

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ТА
ПОРІВНЯЛЬНОГО ПРАВОЗНАВСТВА**

Бисага Ю. М., Палінчак М.М., Белов Д. М.

**ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА:
УКРАЇНСЬКИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ
ДОСВІД**

Ужгород – 2003

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ТА ПОРІВНЯЛЬНОГО
ПРАВознавства

ББК
УДК

У навчальному посібнику зроблена спроба проаналізувати інститути президентської влади, світовий досвід виборів президента. Досліджено основні засади, принципи виборів Президента України та зарубіжний досвід, як можливий для удосконалення виборчого законодавства нашої країни.

Бисага Ю.М. - доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства УжНУ;

Палінчак М.М. - доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства, директор Інституту державного управління та регіонального розвитку УжНУ;

Белов Д.М. - викладач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства УжНУ;

Рецензенти: Погорілко В.Ф. – доктор юридичних наук, професор, член-кор. АПрН України

Георгіца А.З. – доктор юридичних наук, професор.

Друк за рішенням засідання кафедри конституційного права та порівняльного правознавства, протокол № 3 від 29.10.2003

© Бисага Ю.М., Палінчак М.М., Белов Д.М., Данканич М.М., 2003

Зміст

Вступ

Розділ I. Інститут президентської влади

Розділ II. Механізм виборів президента: світовий досвід

2.1. Поняття та види виборів

2.2. Форми виборів президента

2.3. Терміни президентських повноважень в світовій практиці

2.4. Конституційні цензи для кандидатів у президенти

Розділ III. Законодавство про вибори Президента України

3.1. Основні засади та принципи виборів Президента згідно з Законом України від 5 березня 1999 року

3.2. Шляхи удосконалення виборчого законодавства про вибори Президента України

Висновки

Список використаних джерел та літератури

Вступ

Однією із характерних особливостей розвитку переважної більшості посттоталітарних країн в останнє десятиліття є перехід до демократичних форм управління. В Україні така особливість визначає перебіг усіх політичних і державотворчих процесів. У правовому відношенні це дістає вираження насамперед у пошуках нових підходів до правового регулювання інститутів безпосереднього народовладдя на рівні конституційного права.

Нова Конституція України, встановлюючи конституційний статус України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної і правової держави, визначає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Конституційний механізм здійснення народом влади передбачає, що влада реалізується як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Залежно від форми волевиявлення народу розрізняють інститути представницької і безпосередньої демократії. Як у практиці, так і в теорії державного права і будівництва колишнього СРСР вважалося, що провідною є представницька форма демократії, яка передусім пов'язувалася з діяльністю системи Рад народних депутатів. Сучасне ж конституційне оформлення народовладдя свідчить про позитивні зрушення в суспільному житті після проголошення незалежності й державного суверенітету України. Відбувається процес докорінних змін у пріоритетах реалізації народовладдя на користь безпосереднього здійснення народом України належної йому влади. В кінцевому підсумку це має сприяти реальному залученню громадян до управління державними справами, створенню умов для подолання відчуженості громадян від влади, характерної для тоталітарного режиму.

В Конституції України пріоритетна роль у регулюванні суспільного розвитку надається власне безпосередньому волевиявленню громадян, найвищим проявом і однією з основних конституційних форм якого виступають вибори. Перетворення народовладдя з формального атрибуту

держави на реальний політичний суспільно-правовий інститут, яким встановлюється право народу на вільне волевиявлення і забезпечується легітимність, стабільність, поступовість і наступність його влади, надзвичайно актуалізувало проблеми реформування виборчого права і виборчого законодавства України, як правової основи формування і функціонування державних органів і органів місцевого самоврядування.

Нині українське суспільство остаточно ще не визначилося з типом виборчої системи і поки що не має стабільного виборчого законодавства. За цих умов першочергового значення набувають дослідження у галузі президентського виборчого права, оскільки, на нашу думку, історично склалося так, що Закон України “Про вибори Президента України” виступає модельним законодавчим актом у сфері виборчого права України. Крім того Україна має найбільший досвід проведення саме президентських виборів. Однак до цього часу досвід формування та застосування законодавства про вибори Президента України не був узагальнений на належному рівні й не став об'єктом ґрунтовного науково-теоретичного аналізу.

Отже, нині є нагальна потреба, по-перше, у створенні цілісної, науково обґрунтованої теорії інституту Президентського виборчого права; по-друге, у формулюванні теоретичних засад становлення і розвитку законодавства про вибори Президента України; по-третє, у визначенні основних чинників його розвитку; по-четверте, у визначенні співвідношення різних видів і рівнів виборчого законодавства з метою напрацювання глибоких теоретичних засад для відповідної уніфікації, систематизації і кодифікації цього законодавства України в майбутньому; по-п'яте, у виробленні напрямів і шляхів вдосконалення цього законодавства з метою науково-обґрунтованого прогнозування його подальшого розвитку. Деякі шляхи для вирішення цих завдань і наведені у даній роботі.

Автори посібника намагаються проаналізувати механізм виборів президента, чинне українське законодавство про вибори Президента України.

РОЗДІЛ I

ІНСТИТУТ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ ТА ЙОГО РІЗНОВИДИ

Одним з головних напрямів становлення та розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави є визначення ролі і місця у механізмі здійснення державної влади глави держави - Президента України. Інститут президента в Україні має бути не лише гарантом конституційних основ та державного ладу, а і стати інтеграційним інститутом у системі органів державної влади та забезпечити їх взаємодію з органами місцевого самоврядування.

Главою держави є особа, що формально займає найвище місце в системі державних інститутів і здійснює верховне представництво країни як у внутрішньополітичному житті, так і на міжнародній арені. Його місце і роль у державному механізмі дуже важливі.

Глава держави виступає як носій виконавчої влади, а також представник держави в сфері міжнародних відносин. Його роль в якості глави виконавчої влади може безпосередньо в конституції і не фіксуватися. Однак, логіка концепції поділу влади обумовлює включення глави держави (якщо і не юридично, то, принаймні, фактично) у систему виконавчої влади.

Конституційно-правовий інститут глави держави складається з норм, що визначають його місце і роль у державному механізмі, його взаємини з іншими органами держави, з норм, що встановлюють порядок діяльності глави держави, його заміщення, що закріплюють його повноваження, підстави і процедуру звільнення з посади.

У сучасному світі глава держави існує у формі монарха чи президента. Передумовою виникнення інституту глави держави є абсолютна монархія, як пізньофеодальний політичний інститут. При цьому в країнах з монархічною

формою правління главою держави є монарх, правовий статус якого характеризується двома такими особливостями: а) влада монарха юридично вважається непохідною від якої-небудь іншої влади, чи виборчого органу; б) монарх панує (обмежено чи абсолютно) за власним правом і вважається джерелом державної влади. Прерогативи монарха пронизують усю державну систему країни, тобто все державне управління здійснюється від імені монарха. Влада монарха є спадкоємною і переходить від одного представника владної династії до іншого у встановленому законом порядку. При цьому порядок наслідування встановлюється або конституціями, або конституційними законами, що значною мірою доповнюються звичаями. Законодавча практика закордонних країн має три системи престолонаслідування : а) салічна система полягає в тому, що спадкування престолу здійснюється тільки чоловіками за правом первородства, і жінки з кола престолонаслідників цілком виключаються (Бельгія, Норвегія, Японія); б) кастильська система полягає в тому, що жінки з черги престолонаслідування не виключаються, але перевага віддається чоловікам — молодший брат виключає старшу сестру (Великобританія, Данія, Іспанія, Швеція); в) австрійська система не виключає жінок, але віддає перевагу у всіх лініях і у всіх ступенях споріднення чоловікам, і, відповідно, жінки успадковують престол тільки при повному припиненні чоловічого потомства і всіх чоловічих ліній (ця система була введена в Росії в 1797 р., і згодом жінки на російський престол не сходили) .

Питання про одноособову владу в державі було і є актуальним у політичній історії як у минулій, так і в нинішній практиці державного будівництва. Історія людської культури і державності дуже тісно взаємопов'язані, і, власне кажучи, значна частина державного життя більшості народів проходила за монархічним принципом. .

У літературі відзначається, що демократія і монархія, які вважалися раніше несумісними, вдало співіснують у ХХ столітті. Стверджується навіть, що «часом саме парламентські монархії є найбільш стабільними

демократичними державами, багато в чому, можливо, завдяки тому емоційному взаємозв'язку, що існує між монархом і населенням, і який далеко не завжди може бути встановлений з таким політизованим інститутом, як президент» .

Однак, республіканська форма правління, безумовно, є більш демократичною, ніж монархія, і відповідає сучасним уявленням про демократичний політичний лад. Монархія — переважно пройдений етап державного розвитку. Так, наприклад, Конституція України 1996 року чітко закріпила, що Україна є республікою (ч. 1 ст. 5). Жодна з країн СНД у процесі здобуття своєї державності не вибрала монархію як форму правління. Те ж можна сказати й відносно інших постсоціалістичних країн.

Главою держави в країнах з республіканською формою правління є президент. Термін «президент» походить від латинського *presidens*, що буквально означає «той, що сидить попереду». В античні часи президентами називали головуючих на різних зборах. США — перша країна світу, де була введена посада президента, що об'єднала в одній особі главу держави і главу уряду. Саме в США зародився інститут президентства як один з найважливіших державно-правових інститутів. На відміну від інших держав того часу, де виконавча влада повсюдно мала монархічний, спадкоємний характер, у США главу держави стали обирати на основі загальних виборів. Пошуки формування найбільш ефективної форми виконавчої влади ґрунтувалися на республіканській формі правління, що передбачала виборність усіх посадових осіб. Було прийняте рішення, що вища виконавча влада повинна бути єдиною, тобто зосередитися в руках одної, а не декількох посадових осіб. Таким чином, у федеральній виконавчій владі США споконвічно затвердився принцип єдиноначальності, і глава федеральної виконавчої влади в країні став іменуватися, відповідно до Конституції, президентом США.

Першими країнами в Європі, де була введена посада президента як глави держави, стали в 1848 р. дві республіки — Франція і Швейцарія. Інші держави Європи до кінця XIX століття залишалися монархіями. У XX ст. у Європі після

закінчення першої світової війни президенти стали вищими посадовими особами в Австрії, Чехословаччині, Польщі, Естонії, Литві, Туреччині, Латвії. У число західноєвропейських держав, очолюваних президентами, ввійшли Італія, Греція, Португалія, Ісландія і Мальта. В Азії посада президента була заснована у Південній Кореї, Південному В'єтнаму, Тайвані, Індії, Пакистані, Бангладеш, Афганістані . Починаючи з кінця 80-х, почалося поширення інституту президентства в колишніх республіках СРСР та посткомуністичних країнах Центральної та Східної Європи. Президентство в даний час стає невід'ємним елементом державного механізму багатьох країн світу.

Інститут президентства притаманний тільки країнам з республіканською формою правління. Таким чином, поняття «глава держави» є спорідненим до поняття «президент». Воно визначає спільне для глав держав як з республіканською, так і з монархічною формою правління. Видовою ознакою поняття «президент» є його виборність. Президент — виборний глава держави. Порядок його обрання може бути різний (пряме голосування, вибори депутатами парламенту, обрання вибірниками), але президент неодмінно обирається. Дана ознака, безумовно, визначає вже не загальне, а особливе в порівнянні з поняттям монарха, оскільки влада монарха, як правило, спадкоємна, і переходить від одного представника панівної династії до іншого відповідно до закону про престолонаслідування. Спадкоємний принцип має виключення, коли монарх обирається (у минулому Польське королівство, Німецька імперія до 1866 р. і ін., а в даний час — Малайська Федерація). У юридичній літературі відзначається, що монархія, яка обирається, являє собою сполучення монархічного і республіканського елементів, однак останній є несуттєвим і не змінює характеру самого інституту . Таким чином, глава держави виступає або як президент, або як монарх і репрезентує спільне, споріднене поняття.

Глава держави в юридичній літературі визначається як «офіційна особа (орган), що займає, як правило, формально найвище місце в ієрархії державних

інститутів» . Це не просто окремо взята фізична (чи юридична) особа з усіма її особливостями, а зосередження влади і впливу, вершина влади в державі.

Для характеристики інституту президента недостатньо ознаки виборності президента, оскільки відомі випадки виборної монархії. Тому другою відмінною рисою президента є обмежений термін його повноважень. Президент, як правило, обирається на певний строк, установлений конституцією, законом. Максимальна його межа — сім років (Італія). В багатьох державах допускається переобрання президента не більше ніж на два терміни підряд (США, ФРН, Україна). У деяких країнах зовсім немає обмеження числа переобрань на посаду глави держави, що веде, як свідчить практика, до встановлення довічного президентства (КНДР).

Структура президентської влади у світі різна. У ряді держав, поряд з посадою президента, засновується посада віце-президента (США, Мексика, Панама, Аргентина, Індія і т.д.). Ця посада існує, головним чином, у країнах із президентською формою правління. Виключення складають, зокрема, напівпрезидентська система в Болгарії і парламентська система в Індії і Швейцарії.

За Конституцією України та більшості країн Центральної та Східної Європи (за виключенням Болгарії) посада віце-президента не передбачена. Окремі дослідники, зокрема Тодика Ю.М., Яворський В.Д. вважають, що доцільним є введення такої посади на Україні .

У механізмі функціонування президентської влади важливо забезпечити механізм заміщення президента, якщо для цього склалися певні обставини. Конституція України (ст. 112) встановлює, що у випадку дострокового припинення повноважень відповідно зі статтями 108, 109, 110 і 111 Конституції виконання обов'язків Президента на період до обрання і вступу на посаду нового Президента України покладається на Прем'єр-міністра України.

У законодавстві країн світу застосовується різний порядок заміщення посади президента. Так, у випадку вакансії посади президента, її, як правило,

займає одна з наступних осіб: віце-президент (США, Бразилія, Індія), прем'єр-міністр (Австрія, Росія, Фінляндія), голова парламенту чи однієї з палат (ФРН, Франція, Беларусь, Грузія, Пакистан, Монголія). Є два основних види вакансії посади президента: тимчасова (у випадку його тимчасової нездатності за якимись причинами здійснювати свої функції і повноваження), і постійна (у випадку смерті, чи відставки, постійної нездатності виконувати свої функції).

