

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ФОРМУВАННІ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ

Ключові слова: політична партія, Центральна виборча комісія, територіальна виборча комісія, окружна виборча комісія, дільнична виборча комісія.

Політичні партії в Україні є провідними суб'єктами формування виборчих комісій усіх рівнів, які відіграють важливу роль у підготовці і проведенні виборів та забезпеченні принципу додержання і однакового застосування законодавства про вибори до органів державної влади і місцевого самоврядування.

Правова основа участі політичних партій у формуванні виборчих комісій представлена положеннями Законів України: «Про центральну виборчу комісію» [1]; «Про вибори Президента України» [2]; «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [3]; «Про вибори народних депутатів України» [4] та постановами Центральної виборчої комісії. Разом з тим нормативно-правові акти, які встановлюють порядок формування виборчих комісій у цілому, та участі у цій процедурі політичних партій, зокрема, містять протиріччя і потребують вдосконалення.

Участі політичних партій у виборах народних депутатів України присвячена стаття І. Щebetун та К. Черкашиної [5]. Питання участі представників політичних партій у роботі виборчих комісій на виборах народних депутатів України дослідила у окремому підрозділі кандидатської дисертації Л.І. Адашис [6]. Загальний порядок формування виборчих комісій з виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів і проблеми, пов'язані з участю політичних партій у цьому процесі проаналізував А. Дуда [7]; О. Богашов розглянув аналогічні питання згідно чинного Закону «Про вибори народних депутатів України», тобто за змішаною мажоритарно-пропорційною системою [8]. Однак багато питань стосовно участі політичних партій у формуванні виборчих комісій потребують подальшої теоретичної розробки, що обумовлено внесенням до виборчого законодавства відповідних змін, які не одержали належної оцінки у науковій літературі.

Вищевикладене свідчить про актуальність і доцільність дослідження участі політичних партій України у формуванні виборчих комісій з обрання органів державної влади та місцевого самоврядування.

Метою цієї статті є обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення правового забезпечення участі політичних партій у формуванні виборчих комісій.

Організацію та проведення виборів в Україні забезпечує трирівнева система виборчих комісій, до якої входять Центральна виборча комісія, окружні/територіальні та дільничні виборчі комісії [9].

Центральна виборча комісія (далі — ЦВК) є незалежним, самостійним, колегіальним державним органом (ст. 3 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»). При цьому на визначення складу ЦВК впливають парламентські політичні партії, оскільки відповідно до п. 4 ст. 6 вказаного Закону, кандидатури осіб на посади членів Комісії попередньо обговорюються в депутатських фракціях і групах Верховної Ради України; призначаються вони потім парламентом за поданням Президента України.

Вплив політичних партій на діяльність ЦВК може бути мінімізовано у разі виконання її членами п. 5 ст. 7 вказаного Закону, відповідно до якого: «Член Комісії, який до свого призначення на посаду був членом будь-якої політичної партії, на час здійснення своїх повноважень зупиняє членство у цій партії. Він не може брати участі в її діяльності чи виконувати доручення партії, будь-якого її органу або посадової особи». Отже, у разі дотримання букви закону порядок формування ЦВК з огляду на опосередковану участь у цьому процесі парламентських політичних партій, на сьогодні не потребує змін.

Закон України «Про вибори Президента України» (п. 3 ст. 23) також надає політичним партіям опосередковану можливість впливати на склад виборчих комісій, оскільки кожен з кандидатів на посаду, а вони відповідно до п. 1 ст. 10 можуть бути висуванцями від політичних партій та їх виборчих блоків, має право на подання 2-х осіб до складу однієї виборчої комісії. Таким чином, на президентських виборах всім кандидатам гарантовано рівне представництво у складі виборчих комісій. Однак після кожних чергових президентських виборів окремі кандидати нарікали на те, що рівень їх представництва у складі комісій не відповідав рівню електоральної підтримки політичної сили, яку вони представляли або кількості депутатських місць у парламенті. Така критика видається сумнівною, оскільки рівень підтримки політичної партії не завжди співпадає з рівнем підтримки її лідера. Окрім того, практика усіх президентських виборів в незалежній Україні засвідчує, що реальні шанси взяти участь у другому турі виборів мають лише кандидати від парламентських політичних партій.

Важливою відмінністю вищезгаданого Закону від інших законів про вибори є можливість опосередкованої участі у формуванні виборчих комісій виборчих блоків політичних партій, сформованих безпосередньо для участі у виборах як суб'єктів права висування кандидатів у Президенти України. Закони України «Про вибори народних депутатів України» та «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» не передбачають участі у виборах таких виборчих блоків політичних партій. Констатуючи наявність такої неузгодженості, слід зазначити, що вирішення цієї проблеми знаходиться, головним чином, у політичній площині, а доцільність участі у виборах виборчих блоків політичних партій та внесення відповідних змін у законодавство потребує окремого дослідження.

