

НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

Стешенко Тетяна Віталіївна

УДК 342.8

**ВИБОРЧІ КОМІСІЇ: ПРАВОВИЙ СТАТУС
І ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ**

Спеціальність 12.00.02 - конституційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків - 2000

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі державного будівництва Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого

Науковий керівник: кандидат юридичних наук, професор
Воронов Микола Павлович, завідувач кафедри державного будівництва
Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Офіційні опоненти: Член-кореспондент Академії правових наук України, доктор
юридичних наук, професор **Тодика Юрій Миколайович**, завідувач кафедри
конституційного права України Національної юридичної академії України імені
Ярослава Мудрого

Кандидат юридичних наук, доцент **Давидов Ренольд Костянтинович**, член Центральної виборчої комісії

Провідна організація: Інститут держави і права імені В.М.Корецького НАН України, відділ конституційного права, проблем законотворчості і місцевого самоврядування, м.Київ

Захист відбудеться 27 жовтня 2000 р. о 13 год. на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.03 в Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого (61024, м.Харків, вул.Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (61024, м.Харків, вул.Пушкінська,77).

Автореферат розісланий 25 вересня 2000 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Жигалкін П.І.

Загальна характеристика роботи

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

Головна роль в організації і проведенні виборів належить виборчим комісіям, система яких являє собою механізм, що опосередковує суверенну волю народу і надає їй юридично значущої форми. Правовий статус виборчих комісій в Україні протягом останніх років у зв'язку з реформою виборчої системи в цілому зазнав істотних змін. Цим обумовлена необхідність глибокого наукового аналізу юридичної природи і статусу виборчих комісій, які безпосередньо здійснюють підготовку і проведення виборчої кампанії. На фоні переходу від радянської моделі організації державної влади до побудови системи державних органів за принципом поділу влади, від монополії комуністичної партії до реальної багатопартійності проблема організації роботи виборчих комісій набуває особливої актуальності.

Історія наукових досліджень правового статусу виборчих органів нерозривно пов'язана з еволюцією виборчого права і виборчої системи. Виборчі комісії, з'явившись як лічильні комісії на виборчих з'їздах, згодом переросли в станові, "змішані" органи з підготовки і проведення виборів, а потім із законодавства Російської Імперії "перейшли" у радянське виборче право, трансформувалися із органів самоорганізації громадян за місцем роботи в органи публічної влади. Відповідно до еволюції виборчої системи розвивалася і державознавча наука, що її досліджувала. Так, перші спроби

наукового осмислення правового статусу виборчих органів у державознавстві Росії робилися ще наприкінці XIX століття, на хвилі демократичних реформ (А.С.Алексєєв, В.В.Водовозов, Ф.Ф.Кокошкін, С.А.Корф, С.А.Котляревський, І.В.Чернишов, Л.А.Шалланд, С.Я.Цейтлін та ін.). На початку XX століття російські вчені намагалися додати зовнішні ознаки парламентаризму, що ще більш посилювало наукові пошуки в даному напрямку. Однак розпуск Державної Думи, розгул реакції і революційні потрясіння на довгий час паралізували ідею парламентаризму і пов'язані з цим розробки правового статусу виборчих комісій. Лише по закінченні громадянської війни, в умовах становлення радянської правової школи, проблема виборчих комісій знову ввійшла до кола державознавчих досліджень.

Надалі окремі аспекти правового статусу виборчих комісій і організації їх роботи розглядалися в радянській юридичній літературі, зокрема в роботах П.Т.Василенкова, І.А.Біленчука, В.К.Григор'єва, Н.І.Дмитрієвої, І.Л.Душина, В.П.Жданова, Б.П.Кравцова, М.А.Крутоголова, Н.Р.Нижник, Н.М.Старовойтова, Є.І.Тимченко, І.А.Туманова, В.І.Уманського та інших авторів. Однак їх зміст і спрямованість були обумовлені тогочасними державно-правовими реаліями, ґрунтувалися на протиставленні радянської виборчої системи тим системам, що існували у державах західної демократії, а тому значною мірою вже не відповідають сучасним вимогам. Більше того, радикальне оновлення виборчого законодавства, що спостерігається з часу проголошення незалежності України, характеризується внесенням у практику організації і проведення виборів нових положень, пов'язаних зі статусом і організацією роботи виборчих комісій. Усі ці новели вимагають належного наукового осмислення й оцінки.

При цьому слід зазначити, що світовим співтовариством вироблені деякі загальні підходи до організації і діяльності виборчих органів в умовах демократичного політичного режиму. Інтеграція України у світове, і насамперед у європейське, співтовариство вимагає приведення національного виборчого законодавства у відповідність із загальноновизнаними стандартами в даній області. Це обумовлює необхідність глибокого осмислення правової регламентації і практики функціонування виборчих органів в Україні.

Рівень наукового осмислення проблем правового статусу й організації роботи виборчих комісій в Україні не відповідає вимогам побудови демократичної правової держави, що знаходить свій відбиток як у наукових працях, так і у конституційному законодавстві. Конституція України 1996 р. залишає поза увагою статус виборчих комісій (за винятком Центральної виборчої комісії), а в юридичній літературі це питання розглядається лише частково, при аналізі інших проблем удосконалення виборчої системи України. При цьому простежуються суперечливі характеристики статусу виборчих комісій, що свідчить про дискусійність цієї проблеми.