У літературі склалися різні підходи до поняття «президент», до визначення правового статусу президента в державному механізмі країни. При аналізі змісту поняття президент із загальносоціологічних позицій на перший план ставляться питання про умови і фактори, що призвели до виникнення президентства, впливу президента на соціальні процеси. Політичний підхід націлений на розкриття поняття президента переважно в аспекті сформованого співвідношення політичних сил у суспільстві і державі. Тут визначальну роль грають питання партійної приналежності президента, його політичних поглядів і симпатій, реальної політичної ваги і впливу на окремі державні структури. У юридичних дослідженнях поняття «президентства», як правило, визначається через поняття «інституту президента», і це означає, що «президент» виступає як визначений правовий інститут.

Юридичний аспект дослідження інституту президентства не можна протиставляти, оскільки вони з різних позицій розкривають роль і значимість цього інституту в життєдіяльності суспільства і держави. Це особливо проявилось в процесі підготовки до виборів Президента України в жовтні 1999 р. У даний період підсилювався науковий аналіз інституту президентства й у соціологічному, і в політичному, і в юридичному аспектах. Разом з цим дискусії про роль президента, про співвідношення повноважень Президента і Верховної Ради України сьогодні, як ніколи актуальна. В часи активної дискусії політреформи ці питання знаходяться в полі зору наукової громадськості.

Інститут президентства розглядається як державно-правовий інститут, що

включає в себе чотири групи норм, що визначають: а) порядок виборів президента (включаючи інаугурацію); б) його юридичне положення в структурі вищих органів державної влади (конституційний статус — структурний аспект); в) функції і повноваження президента (конституційний статус — функціональний аспект); г) припинення виконання президентських повноважень . Кожна з цих окремих груп правових норм виступає в якості складової частини інституту президентства в цілому. Разом з цим важливим елементом даного інституту є відповідальність президента. Сам конституційно-правовий інститут був би не повним, якби не містив положень про відповідальність глави держави. Так, ст. 111 Конституції України закріплює можливість відсторонення Президента від посади в порядку імпічменту. Це одна з форм конституційної відповідальності, причому досить серйозна, про що говорить вплив імпічменту на політико-правову ситуацію в країні. Інститут президентства — це сукупність норм конституційного права, що регулюють формування і функціонування президентської влади, механізм відповідальності президента .

В історії має місце не тільки одноособовий , але і колективний глава держави. У радянський період в Україні, Росії, у СРСР в цілому фактично була відсутня посада глави держави. Формально цю роль виконував колегіальний орган — Президія Верховної Ради на чолі з його Головою. Наділений за Конституцією досить широкими повноваженнями, цей орган грав далеко не головну роль, оскільки керівне значення мали партійні рішення. КПРС визначала основні задачі і напрямки функціонування державного механізму, у тому числі і відповідних президій верховних рад.

В основному посада глави держави — одноособова. Але є окремі виключення, коли функції глави держави реалізуються колегіальним органом. Так, у Швейцарській Конфедерації функції глави держави й уряду виконує федеральна рада, що складається з 7 членів, які обираються на 4 роки федеральними зборами (парламентом). Головує у Федеральній раді президент

конфедерації, що обирається федеральними зборами терміном на один рік із членів федеральної ради. Традиційні функції глави держави реалізуються як федеральною радою, так і президентом, що одночасно є урядом. У Швейцарії функції глави держави й уряду зосереджені в одному органі, що формується так само, як обирається президент парламентської республіки .

У літературі відзначається, що в чистому вигляді функції глави держави здійснюються колегією дуже рідко, і, як правило, тимчасово. Звичайно це регентська рада, що призначається в парламентарних монархіях до досягнення встановленого віку малолітнім монархом .

Таким чином, у сучасному світі створений інститут глави держави, що реалізує важливі функції в державному механізмі країн і займає, як правило, найвище місце в ієрархії інститутів влади. Звичайно главою держави виступає або виборний президент (у республіках), або спадкоємний монарх. Реальне місце і роль глави держави в реалізації державної влади залежить від форми правління і сформованого в країні політичного режиму. Інститут глави держави в процесі історичного розвитку зазнав суттєвих змін і модернізується під впливом різних факторів. Формування державності в Україні, в країнах Центральної та Східної Європи безпосередньо пов'язано з процесом становлення інституту президентства, побудовою демократичної, правової держави і громадянського суспільства.

Оскільки інститут президентства в Україні знаходиться в стадії формування, необхідно враховувати досвід конституційного регулювання правового статусу президента в країнах з розвинутими демократичними традиціями. Використовуючи закордонний досвід, необхідно переймати все корисне, цінне, але, разом з тим, враховувати існуючі реалії і власний вітчизняний досвід.

РОЗДІЛ II.

МЕХАНІЗМ ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА: СВІТОВИЙ ДОСВІД

2.1. Поняття виборчого законодавства

Однією із характерних особливостей розвитку переважної більшості посттоталітарних країн в останнє десятиліття є перехід до демократичних форм управління. В Україні така особливість визначає перебіг усіх політичних і державотворчих процесів. У правовому відношенні це дістає вираження насамперед у пошуках нових підходів до правового регулювання інститутів безпосереднього народовладдя на рівні конституційного права.

Головним пріоритетом сучасної національної концепції виборів і, відповідно, виборчого права та законодавства має бути розуміння того, що вибори — це політичний суспільно-правовий інститут, суттю якого є вияв реальної волі народу, що дає підстави характеризувати вибори як вид установчої влади народу.¹

Україна на порозі виборів до органів законодавчої влади та місцевого самоврядування. Прийнято новий закон України "Про вибори народних депутатів" в якому, на відміну від попереднього закону більш глибоко, чітко врегульовується виборчий процес. Нині діючий закон чітко визначає етапи та суб'єктів виборчого процесу. Новий порядок формування окружних та дільнична виборчих комісій. Змінився порядок висунання кандидатів у депутати. Закон врегульовує гарантії діяльності партій (блоків) та кандидатів у депутати у виборчому процесі .

Визначено правове поле діяльності офіційних спостерігачів від партій (блоків), кандидатів у депутати. Вони мають право навіть робити фото-,

¹ Станівчук М.І. Законодавство про вибори народних депутатів України: проблеми теорії і практики. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук К., 1999 -С.4

кінозйомки, аудіо- та відеозаписи.²

Нинішнє виборче законодавство передбачає більшу прозорість виборів, зменшення впливу адмінресурсу (чиновницького апарату) на проведення і результати виборів.

Приємно, що новий виборчий закон увібрав в себе найкращі традиції зарубіжного виборчого законодавства. Вибори парламентів, органів місцевого самоуправління та інші інститути застосовуються у переважній більшості країн, бо розглядаються як вирішальна форма демократії. Вибори роблять владу легітимною. В різних країнах обирають формують різні органи влади: крім парламентів, президентів, представників органів місцевого самоврядування, обирають королів (Малазія), губернаторів (Росія, США), суддів та прокурорів та навіть прем'єр-міністра (з 1996 року в Ізраїлі). При допомозі виборів також формуються вчені ради університетів, обираються ректори університетів, керівні органи політичних партій, комерційних та громадських організацій³.

Залежно від територіальних рамок їх проведення в конституційному праві вибори кваліфікують як загальнонаціональні, регіональні та місцеві. Розрізняють вибори залежно від способу волевиявлення виборців. Прямі вибори найбільш розповсюджений тип голосування, передбачає безпосереднє вираження виборцями власного ставлення до висунутих кандидатур. Непрямі вибори – це такі, при яких між виборцями і кандидатами на заміщення посад існує проміжна ланка, що опосередковує волю виборців. В США виборці обирають колегію виборців, які обирають президента.

У конституціях та законах зарубіжних країн закріплені принципи виборчого права. До основних принципів сучасних виборів відноситься їх

² Нове законодавство України про парламентські вибори. /Упорядник Лемак В.В.-Ужгород, 2001.-С.70

³ М.М. Палінчак., Виборче законодавство (зарубіжний досвід) // Сагратіса – Карпатіка. Випуск- 16. Політичні партії і вибори в Україні та країнах Центральної та Південно-Східної Європи. Ужгород, 2002., С. 192

загальний характер, що передбачає надання можливості брати участь у голосуванні всім громадянам держави, якщо вони є дієздатні.

Важливим принципом виборчого права є принцип рівності, це означає що кожному виборцю надається рівна кількість голосів. Як правило це один голос. Але може бути і два як у ФРН на виборах до Бундестагу: один голос віддається за партійний список, другий – за конкретного кандидата по виборчому округу.

Прикладом нерівних виборів можуть бути вибори в III Державну Думу Росії. У відповідності з указом Миколи II від 3 червня 1907 року голос землевласників та капіталістів був рівний 10 голосам робітників та селян.

Принцип таємного голосування передбачає виключення контролю за волевиявленням виборців. Але не у всіх країнах дотримуються принципу таємного голосування. На президентських виборах 1995 року в Іраці, де перемогу отримав С.Хусейн, який набрав 99,7 % голосів, виборці голосували іменними бюлетенями, в яких вказувались прізвища та домашня адреса.

Принцип прямого виборчого права полягає в тому, що депутати представницьких органів всіх рівнів обираються безпосередньо виборцями.

Встановлені загальні вимоги, які регламентують активне виборче право – право голосувати, та додаткові, які вимагаються від кандидатів на виборні посади (пасивне виборче право).

Віковий ценз – це встановлена законом вимога, згідно якої право приймати участь у виборах надається лише по досягненні певного віку. В абсолютній більшості країн віковий ценз активного виборчого права складає 18 років.

Ценз статі у багатьох країнах не застосовується. Але так було не завжди. Рівні виборчі права з чоловіками жінки тримали: в Голландії (1917), Великобританії (1918), Німеччині (1919), США (1920), у Франції (1944), Швейцарії (1971). Сьогодні жінки не мають виборчих прав в цілому ряді країн Близького Сходу (Кувейт тощо).

Ще на зорі впровадження виборчого законодавства у багатьох країнах світу існував майновий ценз і визначався сумою податку, який давав право обирати та бути обраним.

Зарубіжне законодавство передбачає ценз осідлості, тобто встановлена державою вимога, згідно якої виборче право надається лише тим громадянам, які проживають в тій чи іншій місцевості протягом певного часу. Для отримання активного виборчого права на парламентських виборах вимагається постійне проживання у відповідному виборчому окрузі (в США – 1 міс., у Франції – 6 міс., в Канаді – 12 міс). В цілому ряді країн встановлені певні обмеження для колишніх емігрантів. Так наприклад, в Аргентині право голосу натуралізовані громадяни отримують через три роки, в Тунісі – через п'ять, в США натуралізований громадянин отримує право бути обраним в палату представників тільки через сім років, в Сенат через 9 років і ніколи не може бути обраний президентом.

У виборчому праві багатьох країн передбачені обмеження (невиборність) балотування. Наприклад, члени королівської сім'ї в Іспанії не можуть бути кандидатами на виборах в Генеральні Кортеси.

Як і в Україні, в цілому ряді країн існує принцип несумісності посад – заборона займати певні посади протягом терміну повноважень виборних посадових осіб. В Бразилії міністри, які мають намір балотуватися в Національний Конгрес, повинні залишити свій пост за шість місяців до виборів.

Вибори мають дві сторони: офіційну та неофіційну. Під офіційною розуміють заходи, які здійснюються органами державної влади. Неофіційна сторона здійснюється політичними партіями та громадськими об'єднаннями. Законодавством врегульовується як офіційна, так і неофіційна сторони виборчого процесу.⁴

⁴ Конституционное право зарубежных стран. Под редакцией проф. В.О.Лучина. М.,2001 -С.201

Виборчий процес це врегульована законом та традиціями діяльність по організації та проведенню виборів. Підготовка та проведення виборів складають виборчу компанію. Офіційно вона призначається з визначення дати виборів. Дата виборів призначається, як правило за 3-4 місяці до їх проведення. Конституція Чеської Республіки 1992 року встановила, що вибори в обидві палати парламенту починаються за тридцять днів. Як правило призначаються главою держави (в Росії – Президентом, в Іспанії – королем, в Бразилії – Високим судом виборчої юстиції). Неофіційна виборча компанія починається значно раніше. Офіційна виборча компанія має декілька стадій: створення виборчих округів та виборчих дільниць.

Потім виборча компанія проходить багато стадій. Це створення виборчих округів та виборчих дільниць, формування списків, формування комісій, передвиборна агітація.

Центральна виборча комісія створюється указами президента, постановами парламенту, уряду, інколи – верховним судом. В Мексиці, Німеччині вони утворюються із представників партій на чолі з державним чиновником. В деяких країнах голова центральної виборчої комісії – міністр внутрішніх справ, начальник статистичного управління. В Індії, Пакистані, Сирії ЦВК формується з державних чиновників на постійній основі. В багатьох країнах центральна виборча комісія спеціально не створюється. Її роль виконує міністерство внутрішніх справ (Великобританія, Італія, Франція)

Виборчі органи слідкують за проведенням виборів, організовують та підводять їх підсумки. Місцеві виборчі органи формуються судами (Коста-Ріка), парламентом (Узбекистан), урядом (Австрія), вище стоячими виборчими комісіями. В країнах Латинської Америки їх називають виборчими трибуналами, постільки вони поєднують функції виборчих органів з функціями судових та адміністративних органів.

Але найбільш важливим елементом виборчого процесу є висунення

кандидатів. В Росії та багатьох інших країнах законом заборонено балотуватися на виборах одному кандидату (обов'язкові альтернативні вибори). У Великобританії, Індії, деяких інших країнах можливе висунення однієї кандидатури. Після закінчення терміну реєстрації кандидатів така особа вважалася обраною без голосування. В Франції, Великобританії, Ірландії кандидат зобов'язаний внести виборчу заставу, яка повертається тільки у випадку набору певного мінімуму голосів.

Агітація піддана жорстким вимогам законодавчого обмеження. В законодавствах всіх країн щоб виключити тиск на волю виборців, підкуп, втручання державного апарату, посадових осіб на хід виборчого процесу, поставити всіх кандидатів у рівні умови.

Для забезпечення рівних умов закон встановлює вищу планку фінансових затрат для ведення виборчої компанії (в 1996 році в Росії на президентських виборах верхня гранична межа кожного кандидата складала 250 тисяч мінімальних розмірів заробітних плат). Однак це правило постійно порушується. Вибори одного сенатора в США обходиться 3 млн. дол., а деякі кандидати в Сенат витратили на виборчу компанію 26 млн .дол. Заборонено використовувати фінансову допомогу іноземних держав, від компаній з участю іноземного капіталу, якщо його доля перевищує 30%.⁵

Дуже часто держава виділяє рівну суму із бюджету на користь кандидатів. В більшості випадків сума, яка виділяється кожній партії, залежить від кількості голосів, отриманих на попередніх виборах (Франція, Німеччині, Японія).