Окрім зазначених вище неузгодженостей, положення чинних законів передбачають різні вимоги до чисельності виборчих комісій на різних виборах: на виборах Президента України максимальний кількісний склад окружної виборчої комісії взагалі не визначено, на парламентських і місцевих виборах він становить 18 осіб; максимальна чисельність членів дільничних комісій на парламентських і місцевих виборах — 24 особи, а на президентських — не менше 12 осіб (максимальна чисельність не визначена), тобто вдвічі менше попередніх. Зважаючи на те, що максимальна чисельність виборців на дільниці на президентських виборах може становити 3000 осіб, у той час як на парламентських і місцевих — 2500, в малочисельних комісіях на цих виборах можуть виникнути проблеми зі встановленням результатів голосування. Тому видається за доцільне встановити максимальну чисельність членів виборчих комісій з виборів Президента України аналогічну чисельності членів відповідних комісій на парламентських і місцевих виборах, долучивши до переліку суб'єктів їх формування політичні партії, які скористалися правом висування кандидатів у президенти. Залучення політичних партій до формування виборчих комісій сприятиме вирішенню проблеми комплектації їх чисельного складу, та, одночасно, певній уніфікації норм цього Закону і Законів про парламентські і місцеві вибори.

Порівняльний аналіз чинного виборчого законодавства стосовно участі політичних партій у формуванні територіальних і окружних виборчих комісій на парламентських і місцевих виборах засвічує наявність у них схожого принципу до формування комісій однакового рівня, за яким певні преференції отримують партії, що мають фракції у парламенті.

Згідно зі ст. 22 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 року, було встановлено порядок формування складу територіальних виборчих комісій, відповідно до якого: політичні партії, що сформували фракції у Верховній Раді України, політичні партії, які входили до виборчого блоку, що сформував фракцію у парламенті, мали змогу внести по три кандидатури до складу виборчих комісій, а місцеві організації інших партій — по одній кандидатурі; причому участь представників від цих партій остаточно визначалася шляхом жеребкування. Така процедура формування територіальних виборчих комісій, відповідно до п. 3.3 Роз'яснення ЦВК щодо формування складу територіальних виборчих комісій під час проведення чергових виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 31 жовтня 2010 р., затвердженого Постановою ЦВК № 343 від 10 вересня 2010 р., мала наслідком наступне представництво від представлених у парламенті політичних сил: від місцевої організації Партії регіонів — три кандидатури, від місцевої організації Комуністичної партії України — три кандидатури, від місцевої організації Народної партії — три кандидатури. Водночас політичні сили, представлені БЮТ (до складу якого входили 3 політичні партії) і «Нашою Україною — Народною самообороною» (9 членів парламентської коаліції), отримали по три кандидатури на кожну фракцію. Саме тому відповідні положення закону про місцеві вибори критикувались представниками цих політичних сил, які на місцевих виборах 2010 р. були представлені у складі комісій меншістю членів. Але, зважаючи на перелік та склад фракцій, сформованих у чинній Верховній Раді України, такі зауваження втратили сенс.

Відповідно до п. 2 ст. 27 Закону України «Про вибори народних депутатів України», суб'єктами подання кандидатур до складу окружних виборчих комісій стали: 1) політична партія, депутатська фракція якої зареєстрована в Апараті Верховної Ради України поточного скликання; 2) політичні партії — суб'єкти виборчого процесу. Причому представництво від політичних партій, що мали фракції у парламенті, було гарантовано, а для всіх інших — результат встановлювався шляхом жеребкування, порядок якого було визначено відповідною постановою ЦВК. Тому, як загальний принцип, так і процедура жеребкування стосовно представництва політичних партій у виборчих комісіях на останніх виборах народних депутатів України, піддавалися суттєвій критиці. Загалом на цих виборах правом брати участь у розподілі посад в комісіях окружного рівня згідно чинного закону скористалися 86 партій-суб'єктів (з 87): серед яких — 81 за результатами жеребкування, а 5 — відповідно до парламентської квоти. За результатами жеребкування щодо включення кандидатур до складу окружкомів лише 19 політичних партій отримали представництво в окружних виборчих комісіях. В усіх без винятку 225 окружних виборчих комісіях отримали квоту партії «Молодь до влади», «Братство», які зареєстрували по 1-му кандидату в одномандатному мажоритарному окрузі, «Русь — єдина», «Народно-трудова союз України» — по 3 кандидати, Українська партія «Зелена планета» — 18 кандидатів з можливих 225. У той же час, Всеукраїнське об'єднання «Свобода» і партія «УДАР», які за остаточними

результатами волевиявлення отримали відповідно 10,44 % та 13,96 % голосів виборців, не отримали жодного місця в окружних виборчих комісіях [10].