Становлення демократичних інститутів в Україні вимагає з'ясування сутності системи виборчих комісій, характеру їхніх зв'язків між собою і з іншими органами публічної влади, визначення оптимального набору владних повноважень, необхідних виборчим комісіям для найбільш ефективної реалізації покладених на них функцій. Зазначені чинники обумовлюють актуальність обраної теми дисертаційного дослідження і її важливість для державного будівництва в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами. Дисертація виконана відповідно до комплексної програми № 0186.0.070865 "Проблеми удосконалення організації і діяльності органів законодавчої і виконавчої влади та самоврядування в Україні".

Головною метою дисертаційного дослідження є комплексний аналіз юридичної природи виборчих комісій, розкриття їх місця і ролі у системі органів публічної влади,

характеристика основних елементів, що визначають організацію їх роботи. Для досягнення поставленої мети дисертант мав вирішити наступні завдання:

- дослідити еволюцію виборчих комісій в Україні;
- обґрунтувати юридичну природу виборчих комісій і їх місце в загальній системі органів публічної влади;
- проаналізувати будову системи виборчих комісій і дати характеристику її рівнів і підсистем;
- дослідити порядок утворення і персональний склад виборчих комісій різних рівнів;
- висвітлити проблеми правового і матеріально-фінансового забезпечення діяльності виборчих комісій;
- визначити систему функцій виборчих комісій;
- розкрити зміст повноважень виборчих комісій з урахуванням їх місця в системі виборчих органів і виду виборів;
- висвітлити основні проблеми взаємовідносин виборчих комісій з іншими органами державної влади і місцевого самоврядування;
- дослідити форми і методи діяльності виборчих комісій.

Предметом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, що складаються в процесі функціонування виборчих комісій на всіх стадіях виборчого процесу.

Об'єктом даного дослідження є юридична природа, функції, проблеми нормативного регулювання і реалізації повноважень виборчих комісій.

Методологічну основу роботи складає загальнонауковий діалектико-матеріалістичний метод. У процесі дослідження також використовувалися історико-правовий, структурно-функціональний, порівняльно-правовий, соціологічний, статистичний та ряд інших загальнонаукових і спеціальних наукових методів дослідження.

Теоретичною основою дисертації стали наукові положення про сутність, порядок організації і проведення виборів, систему й зміст функцій і компетенції органів державної влади, форми і методи діяльності цих органів, а також про юридичну природу виборчих комісій, що містяться в роботах класиків дореволюційної політико-правової думки В.В.Водовозова, В.М.Гессена, О.Д.Градовського, В.І.Івановського, Ф.Ф.Кокошкіна, С.А.Котляревського, М.І.Лазаревського, І.В.Чернишова, сучасних російських державознавців А.П.Альохіна, К.В.Арановського, В.М.Баглая, Д.М.Бахраха, Ю.А.Веденєєва, Б.М.Лазарева, В.І.Лисенко, Ю.М..Козлова, А.Є.Постнікова, Б.О.Страшуна, В.Є.Чиркіна, а також українських вчених В.Б.Авер'янова, М.П.Воронова, В.М.Горшеньова, Р.К.Давидова, В.В.Копейчикова, Л.Т.Кривенко, В.Ф.Опришка, М.І.Орзіха, В.Ф.Погорілка, М.І.Ставнічук, Ю.М.Тодики, О.Ф.Фрицького, М.В.Цвіка, В.М.Шаповала, В.Д.Яворського та ін. Поряд із науковими розробками українських та російських авторів у дисертації широко використовувалися праці відомих американських та західноєвропейських державознавців Ф.Ардана, Г.Єллінека, Г.Мейєра, Дж.Уілсона та ін.

Дослідження здійснювалося на основі аналізу Конституції України, виборчого законодавства України і зарубіжних країн (насамперед держав СНД і Східної Європи), актів Центральної виборчої комісії, а також судової практики по справах, пов'язаних із реалізацією виборчих прав громадян. Науковому аналізу піддавалися як діючі нормативно-правові акти, так і ті, що втратили чинність, однак мають наукову цінність в історико-правовому аспекті (зокрема, виборчі закони Російської імперії, РРФСР і Союзу РСР).

Емпіричною базою роботи стали матеріали практики Центральної виборчої комісії, а також виборчих комісій нижчого рівня, опубліковані в офіційних виданнях і

періодичній пресі протягом виборчих кампаній 1997-1999 р. , узагальнені автором Особливість дисертаційного дослідження полягає у комплексному підході до дослідження правового статусу і практики функціонування виборчих комісій, із використанням результатів наукових досліджень у галузі організації соціальних систем і теорії управління. Зокрема, використовувалися праці А.Н.Авер'янова, В.Б.Авер'янова, Г.В.Атаманчука, В.Г.Афанасьєва, Е.А.Смирнова та інших. Це дозволило розглянути виборчі комісії в їх організаційно-функціональній єдності, як особливу підсистему органів публічної влади, що здійснюють свої повноваження у сфері формування органів державної влади і місцевого самоврядування.