Голосування – це головна стадія виборчого процесу. Саме в результаті голосування реалізовується воля громадян. Можливе голосування по пошті (у ФРН, Данії, Великобританії такою формою користується близько 10 % виборців).⁶ В Чеській та Словацькій Республіях вибори проводяться

⁵ Чиркин В.Е. Государствоведение. М.,1999 –С.218

⁶ Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн. Чернівці,2000 -С.267

протягом двох днів: з 14 до 22 годин в перший день і з 7 до 14 в другий день.⁷

Закони цілого ряду країн встановлюють обов'язковість голосування, розглядаючи участь у виборах не тільки як моральний а як юридичний обов'язок (Австрія, Данія, Бельгія, Італія, Туреччина). Законами цих країн передбачені штрафні санкції. До недавніх пір за таке правопорушення у Пакистані могли позбавити волі на декілька місяців.

Підрахунок голосів проводиться на виборних дільницях членами комісій. У багатьох країнах таких понять, як фальсифікація результатів виборів не існує. В інших, навпаки, ці явища є постійними. Це перш за все країни Латинської Америки, Філіппіни, Таїланд. Але найбільшим лідером у фальсифікаціях є Японія. Тут після кожних виборів по кілька сотень осіб притягують до кримінальної та адміністративної відповідальності. А Іспанський виборчий закон містить біля 30 складів злочинів, за які передбачено штрафи, позбавлення волі.

Визначальним для характеристики парламентських виборів як форми реалізації ідеї представницької демократії є поняття виборчої системи. Виборча система – це встановлений конституцією і законодавством порядок визначення результатів виборів. Існує три види різновиди виборчих систем, кожна з яких має багато конкретних варіантів. Це мажоритарні, пропорційні і змішані.⁸ Значення будь-яких правових систем не треба абсолютизувати. Вони сприймаються лише як спосіб наближення до більш-менш справедливого представництва і в жодному разі не є методом досягнення ідеального результату.

Таким чином, ми зробили спробу проаналізувати зарубіжний досвід виборчого законодавства. На прикладі багатьох країн ми бачимо, що немає меж для удосконалення національного законодавства. З прийняттям нового

⁷ Златопольський Д.А. Государственное право зарубежных стран. М.,1999 -С.233

⁸ Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. К.,1997 -С.74.

закону України "Про вибори народних депутатів" ми значно демократизували вибори. Але в Україні не врахований позитивний зарубіжний досвід у вимогах до політичних партій та блоків політичних партій. Наприклад, у Чеській Республіці одній політичній партії необхідно подолати 5% бар'єр голосів, коаліції з двох політичних партій 7% , з трьох – 9%, чотирьох і більше – 11%. Така система є значно справедливішою.

2.2. Форми виборів президента

Серед важливих складних і актуальних проблем президентських виборів - проблема джерел парламентської та президентської влади, котра в свою чергу породжує проблеми співвідношення парламенту і президента. У сучасній світовій практиці існують два основних типи президентських виборів - *прямі і непрямі*. У свою чергу прямі президентські вибори можуть проходити або у вигляді загальних виборів, або у формі референдумів. Непрямі вибори президента проводяться в трьох видах:

1. парламентом
2. парламентом і представникам штатів, провінцій, різних суспільно-політичних сил;
3. колегією виборщиків⁹.

Сучасні системи президентських виборів:

Прямі вибори		Непрямі вибори	
Вибори президента шляхом референдуму	Вибори президента шляхом загальних прямих виборів	Вибори президента парламентом та ін. представницьким органом	Вибори президента колегією виборщиків
<i>Сирія, Єгипет</i>	<i>Австрія, Франція, Ірландія, Ісландія, Португалія, Польща, Румунія, Україна, Литва, Естонія та ін.</i>	<i>ФРН, Італія, Швейцарія, Греція, Туреччина, Мальта, Угорщина, Чехія, Словаччина, Болгарія та ін.</i>	<i>США, Фінляндія до 1994 року</i>

Обрання президента безпосередньо народом (корпусом виборців) характерно, головним чином, для країн з президентською та напівпрезидентською (змішаною) формами правління. Виняток складають США - це свого роду класична президентська республіка - та Індонезія. У США проводяться загальні президентські вибори, але президента вибирають колегією виборщиків. В Індонезії президента обирає Національний консультативний конгрес.

Вибори президента на загальних прямих виборах носять демократичний характер і надають виборцям реальну можливість вибору тільки тоді, коли не одна, а принаймні декілька політичних сил в тій або іншій країні мають більш-менш рівні умови для участі у передвиборній боротьбі. Практично у всіх країнах, де існує посада президента, конституційно введені визначені норми, яким повинні відповідати кандидати в президенти, і більшість з них цілком виправдана і прийнятна для всіх претендентів на президентську посаду. Перешкодою для участі різних сил у президентських виборах є, зокрема, відсутність реально-цивілізованої багатопартійної системи.¹⁰

В новітній історії обрання президента прямим голосуванням народу сприйнято в країнах Східної Європи - Болгарії, Польщі, Румунії. Особливо поширився наведений порядок легітимації президентури на теренах колишнього Радянського Союзу, після розвалу якого його запозичили молоді суверенні держави - Україна, Росія, Білорусь, Казахстан, Литва, Узбекистан та інші країни СНД.

Така форма обрана зовсім не випадково. Її обрання пояснюється перш за все через концепцію президентської влади засновника Французької республіки генерала Шарля де Голля, яка знайшла вираження в написаному під його керівництвом і сьогодні діючому Основному законі Франції. Головним у цій

⁹ Сахаров Н.А. Інститут президентства в сучасному світі. – М., 1994. – С. 33-34.

¹⁰ Сахаров Н.А. Інститут президентства в сучасному світі. – М., 1994. – С. 33-34.

Конституції є *ідея прямої звітності президента народу, безпосередній зв'язок з народом, який є носієм законності і суверенітету, і людиною, що виражає цей суверенітет*. На його думку, між президентом і народом укладається свого роду контракт, який може розірвати тільки сам народ, коли відмовляє обраному ним керівнику в договорі¹¹. Саме тому згідно з Конституцією Французької Республіки президент обирається шляхом загальних і прямих виборів строком на сім років. При цьому і Конституція, і законодавство не містять жодних обмежень щодо переобрання однієї і тієї ж особи. Мінімальний віковий ценз для кандидатів у Президенти є таким же, як і для кандидатів у члени нижньої палати парламенту і становить 23 роки.

Подібні ідеї знайшли своє відображення також і в конституціях інших країн східної Європи, а також СНД та Балтії. Так, у Конституції Російської Федерації закріплені наступні положення:

а) Президент Російської Федерації обирається на 4 роки громадянами Росії на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні,

б) Президентом Російської Федерації може бути обраний громадянин Російської федерації, не молодший 35 років, який постійно проживає в Російській Федерації не менше 10 років;

в) одна і та ж особа не може займати посаду Президента Російської Федерації більше двох строків підряд;

г) порядок виборів Президента визначається федеральним законом¹².

Досить широко питання виборів Президента закріплюються в Конституції Республіки Білорусь. Президентом може бути обраний громадянин Республіки Білорусь за народженням, не молодший 36 років, що володіє виборчим правом і постійно проживає в Республіці Білорусь не менш 10 років безпосередньо перед виборами. Президент обирається на 5 років безпосередньо

¹¹ Новиков Г. Де Голль, голлисты, голлизм. // Новая и новейшая история. – 1990. - № 3. – С. 37

народом Республіки Білорусь на основі загального, вільного, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Та саме особа може бути Президентом не більш двох термінів. Президент вважається обраним, якщо за нього проголосувало більше половини громадян Республіки, що взяли участь у голосуванні. Якщо ні один із кандидатів не набрав необхідної кількості голосів, то в тижневий термін проводиться другий тур голосування по двох кандидатах, який отримав найбільшу кількість голосів виборців. Обраним вважається кандидат у Президенти, що одержав при повторному голосуванні більше половини голосів виборців, що прийняли участь у голосуванні. Порядок проведення виборів Президента визначається законом Республіки Білорусь¹³.

На перший погляд легітимація глави держави безпосередньо народом декому може здатися високим досягненням демократизму. Але це лише поверхове уявлення, яке не віддзеркалює фундаментальні основи побудови системи розподілу влади та уособлюючих її органів. Істинна суть прямого обрання президента народом чітко виявляється і розкривається, коли виникають питання про взаємовідносини парламенту і президента. Характерна риса цих взаємовідносин у тому, що вони супроводжуються надзвичайно складними, часом гострими проблемами. Таке становище - цілком закономірне і об'єктивне. Воно є логічним наслідком способу легітимації парламенту і президента.

Зокрема, відповідно до статті 76 Конституції України, народні депутати України обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, а згідно з статтею 103 Конституції України, Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Таким чином, і парламент, і Президент обираються в результаті однакового способу виборів. І парламент, і Президент мають одне й те ж

¹² Шаповал В. Державний лад країн світу. - К., 1999. – С.255.

¹³ Конституції нових держав Європи та Азії / Упор. Головатий С.К., - К., 1996 – С. 426.

джерело влади - народ. На такій основі формально і парламент, і президент на перший погляд можуть сприйматись як органи, котрі мають однаковий статус, внаслідок чого інститут відповідальності президента перед парламентом виключається.

Однак, легітимація президента народом не дозволяє ставити знак рівності між парламентською та президентською владою. Примат мав би бути на боці найвищого представницького органу народу, згідно з канонами теорії держави та права, думки переважної кількості правників.

Причину негативних явищ, що ослаблюють єдину державну владу, новітні дослідження вбачають саме в легітимації глав держав Східної Європи та СНД безпосередньо народом. Критикуючи обрання президента населенням, деякі науковці аргументують свою точку зору тим, що зазначений спосіб виборів є юридичним обґрунтуванням, яке дає президенту право виступати від імені всього народу, здійснювати державний суверенітет. А це означає, що президент перестає бути державним органом, котрий здійснює функції управління, і перетворюється в орган, котрий здійснює ту ж саму функцію в державному механізмі, яка належить парламенту. Звідси робиться висновок: щоб стверджувати, що устрій державної влади будь-якої країни дійсно спирається на принцип розподілу влади, необхідно при аналізі будь-якої конституції в першу чергу констатувати, що безпосередньо народом обирається лише один орган - парламент. Подібне твердження знайшло конституційне втілення в ряді країн Європи і витримало випробування часом¹⁴.

Обрання президента парламентом.

Загалом легітимація президента найвищим органом народного представництва притаманна більшості парламентських республік. Обрання

¹⁴ Кривенко Л.Т. Проблеми виборів президента в контексті джерел парламентської та президентської влади / В кн.: Вибори Президента України – 99: проблеми теорії і практики: Зб. Матеріалів науково-практичної конференції. – К., 1999. – С. 127

глави держави найвищим представницьким органом народу було загальним конституційним положенням і для колишнього СРСР, і решти колишніх соціалістичних країн. Воно зберігається і в сучасних соціалістичних державах (Всекитайські збори народних представників обирають Голову КНР).

Із колишніх радянських республік СРСР розглядуваний спосіб легітимації президента закріплює Конституція Латвії, згідно з якою Президент республіки обирається Сеймом строком на три роки (ст. 35) Аналогічний спосіб встановлює Конституція Естонії (ст. 79). Президент Республіки Естонія обирається Державними Зборами чи колегією виборщиків таємним голосуванням (ст. 79). Кожен член Державних Зборів має один голос. Обраним вважається кандидат, за якого проголосувала більшість у дві третин складу Державних Зборів. Якщо жоден з кандидатів не набере необхідної кількості голосів, то наступного дня проводиться новий тур голосування, перед яким здійснюється нове висунення кандидатів. Якщо в другому турі ні один з кандидатів не набере необхідної більшості голосів, то в той же день між двома кандидатами, що одержали найбільше число голосів, проводиться третій тур голосування. Якщо Президент Естонії не буде обраний і в третьому турі, то головою Державних Зборів у місячний термін скликається для обрання Президента Республіки колегія виборщиків, яка і обирає президента держави.

Отже, обрання глави держави парламентом обумовлює похідність його влади від найвищого представницького органу народу. З теоретичної точки зору, даний порядок пов'язується з неможливістю президента протиставляти себе парламенту.

Якщо в Естонії виборча колегія передбачається лише в разі неможливості обрання президента парламентським шляхом, то в деяких країнах спеціальні виборчі колегії конститууються в якості єдиних суб'єктів, котрі повноважні обирати глав держав. Загальною рисою колегій є те, що невід'ємним елементом їх складу є парламентарії.

У ФРН, наприклад, Федеральний президент обирається Федеральними

зборами. Згідно зі статтею 54(3) Основного закону ФРН Федеральні збори складаються із членів Бундестагу і такої ж кількості членів, що обираються народними представництвами земель на основі пропорційності¹⁵.

Інститут виборчої колегії закріплює Конституція Італії. На відміну від німецької моделі, в Італії участь представників області носить фактично символічний характер в силу їх нечисленності. Конституція (ст.83) встановлює: Президент республіки обирається Парламентом на спільному засіданні його членів. У виборах беруть участь по три делегати від кожної області, котрі обираються обласною радою із забезпеченням представництва меншості.

Обрання президента колегією виборщиків.

Така форма застосовується лише в Сполучених Штатах Америки. Справа в тому, що в США проводяться загальні, але не прямі президентські вибори. Це означає, що в день виборів виборці голосують по штатах за кандидатів у президенти і віце-президенти і за виборщиків, що обираються від кожного штату в кількості, що відповідає числу представників цього штату в обох палатах Конгресу США. Після проведення підрахунку голосів виборців по кожному штаті стає ясно, у якому штаті той чи інший кандидат одержав більшість. Потім через 6 тижнів у столицях своїх штатів голосують виборщики кожного штату і при цьому передбачається, що в кожному штаті усі виборщики повинні віддати свої голоси за того кандидата, який у їхньому штаті набрав найбільшу кількість голосів. У даному випадку спрацьовує формула: *"переможець одержує все"*. Остаточні підсумки президентських виборів визначаються тоді, коли на спеціальному засіданні Конгресу США підраховуються голоси виборщиків, і кандидат, що набрав абсолютну більшість голосів виборщиків, офіційно стає президентом США. Саме тому кандидати прагнуть насамперед перемогти в найбільш численних штатах - Каліфорнії,

¹⁵ Шаповал Д. Державний лад країн світу. – К., 1999. – С. 209

Нью-Йорку, Техасі, Огайо, Флориді і деяких інших тому, що від цих штатів у Колегію виборщиків обирається найбільша кількість представників¹⁶.

