


територіальної економічної політики, а й міжнародними чинниками. Інтеграція на рівні регіонів у рамках Європейського Союзу зумовила необхідність приведення адміністративно-територіальної системи країни у відповідність до загальноєвропейських стандартів, тобто спричинила укрупнення адміністративних одиниць.

Наостанок слід зазначити, що польський досвід реформування місцевого самоврядування може бути успішно використаний в Україні, особливо в аспекті вдосконалення територіальної основи місцевого самоврядування, що є нагальною проблемою сучасного стану вітчизняного політико-правового розвитку. 

Джерела

1. Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001.
2. Конституция Польской Республики от 2 апреля 1997 года.
3. Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. – М., 1994. – С. 16.
4. Samorząd terytorialny. Zbiór aktów prawnych (według stanu na dzień 30 maja 2001 r.). – Katowice-Kielce, 2001. – S. 108.



Правові проблеми здійснення народом права на владу

Володимир ФУРАШЕВ,
радник Науково-дослідного центру
правової інформатики НАПрНУ

Стаття 1 Конституції України [2] проголошує Україну демократичною державою.

З погляду теорії, начебто все зрозуміло. Демократія – політична організація влади народу, коли забезпечуються:

- рівна участь усіх і кожного в управлінні державними й суспільними справами;
- виборність основних органів держави й законність у функціонуванні всіх суб'єктів політичної системи суспільства;
- права і свободи людини й меншості відповідно до міжнародних стандартів.

Тобто насправді демократія є формою (різновидом) держави.

Демократія державницького характеру має такі основні ознаки:

а) народ делегує свої повноваження державним органам, бере участь в управлінні справами в суспільстві й державі як безпосередньо (самоврядування), так і через представницькі органи. Він не може здійснювати сам належну йому владу і делегує державним органам частину своїх повноважень;

б) виборність органів держави, тобто демократична процедура організації органів державної влади в результаті конкурентних, вільних і чесних виборів;

в) спроможність державної влади впливати на поведінку та діяльність людей, підкоряти їх собі з метою управління суспільними справами.

Серед основних принципів демократії виборність органів державної влади і місцевого самоврядування шляхом народного волевиявлення, подальше забезпечення їх змінюваності, підконтрольність і взаємоконтроль, рівна можливість кожного реалізувати свої виборчі права. У демократичній державі ті самі люди не повинні тривалий час безперервно обіймати посади в органах влади: це викликає недовіру громадян, призводить до втрати легітимності цими органами.

Водночас слід пам'ятати, що у процесі виборів присутній конфлікт інтересів, який і покликаний розв'язати власне вибори, до того ж їх можна розглядати як інструмент досягнення певної мети. Як на мене, цілковито демократичних, чесних та прозорих виборів не може бути через саму їх природу. А йдеться про рівень демократичності й прозорості організації та проведення виборів,

маються на увазі співвідношення загальноновизначеного рівня демократичності та прозорості процесів організації й проведення виборів із рівнем, який демонструє те чи інше суспільство.

Визнаючи на теоретико-юридичному рівні Україну як демократичну державу, проаналізуємо, чи є вона такою по суті.

Сутність держави – це внутрішній зміст її діяльності, що відбиває єдність загальносоціальних і вузькочасових (групових) інтересів громадян. Будь-яка держава, виконуючи суто класові завдання, виконує й завдання загальносоціальні («спільні справи»), без яких не може функціонувати жодне суспільство. Від часу виникнення держави визначилися два аспекти її сутності:

- класовий – захист інтересів економічно панівного класу, здійснення організованого примусу;
- загальносоціальний – захист інтересів усього суспільства, забезпечення громадського блага, підтримання порядку, виконання інших загальносоціальних функцій.

Загальносоціальний аспект сутності держави особливо яскраво проявляється в її зіставленні з громадянським суспільством.

Отже, демократична держава може існувати та розвиватися тільки за таких «правил гри» між громадянами та державною владою, які забезпечують певний рівень збалансованості між загальносоціальними та вузькочасовими (груповими) інтересами громадян.

Однією з основних якісних відмінностей держави від інших, недержавних, політичних організацій є регулювання свого суспільного життя на основі права. Тільки держава може регулювати життя суспільства за допомогою законів, що мають загальнообов'язковий характер.

