

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПОРЯДКУ РЕЄСТРАЦІЇ КАНДИДАТІВ У НАРОДНІ ДЕПУТАТИ УКРАЇНИ

CONSTITUTIONAL-LEGAL CHARACTERISTIC OF REGISTRATION OF CANDIDATES TO UKRAINIAN PEOPLE'S DEPUTIES

Богашов О.А.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства*

Київського університету імені Бориса Грінченка

У статті здійснено аналіз практики застосування виборчого законодавства про реєстрацію кандидатів у народні депутати України на чергових виборах до Верховної ради України 28 жовтня 2012 року. За результатами проведених узагальнень запропоновано окремі позиції удосконалення законодавчого регулювання.

Ключові слова: вибори, реєстрація, кандидати, документи, Центральна виборча комісія.

В статье осуществлен анализ практики применения избирательного законодательства о регистрации кандидатов в народные депутаты Украины на очередных выборах в Верховную Раду Украины 28 октября 2012. По результатам проведенных обобщений предложены отдельные позиции усовершенствования законодательного регулирования.

Ключевые слова: выборы, регистрация, кандидаты, документы, Центральная избирательная комиссия.

The article analyzes the practice of electoral legislation on registration of candidates to Ukrainian people's deputies for next elections to the Verkhovna Rada of Ukraine on 28 October 2012. The results of the generalizations are proposed individual positions of improvement the legislative regulation.

Key words: election, registration, applicants, documents, Central election commission

Стадія реєстрації кандидатів у народні депутати України є вагомим етапом для суб'єктів висунання та самих осіб, чії кандидатури були висунуті. Підтвердженням цьому стала практика проведення чергових виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року. Встановлена законом правова процедура та порядок її застосування Центральною виборчою комісією мали ряд проблематичних аспектів.

Визначальність стадії голосування для подальшої участі у виборчому процесі спричинила пильну увагу серед суб'єктів, зацікавлених у результатах реєстрації. Свідченням цього стали численні судові оскарження постанов Центральної виборчої комісії про відмову у реєстрації кандидатом у народні депутати України. Зміст прийнятих постанов свідчив про порушення формально-юридичних вимог до підготовки документів, визначених законом обов'язковими для реєстрації кандидатом у народні депутати України. Однак мали місце випадки прецедентного характеру.

Метою дослідження є аналіз практики застосування законодавства про вибори народних депутатів України на чергових виборах до Верховної Ради України 28 жовтня 2012 року на стадії реєстрації кандидатів у народні депутати України.

Конституція України у ст. 76 [1] та ст. 9 Закону України «Про вибори народних депутатів» (далі – Закон) [2] встановлює, що народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена

і не знята у встановленому законом порядку. Крім цього встановлено, що не може бути висунутий кандидатом й обраний депутатом громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Центральна виборча комісія реєструє кандидатів у народні депутати України. Під час проведення чергових виборів до Верховної Ради України 28 жовтня 2012 року застосовувалася змішана виборча система, що призвело до того, що існувало три відносно самостійні варіанти реєстрації кандидатів в народні депутати. Центральна виборча комісія реєструвала:

- кандидатів в народні депутати в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі;
- кандидатів в народні депутати, висунутих політичною партією в одномандатному виборчому окрузі;
- кандидатів в народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі в порядку самовисунання.

Діючий виборчий закон встановив єдиний порядок реєстрації кандидатів у народні депутати України, врахувавши при цьому процесуальні особливості подання документів до Центральної виборчої комісії для реєстрації. Таким чином, слід відзначити, що незалежно від порядку висунання кандидатів в народні депутати, кожен претендент був зобов'язаний подати: автобіографію на паперових носіях та в електронному вигляді; декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; 4 фотографії кандидата розміром 4x6 сантиметрів на паперових носіях та в електронному вигляді; ксерокопії першої та другої сторінок паспорта громадянина України.