Однак, треба зауважити, що ця система виборів президента діяла б, якщо виборщики були б політично незалежні та голосували лише на основі свого внутрішнього переконання. Але на практиці виборщики голосують лише за кандидата від своєї партії. Отже, система виборщиків утворює можливість заміщення президентської посади кандидатом, який набрав меншість прямих голосів. У цьому і проявляється недосконалість системи виборщиків, яку розуміють у США, однак всі спроби внести відповідні зміни до Конституції США поки що відхиляються Конгресом.

Важливим елементом системи президентських виборів є *тривалість терміну*, на який обирається президент. У різних країнах передбачені різні терміни повноважень глави держави.

Уперше обмеження терміну повноважень президента було введено в Конституцію США в 1787 році. Ця правова норма стала одним з великих досягнень республіканізму, особливо на тлі європейських і азійських монархій того часу, де термін правління того чи іншого правителя міг бути обмежений тільки його власною смертю чи насильницьким відстороненням від влади. У Конституції США був закріплений ще один важливий республіканський принцип: президент має право на переобрання, але не більше, ніж ще на один термін. Ці дві норми - обмеження перебування президента при владі визначеним терміном і обмеження кількості термінів його перебування на посаді - стали важливим правовим бар'єром, що перешкоджає перетворенню президентської влади в багаторічну особисту диктатуру.

¹⁶ Мишин А.А. Конституционное право зарубежных стран. – М., 1999. – С. 150-151

Сьогодні згідно конституцій багатьох країн різні терміни

президентських повноважень:

1 рік	4 роки	5 років	6 років	7 років	Пожиттєво
Швейцарія	Аргентина, Болівія, Домініканська Республіка, Еквадор, Зімбабве, Ісландія, Іран, Колумбія, Російська Федерація, Румунія, США, Угорщина, Чилі та ін.	Білорусь, Бразилія, Греція, Ізраїль, Індія, Пакистан, ПАР, Португалія, Польща, Словаччина, Сенегал, Україна, Чехія Франція та ін.	Австрія, Єгипет, Ліван, Мексика, Нікарагуа, Тайвань, Фінляндія, Філіппіни	Італія, Ірландія, Сирія, Туніс, Мадагаскар,	Малаві

Отже, як видно із порівняльної таблиці, найбільше поширення одержали терміни на 4 чи 5 років, а в ряді країн президент знаходиться при владі не менше 6 чи 7 років. Свого роду крайнощами в цій амплітуді президентських термінів є обрання президента на рік і довічне перебування в посаді президента¹⁷.

Так, відповідно до Конституції Швейцарії, виконавчу владу в цій державі здійснює колегіальний орган - Федеральна рада, зі складу свого парламенту щорічно вибирає на рік главу держави й уряду - президента Швейцарської Конфедерації. Обраний президент продовжує залишатися одним з федеральних радників і в цій якості очолює одне з міністерств. Президент Швейцарії не має ніяких особливих повноважень, якими володіє президент в умовах президентської чи напівпрезидентської республіки. Його прерогативи зводяться головним чином до головування на засіданнях Федеральної ради і представницьких функцій. Крім президента, парламент щорічно обирає на той же термін і віце-президента, що, як правило, через рік обирається новим президентом. Така унікальна модель президентства, довгий час та без перебоїв діє у Швейцарії.

Не менш унікальним для сучасної епохи є конституційно оформлене

довічне президентство. На сьогодні тільки в одній країні світу Основний закон передбачає таку норму. Це - африканська держава Малаві, глава якого Х.К. Банда зайняв посаду президента в 1966 році. Утім, порівняно донедавна у світі було кілька держав, глави яких були проголошені довічними президентами.

Як показує політична та правова практика, у багатьох країнах Азії й Африки конституційне визначення терміну президентства не супроводжується обмеженням кількості припустимих термінів перебування при владі. У результаті на цілком законних підставах президент західно-африканської держави Кот-Д'івуар Ф. Уфуз-Буаньи був у 1990 році переобраний у сьомий раз на п'ятирічний термін. У Сирії президент Х. Асад також у повній відповідності з Конституцією країни був у 1992 році переобраний у ході всенародного референдуму в четвертий раз на семирічний термін, а президент Індонезії Сукарно в 1993 році був переобраний вшосте на п'ятилітній термін.

Подібна практика ніколи не могла б здійснитися в США і багатьох європейських країнах. Конституції цих країн передбачають перебування на посаді президента не більш двох чи трьох (як у Португалії) термінів. Виняток складала Фінляндія, де президент міг переобиратися на своїй посаді кожні 6 років без всяких обмежень. У даний час, відповідно до Конституції Фінляндії, президент може переобиратися тільки на один строк.

В США лише один президент - Ф. Рузвельт переобирався на свою посаду три рази. Такий відступ від правил був пов'язаний з надзвичайними для Сполучених Штатів обставинами - участю цієї країни в другій світовій війні. Показово, що надалі в США була прийнята XX поправка до Конституції, що виключала можливість повторення прецеденту, установленого Ф. Рузвельтом: *"Жодна особа не може бути обрана на посаду Президента більш ніж два рази"*

В Аргентині, Мексиці, Бразилії, Болівії, Чилі, Коста-Ріці, Лівані

¹⁷ Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. – М., 1994, - С. 44

президент обирається на один термін та має право на переобрання. У Венесуелі президент не може балотуватися на другий п'ятилітній термін, а повинен уступити свою посаду новому президенту. Приблизно така ж норма діє й у Португалії, там після закінчення другого терміну президентства може бути обраний на третій термін тільки через 5 років. Нарешті, у США, де перебування на посаді президента обмежено двома термінами, не обов'язково займати цю посаду два терміни підряд.

Таким чином, президентські вибори найбільш часто відбуваються у Швейцарії, де щороку переобирають главу держави й уряду. Однак їх рутинна і компактна за часом парламентська процедура різко відрізняється від багатомісячних і часом бурхливих президентських кампаній у США чи в країнах Латинської Америки.

2.3. Конституційні цензи для кандидатів у президенти

Конституція кожної держави містить ті чи інші обмеження або ж умови, при дотриманні яких особа має право бути обраною президентом. Кількість цих умов, а також їх види залежать від багатьох ознак, які характеризують державу: форма держави, її політичний режим, національний та релігійний склад і т.д. Спробуємо охарактеризувати основні з них.

Конституції практично всіх країн вимагають, щоб кандидат у президенти в обов'язковому порядку був громадянином своєї країни. При цьому в деяких країнах обов'язковий той чи інший *ценз осідлості*. Так, кандидат у президенти США повинен проживати на території країни не менш 14 років. Однак у сусідній зі США Мексиці для кандидата в президенти потрібно усього лише проживання в країні протягом одного року, що передуює дню виборів¹⁸.

У деяких країнах для кандидатів у президенти введений *національно-*

¹⁸ Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. – М., 1994, - С. 49

етнічний ценз. Так, у ФРН президентом може стати кожен німець (тобто той, хто має німецьке громадянство), а в Португалії - тільки громадянин португальського походження. У Греції кандидат у президенти повинен мати грецьке громадянство щонайменше протягом 5 років і батька-грека. У Мексиці не тільки батько, але й мати кандидата в президенти повинні бути мексиканцями за народженням, а в Монголії президентом може стати лише корінний монгол у трьох поколіннях,

В окремих країнах Азії й Африки офіційний чи неофіційний національно-етнічний ценз для кандидатів у президенти сполучається з *територіально-регіональним цензом*. В Індонезії склалася стійка політична традиція обирати главу держави й інших вищих посадових осіб з числа вихідців з Яви - одного з найбільших островів архіпелагу, на якому розташована ця країна. У Нігерії, де, як і у багатьох інших африканських країнах, відбувається гостре протиборство між різними етнічними групами і регіональними спільнотами, одна з Конституцій цієї країни передбачала, що кандидат у президенти і кандидат у віце-президенти не можуть представляти ту саму етнічну групу чи регіон.

У європейських країнах і в США президентом теоретично може бути обраний будь-який громадянин цих країн незалежно від його національно-етнічного і расового походження. Однак у США, незважаючи на постійний ріст у структурі населення американців латиноамериканського чи азіатського походження, ніхто з них, так само як і ніхто з числа темношкірих американців, дотепер не зміг прорвати монополію білих американців англосаксонського походження на посаду глави американської держави¹⁹.

Узагалі ж, за Конституцією США, *на посаду президента країни не може бути обраний натуралізований громадянин і главою американської держави стає лише громадянин США за народженням (ст. II.1)*. У Фінляндії президент також обирається тільки із середовища уроджених громадян цієї країни (ст. 23).

¹⁹ Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. – М., 1994, - С. 56

З іншого боку, у Латинській Америці останнім часом спостерігається більш терпиме ставлення до кандидатів у президенти, що не належать до корінної більшості населення.

Серед вимог, пропонованих до кандидатів у президенти, немаловажну роль грає їхня *приналежність до релігії*. У більшості країн Заходу і Сходу президенти - віруючі люди. У США, наприклад, майже всі президенти належали до того чи іншого напрямку протестантизму. Єдиним винятком став 35-й президент США Д. Кеннеді, що був католиком, і для нього прихильність до своєї релігії стала одною з головних перешкод на шляху в Білий дім. В Аргентині, навпаки, кожен кандидат у президенти обов'язково повинний бути католиком, що цілком закономірно, оскільки Аргентина - переважно католицька країна. Однак найбільшою мірою релігійний фактор стосовно до президентства виявляється в Лівану, де вся політична система побудована на конфесійній основі. Відповідно до Конституції Лівані, президентом країни обов'язково повинен бути представник християн-меронитів, що складають найбільшу релігійну групу в цій країні. У свою чергу, на посаду прем'єр - міністра президент повинен призначити тільки мусульманина-сунніта, а глава парламенту обирається винятково з числа мусульман-шиїтів.

У конституціях ряду країн закріплена норма, відповідно до якої кандидати в президенти повинні володіти *пасивним чи активним виборчим правом*. Так, у ФРН кандидат у президенти повинен мати право обрання в нижню палату німецького парламенту - бундестаг. Аналогічна норма міститься й у Конституції Австрії, де президентом може стати тільки той громадянин, що має право брати участь у виборах до нижньої палати австрійського парламенту - Національної ради. Практично ідентична конституційним нормам ФРН і Австрії стаття Конституції Індії, відповідно до якої президентом країни стає особа, що володіє класифікацією для обрання до нижньої палати англійського

парламенту - Народної палати²⁰.

Більш широка правова норма містяться в Конституції Італії. Згідно з ст. 84, Президентом країни може стати будь-який громадянин, що користується цивільними і політичними правами. У тому ж дусі витримана й одна з норм Конституції Угорщини, відповідно до якої *«Президентом Республіки може бути обраний будь-який громадянин, що володіє виборчим правом...»* (ст. 29 А.2). Положення, відповідно до якого кандидати в президенти повинні відповідати вимогам, пропонованим до кандидатів для обрання у вищий законодавчий орган, характерне для тих країн, де главу держави обирають не на загальних президентських виборах, а шляхом голосування в парламенті.

У багатьох країнах кандидати у президенти *не повинні перебувати на дійсній військовій службі*. Іншими словами, глава держави повинен бути цивільною особою. Ця норма стала органічною частиною політичної культури на Заході, хоча вона і не закріплена в конституціях країн Західної Європи і США. У той же час у Мексиці, в історії якої ставалися військові перевороти, у Конституцію включене наступне положення: *«Щоб стати Президентом, необхідно... не перебувати на дійсній військовій службі протягом шести місяців до дня виборів»* (ст. 82. V). Таке обмеження явно неприйнятне для президентів багатьох країн Азії, Африки і Латинської Америки, що приходили до влади в результаті військових переворотів і продовжували рахуватися на військовій службі і після вступу на посаду глави держави.

У Конституції Мексики є і досить незвичайна норма, що стосується кандидатів у президенти. Пункт IV ст. 82 говорить про те, що президент не повинен мати духовного звання і бути служителем якого-небудь релігійного культу²¹. Ця норма введена для посилення принципу відділення держави від церкви. У недавньої світовій історії був випадок, коли президент одночасно був і вищим ієрархом церкви. Це був президент Республіки Кіпр архієпископ

²⁰ Мишин А.А. Конституционное право зарубежных стран. – М., 1999. – С. 161

²¹ Шаповал В. Державний лад країн світу. – К., 1999. – С. 312

Макариос. Однак таке поєднання посад у край рідкісне для інституту президентства.

У країнах Західної Європи й у США, де вже не одне сторіччя функціонує система, що поєднує професійних чиновників державної служби, вони, як правило, не стають кандидатами в президенти. У всякому разі, дотепер чиновники, що працюють у системі державної служби, не претендували на висування своїх кандидатур на посаду глави держави. У той же час такі посадові особи, як мер міста чи губернатор штату, можуть брати участь у президентській кампанії в США чи у Франції.

У Мексиці подібне виключено, оскільки ст. 82. VI вимагає, щоб щонайменше за 6 місяців до дня президентських виборів ніхто з кандидатів у президенти не займав наступні посади: Державного секретаря (тобто міністра) чи його заступника; чи начальника глави адміністративного департаменту; Генерального прокурора Республіки; губернатора штату.

Переважна більшість кандидатів на президентських виборах *є лідерами чи представниками тих чи інших партій*. Утім, як уже відзначалося, у багатьох країнах допускається самовисунення кандидатів у президенти, і при цьому вони можуть брати участь у передвиборній боротьбі як незалежні кандидати, не зв'язані з жодною партією. Однак така можливість практично виключена в деяких країнах Азії й Африки, де кандидат у президенти обов'язково повинен бути лідером правлячої партії. А в Анголі, Мозамбіку, Конго, принаймні донедавна, відповідно до конституцій цих країн посаду президента міг займати тільки лідер правлячої партії.

У деяких країнах у даний час діє опосередкований варіант залежності кандидата в президенти від правлячої партії. У Тунісі офіційно реєструється тільки той кандидат у президенти, що має офіційно оформлену підтримку не менш 30 парламентаріїв і не менш 30 мерів великих міст.