Але саме в цьому й полягає певна колізія. З одного боку, ухвалювати закони та інші нормативні й регуляторні акти є суверенним правом державної влади, а з другого – «... єдиним джерелом влади в Україні є народ...» (стаття 5 Конституції України). Водночас друге речення цієї ж статті Конституції уточнює засоби використання народом права на владу: «... народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування...». Саме речення «... через органи державної влади та органи місцевого самоврядування...» передбачає делегування певних прав у визначених обсягах. Але хто визначає засіб делегування, визначеності й обсягів делегування прав народу державній владі та органам місцевого самоврядування? Відповідь зрозуміла – державна влада, тому що засоби делегування, визначеність та обсяги делегування прав народу, як «єдиного джерела влади», визначаються відповідними законами та нормативно-правовими актами, ухвалення яких, про що вже йшлося, є суверенним правом саме державної влади. Народ не є суб'єктом законодавчої ініціативи, не є учасником законодавчого процесу. Він є винятково виконавцем уже встановлених «правил гри».

Можна очікувати заперечення опонентів – представницькі органи в системі державної влади для чого? Зустрічне запитання: хто і в який спосіб установлює правила (механізми) формування представницьких органів державної влади, але не тільки представницьких, а й органів місцевого самоврядування? Замкнене коло?

Слід очікувати спроб спростувати такі твердження, особливо після ухвалення 13 січня 2011 року Верховною Радою України Закону України «Про доступ до публічної інформації» та набрання ним чинності 9 травня нинішнього року, а також висвітлення законопроектів на офіційних веб-сайтах Верховної Ради України (www.rada.gov.ua), Міністерства юстиції України (www.minjust.gov.ua) та інших органів державної влади. Проте варто згадати, який прошарок населення України користується мережею *Internet* на постійній основі та в

яку суму це обходить. Це по-перше. По-друге, справді, більшість населення не має знань необхідного рівня для оцінки, навіть поверхової, «премудростей» законодавчого викладення звичайних речей. Тому йдеться не про широкі верстви населення, які цілковито відлучені від законодавчого процесу, а про громадські та політичні організації й об'єднання, експертне середовище, котрі спроможні, з одного боку, дати громадську оцінку того чи іншого законопроекту, а з другого – допомогти розібратися в юридичних тонкощах іншим зацікавленим громадянам.

Делегування суверенних прав громадян держави як єдиного джерела влади представницьким органам державної влади та органам місцевого самоврядування, а через них іншим інституціям державної влади відбувається через виборчу систему та систему референдумів.

На офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України (<http://www.minjust.gov.ua/0/35372>) 27 травня нинішнього року опубліковано доопрацьований проект закону України «Про вибори народних депутатів України». Безперечно, він, із точки зору опису технологічних процедур та операцій процесів підготовки й проведення виборів до Верховної Ради України, значно кращий за попередні.

Внесення до цього закону нового розділу (**«Розділ VIII. Інформаційне забезпечення виборів»**), який нині не було виокремлено в жодному попередньому законі, – це також великий крок уперед.

Проте для будь-якого спеціаліста, котрий обізнаний з процесами організації та проведення виборів, є очевидним, що, незважаючи на змішану систему виборів, положення цього законопроекту цілковито спрямовані на забезпечення перемоги економічно панівного класу, виразником інтересів якого є партія влади. Власне, це природно для будь-якої партії, що перебуває при владі й намагається зробити «правила гри» вигідними для себе. Але не треба нехтувати загальносоціальний аспект влади.

Положення частини другої статті 27 законопроекту визначає, що «суб'єктами подання кандидатур до складу окружних виборчих комісій (далі – суб'єкт подання) є: 1) політична партія, депутатська фракція якої зареєстрована в Апараті Верховної Ради України поточного скликання; 2) усі політичні партії – суб'єкти виборчого процесу».

А що, самовисуванець, передбачений статтями 10 та 12 проекту цього закону, не є суб'єктом виборчого процесу і не має права на свого представника у виборчій комісії, долю участі якого в роботі комісії визначала б процедура жеребкування відповідно до частини третьої цієї само статті 27?

Це пряме порушення статей 22, 38, 78 Конституції України [2].