У випадку реєстрації кандидатів у народні депутати України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі до пакету документів кандидатів додатково подаються:

- заяви про реєстрацію кандидатів у депутати, підписані керівником партії, скріплені печаткою партії;
- копія свідоцтва про реєстрацію партії та її статут, засвідчена Міністерством юстиції України після оголошення про початок виборчого процесу;
- рішення вищого керівного органу партії про висунення кандидатів у депутати, засвідчене підписом керівника партії, скріплене печаткою партії;
- виборчий список кандидатів у депутати від партії, засвідчений підписом керівника партії і скріплений печаткою партії;
- заяви осіб, включених до виборчого списку партії, про згоду балотуватися кандидатами у депутати від цієї партії.

Разом з пакетом документів для реєстрації кандидата в народні депутати України має подаватися передвиборна програма політичної партії, що висунула кандидатів у народні депутати України, а також платіжний документ про внесення грошової застави політичної партії на спеціальний рахунок Центральної виборчої комісії. Під час проведення реєстрації кандидата в народні депутати України у одномандатному виборчому окрузі додається передвиборча програма, а також документ про сплату грошової застави.

Зміст документів, що подаються, повинен відображати відповідність особи ценовим вимогам, які висувуються до посади народного депутата України. Перевірки у документах для реєстрації підлягають: громадянство, вік, наявність активного виборчого права, факт проживання в Україні протягом останніх п'яти років та відсутність судимості за вчинення умисного злочину.

Зупинимось на відображенні ценових вимог у документах, що подаються до Центральної виборчої комісії. Ст. 54 та 55 Закону встановлюють, що кандидат в народні депутати України повинен подати автобіографію у електронному вигляді та на паперових носіях, але відсутній обов'язок підписання цього документу. Цей документ обов'язково має відображати: прізвище, власне ім'я (усі власні імена) та по батькові (за наявності); число, місяць, рік і місце народження; громадянство із зазначенням часу проживання на території України; відомості про освіту; відомості про трудову діяльність, посаду (заняття), місце роботи; відомості про громадську роботу (в тому числі на виборних посадах); відомості про партійність; склад сім'ї; адресу місця проживання, контактний номер телефону; відомості про наявність чи відсутність судимості.

Така структура автобіографії у повній мірі дає можливість встановити відповідність особи ценовим вимогам, встановленим Конституцією України. Однак привертає увагу факт відсутності у виборчому законодавстві вимоги, яка стосується наявності підпису кандидата у відомостях, викладених у автобіографії, а це формально дає підстави стверджувати, що автобіографія не може вважатися документом у повному розумінні цього слова, носить виключно

інформаційне навантаження. Доводи окремих фахівців у галузі права про те, що факт подання документів кандидатом в народні депутати до ЦВК і є підтвердженням викладених відомостей, є доволі сумнівним. Це обумовлено можливістю для усіх кандидатів в народні депутати України (окрім самовисуванців) подавати документи через інших осіб. А це, у свою чергу, надає можливість відмовитися кандидату в народні депутати України від відомостей, викладених у автобіографії, посилаючись на відсутність ознайомлення з їх змістом, про що свідчить відсутність підпису.

Окрема увага під час реєстрації була приділена цензу осілості кандидатів у народні депутати України. Постанова Київського Апеляційного адміністративного суду від 17.08.2012 р. у справі № 9103/35/2012 про скасування рішення Центральної виборчої комісії в частині реєстрації кандидатом у народні депутати України дала судове тлумачення ч. 1 статті 9 Закону України «Про вибори народних депутатів України» [3]. Колегія суддів звернула увагу, що законодавством України встановлюються різні види проживання в Україні: безперервне, постійне, переважне та тимчасове. Так, суд приходив до висновку, що ч. 2 статті 9 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (Закон № 4061-VI) не вимагає безперервного знаходження громадянина України у межах території України та прирівняних до неї екстериторіальних об'єктів з метою реалізації ним свого пасивного виборчого права. З цього приводу у доповіді про виборче законодавство та виборчу адміністрацію у Європі фахівці Венеціанської комісії зазначають, що хоча вимоги щодо місця проживання не є несумісними а ргіогі із принципом загального виборчого права, неприйнятним є обмеження права бути обраним лише до тих громадян, хто проживає у країні, регіоні або виборчому окрузі достатньо довго [4, с. 158]. Таким чином, Центральна виборча комісія розглядала проживання на території України як фактичне перебування в межах країни.