Наукова новизна дисертації полягає, насамперед, у тому, що вперше у вітчизняній науці конституційного права на теоретичному рівні проаналізовано правовий статус виборчих комісій, їх сутність, функції, компетенцію, характер взаємовідносин з іншими органами публічної влади, форми і методи їх роботи. Дисертація є першим комплексним дослідженням системи виборчих комісій, здійсненим на основі виборчого законодавства незалежної Української держави.

На основі проведеного дослідження сформульовано ряд положень, висновків і пропозицій, з числа яких виносяться на захист:

- дослідження основних закономірностей розвитку органів по підготовці і проведенню виборів на основі вітчизняної і зарубіжної політико-правової практики; теза про те, що виборчі органи спочатку функціонували у межах виконавчих органів, поступово виділяючись у самостійну систему;
- визначення поняття виборчих комісій в Україні як колегіальних органів публічної влади, діючих на постійній або тимчасовій основі, які здійснюють організацію і проведення виборів представницьких органів державної влади і органів місцевого самоврядування;
- виділення основних функцій виборчих комісій: опосередковуючо-установчої, організаційно-представницької, контрольно-наглядової, регулятивної, правоохоронної і правопосвідчуючої;
- теза про те, що система виборчих комісій, закріплена чинним виборчим законодавством України, складається з чотирьох підсистем (по виборам Президента України, народних депутатів України, до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, до органів місцевого самоврядування), кожна з яких складається з трьох рівнів: 1) Центральна виборча комісія, виборча комісія Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські, селищні, сільські виборчі комісії; 2) окружні (по виборам Президента України – територіальні) виборчі комісії; 3) дільничні виборчі комісії.
- обґрунтування доцільності збереження існуючого порядку формування виборчих комісій при зміні підходів до нормування їх кількісного і якісного складу;
- пропозиції щодо вдосконалення складу виборчих комісій, насамперед шляхом збільшення кількості юристів у їх складі з одночасним виключенням представників політичних партій;
- класифікація основних статей витрат на виборчу кампанію: 1) кошти на утримання виборчих органів; 2) кошти на організаційно-технічне забезпечення виборів; 3) кошти на передвиборну агітацію і пропаганду; виділення основних напрямків витрати бюджетних асигнувань фінансування роботи виборчих комісій і проведення передвиборної агітації;
- рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання питань організаційно-технічного і матеріально-фінансового забезпечення діяльності

виборчих комісій, зокрема пропозиції щодо розробки Виборчого кодексу та Примірного регламенту виборчих комісій;

- класифікація повноважень виборчих комісій в залежності від їх функціональної спрямованості і виду кореспондуючих суб'єктів у правовідносинах;
- визначення та характеристика правових (установча, правотворча, правозастосовча, контрольна, інтерпретаційна) і неправових (засідання, координаційні наради, тренінги, звіти, особистий прийом, офіційні і робочі зустрічі з посадовими особами, прес-конференції і т.д.) форм діяльності виборчих комісій;
- визначення та характеристика організаційних (планування, координація, виробка рішень, інструктування, організація і контроль за виконанням) і соціально-психологічних (переконання, примус) методів роботи виборчих комісій;
- аналіз взаємодії виборчих комісій з іншими органами публічної влади при формуванні виборчої інфраструктури, у правотворчій, матеріально-фінансовій, організаційно-технічній, інформаційній сфері, а також у галузі забезпечення законності і правопорядку.

Наукове і практичне значення результатів дослідження полягає у тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки і рекомендації можуть бути використані при удосконаленні виборчого законодавства України, у науково-дослідній роботі, поглиблюють знання про виборчі комісії як особливий вид органів публічної влади. Положення дисертації можуть бути використані в навчальному процесі при читанні лекцій і проведенні семінарських занять у рамках курсів “Конституційне право України” і “Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні”.

Особистий внесок дисертанта. Сформульовані у дисертації положення і наукові результати обґрунтовані на основі самостійних досліджень і мають наукове і практичне значення. Автором пропонуються теоретичні положення і рекомендації щодо подальшого вдосконалення чинного виборчого законодавства і теоретичних розробок у науці конституційного права щодо питання про статус виборчих комісій.

Апробація отриманих результатів була здійснена у виступах автора на науково-методичних засіданнях кафедри державного будівництва Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, при проведенні семінарських і практичних занять з курсу “Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні”. Основні тези дисертації знайшли відображення у виступі автора на науково-практичній конференції “Державне управління і місцеве самоврядування в умовах адміністративної реформи в Україні” (Харків, 7 вересня 2000 року).

Публікації. Сформульовані у роботі висновки і пропозиції викладені дисертантом у чотирьох статтях та тезах доповіді на науково-практичній конференції.

Структура дисертації. Відповідно до мети, завдань, предмету і логіки дослідження дисертація складається із вступу, двох розділів, семи підрозділів, висновків та списку використаної літератури (158 найменувань). Обсяг дисертації складає 163 сторінки.

Зміст дисертації

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації та ступінь її наукової розробленості, мета і завдання роботи, визначаються її методологічна основа та науковознавча база, а також основні положення, які виносяться на захист, підкреслюється наукова новизна і практична значимість результатів дослідження.