У сучасному законодавстві Монголії ув'язування кандидата в депутати з партіями носить менш твердий характер: там він повинен бути членом одної з партій, представлених у парламенті. Приблизно така ж правова норма введена й у новий закон про вибори президента в Бразилії, але в ньому обумовлено, що право на висування свого кандидата в президенти мають тільки ті партії, що представлені в парламенті країни не менш як 15 депутатами. Нарешті, у такій парламентарній республіці, як сучасна Угорщина, право на висування кандидата в президенти за Конституцією мають не партійні фракції у парламенті, а групи парламентаріїв. Однак при цьому чисельність тієї чи іншої групи депутатів, що висуває кандидата в президенти, повинна бути не менш 50 чоловік (ст. 29 Б. 1).

І, накінець, у багатьох країнах для кандидатів у президенти встановлений той чи інший *віковий ценз*. Найбільш розповсюдженою є норма, відповідно до якої президентом можна стати по досягненні 35-літнього віку. Такий віковий ценз для глави держави встановлений у США, Мексиці, Австрії, Угорщині, Україні, Португалії, Ірландії, Ісландії, Індії. Для президентів ФРН і Греції цей віковий поріг вище і складає 40 років. У Монголії президентом можна стати лише в 45 років, а кандидату на посаду глави італійської держави повинно бути не менше 50 років.

Звертає на себе увагу і те, що в країнах, де встановлена мінімальна вікова планка для вступу на посаду президента, не визначається максимально припустимий вік для перебування на цій посаді. Звичайно президентами в Західній Європі й у США стають люди, старші 50 років. Відзначимо також, що в Індії взагалі прийнято обирати на посаду глави держави літніх, заслужених і авторитетних людей. Правда, при цьому треба враховувати, що обсяг повноважень і ступінь навантаження президента Індії значно менше, ніж у глави держави при президентській системі правління, коли президент є одночасно і главою держави, і главою уряду.

Отже, як ми бачимо, кількість та види цензів для кандидатів у президенти

за конституцією однієї держави практично не повторюються у конституціях інших держав. А тому, лише вибираючи найкращі положення конституцій країн світу, з урахуванням особливостей розвитку нашої держави можна виробити найбільш оптимальні та доцільні умови для кандидатів у президенти України. А це відповідно свідчитиме про рівень демократизації Української держави.

РОЗДІЛ ІІІ.

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

3.1 Основні засади та принципи виборів Президента України

Після загальної характеристики законодавства про вибори президентів зарубіжних країн, хотілося б дещо детальніше звернутися до чинного законодавства України про вибори Президента України.

Прийняття Конституції України ознаменувало собою поворотні зміни в реалізації безпосереднього народовладдя в Україні. Нині на основі Конституції України здійснюється формування нових правових засад практично всіх виборів і референдумів. Безумовно, чільне місце у цьому процесі займає законодавство про вибори глави Української держави. Сучасні умови організації та проведення виборів Президента України об'єктивують існування комплексного законодавства про вибори Президента України.

Вибори Президента України 1999 року проводилися за новим Законом України «Про вибори Президента України», який набув чинності у березні 1999 року. Необхідність прийняття нового Закону базувалася на двох основних факторах. По-перше, влітку 1996 року була прийнята Конституція України, яка заклала нові підвалини майбутнього українського державотворення і закріпила нові параметри для законодавчого поля держави. По-друге, колишній Закон про президентські вибори містив значну частину відсильних правових норм з посиланням на конкретні положення Закону України «Про вибори народних депутатів України», прийнятого у 1993 році, що втратив чинність у зв'язку з прийняттям нового Закону у 1997 році²².

Отже, стаття 8 Закону України «Про вибори Президента України» визначає, що організація і проведення виборів Президента регулюються Конституцією України, цим Законом, Законом України «Про Центральну

виборчу комісію» та іншими законами України. Крім вищеназваних, до системи законодавства про вибори Президента України слід також віднести такі законодавчі акти: закони України «Про громадянство», «Про звернення громадян», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про об'єднання громадян» та інші²³.

Визначальне місце в системі законодавства про вибори Президента України займають положення Конституції України. Згідно з статтею 103 Конституції України Президент обирається на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 5 років. Отже, всі конституції країн СНД, у тому числі Основний Закон України, закріплюють демократичні принципи участі громадян у виборах президента: загальне, рівне, пряме виборче право при таємному голосуванні (Україна, ст. 103; Грузія, ст. 70; Казахстан, ст. 41; Росія, ст. 81; Таджикистан, ст. 65; Узбекистан, ст. 90); загальне, пряме, рівне, при вільному, особистому і таємному голосуванні (Азербайджан, ст. 114); загальне, рівне, пряме, таємне і вільне голосування (Республіка Молдова, ст. У3).

Більш детально принципи виборів Президента України регламентуються в чинному Законі України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. У ньому встановлюється, що Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на 5 років. Виборчий процес здійснюється на засадах багатопартійності, вільного і рівноправного висунування кандидатів у Президенти України; гласності і відкритості, свободи агітації; рівності можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії; неупередженості до кандидатів з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів. У Законі також підкреслюється, що участь громадян України у виборах Президента є

²² Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус, С. 205.

добровільною, і ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті у виборах. Це дуже важливе положення виборчого законодавства України, у тому числі і виборів Президента²⁴.

Вибори Президента є *загальними*. Це означає, що право обирати мають громадяни України, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років. Зазначається, що Президентом може бути обраний громадянин України, що на день проведення виборів досяг 35 років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років і володіє державною мовою. Та сама особа не може бути Президентом України більш двох термінів підряд. Акцентування іде на те, що будь-які прямі чи непрямі привілеї чи обмеження виборчих прав громадян України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного і соціального походження, майнового положення, місця проживання, за мовними чи іншими ознаками, крім передбачених Конституцією України і Законом «Про вибори Президента України», забороняються. Але право голосу не мають громадяни, визнані судом недієздатними. Крім того, не можуть бути висунуті претендентами на кандидатів у Президенти України громадяни, які перебувають у місцях позбавлення волі або мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Вибори Президента України є *рівними*. Це означає, що громадяни України беруть участь у виборах на рівних началах, кожен виборець має один голос.

Президент України обирається безпосередньо виборцями. Відповідно, голосування на виборах Президента є *таємним*: контроль за волевиявленням виборців забороняється. Однак, на думку деяких науковців, принцип таємності

²³ Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д. Президент Украины: конституционно-правовой статус. – Харьков, 1999. – С. 205.

²⁴ Вибори Президента України 1999. Інформаційно-аналітичне видання. - К., 2000. – С.11

голосування не є найвищим виявом демократії, незважаючи на те, що всі закони про вибори як в Україні, так і в світі декларують цей принцип. Вони вважають, що таємність голосування - це атавізм тих часів, коли виборець лякався, що переможцю або ж переможеному стане відомо, за кого виборець віддав свій голос. А встановлення принципу таємності голосування позбавляє виборців права вибору, як голосувати - відкрито чи таємно.

У Законі «Про вибори Президента України» регламентуються терміни призначення виборів. Так, чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Президента України. Постанова Верховної Ради України про призначення чергових виборів приймається не пізніше ніж за 180 днів до дня виборів. Позачергові вибори Президента проводяться у випадку дострокового припинення його повноважень у період 90 днів із дня припинення повноважень. Рішення про призначення позачергових виборів приймається не пізніше ніж на п'ятий день після припинення повноважень Президента України. Повторні вибори Президента України призначаються Верховною Радою України в місячний термін із дня одержання подання Центральної виборчої комісії (далі ЦВК).

Демократизм проведення виборів значною мірою визначається їхньою гласністю, відкритістю. Виходячи з цього, в Законі про вибори Президента України вказується, що підготовка і проведення виборів Президента здійснюються відкрито і гласно, що рішення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, виборчих комісій, що стосуються виборів Президента, доводяться до відома громадян через засоби масової інформації, а в окремих випадках обнародуються іншим шляхом у п'ятиденний термін із дня їхнього прийняття, якщо інше не передбачено законом. Крім того, виборчі комісії, відповідно, інформують громадян про свій склад, місцезнаходження і режим роботи, про утворення територіальних виборчих округів і дільниць, забезпечують можливість для ознайомлення їх зі списками виборців, з біографічними даними кандидатів, їхніми передвиборними програмами, з

формою і порядком заповнення підписних листів і виборчих бюлетенів, сповіщають населення про підсумки голосування і підсумки виборів Президента України, надають іншу інформацію у випадках, передбачених Законом. Також визначено, що засоби масової інформації зобов'язані об'єктивно висвітлювати хід підготовки і проведення виборів, їхнім представникам гарантується безперешкодний доступ на всі збори і засідання, пов'язані з виборами. Виборчі комісії, органи державної влади, органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати їм інформацію про підготовку і проведення виборів.

Таким чином, новий Закон «Про вибори Президента України» має ряд переваг порівняно з попередньою редакцією цього Закону. Хотілося б виділити наступні з них.

1. Насамперед, на відміну від попереднього закону, законодавець вилучив ценз для ув'язнених, тобто новим законом не передбачається призупинення виборчого права для осіб, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі та у місцях примусового лікування. Для активного виборчого права законом обумовлено лише два обмеження: за віком (досягнення 18 років) та для осіб, які визнані судом недієздатними.

2. Для кандидата у Президенти України встановлено більш жорсткий ценз осілості. Якщо за раніше чинним законом Президентом України міг бути обраний громадянин України, який проживає постійно не менше 5 останніх з 10 років на території України, то за новим законом вимагається постійне проживання на території України протягом усіх останніх перед днем виборів 10 років. Крім того, введено додатковий ценз, відповідно до якого не можуть бути висунуті претендентами на кандидатів у Президенти України не лише ті громадяни, які перебувають у місцях позбавлення волі, а й ті, що мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена та не знята в установленому порядку.

3. Щодо виборчої системи, то нова редакція Закону, як і раніше,

передбачає проведення виборів Президента України за мажоритарною системою абсолютної більшості, за якою кандидату для обрання необхідно набрати більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, тобто 50% голосів плюс 1 голос. Якщо в першому турі ніхто не набирає цієї кількості, то проводиться повторне голосування, для перемоги в якому кандидатові достатньо набрати більше голосів, ніж його конкурентів.

4. Якщо попередній закон передбачав правило, відповідно до якого вибори визнавалися такими, що відбулися, лише за умови участі в них більше половини виборців від кількості, внесеної до списків, то останні вибори відбувалися за правилом, за яким вибори визнаються такими, що відбулися, за будь-якої явки виборців на виборчі дільниці. Діє дещо абсурдне правило: «якщо хоча б один виборець бере участь у виборах, то вони вважаються такими, що відбулися».

5. Суттєво розширено строки призначення та проведення виборів Президента України. На відміну від попереднього Закону, який передбачав призначення виборів не пізніше ніж за чотири місяці до дня виборів, тобто за 120 днів, нова редакція закону передбачає значне збільшення строку виборчої кампанії. Відповідно до частини першої статті 10 Закону «Про вибори Президента України» постанова Верховної Ради України про призначення чергових виборів має бути прийнята не пізніш як за 180 днів до дня виборів. Аналогу за тривалістю виборчої кампанії у світовій практиці немає. Зокрема, в Російській Федерації вона становить 4 місяці, в Азербайджанській Республіці - 100 днів, у Румунії всього 60 днів.

6. Якщо відповідно до раніше чинного Закону вибори Президента України проводилися в 27 виборчих округах, що утворювалися по одному в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, то за чинним Законом проведення виборів Президента України здійснювалося в єдиному загальнодержавному одномандатному виборчому окрузі, який включає в себе всю територію України. Водночас територія єдиного

загальнодержавного одномандатного виборчого округу поділяється ще на 225 територіальних виборчих округів.

7. Істотно в чинному Законі змінено порядок формування складу територіальних та дільничних виборчих комісій. Так, на відміну від раніше встановленого порядку, Закон не передбачає обмежень щодо кількісного складу виборчих комісій. Більше того - закріплено правило про обов'язкове включення до складу кожної територіальної комісії по 2 представники від кожної політичної партії, виборчого блоку партій, від яких зареєстровані кандидати, та від кандидатів, зареєстрованих від зборів виборців, звичайно, за наявності відповідних подань. Майже на таких засадах з деякими особливостями формувався склад і дільничних виборчих комісій. Зокрема, правом вносити подання кандидатур до складу цих комісій наділено легалізовані відповідно до Закону районні, міські осередки політичних партій (блоків).

8. Відповідно до Закону право висування претендента на кандидата у Президенти України належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через політичні партії та їх виборчі блоки, а також через збори виборців. Причому на зборах виборців передбачається процедура самовисування. Ця норма аналогічна з положеннями попереднього закону. Водночас новий закон не вимагає реєстрації партій (виборчих блоків) для участі у виборах Президента України ЦВК.

9. Що стосується підтримки претендентів у кандидати з боку виборців, то новим законом значно збільшено кількість підписів громадян України, які повинні підтримати претендента на кандидата у Президенти України, для реєстрації його як кандидата. Якщо за раніше чинним законом для реєстрації необхідно було зібрати лише 100 тисяч підписів громадян, які мають право голосу, у тому числі не менш як по 1500 громадян з 2/3 загальної кількості виборчих округів, а їх було 27, то у проведеній виборчій кампанії їй необхідно було подати до ЦВК для реєстрації не менше одного мільйона підписів виборців, і в тому числі не менш як по 30 тисяч громадян у кожному з 2/3

регіонів (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь).

10. Ще одна особливість цієї виборчої кампанії: з одного боку, Закон у новій редакції передбачає більш жорсткий порядок збору підписів. Зокрема, заборонено збирання підписів на підприємствах, в установах, організаціях. Графи підписного листа заповнюються виборцем власноручно (за деякими винятками). З другого боку, перестало діяти правило, за яким один виборець мав право підтримати своїм підписом лише одного претендента.

11. Новою редакцією Закону значно збільшено строк перебування в статусі кандидата у Президенти України - мінімум 90 днів проти 30 днів за попереднім Законом, тобто в 3 рази. При цьому кожний кандидат у Президенти України міг мати у проведеній виборчій кампанії трьох довірених осіб проти 30—у попередній.

12. До того ж не обмежена кількість офіційних спостерігачів на відміну від попередніх виборів, на якій взагалі не було передбачено інституту офіційних спостерігачів від кандидатів у Президенти України.