Аналіз практики реєстрації кандидатів в народні депутати України Центральною виборчою комісією у серпні 2012 року на чергових виборах народних депутатів України вказує на значні недоліки в документах, що подавалися кандидатами до реєстрації. Тенденцією було, що це стосувалося у більшості випадків осіб, що подавали документи в порядку самовисування. Загальною причиною цього, ймовірно, стала відсутність використання послуг юристів. Зміст поданих автобіографій, як свідчать постанови Центральної виборчої комісії про відмову у реєстрації, не відповідає формально-юридичним вимогам ст. 54 та 55 Закону. Значна кількість постанов демонструвала, що автобіографії не містять відомостей щодо місця народження, громадської роботи (в тому числі на виборних посадах), партійної приналежності, наявності чи відсутності судимості тощо, отже, як зазначено у Постанові ЦВК від 10 серпня 2012 року № 255, зазначена автобіографія не є автобіографією кандидата у народні депутати України у розумінні вимог пункту 2 частини другої статті 55 Закону [5].

Важливим документом для кандидатів у народні депутати України, які подавали документи, була заява про самовисування. Низка постанов ЦВК про відмову у реєстрації мала формулювання про невідповідність дати, вказаній у заяві, даті подання документів до ЦВК або відсутність зобов'язання у разі обрання депутатом припинити діяльність, яка відповідно до Конституції України та законів України несумісна з мандатом народного депутата України (або зазначення того, що така діяльність ним не здійснюється).

Центральна виборча комісія, виконуючи норми закону, не пізніше як на п'ятий день з дня прийняття заяви про реєстрацію кандидатів у депутати та доданих до неї необхідних документів, приймала рішення про реєстрацію кандидатів у депутати або про відмову в їх реєстрації. Відповідно до Регламенту Центральної виборчої комісії члени Комісії розглядають документи та виносять їх на засідання Комісії [6]. На основі цих документів Центральна виборча комісія приймає вмотивоване рішення. У випадку наявності фактів сумнівного характеру Центральна виборча комісія може звернутися до органів державної влади чи місцевого самоврядування для їх уточнення. З цього приводу має місце рішення Апеляційного Адміністративного суду м. Києва у справі А/9991/61/12 від 24 серпня 2012 року про визнання протиправною та скасування постанови Центральної виборчої комісії від 3 серпня 2012 року № 147 «Про реєстрацію кандидатів у народні депутати України, які балотуються в одномандатних виборчих округах у порядку самовисування».

Слід звернути увагу на те, що у ч. 1 ст. 60 Закону «Про вибори народних депутатів» встановлено сім підстав відмови у реєстрації. У п. 2 ч. 1 цієї статті вказано, що підставою для відмови у реєстрації є відсутність документів, зазначених у частині першій статті 54 чи частинах першій або другій статті 55 Закону. У свою чергу, передвиборна програма відсутня в переліку частини першої статті 54 чи частинах першій або другій статті 55 Закону. Це свідчить про відсутність підстав для відмови в реєстрації Центральною виборчою комісією. При цьому сумнівним залишається й застосування ч. 3 ст. 60 Закону, в якій вказано на виправлення у дводенний строк помилок і неточностей в документах, поданих кандидатом на реєстрацію. Звернемо увагу, що практика Центральної виборчої комісії на чергових виборах народних депутатів України 28 жовтня 2012 року не містила прецедентів відмови у реєстрації на цій підставі. Позиція окремих спеціалістів стосовно відмови в прийнятті документів Центральною виборчою комісією за ознакою неповної їх кількості у переліку, встановленому законом, була невиправдана з огляду на зміст, наприклад, Постанови ЦВК від 6 серпня 2012 року № 173 «Про відмову в реєстрації кандидата у народні депутати України Дмитрука Д.П.» Відповідно до її змісту зрозумілим є прийняття документів для реєстрації у фактичній (наявній) кількості. У документах Д.П. Дмитрука була відсутня декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового

характеру кандидата у народні депутати України, що й стало однією з підстав відмови у реєстрації [7].