Перший розділ “Загальнотеоретичні аспекти правового статусу та організації роботи виборчих комісій” присвячений визначенню поняття, еволюції та юридичної природи виборчих комісій, дослідженню їх системи і будови, правової і

матеріально-фінансової основ їх роботи. Результати проведеного дослідження свідчать про те, що поява системи виборчих комісій стала результатом спеціалізації усередині державного механізму. Виборчі комісії пройшли досить тривалий і важкий шлях еволюції: з'явившись як лічильні комісії на виборчих з'їздах, вони згодом переросли у “змішані присутності” з підготовки і проведення виборів, а потім із царського законодавства “перейшли” у радянське виборче право і, трансформувалися з органів самоорганізації трудящих в органи публічної влади, ввійшли у політико-правову практику незалежної України як система органів, що забезпечують юридичне оформлення суверенної волі народу про формування представницьких органів державної влади і місцевого самоврядування.

Виборчі комісії в Україні за чинним законодавством являють собою особливу централізовану систему органів публічної влади, що здійснюють організаційну підготовку, проведення і контроль за здійсненням усіх стадій виборчого процесу, офіційно підтверджують юридично значущі факти в його рамках, а також юридично оформляють результати виборів у представницькі органи державної влади і місцевого самоврядування. За своєю юридичною природою вони є виборними, колегіальними органами спеціальної компетенції, що формуються відповідними представницькими органами і до складу яких з правом вирішального чи дорадчого голосу включаються представники політичних партій, виборчих блоків партій чи кандидатів на виборні посади.

Система виборчих комісій, закріплена чинним конституційним законодавством України, складається з кількох підсистем: а) по виборам Президента України; б) по виборам народних депутатів України; в) по виборам до органів місцевого самоврядування (по виборам місцевих рад і сільських, селищних, міських голів); г) по виборам до Верховної Ради Автономної Республіки Крим. При цьому кожна з підсистем складається з трьох рівнів: перший рівень складають Центральна виборча комісія, виборча комісія Автономної Республіки Крим і територіальні виборчі комісії по виборам до місцевих рад (обласні, районні, міські, районні в містах, селищні, сільські); другий - окружні (по виборах Президента України – територіальні); третій - дільничні виборчі комісії.

У системі виборчих комісій злагодженість дій гарантується “поділом праці” і координацією зусиль комісій, сформованих у межах менших територій, з боку комісій, що функціонують на більших територіях. При цьому найважливішим системоутворюючим чинником слугує керівництво Центральної виборчої комісії діяльністю всіх інших виборчих комісій.

Чинне виборче законодавство недостатньо чітко і послідовно оформило систему виборчих комісій, що спричинило за собою зайву відокремленість окремих її елементів. Поки що головним системоутворюючим фактором для виборчих комісій є їх функціональна єдність. У той же час їм явно бракує організаційної єдності. Баланс між субординаційними і координаційними зв'язками усередині системи виборчих органів у даний час порушений на користь останніх, що при наявності певних соціально-політичних чинників може стати умовою для розвалу всієї системи. Аналіз діючого конституційного законодавства України дозволяє виділити основні функції виборчих комісій: 1) опосередковуючо-установча - надання волі народу юридично значимої форми; 2) організаційно-підготовча - створення умов для вільного волевиявлення усіх виборців; 3) контрольно-наглядова - контроль за дотриманням виборчого законодавства всіма учасниками виборчого процесу, за дотриманням виборчих прав громадян; 4) регулятивна - нормотворчість, спрямована на деталізацію норм закону; 5) правоохоронна - захист виборчих прав громадян, припинення

протиправних дій учасників виборчого процесу; б) правопосвідчувальна - офіційне підтвердження юридично значущих фактів у рамках виборчого процесу.

Для системи виборчих органів в Україні характерна єдність будови кожного з її елементів. Всі виборчі комісії складаються з голови, його заступника, секретаря і членів комісії. При цьому до складу всіх комісій обов'язково включаються представники політичних партій і виборчих блоків партій, списки кандидатів у депутати яких зареєстровані для участі у виборах.

Розподіл повноважень між головою, заступником голови, секретарем і членами виборчої комісії законодавчо встановлений тільки відносно Центральної виборчої комісії, що вносить непевність в діяльність виборчих комісій нижчих рівнів. Ці положення повинні бути врегульовані у виборчих законах, причому для кожного виду виборчих комісій окремо, з урахуванням місця і ролі кожної із них у загальній системі виборчих органів. Поки що на практиці комісії керуються законодавчими положеннями про Центральну виборчу комісію, пристосовуючи норми про неї до специфіки правового статусу конкретних комісій нижчого рівня.

У цілому, система виборчих комісій України відповідає покладеним на неї завданням і відповідає світовим стандартам організації і проведення виборів на демократичних засадах. Трирівнева система дозволяє сполучити загальнодержавний контроль за підготовкою і проведенням виборчої кампанії з наближенням місць для голосування до місця проживання виборців, забезпечити свідому участь всіх осіб, що мають активне виборче право, у голосуванні на демократичних принципах.