У частині четвертій статті 28 законопроекту це враховано («Право подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій мають суб'єкти, зазначені у частині другій статті 27 цього Закону та кандидати у депутати, які балотуються у відповідному одномандатному окрузі в порядку самовисування»). Що, самовисуванець має право на представництво тільки на рівні дільничної виборчої комісії? А чому? Які підстави такої дискримінації? Крім того, необхідно враховувати, що частина тридцять статті 75 «Гарантії діяльності у виборчому процесі кандидатів у депутати» не передбачає можливості довіреної особи кандидата в депутати представляти інтереси кандидата в депутати в відносинах із виборчими комісіями, органами виконавчої влади, судами, органами місцевого самоврядування, виборцями, іншими суб'єктами виборчого процесу на території відповідного виборчого округу та брати участь із правом дорадчого голосу в засіданнях виборчих комісій на території відповідного виборчого округу, як це передбачено для





уповноваженої особи партії. Для кандидата в депутати від партії це не критично, бо за його довірену особу «попрацює» уповноважена особа партії, а для кандидата-самовисуванця це програв на старті.

Тобто фактично принцип самовисування, коли «самовисування» не є ініціативою партійної структури, – це декларація і не більше.

Другим прикладом нерівності суб'єктів виборчого процесу є положення частин одинадцятої та тринадцятої статті 50 «Формування виборчого фонду та використання його коштів», відповідно до яких одним суб'єктам (партіям) передбачається повернення невикористаних коштів виборчого фонду, а іншим (кандидатам у депутати в одномандатному окрузі) – ні. Це також прямо працює проти кандидата-самовисуванця.

Викликає сумнів принцип визначення меж одномандатного виборчого округу, викладений у частині другій статті 18 «Виборчі округи» законопроекту: «Відхилення кількості виборців в одномандатному окрузі не може перевищувати десяти відсотків орієнтовної середньої кількості виборців в одномандатних округах, крім одномандатного округу, до якого за рішенням Центральної виборчої комісії віднесені закордонні виборчі дільниці».

Відповідно до цього принципу основним та єдиним критерієм визначення межі одномандатного виборчого округу є чисельність потенційних виборців без жодного зв'язку з межами адміністративно-територіальних угруповань, як це було раніше в усіх законах України та Української РСР про вибори. Наприклад, частина друга статті 18 чинного Закону України «Про вибори народних депутатів України» чітко визначає: «Для проведення виборів депутатів територія України поділяється на 225 територіальних виборчих округів. Кількість таких округів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (далі – регіони) встановлюється Центральною виборчою комісією з урахуванням їх адміністративно-територіального устрою. Територіальні виборчі округи утворюються з приблизно рівною кількістю виборчих дільниць, виходячи з кількості виборчих дільниць, які були утворені під час попередніх чергових виборів Президента України або народних депутатів України. Територіальний виборчий округ включає в себе один або кілька районів, міст. На території великих міст може бути утворено більше ніж один територіальний виборчий округ. Не допускається включення до одного територіального виборчого округу частин території двох чи більше регіонів».

Це досить цікавий момент, який навіртає на думку про цілковите перекроювання виборчої схеми України у певних інтересах. Особливо таке враження посилюється положеннями частини третьої цієї ж статті законопроекту: «Перелік одномандатних округів із зазначенням їх номерів, меж та центрів округів, а також місцезнаходження (адреса приміщення) відповідної окружної виборчої комісії публікується Центральною виборчою комісією не пізніше як за дев'яносто днів до дня голосування в загальнодержавних та регіональних друкованих засобах масової інформації» та аналогічною вимогою частини першої статті 23 законопроекту. Коли згадати, що відповідно до положень частини другої статті 16 законопроекту «Центральна виборча комісія оголошує про початок виборчого процесу не пізніше як за дев'яносто один день до дня голосування», то фактично Центральна виборча комісія повинна сформувати виборчі округи ще до офіційного оголошення про початок виборчого процесу. З точки зору зменшення впливу «партійно-людського» чинника на процес формування одномандатних виборчих округів, сенс у цьому є, але, з другого боку, з'являється велика спокуса окремих суб'єктів майбутнього виборчого процесу скористатися цією «форою» на свою користь.