13. Як і за раніше, чинним законодавством здійснення фінансування передвиборної агітації передбачено за рахунок коштів Державного бюджету України та коштів особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти України. Але при цьому верхню можливу межу розміру особистого виборчого фонду змінено з 10000 мінімальних заробітних плат до 100000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто вона становила 1 млн. 700 тис. гривень.

14. Нова редакція Закону досить чітко регламентує обмеження щодо проведення передвиборної агітації. Взагалі спостерігається значне збільшення в новій редакції Закону обмежень і заборон, за порушення яких передбачено відповідальність. І найголовніша особливість виборчого закону - це відсутність у новій його редакції такого виду відповідальності за порушення норм і правил,

як визнання виборів недійсними²⁵.

У цілому ж слід відзначити, що чинний Закон «Про вибори Президента України» 1999 року є значно досконалішим у порівнянні з Законом «Про вибори Президента України», на основі якого проводилася президентська виборча кампанія 1994 року. В Законі детально вписано переважну більшість процесуальних правових норм, від реалізації яких залежав перебіг виборчої кампанії. Зокрема, це положення, що стосуються порядку висування претендентів на кандидатів у Президенти України, фінансування виборчої кампанії, проведення суб'єктами виборчої кампанії передвиборної агітації, процедур оскарження рішень виборчих комісій у судовому порядку, матеріально-технічного забезпечення виборчого процесу тощо.

²⁵ Рябець М.М. Підсумки виборів Президента України 1999 року та проблеми виборчого законодавства / В кн.: Вибори Президента України – 99: проблеми теорії і практики: Зб. Матеріалів науково-практичної конференції. – К., 1999. – С. 17.

3.2 Шляхи удосконалення виборчого законодавства про вибори Президента України

Конституційне законодавство України закріплює демократичні засади організації і проведення виборів Глави української держави. Це забезпечує громадянам реальну можливість здійснювати їх виборчі права. Виборчий процес по виборах Президента України складається з декількох послідовних стадій: 1) призначення виборів; 2) формування виборчих округів та виборчих дільниць; 3) утворення виборчих комісій; 4) складання списків виборців; 5) висунення претендентів на кандидата в Президенти України; 6) передвиборча агітація; 7) голосування та підведення підсумків виборів.

Одним з найважливіших етапів виборчого процесу по виборах Президента України є утворення загальнодержавного та територіальних виборчих округів. Хотілося б докладніше зупинитися саме на проблемах, які з'явилися при застосуванні норм Закону України “Про вибори Президента України” від 1999 року (далі Закон) під час виборів Президента у 1999 році.

1. Законом встановлено, що вибори Президента України проводяться по єдиному загальнодержавному одномандатному виборчому округу, який включає в себе всю територію України. Для нормального проведення виборів територія єдиного загальнодержавного одномандатного виборчого округу поділяється на 225 територіальних виборчих округів. Кількість таких округів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі встановлюється ЦВК з урахуванням їх адміністративно-територіального устрою та кількості населення. Територіальний виборчий округ включає в себе один або кілька районів, міст, районів у містах або їх частин.

Однак система так званих “територіальних виборчих округів” у межах єдиного загальнодержавного виборчого округу є надуманою. Отже, за Законом на території країни утворюються 225 таких округів на зразок кількості округів

під час парламентської виборчої кампанії. З якою метою створюються ці округи? Відповісти на це питання зараз дуже важко, адже зовсім не зрозуміло, яке юридичне та й логічне навантаження закладено у нормах Закону стосовно утворення такої кількості округів до складу яких входять по кілька адміністративно-територіальних одиниць, а в окремих випадках і їх частин. Таким чином, в основі утворення територіальних округів за таким принципом не має ні логіки, ні змісту²⁶.

2. Але вибори неможливо провести і без поділу територіальних округів на виборчі дільниці. Тому для проведення голосування і підрахунку голосів по виборах Президента України територія сіл, селищ, міст, районів в містах, що входять до складу територіального виборчого округу, поділяється на виборчі дільниці. Вони утворюються територіальними виборчими комісіями за поданням сільських, селищних, міських, районних рад. А у разі відсутності таких подань - за пропозицією відповідно сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах рад або їх посадових осіб, які відповідно до закону здійснюють їх повноваження.

Виборчі дільниці при представництвах України за кордоном утворюються за поданням Міністерства закордонних справ України ЦВК. Слід зазначити, що, на нашу думку, така норма Закону нічим не обгрунтована. Особливо дивною виглядає ця норма в тому контексті, що законодавець передбачає утворення усіх інших виборчих дільниць територіальними виборчими комісіями, а дільниці при представництвах за Законом утворюються не територіальною виборчою комісією територіального виборчого округу, на території якого розташоване Міністерство закордонних справ України, а Центральною виборчою комісією.

Встановлення у Законі такого порядку утворення виборчих дільниць при представництвах України за кордоном на практиці призвело до того, що ЦВК

²⁶ Проблеми законодавчого забезпечення виборчого процесу: Матеріали семінарів. – Інститут виборчого права – К., 2002. – С. 69

довелося встановлювати для організації голосування та встановлення його результатів окремі форми протоколів для дільничних комісій та виборчого бюлетеня. Тому в майбутньому при вдосконаленні виборчого Закону слід виправити цю помилку.

3. Вибори не можливо провести без відповідних виборчих комісій. Законом визначено, що вибори Президента організують і проводять: 1) Центральна виборча комісія; 2) територіальні виборчі комісії; 3) дільничні виборчі комісії. Саме від їхньої цілеспрямованої роботи залежить законність проведення виборчої кампанії, забезпечення дотримання виборчих прав громадян.

Однак, на нашу думку, в існуючій системі виборчих комісій відсутня така ланка, яка забезпечувала б усю повноту організації і проведення виборів Президента України в регіонах, тобто в АРК, областях, містах Києві та Севастополі. Існуюча система комісій видається не зовсім логічною та виправданою і не дає можливості забезпечити організацію і проведення виборчої кампанії на належному організаційно-методичному та правовому рівні.

Суть пропозицій з цієї проблеми зводиться до того, що система виборчих комісій повинна містити чотири основні ланки. Очолювати цю систему повинна, звичайно, ЦВК. Наступний рівень повинні складати територіальні (регіональні) виборчі комісії Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські виборчі комісії, які працюють на засадах постійно діючих. Третій рівень - це територіальні районні, міські (у містах обласного значення), районні в містах виборчі комісії. І, нарешті, остання ланка комісій - дільничні виборчі комісії²⁷.

²⁷ Співак В.І. , Коваленко О. О. Формування та організація виборчих комісій і комісій з всеукраїнського референдуму під час виборчих кампаній та всеукраїнського референдуму/ в кн.:Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики: Збірник,- К., ЦВК, 2001. – С.132

На засадах, наближених до діяльності ЦВК, повинні працювати й виборчі комісії Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя. У складі цих комісій, по-перше, на постійній основі можуть працювати кілька членів комісій, зокрема керівництво. По-друге, до повноважень комісій цього рівня слід віднести організацію і проведення будь яких виборів чи референдумів, що проводяться на території регіону. По-третє, строк повноважень регіональних (територіальних) виборчих комісій не повинен збігатися зі строком повноважень органу місцевого самоврядування. За аналогією з ЦВК можна встановити шестирічний строк. По-четверте, за правовим статусом ці комісії повинні бути місцевими органами ЦВК. Тільки за таких умов можна забезпечити стабільність, законність, гласність і прозорість у ході проведення виборів і референдумів у регіонах.

Що стосується порядку утворення територіальних виборчих комісій, то і метою уникнення можливого впливу на них чи втручання у їх діяльність з боку місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування слід запровадити процедуру формування складу виборчих комісій на регіональному рівні ЦВК за поданням суб'єктів виборчого процесу або місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування пропорційно. За аналогією повинні утворюватися й виборчі комісії нижчого рівня. Такий принцип формування виборчих комісій є значно дієвішим.

Крім того, законодавець повинен чітко встановити граничну чисельність членів виборчих комісій. Діюча норма Закону, яка передбачає обов'язкове включення до складу комісій по два представники від кожного зареєстрованого ЦВК кандидата, виявилась зовсім недієздатною. Адже під час останніх виборів Президента України було зареєстровано 15 кандидатів, у зв'язку з чим склад комісій міг сягати гіпотетично тридцяти осіб.

4. На минулих виборах Президента України висвітилася ще одна проблема при утворенні виборчих комісій, а саме проблема нерівномірності представництва суб'єктів висування та кандидатів у керівному складі комісій.

Чинна редакція Закону передбачає формування керівництва комісій відповідними органами місцевого самоврядування, проте процедура реалізації принципу пропорційного представництва у складі керівництва виборчих комісій Законом не врегульована. Та й чи можливо взагалі реалізувати на практиці цей принцип, якщо виходити з правових засад одночасного формування комісій та їх керівного складу відповідними радами. Як, до прикладу, можна узгодити питання на рівні рад сільського району, до складу якого входять кілька десятків рад, не кажучи вже про всю державу. З огляду на вищенаведене, принцип рівномірного представництва суб'єктів висування та кандидатів у керівному складі виборчих комісій можливо реально забезпечити лише у тому випадку, якщо комісії нижчого рівня формуватимуться комісіями вищого рівня.

Однак, можна піти іншим шляхом - встановити у Законі процедуру, за якою керівництво виборчих комісій обирається членами комісій на їх першому засіданні після утворення. Такий порядок формування керівництва комісії встановлено для ЦВК. Це забезпечить демократію у діяльності виборчих комісій та незалежність її керівників від органів влади та органів місцевого самоврядування²⁸.

5. Не можна не зупинитися також на питаннях повноважень виборчих комісій та проблемах, що виникли в ході їх реалізації на практиці. У чинному Законі повноваження комісій виписані у спеціальній статті 15, яка так і називається «Повноваження виборчих комісій». У цілому, ця норма закону закріпила досить широке коло повноважень виборчих комісій. Однак на практиці зустрічалися і недоліки цієї статті.

а) Так, пунктом першим частини другої цієї статті Закону визначено, зокрема, що ЦВК приймає обов'язкові для застосування виборчими комісіями

²⁸ Рябець М.М. Підсумки виборів Президента України 1999 року та проблеми виборчого законодавства / В кн.: Вибори Президента України – 99: проблеми теорії і практики: Зб. Матеріалів науково-практичної конференції. – К., 1999. – С. 18

роз'яснення з питань Закону. Однак, як показала практика реалізації Закону, повноваження ЦВК в цій частині слід значно розширити. Комісія повинна бути наділена правом приймати обов'язкові для виконання роз'яснення з питань застосування положень Закону для всіх без винятку учасників виборчого процесу.

б) Іншим положенням статті Закону до повноважень ЦВК віднесено право визначати відповідно до “Закону про вибори Президента України” та інших законів України порядок використання засобів масової інформації для проведення передвиборної агітації, що є абсолютно невиправданим, оскільки порядок використання ЗМІ у ході виборчої кампанії повинен бути чітко вписаний у Законі. Віддаючи це право ЦВК, законодавець ніби наділив її правом законотворчої діяльності, що за Конституцією України є виключною компетенцією Верховної Ради України.

в) Це саме стосується й передбачених Законом повноважень ЦВК щодо встановлення порядку надходження і використання коштів на рахунки особистих виборчих фондів кандидатів у Президенти України та здійснення контролю за їх використанням. Такий порядок повинен бути чітко визначений у Законі, оскільки його встановлення ЦВК, окрім вищезазначених правових колізій, буде завжди викликати зайві нарікання кандидатів та окремих суб'єктів виборчого процесу.

г) Проблемною виявилась також реалізація на практиці норми Закону, яка до повноважень територіальних виборчих комісій відносить право здійснення в межах відповідного територіального виборчого округу контролю за додержанням законодавства про вибори Президента України. Але законодавець не визначив, у який саме спосіб та за допомогою яких важелів територіальна виборча комісія може здійснювати ці повноваження. Тим більше, що до складу територіальних комісій увійшов тільки незначний відсоток юристів, а ще

менше їх було у керівництві комісії.

6. Згідно з статтею 16 Закону України до складу територіальних та дільничних виборчих комісій по виборах Президента України можуть входити громадяни України, які мають право голосу та проживають або працюють у межах відповідного територіального виборчого округу. Не можуть бути у складі виборчих комісій кандидати у Президенти України, їх близькі родичі (чоловік, дружина, їх діти, батьки, рідні брати і сестри), особи, які перебувають у прямому підпорядкуванні кандидатів по роботі (службі), довірені особи кандидатів, а також громадяни, які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку. Одна і та ж особа може входити до складу лише однієї виборчої комісії.

На нашу думку, ця норма Закону підлягає доповненню. Зокрема, не можуть бути членами виборчих комісій також і особи, які є офіційними спостерігачами від партій (блоків), кандидатів у Президенти України, такі, які утримуються під вартою, перебувають у місцях позбавлення волі, а також особи які є близькими родичами між собою (чоловік, дружина, їх діти батьки, рідні брати, сестри). Для голови також, як і для секретаря комісії, обов'язковим повинно бути володіння державною мовою; для голови комісії, крім того - наявність відповідного сертифіката про проходження спеціального навчання або юридичної освіти²⁹.

7. Треба врахувати, що виборчі комісії утворюються на відносно короткий термін безпосередньо перед виборами, до їх складу входять люди різних професій, поличних поглядів, які мають неоднаковий досвід організації виборів, а деякі такого досвіду взагалі не мають, а також недосконалість сучасного виборчого законодавства України, що постійно оновлюється, і

²⁹ Співак В.І. , Коваленко О. О. Формування та організація виборчих комісій і комісій з всеукраїнського референдуму під час виборчих кампаній та всеукраїнського референдуму/ в кн.:Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики: Збірник,- К., ЦВК, 2001. – С.134

основне - проблему його кваліфікованого застосування. Для вирішення цієї проблеми необхідно, з одного боку, здійснити навчально-методичні заходи в період виборчих кампаній, а з другого, - утворювати кадровий резерв, до якого входили б члени виборчих комісій, які пройшли спеціальні навчання і отримали відповідний сертифікат.

Складання списків виборців має суттєве значення для гарантування реалізації громадянами України свого виборчого права. Це не виключно технічний захід, а робота, що має важливе політичне значення.

Згідно з Законом до списків виборців включаються всі громадяни України, які на день виборів досягли (досягнуть) вісімнадцятирічного віку, мають право голосу та на момент складання списку проживають на території відповідної виборчої дільниці. Виборці, які вибули з території виборчої дільниці після оприлюднення списків виборців, на підставі відповідних документів виключаються дільничною виборчою комісією зі списку виборців. Таким особам надаються довідки за формою, яка затверджується ЦВК, на підставі яких ці особи заносяться до списків виборців на дільниці за новим місцем проживання. Зазначена довідка додається до списку виборців³⁰.