Аналіз виборчого законодавства України дає можливість виділити деякі загальні підходи законодавця до принципів формування виборчих комісій: 1) усі виборчі комісії формуються відповідними представницькими органами; 2) у випадку нестворення окружних або дільничних виборчих комісій відповідними представницькими органами у встановлені законом терміни, вони формуються виборчими комісіями вищого рівня; 3) до складу усіх виборчих комісій включаються представники політичних партій і виборчих блоків партій; 4) у випадку проведення виборів у Верховну Раду Автономної Республіки Крим і в місцеві ради одночасно з проведенням парламентських виборів, дільничні комісії є загальними для усіх видів виборів і формуються відповідно до Закону "Про вибори народних депутатів України"; 5) виборчі комісії повинні формуватися завчасно: окружні - після утворення виборчих округів, але до моменту висунування кандидатів у депутати; дільничні - після утворення виборчих одиниць, але до складання списків виборців; 6) після утворення виборчої комісії вищого рівня її персональний склад не може змінюватися протягом року більш ніж на третину; 7) посадові особи виборчих комісій не можуть бути членами однієї політичної партії або одного виборчого блоку, а члени Центральної виборчої комісії повинні призупинити своє членство в партії.

Варто зберегти існуючий порядок формування виборчих комісій через відповідні представницькі органи як найбільш повно відповідаючий конституційним принципам народного суверенітету і демократії, однак змінити підходи до встановлення кількісного і якісного складу виборчих комісій. Так, доцільно було б установити чіткі єдині норми щодо кількісного складу виборчих комісій одного рівня. Оскільки до Центральної виборчої комісії входить 15 членів, то приймаючи до уваги розміри підвідомчої території і кількість виборців, що проживають на ній, було б логічним кількісний склад окружних комісій встановити на рівні 11, а дільничних комісій - 7 членів (кількість членів комісії повинна бути непарною з метою недопущення рівного розподілу голосів при вирішенні питань).

У той же час, доцільно повсюдно вивести зі складу виборчих комісій представників

партій, залишивши за ними лише право брати участь на засіданнях цих органів із правом дорадчого голосу. Це гарантувало б незалежність, неупередженість виборчих комісій, і в той же час підвищило оперативність і ефективність їхньої діяльності. Організація і проведення виборчої кампанії вимагає значних матеріально-фінансових витрат. В Україні, як і в переважній більшості сучасних держав, застосовується упорядковане законом змішане й обмежене фінансування виборчої кампанії. При цьому виділяються три основні статті витрат, що відрізняються як за цільовим призначенням, так і за джерелами фінансування: 1) кошти на утримання виборчих органів, 2) кошти на організаційно-технічне забезпечення виборів, 3) кошти на передвиборну агітацію і пропаганду. Перші дві статті витрат цілком покриваються за рахунок бюд-жетних (загальнодержавного або місцевих бюджетів) асигнувань, а третя - за рахунок бюджетів і виборчих фондів кандидатів або партій.

Бюджетні асигнування направляються на покриття двох груп витрат, передбачених виборчим законодавством: 1) фінансування роботи виборчих комісій; 2) фінансування передвиборної агітації. Перша група видатків відшкодовується з бюджетних коштів у повному обсязі, а друга - лише частково.

Приймаючи до уваги, що чергові парламентські вибори проводять в останню неділю березня, а Закон “Про Державний бюджет” приймається не раніше грудня попереднього року, варто законодавчо закріпити наступні правила: 1) зміни у виборче законодавство, що тягнуть зміни в обсяг і порядок фінансування виборчої кампанії, не можуть вноситися в період з моменту прийняття державного бюджету до дня проведення чергових виборів; 2) у випадку неприйняття державного бюджету до 1 січня року проведення, їх фінансування здійснюються в обсягах, встановлених для минулої виборчої кампанії, з урахуванням рівня інфляції; 3) у виборчих законах варто більш детально врегулювати питання, пов'язані з матеріально-фінансовим забезпеченням виборів; 4) доцільно скоротити терміни виборчої кампанії до трьох місяців, що інтенсифікує виборчий процес, значно скоротить державні витрати на виборчу кампанію і гармонізує терміни проведення виборчого процесу з бюджетним процесом, дозволяючи починати бюджетне фінансування виборчих заходів із самого початку виборчої кампанії; 5) у Державному бюджеті передбачити виділення коштів для зміцнення матеріально-технічної бази окружних і дільничних виборчих комісій, зокрема для забезпечення всіх окружних комісій власними помешканнями й оргтехнікою; 6) скасувати бюджетне фінансування оплати праці членів окружних і дільничних виборчих комісій, що є представниками політичних партій; 7) встановити єдині тарифи на оплату замовлень виборчих комісій, пов'язаних з організацією і проведенням виборів, ввести державне замовлення на відповідні види робіт і послуг.

У другому розділі “Організація роботи виборчих комісій” досліджуються повноваження, форми і методи роботи виборчих комісій, а також їх взаємовідносини з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування.

Виборчі комісії є колегіальними органами спеціальної компетенції, яким підвідомчі справи, пов'язані з організацією і проведенням виборів, а також визначенням їх результатів. Їх повноваження в залежності від виду кореспондуючих суб'єктів правовідносин, що складаються, можна підрозділити на наступні групи: 1) повноваження по відношенню до виборців, кандидатів у депутати, партій і виборчих блоків; 2) повноваження стосовно інших виборчих комісій; 3) повноваження у відносинах з іншими органами публічної влади, підприємствами, установами, організаціями, а також їх посадовими особами. Цей розподіл є значною мірою умовним, однак доцільним для з'ясування їх змісту і спрямованості повноважень виборчих комісій різних рівнів.