Невідповідність участі політичних партій у формуванні комісій і результатів волевиявлення виборців для представників багатьох політичних партій є свідченням необхідності внесення змін до виборчого законодавства. Не заперечуючи такої необхідності в принципі, слід також звернути увагу на наступний важливий чинник. Нечисельні політичні партії фактично не мають змоги запропонувати кандидатури від своїх політичних сил до складу усіх виборчих комісій. Наприклад, на парламентських виборах 2006 року практично в усіх територіальних виборчих округах значна частина дільничних виборчих комісій не могли розпочати свою роботу через відсутність легітимного складу комісій. Загалом таких комісій було 687. Крім того, понад 80 дільничних виборчих комісій взагалі не було сформовано. У значній кількості комісій не було призначено керівного складу — голів комісій, заступників голів та секретарів [11]. З цієї причини на усіх виборах відбувалася масова заміна членів окружних та дільничних виборчих комісій. Наприклад, під час тих же парламентських виборів 2006 року з моменту утворення окружних виборчих комісій і аж до дня виборів повноваження припинили з різних причин 777 членів окружних виборчих комісій, що становило 19,2 % від їх загальної кількості, в тому числі 192 — представники керівного складу [12]. Очевидно на парламентських виборах доцільно надати право брати участь у формуванні виборчих комісій лише тим політичним партіям, які висунули списки кандидатів у загальнодержавному виборчому окрузі.

Законами «Про вибори народних депутатів України» і «Про вибори Президента України» передбачено рівномірний територіальний розподіл керівних посад у складі виборчих комісій, відведених суб'єктам подання, у той час як законодавство про місцеві вибори не закріплює за політичними партіями пропорційні частки представництва у керівному складі комісій, що може мати наслідком зловживання як при формуванні комісій, так і під час встановлення результатів виборів. Цю неузгодженість доцільно усунути шляхом включення відповідної норми у Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Узагальнення вищевикладеного дозволяє дійти висновку, що напрямами вдосконалення правового забезпечення участі політичних партій у формуванні виборчих комісій можуть стати: встановлення максимальної чисельності членів окружних і дільничних виборчих комісій на президентських виборах, з урахуванням надання можливості брати участь у їх формуванні політичним партіям, які скористалися правом висунування кандидатів у Президенти України; надання права брати участь у формуванні виборчих комісій на парламентських виборах лише тим політичним партіям, які висунули списки кандидатів у загальнодержавному виборчому окрузі; встановлення для політичних партій, які беруть участь у формуванні виборчих комісій на місцевих виборах, права на пропорційне представництво у їх керівному складі.

Реалізація цих пропозицій потребуватиме внесення відповідних змін до Законів України «Про вибори Президента України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про вибори народних депутатів України».

Перспективи подальшого дослідження обраної теми пов'язані, насамперед, із можливими змінами чинного законодавства на наступних президентських, парламентських і місцевих виборах.

1. *Про Центральну виборчу комісію*: Закон України від 30 червня 2004 р. (із змін. і доп.) // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 36 — Ст. 448.
2. *Про вибори Президента України*: Закон України від 5 березня 1999 р. (із змін. і доп.) // Відомості Верховної Ради України. — 1999 — № 14. — Ст. 81.
3. *Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів*: Закон України від 10 липня 2010 р. (із змін. і доп.) // Відомості Верховної Ради України. — 2010 — № 35–36. — Ст. 491.
4. *Про вибори народних депутатів України*: Закон України від 17 листопада 2011 року (із змін. і доп.) // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 10–11. — Ст. 73.
5. *Щебетун І., Черкашина К.* Участь політичних партій у виборах народних депутатів України // Правничий часопис Донецького університету. — 2008. — № 2. — С. 53–59.
6. *Адашиш Л.И.* Политические партии как субъекты избирательного процесса на выборах народных депутатов Украины: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Харьковский национальный университет внутренних дел. — Харьков, 2010. — 20 с.
7. *Дуда А.* Статус і форми роботи виборчих комісій у контексті виборчої реформи: для сайту «Вибори в Україні», 17 жовтня 2011 р. / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://electioninfo.org.ua/index.php?i=402>
8. *Богаишов О.* Формування окружних виборчих комісій в умовах мажоритарно-пропорційної системи обрання народних депутатів України: аналіз оновленого законодавства // *Вибори та демократія*. — 2012. — № 1 (31) — с. 17 — 22.
9. *Серьогін В.О.* Конституційне право України: навчальний посібник [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://bookmeta.com/book/19-konstitucijne-pravo-ukrayini-navchalnij-posibnik-serogin-vo.html>.
10. *Короткі підсумки формування ОВК на виборах народних депутатів до ВРУ* [Електронний ресурс] // Громадянська мережа ОПОРА. — 2012. — Режим доступу: <http://opora.ua.org/news/2197-kоротki-pidsumkyformuvannja-ovk-na-vyborah-narodnyh-deputativ-do-vru>.
11. *Мельник М.І.* Проблеми організації підготовки та проведення парламентських і місцевих виборів 2006 року // *Вісник ЦВК*. — 2006. — № 3(5) — С. 24–29.
12. *Савков А.П.* Виборчий процес: проблеми створення та діяльності виборчих комісій [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008/2/08_sapdvk.htm/odyframe.htm.