Однак на практиці норми що регламентують порядок виключення виборців зі списку у зв'язку із зміною ними місця проживання та порядок голосування виборців так званими «відкріпленнями», виявляються не повністю зрозумілими. Навіть у ЦВК не було однозначного розуміння цієї норми Закону, оскільки тривалий час точилися суперечки довкола того, скільки відкріплювальних довідок треба видавати виборцям - дві (про виключення зі списку виборців і про включення до списку виборців) чи тільки одну (про виключення зі списку виборців).

У ході виборів виникла й проблема, пов'язана з їх фінансуванням. Так, в

³⁰ Тодика Ю.Н., Яворський В.Д. Президент України: конституційно-правовий статус.-Харьков, 1999. – С. 213.

Законі передбачено, що у разі несвоєчасного виділення бюджетних коштів для фінансування виборів Національний банк України за зверненням ЦВК надає їй безвідсоткові кредити у межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на проведення виборів. Гарантом повернення кредиту є Міністерство фінансів України. Але скористатися цією нормою Закону ЦВК так і не змогла. Уже після прийняття парламентом був прийнятий Закон України «Про Національний банк України», згідно з вимогами якого Банку заборонено надання будь-яких кредитів підприємствам, установам і організаціям. Тому слід шукати нових шляхів законодавчого вирішення проблеми своєчасного і в повному обсязі фінансування виборчої кампанії. Для вирішення цієї проблеми такі можливості слід надавати на конкурсній основі комерційним банкам України які б мали право надавати ЦВК кредити для проведення виборів під гарантії Уряду³¹.

Світовий досвід свідчить, що повне фінансування виборчої кампанії здійснюється ще до її початку. Джерело такого фінансування, як правило, єдине- це державний бюджет України. Але форми, процедури надання і накопичення потрібних коштів на вибори можуть бути різними, а саме: пряме фінансування за рахунок державного бюджету, кредити банків під гарантії уряду з наступним відшкодуванням із державного бюджету, щорічна акумуляція коштів на вибори у спеціальному державному виборчому фонді у розмірі певного фіксованого відсотка від внутрішнього валового продукту держави.

Що стосується процедури висунення претендентів у кандидати політичними партіями і зборами виборців, то вона досить добре виписана в Законі. Проте під час розгляду в ЦВК документів про реєстрацію претендентів у кандидати висунутих виборчими блоками партій, виникла проблема, суть якої

³¹ Старовойтова Г. М., Озимчук Н. В. Правові засади складання списків виборців, учасників референдумів, проблеми їх удосконалення / в кн.: Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики: Збірник,- К., ЦВК, 2001. – С.135

полягає в тому, що в Законі зовсім не визначено порядку утворення виборчого блоку партій, строків підписання про це угоди. Мається на увазі, коли партії можуть утворити виборчий блок - до початку визначених Законом строків висування чи після? І тому, щоб уникнути в майбутньому ситуації, при якій можлива несправедлива відмова у реєстрації претенденту на кандидати у Президенти України, висунутому виборчим блоком партій, слід проблему зняти шляхом правового врегулювання процесу створення виборчих блоків, зокрема так як це зроблено в Законі України “Про вибори народних депутатів України”, що закріплює положення, згідно з яким з'їзди (збори, конференції, партій, які приймають рішення про утворення виборчого блоку, можуть відбуватися в будь-який час до початку виборчого процесу³².

2. Інше питання - це передбачена Законом, але абсолютно не продумана до кінця процедура збору претендентами на кандидатів у Президенти України на свою підтримку одного мільйона підписів виборців. Ця ідея на перший погляд була досить важливою і необхідною, оскільки мала на меті визначення реального рейтингу популярності претендентів у суспільстві, встановлення таким чином ефективного бар'єру для того, щоб не допускати до участі у виборах Глави держави випадкових людей. Вважаємо, що всім було заздалегідь зрозуміло, що реально зібрати таку кількість підписів виборців могли тільки окремі з висунутих претендентів. А тому Закон у цій частині просто приречений зазнати кардинальних змін. Далі залишати в Законі таку процедуру було б просто нерозумно, оскільки вона дискредитує президентські вибори як такі в очах суспільства. Вважаємо, що вже прийшов час перейти до реалізації ідеї, яка втілена у законодавстві переважної більшості країн світу стосовно запровадження для претендентів або політичних партій (блоків партій), які їх висунули, обов'язку внесення на рахунок ЦВК грошової застави. Крім

³² Рибачук М.Ф. Політичні партії та виборчий процес / В кн.: Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики: Збірник,- К., ЦВК, 2001. – С.62

очевидних практичних переваг для організації виборчої кампанії, таке нововведення буде мати і значний фінансовий сенс.

3. Ще одне питання, якого хотілося б торкнутися, - це норма Закону, що передбачає необхідність подачі кандидатами у Президенти України декларації про доходи за минулий рік. Взагалі виникла дуже цікава ситуація, оскільки в статті 29 Закону, присвяченій цьому питанню, подано три різні назви такої декларації 1) декларація про доходи кандидата у Президенти України, 2) декларація про майно та доходи кандидата у Президенти України, 3) декларація претендента на кандидата у Президенти України. Так хто ж повинен подавати декларацію - претендент чи кандидат і які відомості до неї повинні заноситися. З відповіддю на це питання заплутались і ЦВК, і Міністерство фінансів України, яке за Законом зобов'язане встановити форму такої декларації. Тому вважаємо, що форма декларації повинна бути утверджена Законом, оскільки тільки самі законодавці знають, якою вони хотіли б бачити таку декларацію. Саме в такий спосіб ця проблема вирішена в законодавстві Російської Федерації.

Поряд з цим, Законом слід визначити чіткий порядок перевірки відомостей, внесених до декларації, строки такої перевірки. Необхідно також передбачити можливість відмови у реєстрації такого кандидата або скасування ЦВК свого рішення про його реєстрацію у разі внесення ним до декларації свідомо неправдивих відомостей. Рішення Комісії про відмову в реєстрації або про її скасування кандидат повинен мати можливість оскаржити Верховному Суду України, а не так, як це передбачено в чинній редакції Закону, коли ЦВК не може зняти його з реєстрації, а повинна звертатися з відповідною заявою до Верховного Суду України.

На наше переконання, ЦВК слід наділити правом скасування свого рішення про реєстрацію кандидата у разі встановлення нею фактів використання ним коштів поза межами особистого виборчого фонду, що категорично заборонено Законом. Інакше незрозуміло, для чого взагалі

передбачена в Законі вимога щодо фінансування передвиборної кампанії кандидатів виключно за рахунок коштів особистих виборчих фондів, якщо за її порушення не наступає ніякої відповідальності для таких кандидатів.

Передвиборна агітація є важливою стадією виборчого процесу по виборах Президента. У Законі "Про вибори Президента України" ця стадія врегульована досить широко. Однак, на превеликий жаль, зазначений Закон на відміну від аналогічних законів інших держав не містить визначення передвиборної агітації, а лише проголошує, що громадяни України, політичні партії, інші об'єднання громадян, колективи підприємств, установ і організацій мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів, їх політичні, ділові та особисті якості, вести агітацію "за" або "проти" кандидатів на зборах, мітингах, у бесідах, пресі, на радіо і телебаченні³³.

2. Отже, Закон "Про вибори Президента України" в цілому досить повно регламентує форми ведення передвиборної агітації. Однак масовим заходам і поліграфічним матеріалам в Законі не присвячується окремої статті, а норми використання друкованих ЗМІ не відділені від норми використання електронних ЗМІ³⁴.

3. Недоліком чинного Закону, на нашу думку, можна вважати також невизначеність щодо участі у передвиборній агітації посадових і службових осіб органів державної влади. Даний Закон хоч і встановив, що забороняється участь у передвиборній агітації органів державної влади, включаючи судові органи та органи прокуратури, і органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, однак, виходячи з цього можна припустити, що службовим чи посадовим особам органів законодавчої чи виконавчої

³³ Тодика Ю.Н., Яворський В.Д. Президент України: конституційно-правовий статус.-Харьков, 1999. – С. 213.

³⁴ Нельга О.В. Особливості ведення передвиборної агітації під час Президентських виборів 1999 р. в Україні. / В кн.: Вибори Президента України-99: проблеми теорії та практики: Зб. Матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. – К., 1999 –С. 102

влади дозволено брати участь у передвиборній агітації.

4. Закон встановлює, що перешкоджання здійсненню права вести передвиборну агітацію, а також зловживання правом на ведення такої агітації тягне відповідальність, встановлену законами України. На нашу думку, таке бланкетне положення, виходячи із досвіду розвинених країн, є недоліком цього Закону. Слід б було передбачити конкретні склади правопорушень чи злочинів безпосередньо в Законі³⁵.

Найважливішим етапом виборчого процесу, заради якого проводилися всі попередні підготовчі стадії, вважається проведення голосування. Саме на цій стадії електорат виражає свої погляди на майбутній шлях розвитку держави, підтримуючи того чи іншого кандидата на посаду Президента України. Однак, треба зазначити, що незважаючи на важливість етапу проведення голосування на виборах Президента України, сама процедура голосування визначена лише в загальних аспектах. Цілий ряд деталей, з якими доводиться зустрічатися на практиці, не був врахований в Законі. Це призводить до того, що такі проблемні моменти врегульовує ЦВК своїми постановами, а деякі із них взагалі залишаються нерегульованими. Тому, на нашу думку, законодавцю слід приділити більше уваги цій стадії виборчого процесу, враховуючи досвід проведених виборчих кампаній, і детальніше регламентувати стадію проведення голосування, як це, наприклад, було зроблено в Законі України "Про вибори народних депутатів України", де врегульована навіть процедура опускання заповненого виборчого бюлетеня у виборчу скриньку виборцем, який не може внаслідок фізичних вад самостійно опустити його до виборчої скриньки, або ж ситуація припущення виборцем помилки під час заповнення виборчого бюлетеня.

³⁵ Рябець М.М. Підсумки виборів Президента України 1999 року та проблеми виборчого законодавства / В кн.: Вибори Президента України – 99: проблеми теорії і практики: Зб. Матеріалів науково-практичної конференції. – К., 1999. – С. 22

Завершальною стадією виборчого процесу по виборах Президента України є **процедура підрахунку голосів та встановлення результатів виборів.**

Законом встановлено, що при підрахунку виборчих бюлетенів визначений член комісії рахує бюлетені вголос. Усі предмети, які не є бюлетенями встановленого зразка, складаються окремо і не підраховуються. У разі виникнення сумнівів комісія вирішує голосуванням, чи є предмети бюлетенем встановленого зразка. При цьому кожен член комісії має право отримати і особисто оглянути предмет, на цей час підрахунок голосів припиняється. Але на практиці постає питання, що слід розуміти під виразом “які не є бюлетенями встановленого зразка”: лише бланки, які за формою виглядають як бюлетені для голосування, але не відповідають встановленим вимогам за структурою, реквізитами тощо, або ж будь-які інші предмети?

Далі Закон закріплює, що такі предмети запаковуються. На пакеті робиться напис “Предмети”, вказуються номер територіального виборчого округу, номер територіальної дільниці, дата, час, ставляться підписи голови та секретаря дільничної виборчої комісії і печатка комісії. Але постає питання: що з цими пакетами робити надалі? Надіслати до територіальної комісії разом із пакетами виборчих бюлетенів та контрольних талонів, залишити на зберігання у приміщенні дільничної виборчої комісії чи взагалі знищити. Кількість виявлених предметів та їх ознаки не фіксуються. Однак у випадку, коли “предметами” є фальшиві виборчі бюлетені, їх наявність свідчить про невдалу спробу вплинути на результати виборів і може бути (разом з іншими фактами) підставою для оскарження результатів виборів. Тому, на наш погляд, усі факти виявлення “предметів, що не є бюлетенями встановленого зразка”, мають фіксуватися у протоколі дільничної виборчої комісії із зазначенням їх кількості.

2. Чи не вперше у вітчизняній і світовій практиці Закон не містить жодних підстав для визнання виборів недійсними. Навіть грубі порушення цього Закону з формальної точки зору не можуть бути визнані як підстави для оскарження результатів голосування. В умовах, коли українські суди звикли здійснювати правосуддя, виходячи насамперед із букви закону, а лише потім - з його духу, такий недолік Закону має розглядатися не просто як прогалина у чинному законодавстві, а як кричуще протиріччя із засадами конституційного ладу України як демократичної, правової держави³⁶.

З огляду на це, було б логічним доповнити Закон нормою, аналогічною тим що містяться в інших виборчих законах стосовно визнання виборів недійсними. З урахуванням власного і зарубіжного досвіду слід було б доповнити Закон статтею про можливість визнання виборів недійсними як по окремих територіальних округах, так і в цілому по країні. При цьому необхідно визначити конкретні підстави для визнання виборів недійсними та коло суб'єктів, уповноважених приймати таке рішення. На нашу думку, вибори мають визнаватися недійсними, якщо: 1) допущені під час голосування та підрахунку голосів порушення закону здатні вплинути на підсумки виборів; 2) кількість недійсних бюлетенів здатна вплинути на результати виборів; 3) неможливо встановити реальні результати виборів і встановити обраного кандидата. При цьому "вплив на результати виборів" слід розуміти як вплив на визначення особи, що є обраною. Повноваження щодо визначення виборів недійсними - як в цілому по країні, так і по окремих округах - слід закріпити за ЦВК та Верховним Судом України.

³⁶ Проблеми законодавчого забезпечення виборчого процесу: Матеріали семінарів. – Інститут виборчого права–К., 2002. – С. 56

Висновки

Таким чином, інститут глави держави реалізує важливі функції в державному механізмі країн та займає, як правило, найвище місце в ієрархії інститутів влади. Інститут глави держави є ключовим елементом сучасної системи державного управління в Україні та країнах Європи, що обумовлюється перш за все реалізацією президентами важливих державних функцій.

Концепція поділу влади, яка є непорушним постулатом демократії, має насамперед орієнтовний характер і в жодній з розглянутих країн не здійснюється в "чистих" формах. З чого можна зробити висновок, що природу президентської влади не можна "жорстко" прив'язати лише до одного з елементів тріади поділу влади, хоч функціонально вона більше всього тяжіє до виконавчої влади.