У відносинах із виборцями, кандидатами в депутати, партіями і виборчими блоками виборчі комісії виступають як органи публічної влади, покликані, з одного боку, сприяти зазначеним суб'єктам у цілковитій реалізації ними своїх прав, а з іншого боку - забезпечувати суворе і неухильне виконання ними вимог законності на всіх стадіях виборчого процесу. Повноваження виборчих комісій по відношенню одна до одної безпосередньо обумовлені місцем кожної з них у системі виборчих органів і свідчать про сполучення в організації і діяльності цих комісій принципів субординації й автономії, що додає всій системі належний демократизм і опера-тивність. Стосовно інших органів публічної влади, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, а також їх посадових осіб повноваження виборчих комісій зводяться, по суті, до можливості вимагати від них допомогу в організації і проведенні виборів.

За функціональною спрямованістю повноваження виборчих комісій можна підрозділити на установчі, нормотворчі, контрольні, організаційно-розпорядчі, посвідчувальні, фінансові, правоохоронні й інформаційні. Установчі повноваження належать лише виборчим комісіям двох перших рівнів і спрямовані на створення необхідної виборчої інфраструктури; нормотворчі - надані лише виборчим комісіям вищого рівня і спрямовані на підзаконну правову регламентацію суспільних відносин, що складаються в процесі підготовки і проведення виборів; контрольні - належать виборчим комісіям усіх рівнів і полягають у спостереженні за правомірним ходом виборчого процесу; організаційно-розпорядчі - пов'язані з матеріально-технічним забезпеченням виборчого процесу; посвідчувальні - полягають у вчиненні дій, що офіційно підтверджують певний у рамках виборчого процесу; фінансові - полягають у забезпеченні своєчасного і повного фінансування передбачених законодавством витрат на організацію і проведення виборів; право-охоронні - пов'язані з розглядом звернень суб'єктів виборчого процесу, а також підтримкою правопорядку під час голосування на виборчих дільницях; інформаційні - пов'язані з доведенням до відомості громадськості інформації про юридично значимі факти виборчого процесу.

Проведений аналіз компетенції виборчих комісій в Україні дає підстави стверджувати, що вони наділені повноваженнями, обсяг яких цілком достатній для підготовки і проведення виборів. Водночас, якість їх використання ще далека від оптимальної. Аналіз роботи виборчих комісій на виборах 1998 і 1999 рр. свідчить про необхідність внесення деяких коректив у компетенцію виборчих комісій усіх рівнів, зокрема: 1) за виборчими комісіями всіх рівнів доцільно визнати статус юридичної особи і прямо закріпити право на відкриття в установах банків рахунків для фінансування заходів, пов'язаних із виборами, а також право самостійно розпоряджатися коштами, що знаходяться на цих рахунках; 2) повноваження по складенню списків виборців варто передати паспортним відділам, оскільки вони здійснюють реєстрацію і облік осіб, що постійно проживають на відповідній території, а зі скасуванням інституту прописки ці повноваження доцільно було б передати податковим адміністраціям; 3) списки виборців повинні бути постійними; 4) фінансові кошти спочатку повинні надходити на спеціальний розрахунковий рахунок відповідної виборчої комісії, і лише потім, після перевірки їх законності, направлятися на рахунки адресатів.

Діяльність виборчих комісій здійснюється практично у всіх правових формах - установчій, правотворчій, правозастосовчій, контрольній й інтерпретаційній. Однак перелік цих форм залежить від місця тих або інших виборчих комісій у загальній їх системі. При цьому, результатом усіх правових форм діяльності Центральної виборчої комісії є постанови, а інших виборчих комісій - рішення і постанови, прийняті відкритим голосуванням більшістю голосів від персонального складу комісії. Усі акти

виборчих комісій мають підзаконний характер і є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Установча діяльність виборчих комісій полягає у формуванні виборчої інфраструктури, *правотворча* - у встановленні (санкціонуванні), а також зміні або скасуванні правових норм, за допомогою *правозастосовчої* діяльності загальні нормативно-правові приписи на основі конкретних соціальних фактів перетворюються в індивідуально-владні веління і втілюються у реальних діях і вчинках людей; *контрольна* діяльність полягає в системі спостереження за законністю виборчого процесу; *інтерпретаційна* - у роботі щодо з'ясування і роз'яснення змісту і цілей норм права.

Деякі аспекти нормативного регулювання правових форм діяльності виборчих комісій вже одержали відображення у виборчому законодавстві, однак якість і обсяг регулювання в даному випадку все ще знаходяться на початковому рівні. Тому доцільно розробити положення про порядок здійснення правових форм діяльності виборчих комісій (у першу чергу, про порядок розробки правових актів виборчих комісій та про порядок здійснення контролю за додержанням виборчого законодавства). В цих актах можна було б детально регламентувати усі види проваджень з виділенням окремих стадій, встановленням строків здійснення кожної дії і вказівкою на атрибути кінцевих актів У подальшому виборчі процедури по всім видам виборів слід максимально уніфікувати і детально внормувати у Виборчому кодексі України.

