальності, «встановленої законодавством», але при цьому не встановлює конкретну міру відповідальності за вчинене правопорушення. Наприклад,

під час проведення виборів народних депутатів України 2006 року, голова та секретар однієї з ДВК ТВО № 27 в день виборів під час голосування зникли з території ДВК разом з печаткою ДВК. Жодної відповідальності за такі дії вони не понесли, оскільки вона не передбачена законом. Під час останніх виборів 2012 року керівництво ОВК № 216 3 листопада зникло невідомо куди. І знову – за що і на підставі чого притягати цих осіб до відповідальності?

Тому знову постає нагальне питання про переведення на професійну основу діяльності виборчих комісій в Україні. Центральна виборча комісія має створити постійно діючі виборчі комісії на рівні окружних комісій з мінімальним керівним складом з 3 осіб (голова, заступник, секретар), бухгалтером та системним адміністратором, які б мали статус державних службовців з відповідними повноваженнями та відповідною мірою юридичної відповідальності та знаходились в прямому підпорядкуванні ЦВК. А на період виборчого процесу ці комісії могли б доукомплектуватися тимчасовими членами. До того ж на ці комісії доцільно було б покласти проведення підготовки та перепідготовки членів дільничних виборчих комісій, співпрацю з регіональними відділеннями Державного реєстру виборців, функцію зберігання виборчих скриньок, здійснення заходів щодо правової освіти населення в сфері виборчого права тощо.

При цьому стало б в нагоді звернення до досвіду створення таких комісій Російською Федерацією, де існує 77 виборчих комісій суб'єктів РФ та 1200 територіальних комісій [9].

**Висновки.** З огляду на тенденції розвитку виборчого законодавства в цілому і статусу виборчих комісій зокрема прослідковується тенденція до переходу системи виборчих комісій у більш сталі форми публічних інституцій. Наявні виборчі органи зі змішаною правовою природою під час такого переходу набувають ознак, притаманних державним органам влади. Тому потребує нагального вирішення питання прийняття Виборчого кодексу України, в якому б чітко визначався публічно-правовий статус виборчих комісій та прийняття Кодексу адміністративних процедур або відповідного закону, в якому був би врегульований порядок позасудового оскарження діянь суб'єктів виборчого процесу. Потребують також усунення певні протиріччя в питанні адміністративної відповідальності як окремих членів виборчих комісій, так і виборчих комісій як колегіальних органів.

Зазначені зміни у правовому становищі виборчих комісій в Україні мають відбуватися невідвратно від реформування всього виборчого законодавства, що має будуватися на якісно новому розумінні сутності та повноважень виборчих комісій як органів публічної влади.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Стещенко Т. В. Виборчі комісії: правовий статус і організація роботи : автореферат 12.00.02 – адміністративне право / Т. В. Стещенко. – Харків, 2000. – 15 с.
2. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011р. № 4061-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // zakon1.rada.gov.ua.
3. Завалевська В. Політичні партії : участь у виборчому процесі з виборів народних депутатів України 2006 року / В. Завалевська // Вісник ЦВК. – 2006. – № 2. – С. 66–73.
4. Марченко О. В. Виборчі комісії: проблеми створення та діяльності (досвід виборів 2006 року) / О. В. Марченко // Вісник ЦВК. – 2006. – № 3. – С. 63–66.
5. Магера А., Мазур Ю. Деякі проблеми застосування законодавства про вибори народних депутатів України та можливі напрями його вдосконалення / А. Магера, Ю. Мазур // Вісник ЦВК. – 2009. – № 1. – С. 26–43.
6. Окремі аспекти організації позачергових виборів народних депутатів України 2007 року // Вісник ЦВК. – 2007. – № 4. – С. 8–15.
7. Основні статистичні відомості виборчого процесу з проведення позачергових виборів народних депутатів України 30 вересня 2007 року // Вісник ЦВК. – 2007. – № 4. – С. 28–30.
8. 2-й проміжучасний отчет Европейской сети организаций по наблюдению за выборами (ENEMO) за период с 10.09.2012 г. по 08.10.2012 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // www.electioninfo.org.ua.
9. ЦИК России заявил о готовности к выборам [Електронний ресурс]. – Режим доступу : //www.news.liga.net/world/747190.