Інститут глави держави зазнає постійних змін під впливом економічної ситуації, політичних сил у суспільстві та якостей особи, яка обіймає пост президента. Цей інститут також сам активно впливає на здійснення державної влади, на економічний, політичний і соціальний сектори держави.

Вибори Президента України, як і будь-які вибори органів державної влади, – суть демократії, оскільки вони забезпечують контроль держави, управління нею з боку громадян. Вибори створюють можливість впливати на поведінку керівництва держави, змушуючи порівнювати свої дії з настроями населення, виконувати обіцянки, дані в період виборчої кампанії.

Кожного разу, коли громадяни обирають Президента України, вони обирають насамперед державний і суспільний лад, форму держави та інші політичні, соціальні та ідеологічні цінності, оскільки наш державний і суспільний лад є нині перехідним, а наша держава за формою правління є змішаною (парламентсько-президентською) республікою. А в такій ситуації подальший розвиток суспільства і держави залежить значною мірою від

політичної, економічної, ідеологічної орієнтації глави держави.

Протягом усіх років незалежності Україна перебуває у стані “перманентних виборів”. За ці роки вже відбулося троє президентських і троє парламентських виборів, причому постійна зміна реалій суспільно-політичного життя зумовила той факт, що кожні вибори відбувалися за новим виборчим законом. У результаті виборче право виявилось найбільш швидкоплинним навіть у порівнянні з іншими, досить часто змінюваними конституційно-правовими інститутами. На жаль, часта зміна виборчого законодавства далеко не завжди йде на користь його якості. Зокрема, остання кампанія по виборах глави держави виявила значні недоліки чинного Закону “Про вибори Президента України” 1999 року. Саме тому одним із основних висновків, є визнання за необхідне ініціювати підготовку концепції Виборчого кодексу України - єдиного кодифікованого законодавчого акту, в якому б були регламентовані питання організації і проведення виборів і референдумів в Україні.

В основу майбутнього українського виборчого законодавства повинні лягти наступні пропозиції:

- запровадження інституту грошової застави під час виборів Президента України;
- запровадження Єдиного реєстру виборців;
- визначення критеріїв місця проживання громадянина;
- участі у виборчому процесі громадських організацій;
- удосконалення механізму взаємовідносин виборчих комісій з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- урегулювання механізму проведення голосування за відкріплювальними посвідченнями;
- урегулювання порядку підготовки та проведення повторних та проміжних виборів;
- вирішення проблем правового регулювання та уніфікації форм і методів ведення передвиборної агітації;

- удосконалення системи юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства;
- урегулювання реалізації громадянином свого активного та пасивного виборчого права під час проведення місцевих виборів;
- урегулювання питання про можливість набуття статусу спостерігача від іноземної держави, міжнародної організації громадянами України;
- запровадження акредитації спостерігачів від іноземних держав і міжнародних організацій.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

Нормативно-правові акти

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30;
2. Про вибори народних депутатів: Закон України від 18 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. -2001 р. № 51-52;
3. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 17 грудня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. -1998. -№ 5;
4. Про вибори Президента України: Закон України від 5 березня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. -1999. - № 4;
5. Положення про порядок реєстрації та статус офіційних спостерігачів на виборах Президента України, затверджене постановою Центральної виборчої комісії від 28 травня 1999 року № 59 // Голос України 03. 06. 99. № 3;
6. Положення про порядок використання засобів масової інформації для проведення передвиборної агітації під час виборів Президента України, затверджене постановою Центральної виборчої комісії від 18 червня 1999 року № 99 // Голос України 25.06.99 № 115;

Монографічна література

1. Авер'янов Б.В. Органи виконавчої влади в Україні. - К.: Ін Юре, 1997.- 48с.
2. Бурчак Ф.Г.Президент України. - К.:Ін Юре, 1997.- 21с.
3. Вибори в Україні. — К., 1998. - 48 с.;
4. Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики: Зб. – К., Центральна виборча комісія, 2001. – 360 с.;
5. Вибори Президента України - 99: проблеми теорії і практики: Зб. матеріалів міжнародної науково-практичної конференції - К., 1999 - 280с.;

6. Вибори Президента України 1999. Інформаційно-аналітичне видання. - К.; Центральна виборча комісія, 2000.- 400с.;
7. Высшие органы государственной власти стран Латинской Америки.– М. «Анкил». – 2001 г. – 152 с.;
8. Дж.Макгрегор. Інститут президентства у країнах Східної і Центральної Європи// <http://www.usukraine.org/pdp/PDPfulltext/a003001.htm>.
9. Елисеев Б.П. Інститут Президента Российской Федерации. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1992.
10. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Пер. з фр. В. Ховтуна.-К.: Основи, 1996.-420с.
11. Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии. - М.: Зерцало, 1999. - 320 С.
12. Испания: - М., Юридическая литература, 1995. -158 с.;
13. Италия: Конституция и законодательные акты. – М., Юридическая литература, 1995. -129 с.;
14. Каневський О.С. Доктрина розподілу влади: від теоретичної концепції до політико-конституційного принципу / Автореф. дисертації канд. пол. наук / Львів, ДУ ім. Франка, 1999. - 19с.
15. Конституции государств Восточной Европы. – М.: «Инфра – М - Норма».- 1996 г. – 160 с.;
16. Конституции зарубежных государств. - М.: БЕК, 1997
17. Конституции зарубежных государств. Американский континент. –Ер.: «Мхитар Гош». –1998 г. – 392 с.;
18. Конституції нових держав Європи та Азії / Упор. Головатий С. - К.:
19. Конституційне право України. За ред. В.Ф. Погорілка. - К.: Наукова думка. - 2000.
20. Крутоголов М. А. Президент Российской Федерации. – М., Юридическая литература, 1997. – 88 с.;
21. Крутоголов М. А. Президент Французской Республики. Правовое положение - М., 1980 г.;
22. Лисенков С.А. Конституція України: матеріали до вивчення. К., 1997.

23. Мала енциклопедія етно-державознавства. К., 1996.
24. Мишин А. А. Избирательное право и избирательные системы буржуазных стран. – М., 1962 г.;
25. Мишин А. А. Конституционное право зарубежных стран. – М: «Белые альвы», 1999.- 456 с.;
26. Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика.- М.: Норма, 1996.
27. Плахотнюк Н.Г. Институт президентства в Україні: конституційно-правовий аспект/ Автореф. дисертації к.ю.н./ Національна юридична академія ім.Я.Мудрого. - Х.1999.- 20с.
28. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку. К.:Парламентське вид-во, 1998
29. Політичні режими сучасності та перехід до демократії(колективна монографія) (С.А.Давимука, А.Д.Колодій, Ю.А.Кужелюк, В.І.Харченко). - Львів: Національна Академія наук України. Інститут регіональних досліджень, 1999. - 168с.
30. Португалія: - М., Юридическая литература, 1995. -170 с.;
31. Правовой статус Президента Российской Федерации. М., 1997
32. Президент - правительство - исполнительная власть: российская модель/ Под ред. И.Шаблинского.- М.,1994
33. Проблеми законодавчого забезпечення виборчого процесу: Матеріали семінарів. – К., Інститут виборчого права, 2002. – 88 с.;
34. Райт Г. Державне управління/ Перекл. з англійської В.Івашка, О.Коваленка, С.Соколик.-К.:Основи, 1994.-191с.
35. Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире. - М Юридическая литература, 1994. -176 с.;
36. Серьогіна С.Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади. Автореф.дис.канд.юрид.наук.Х., 1998.
37. Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность/Под ред.Л.В.Сморгунова.- СПб:Изд-во С.-Петербур.ун-та, 2000. 228с.
38. Сравнительное конституционное право. - М.:Манускрипт, 1996.- 590 с.
39. Тодыка Ю. Н., Яворский В. Д. Президент Украины: конституционно-

- правовий статус. - Харків: "Факт", 1999. - 256 с.;
- 40.Тодыка Ю.Н., Яворский В.Д. Президент України: конституційно-правовий статус. - Х:Факт, 1999.- 256с.
 - 41.Тохян Ф. Конституційний порядок президентських виборів в сучасному світі (сравнительно-правове дослідження). – Ер.: «Мхитар Гош». – 1998 г. – 320 с.;
 - 42.Тухнинський М. Територіальна організація влади в Україні. К., 1996
 - 43.Українська Правнича Фундація, 1996. - 544 с.;
 - 44.Французская Республика: - М., Юридическая литература, 1995. -136 с.;
 - 45.Чиркин В.Е. Конституційне право зарубіжних країн. - М.:Юрист, 2000.
 - 46.Чиркин В.Е. Елементи сравнительного державознавства. - М.,1994
 - 47.Шаповал В. Державний лад країн світу. - К.: Український центр правничих студій, 1999.-320 с.;
 - 48.Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн.- К., 1997.- 264с.

Періодичні видання

1. Авакьян С.А. Президент Российской Федерации: эволюция конституційно-правового статусу// Вестник МГУ. Право. - 1998. - №1. - С.8-40;
2. Агафонов С. Правовий статус Президента України//Право України. - 2000.- № 9.– С. 24-26.
3. Бурчак Ф.Г.Конституційний статус Президента України//Правова держава. - К.:Інститут держави і права НАН України, 1997.- Вип. 8. - С.19-29.
4. Веніславський Ф. Взаємодія гілок державної влади як принцип основ конституційного ладу України// Право України. – 1998. - № 1. – С. 34-38.
5. Головатенко В. Окремі аспекти конституційно-правового статусу Президента України // Право України. – 1999. - № 5. – С. 30-33.
6. Гриценко А., Жданов И., Пашков М. Административная реформа: дальше... Дальше?... Дальше!//Зеркало недели. - 2000.- 3 июня. – с.2
7. Долежан В. Оновлення виборчого законодавства на користь чи на шкоду?/

Право України № 3. – 2001 р.- С. 35

8. Журавльова Г. Поділ влади в сучасній Україні (проблеми теорії та практики) // Право України.- 1998. - №11- с.23-25
9. Загидуллин Ж. Институт президентства и новые политические технологии: [О необходимости ин-та президентства в Украине] // Зеркало недели.– 1999. – 7-13 авг. – С. 4
10. Заєць А. Принцип розподілу влад в новітній українській конституційно-правовій практиці // Вісник Академії правових наук України. - №2.- Х.:Право.- 1998.
11. Златопольский Д.Л. Правовой статус Президента в государствах Восточной Европы//Парламент Президент (опыт зарубежных стран). - М., 1995. С.77-80
12. Зунг Н.В. “Формальное и фактическое разделение ветвей власти” как понятие//Людина і політика.-2000.-№1.-с.50-53.
13. Иванян Э. Президенты: уроки мировой истории. (Институт президентства: мировой опыт) // Рос. Федерация. - 1996. - № 3. -С.40-42
14. Кононенко Н. Институт президентства в Україні: трансформації напередодні виборів 1999 року//Людина і політика.-1999.-№3.-с.3-4.
15. Кононенко Н. Механізм стримувань і противаг: [Ін-т президентства в Україні та Франції: спроба політол. аналізу] // Віче. – 1997. - № 11. – С. 82-95.
49. Кривенко Л. Президент України: еволюція конституційно-правового статусу// Віче. - 1998.- №10.- С.77-94.
50. Кривенко Л. Президент України: конституційно-правовий статус// Віче. - 1994.- №12.- С.3-16.
16. Кудряченко А.А. Институт президентства на Украине: реалии конституционно-правового статуса//Государство и право.-1998.-№3.-с.99-106.
17. Лавринович О. Проблема недійсності виборів // Право України № 6. – 2000 р.- С. 84
18. Лисицький В. Адміністративна реформа - це передусім перерозподіл повноважень//Урядовий Кур'єр.-15.02.2000.-№28 (1710).
19. Медведчук В.В. Державна влада в Україні. Сучасний стан та перспективи розвитку//Право України. - 1998.- №4.- С.5-10.

20. Окуньков Л. А. Конституционное развитие института президентства в государствах-участниках СНГ // Журн. рос. права. - 1997.-№ 10.-С.3-15.
21. Палінчак М.М. Виборче законодавство (зарубіжний досвід) // Carpatica – Карпатіка. Випуск- 16. Політичні партії і вибори в Україні та країнах Центральної та Південно-Східної Європи. Випуск-16, Ужгород, 2002., С. 192
22. Плахотнюк Н. Становлення і розвиток інституту президентства в Україні // Вісн. Укр. Акад. держ. упр. – 1998. - № 4. – С. 47-56.
23. Портников В. Конец прекрасной эпохи: [Президент. выборы в Украине в контексте событий, происходящих на постсовет. пространстве] // Зеркало недели. – 1999. – 6-12 нояб. – С. 4.
24. Рупнік Ж. Ландшафт після битви //Transit.- 1999.- №18
25. Серьогіна С.Г. Президент України як гарант додержання прав та свобод людини і громадянина/ Проблеми законності. - 1998. - Вип.35. - с.27-33
26. Скуратов Ю.И. Президент Российской Федерации// Государственное право Российской Федерации. - М.:Юрид.лит., 1996.
27. Стасюк Ю.Є. Характерні ознаки російської системи державної влади//Стратегічна панорама. - 1999.- №12. С.77-84
28. Телятник Л. Політична активність громадян та вдосконалення виборчого законодавства // Право України № 12. – 1997 р.- С. 96.
29. Толкванов В. Інститут глави держави в системі державного управління Канади, Франції та України: порівняльний аналіз//Збірник наукових праць УАДУ. - 1999. - Ч.2 - с.313-320
30. Федчишин М. Право законодавчої ініціативи і право вето: [Пробл. законотворення і право вето Президента] // Віче. – 1998. – № 11. – С. 44-53.
31. Цвік М., Процюк І. Про державно-правову природу влади Президента України в системі розподілу влад/ Вісник Академії правових наук. - 1999. - №1. С.51-61
32. Цвік М.В. Взаємодія законодавчої, виконавчої гілок влади в системі народовладдя/ Вісник Академії правових наук.- 1995. - №3.- С.31-35
33. Чиркин В.Е. Президентская власть//Государство и право.-1997.-№5.-с.15.
34. Юрчук А., Рахманин С. Законопроект с часовым механизмом: [Проблема упразднения ин-та президентства] // Зеркало недели. – 1999. – 16-22 янв. – С. 1-2.

Бібліотечка Громадянського Форуму Закарпаття:

- **Громадянський Форум Закарпаття: *про насувні проблеми вголос***
- **Вибори президента: український та зарубіжний досвід**