Можна назвати законодавчо закріпленою можливістю фальсифікації з наступним спотворенням волевиявлення виборців норму про десятивідсоткове перевищення кількості виборчих бюлетенів у виборчих скриньках для голосування порівняно з кількістю виборців, які отримали бюлетень, до того ж офіційно (пункти 1 та 3 частини першої статті 91 «Визнання дільничною виборчою комісією голосування на виборчій дільниці недійсним» законопроекту). Зрозуміло, що можуть бути технічні та «людські» похибки, але не такою мірою. Ця норма, а це 250 голосів на користь одного або декількох певних кандидатів у депутати або партій на виборчій дільниці з 2500 виборцями, – прямий шлях законодавчого спотворення результатів голосування. Також неприйнятною є норма, запропонована пунктом 3 частини першої цієї ж статті: «знищення або пошкодження виборчої скриньки (скриньок), що унеможливило встановлення змісту виборчих бюлетенів, якщо кількість цих бюлетенів перевищує двадцять відсотків кількості виборців, які отримали виборчі бюлетені на виборчій дільниці».

З огляду на зазначені припущення цілком логічними є вимоги частин одинадцятої та дванадцятої статті 95 «Встановлення підсумків голосування в одномандатному окрузі» законопроекту, які чітко зазначають, що «11. Округна виборча комісія зобов'язана встановити підсумки голосування в одномандатному окрузі незалежно від кількості виборчих дільниць, на яких голосування було визнано недійсним» та «12. Визнання голосування недійсним в одномандатному окрузі не допускається». Коли врахувати аналогічні вимоги частин одинадцятої та дванадцятої статті 94 «Встановлення підсумків голосування у загальнодержавному окрузі в межах одномандатного округу» законопроекту, то, з'ясується, досить визнати дійсним голосування на 225 «правильних» виборчих дільницях, тобто по одній виборчій дільниці на кожному виборчому окрузі, і Верховна Рада України вважатиметься обраною. В такий спосіб близько 562500 виборців, або майже 1,7 відсотка всіх виборців країни, можуть вирішити долю вищого представницького органу держави. То чи можна назвати демократичним такий законодавчий підхід до реального здійснення народом державної влади?

З точки зору реалізаційного аспекту здійснення народом права на владу, досить сумнівними є положення частини третьої статті 97 «Встановлення результатів виборів депутатів у загальнодержавному окрузі» законопроекту: «Права на участь у розподілі депутатських мандатів набувають кандидати у депутати, включені до виборчих списків партій, що отримали п'ять і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному окрузі».

Можна наводити ще приклади звуження реального здійснення народом права на владу, але це вже буде інший напрям аналізу – аналіз виборчого і референдумного законодавства.

На мій погляд, потрібно розглянути ще один аспект здійснення народом права на владу – питання відкликання обраного депутата, який не виправдав сподівань виборців. Це має стосуватися й депутатів-мажоритарників (обраних в одномандатному виборчому окрузі), і депутатів, членів партії (обраних у загальнодержавному окрузі за закритим партійним списком).

Навіть формально на законодавчому рівні така можливість не передбачається, відповідно не пропонуються законодавчо закріплені механізми. Це пряме законодавче порушення права народу на владу.

Іще один аспект, котрий, належить, скоріше, до морально-етичної сфери, присутнього застосування понять, аніж до проблематики правових проблем здійснення народом права на владу.

У Конституції, законах України про вибори застосовується поняття «народний депутат України». Якою мірою визначення «народний» відповідає дійсності?

В умовах пропорційної та змішаної виборчих систем усі або половина депутатів Верховної Ради України обираються у загальнодержавному виборчому окрузі за, як засвідчила практика попередніх виборів, **закритими** партійними списками. Й ця практика закріплюється в новому проекті закону України «Про вибори народних депутатів України».

Фактично на конкретній виборчій дільниці виборець голосує або за «бренд» партії, або за лідера партії, або за першу п'ятірку партійного списку. Хто в цьому партійному списку, що це за особистості, що вони конкретно зробили для місцевості, де розташована виборча дільниця – виборець не знає, аж ніяк не асоціює ані із собою, ані з місцевою громадою. Він сприймає таких депутатів лише як партійних призначенців. Надалі закріплення «партійних» депутатів за регіонами України народної думки вже не змінює, бо в цьому є певний сенс – своїм депутатським мандатом з усіма привілеями, які він забезпечує, депутат зобов'язаний винятково партії, а точніше, її керівництву, а не виборцю. У такій ситуації чий інтереси в парламенті обстоюватиме депутат? Відповідь є зрозумілою всім. Чи може такий депутат називатися «народним»?

Геть інша ситуація з обранцями, котрі отримали депутатський мандат за результатами голосування в одномандатному виборчому окрузі. Хоч би яким шляхом здобуто депутатський мандат за результатами виборів в одномандатному виборчому окрузі (це – окрема тема), обранець отримує його від виборців цього виборчого округу, тобто від народу. В такому разі можна вважати депутата «народним».