Основною організаційною формою діяльності усіх виборчих комісій є засідання, порядок проведення котрих досить докладно регламентований діючим виборчим законодавством. У той же час, значне місце серед організаційних форм їх діяльності займає персональна робота голови, його заступника, секретаря і членів комісії. До неправових форм діяльності виборчих комісій слід також віднести: 1) проведення координаційних нарад, науково-практичних конференцій, тренінгів; 2) заслуховування звітів підконтрольних і підзвітних органів і посадових осіб; 3) особистий прийом громадян, посадових осіб органів державної влади й об'єднань громадян; 4) розгляд звернень громадян; 5) офіційні і робочі зустрічі з посадовими особами і фахівцями; 6) проведення прес-конференцій, здійснення інших форм зв'язків із громадськістю. Жодна з неправових (організаційних) форм діяльності виборчих комісій дотепер не упорядкована ні законами України, ні постановами Центральної виборчої комісії. Тому вони всі ще здійснюються за рамками правового регулювання, що, з одного боку дає простір для обрання найбільше доцільних процедур і строків для кожного випадку окремо, але з іншого боку - веде до непевності, неорганізованості, волюнтаризму при прийнятті тих чи інших рішень, а в підсумку - до зниження їх ефективності. Вважаємо, що всі аспекти виборчого процесу, у тому числі і форми діяльності виборчих комісій, цілком доречно і доцільно врегулювати у Виборчому кодексі України.

Арсенал форм діяльності виборчих комісій досить широкий, що відповідає обсягу їх компетенції і важливості покладених на них завдань. При цьому ефективність функціонування даного інституту (як і всього державного механізму в цілому) значною мірою залежить від вмілого сполучення різних форм діяльності.

Одностороннє захоплення правовими формами, не підкріплене організаційно-технічними і матеріально-технічними діями, веде до загальної нерезультативності державно-владної діяльності.

Поряд із розмаїттям форм діяльності виборчих комісій, їм властива розмаїтість *методів* роботи, під якими розуміються конкретні прийоми, способи і засоби здійснення владної діяльності. Серед *організаційних методів* роботи виборчих комісій

можна виділити планування, координацію діяльності, виробку рішень, інструктування, організацію і контроль за виконанням, інформаційне забезпечення. Крім того, у роботі виборчих комісій використовуються *соціально-психологічні методи* - переконання і примус. При цьому, однією з суттєвих відмінностей діяльності даної категорії органів публічної влади є істотне превалювання переконання. Примусові заходи застосовуються виборчими комісіями досить рідко, а їх перелік законодавчо вкрай обмежений.

З метою створення механізму вільних і демократичних виборів у виборчому законодавстві України послідовно проведений принцип незалежності виборчих комісій і неприпустимості втручання в їх діяльність інших органів публічної влади. Однак незалежність виборчих комісій не означає відсутності їх взаємодії з державними органами й органами місцевого самоврядування. Зокрема, мова йде про взаємодію виборчих комісій із Верховною Радою Автономної Республіки Крим і місцевими радами при формуванні виборчої інфраструктури. Крім того, Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим і місцеві ради безпосередньо беруть участь у формуванні персонального складу відповідних виборчих органів. Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, їх посадові особи зобов'язані сприяти виборчим комісіям у здійсненні ними своїх повноважень. Аналіз чинного законодавства дозволяє виділити 5 основних сфер, де виборчі комісії вправі очікувати допомоги від відповідних органів і організацій: 1) правотворча, 2) матеріально-фінансова, 3) інформаційна, 4) організаційно-технічна, 5) сфера забезпечення законності і правопорядку. У посиленні взаємодії виборчих комісій з іншими органами публічної влади закладений значний потенціал підвищення демократизму виборчих процедур, ефективності діяльності виборчих органів, ступеня забезпечення виборчих прав громадян.

У **висновках** узагальнюються основні результати дослідження, пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання статусу виборчих комісій, визначаються проблеми, вирішення яких може сприяти підвищенню ефективності функціонування цих органів. Серед висновків виділяються наступні:

- необхідність впровадження спеціальних виборчих органів була обумовлена пом'якшенням виборчих цензів і розширенням кола виборців, коли політико-правова практика стикнулася з неможливістю проведення голосування протягом короткого проміжку часу і зібрання усіх виборців в один час в одному місці;
- вітчизняна і зарубіжна історія становлення виборчих органів свідчить, що вони спочатку функціонували в рамках виконавчих органів влади, поступово виділяючись у самостійну систему;
- у сучасному світі сформувалося декілька типів виборчих органів; найбільш поширеними є виборчі комісії і виборчі трибунали;
- нині система виборчих органів є частиною загальної системи органів публічної влади, що забезпечує юридичне оформлення суверенної волі народу про формування представницьких органів влади;
- існуюча в Україні система виборчих комісій поєднує в собі досвід радянських часів з досягненнями світової конституційно-правової думки і складається з чотирьох тривірневих підсистем;
- основними функціями виборчих комісій є опосередковуючо-установча, організаційно-підготовча, контрольно-наглядова, регулятивна, правоохоронна і правопосвідчувальна;

- особливістю системи виборчих органів в Україні є те, що усі її підсистеми об'єднані не тільки єдиним органом, що очолює всю систему, але й єдністю нижніх ланок – дільничних виборчих комісій;
- правова основа діяльності виборчих комісій стає дедалі ґрунтовнішою; нині предметом регулювання є діяльність виборчих комісій не тільки під час голосування, але й на інших стадіях виборчого процесу.