Тож, виходить, половина складу Верховної Ради України є «народними» депутатами по суті, а друга половина – «партійними призначенцями»? У такому разі постає запитання: в якій країні світу вищій представницький орган представляють депутати, яких називають «народними»? Чому в нас у регіональних представницьких органах та органах місцевого самоврядування є просто «депутати», які, до речі, й найближчі до народу.

Для вирішення цього питання є три шляхи: а) залишити все, як є, усвідомлюючи, як то кажуть, невідповідність форми та змісту; б) привести у відповідність «форму та зміст» шляхом переходу на відкриті партійні виборчі списки зі збереженням поняття «народний депутат України»; в) змінити поняття «народний депутат України» на «депутат або сенатор Верховної Ради України».

З огляду на викладене можна дійти таких висновків:

1. В Україні наявні певні правові проблеми здійснення народом права на владу.

2. Спостерігається дисбаланс між двома основними аспектами сутності держави – захистом інтересів економічно панівного класу та загальносоціальним, тобто захистом інтересів усього суспільства, забезпечення громадського блага, підтримання порядку, виконання інших загальносоціальних справ на користь першого аспекту. Громадські організації, політичні партії, за винятком правлячих, експертне середовище та інші представники народу не є суб'єктами законодавчої ініціативи, не є реальними учасниками законодавчого процесу. Народу дедалі жорсткіше відводиться роль виконавця вже встановлених «правил гри».

3. Фактично відсутнє нормативно-правове забезпечення одного з важливих інститутів безпосередньої демократії – референдуму, що має проводитися з метою забезпечення народовладдя та безпосередньої участі громадян в управлінні державою і місцевими

справами. Чинний Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 1991 року давно втратив актуальність та не відбиває справжнього сучасного життя суспільства.

4. Цілковито відсутні навіть формальні, декларативні, не кажучи вже про реальні, законодавчо закріплені механізми впливу народу як єдиного джерела влади на обрані представницькі органи влади загалом або на деяких їхніх представників. Посилання на можливість народу ініціювати проведення всеукраїнського та місцевих референдумів відповідно до чинного Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» буде не зовсім коректним тому, що цим законом не передбачено проведення референдумів прямої дії. Інакше довелося б уже реформувати владу за результатами Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою 2000 року.

У зв'язку з переглядом положень чинної Конституції України, започаткованим відповідно до Указу Президента України «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї» № 224 від 21.02.2011 року, видається за доцільне відтворити саме в новій редакції Конституції України як законі прямої дії такі положення:

- обов'язковість рішень всеукраїнських референдумів за народною ініціативою;

- здійснення народом свого права на владу не лише шляхом виборності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а й дострокового припинення делегованих їм повноважень (як виборних органів загалом, так і окремих їхніх представників, які обіймають виборні посади);

- обов'язковість залучення інституцій громадянського суспільства до розробки принципових загальносуспільних законопроектів;

- участь партій та їхніх регіональних осередків у формуванні складу виборних органів державної влади та органів місцевого самоврядування винятково на основі відкритих партійних списків.



Джерела

1. Антипов В. І. Фальсифікація виборів: як це робиться / В. І. Антипов, В. Ф. Рибаченко. – К.: Молодь, 2003. – 157 с.

2. Конституція України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

3. Кочубей Л. О. Виборчі технології: Навч. посібн. – К.: Укр. центр політ. менеджменту, 2008. – 332 с.

4. Парамонов Д. О. Методы фальсификации выборов / Д. О. Парамонов, В. В. Кириченко. – Ростов-на-Дону: Изд-во Южно-Российского института информационных технологий, 2003. – 73 с.

5. Фурашев В. М. Нормативно-правові засади системної інформатизації інформаційно-аналітичного забезпечення здійснення процедур виборчих і референдумних процесів / В. М. Фурашев – К.: Парламентське вид-во, 2006. – 144 с.

6. Фурашев В. Н. Системная информатизация избирательных и референдумных процессов: методологические основы статистических исследований электронных информационных ресурсов в период избирательной кампании / В. Н. Фурашев, Д. В. Ландэ, С. М. Брайчевский // Сб. научн. тр. «Открытые информационные и компьютерные технологии». – Харьков: НАКУ «ХАИ», 2005. – Вып. 29. – С. 11–15.