За темою дисертації опубліковані такі роботи:

1. Стешенко Т.В. Проблемы формирования избирательных комиссий в Украине // Проблемы законности. №37. Респ.межвід.наук.зб. – Х.: Нац.юрид.академія України, 1999. - С.67-72.
2. Стешенко Т.В. Компетенція виборчих комісій в Україні: обсяг та проблеми правової регламентації // Проблеми активізації конституційно-правових досліджень і вдосконалення викладання конституційного права: Зб. наук. статей. – Х.: Нац.юрид.академія України, 1999. – С.246-260.
3. Стешенко Т.В. Юридическая природа избирательных комиссий // Бизнес Информ. – 1998. - №23-24. – С.19-22.
4. Стешенко Т.В. Бюджетное финансирование избирательной кампании: практика реализации и проблемы нормативного регулирования // Бизнес Информ. -1999.- №13-14. - С.15-17.
5. Стешенко Т.В. Деякі проблеми взаємодії виборчих комісій з іншими органами публічної влади // Державне управління і місцеве самоврядування в умовах адміністративної реформи в Україні: Науковий посібник. – Х.: УАДУ, 2000. – С.38-42.

АНОТАЦІЇ

Стешенко Т.В. Виборчі комісії: правовий статус і організація роботи. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 - конституційне право. - Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Харків, 2000 р.

Дисертація присвячена вивченню юридичної природи, функцій, форм і методів діяльності виборчих комісій, а також проблем нормативного регулювання і реалізації їх повноважень. На теоретичному рівні проаналізовано сучасний правовий статус виборчих комісій, їх сутність, компетенцію, характер взаємовідносин з іншими органами публічної влади, форми і методи їх роботи. Розроблено теоретичну модель системи виборчих комісій як особливої підсистеми органів публічної влади, дано характеристику основних елементів, що визначають організацію їх роботи. У дисертації сформульовані концептуальні положення, обґрунтовані нові пропозиції і висновки з досліджуваних питань.

Ключові слова: вибори, виборче право, виборчі комісії, органи публічної влади, функції, повноваження, форми і методи діяльності.

Стешенко Т.В. Избирательные комиссии: правовой статус и организация работы. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право. – Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого, Харьков, 2000.

Диссертация посвящена изучению юридической природы, функций, форм и методов деятельности избирательных комиссий, а также проблем нормативного регулирования и реализации их полномочий. На теоретическом уровне проанализирован современный правовой статус избирательных комиссий, их сущность, компетенция, характер взаимоотношений с другими органами публичной власти, формы и методы их работы. Разработана теоретическая модель системы избирательных комиссий как особой подсистемы органов публичной власти, дана характеристика основных элементов, определяющих организацию их работы. В диссертации сформулированы концептуальные положения, обоснованы новые предложения и выводы по исследуемому вопросу.

Делается вывод о том, что избирательные комиссии являются органами публичной власти специальной компетенции. Они возникли как закономерный результат специализации внутри государственного механизма и с момента своего возникновения по сегодняшний день постоянно эволюционируют, приобретая все более четкие черты государственных органов.

В настоящее время избирательные комиссии в Украине представляют собой централизованную систему органов публичной власти, осуществляющих организационную подготовку, проведение и контроль за осуществлением всех стадий избирательного процесса, официально подтверждающих юридически значимые факты в его рамках, а также юридически оформляющих результаты выборов в представительные органы государственной власти и местного самоуправления. В диссертации выделены основные функции избирательных комиссий, раскрыто содержание их компетенции. Проведено исследование структуры избирательных комиссий, проанализированы общие подходы законодателя к принципам формирования этих органов. Рассмотрены вопросы материально-финансового обеспечения работы избирательных комиссий, выделены основные статьи расходов на избирательную кампанию, в том числе и финансируемые за счет бюджетных ассигнований проанализирован характер взаимоотношений избирательных комиссий с иными органами публичной власти.

Ключевые слова: выборы, избирательное право, избирательные комиссии, органы публичной власти, функции, полномочия, формы и методы работы.

Steshenko T.V. Election commissions: the legal status and organization of work. - Manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of jurisprudence on speciality 12.00.02 - constitutional law. - National juridical academy of Ukraine named for Jaroslav Mudriy, Kharkiv. 2000.

The dissertation is devoted to the study of legal nature, functions, forms and methods of selective commissions activity, and also of the problems of normative regulation and realization of their powers. It is analysed at the theoretical level the modern legal status of selective commissions, their essence, competence, character of mutual relation with other bodies of public of authority, forms and methods of their work. A theoretical model of a system of selective commissions as a special subsystem of bodies of public authority is developed. The characteristics of basic elements of determining organization of their work is given. In the dissertation the conceptual rules are formulated, the new offers and conclusions on researched questions are grounded.

Key words: elections, election law, election commissions, state bodies, functions, authority, forms and methods of work.