Привертає увагу відсутність у процесуальній частині виборчого законодавства України створення можливості перевірки Центральною виборчою комісією даних, викладених у документах кандидата в народні депутати України. Зокрема, такими даними, які було б можливо перевірити на стадії додаткових запитів до органів державної влади шляхом подання копій документів або довідок, є:

- перебування у громадянстві України (оскільки наявність паспорту не завжди може слугувати підставою для підтвердження цього факту) – довідка на підставі відомостей Єдиного державного демографічного реєстру;
- наявність заявленої освіти – копія диплому (атестату);
- партійна приналежність (вихід з партії) – довідка з підписом голови партії;
- входження до складу громадської організації – довідка з підписом голови організації;
- відсутність судимості про вчинення умисного злочину – довідка з МВС України;
- трудова діяльність – копія трудової книжки.

Викликає науково-практичне зацікавлення рекомендація Венеціанської комісії щодо збору підписів політичними партіями, які здійснюють висування кандидатів. Як наголошує Комісія, ця вимога теоретично відповідає принципу загального виборчого права і фактично лише маргінальні партії стикаються з труднощами під час збору потрібної кількості підписів. Рекомендується встановлювати кількість підписів, яка відповідає кількості, що не перевищує одного відсотка виборців [3, с. 62-63].

Висновки і рекомендації. Виборче законодавство потребує удосконалення в частині регулювання порядку реєстрації кандидатів. Зокрема, за результатами проведеного дослідження пропонується здійснити такі перетворення:

1. Внести до переліку документів, що є обов'язковими для реєстрації, виборчу програму. Обґрунтування необхідності подання цього документу полягає у потребі Центральної виборчої комісії здійснити загальне інформування виборців про кандидата, а невід'ємною його частиною є оприлюднення політичної позиції кандидата в народні депутати. Неподання передвиборчої програми створює перешкоди Центральній виборчій комісії для виготовлення інформаційних плакатів, що будуть використані на виборчих дільницях.

2. Встановити на рівні закону зобов'язання кандидатів в народні депутати України додавати до пакету документів для реєстрації копії документів та відповідні довідки, які підтверджують інформацію, викладену у автобіографії, зокрема: довідку з Єдиного державного демографічного реєстру про перебування у громадянстві України, копію диплому (атестату) про освіту, довідку про відсутність судимості, копію трудової книжки про займану посаду та трудову діяльність (копію свідоцтва про реєстрацію як фізичної особи підприємця або свідоцтво само-

зайнятої особи), довідку про перебування у складі громадської організації, довідку про членство у політичній партії.

3. Зобов'язати Центральну виборчу комісію на рівні закону розробити та затвердити власною постановою форми документів, які подаються для реєстрації кандидатів в народні депутати, а також розробити та затвердити інструкції щодо їх заповнення.

4. Конкретизувати зміст виборчого законодавства в частині випадків виникнення обов'язку члена Центральної виборчої комісії здійснювати додаткову пере-

вірку даних, викладених у документах для реєстрації кандидатів в народні депутати, якщо на підставі наявних документів виникали сумніви про їх достовірність або достовірність інформації, зазначеної у них.

5. Пропонується повернутися до системи збору підписів політичними партіями, які висувають кандидатів у народні депутати України у загальнодержавному виборчому окрузі. Запровадження цієї вимоги зменшить кількість політичних партій, які номінально висувають кандидатів з метою отримання місць у виборчих комісіях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про вибори народних депутатів України : закон України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 97. – ст. 16.
3. Пояснювальна доповідь до Керівних принципів щодо виборів ухвалені Венеціанською Комісією ухвалена Венеціанською комісією на 52 пленарній сесії 18-19 жовтня 2002 року // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – 500 с.
4. Доповіді про виборче законодавство та виборчу адміністрацію у Європі // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – Вид. 2-е, випр. і доповн. – К., 2009. – 500 с.
5. Про затвердження Регламенту Центральної виборчої комісії : постанова Центральної виборчої комісії від 26 квітня 2005 року № 72 // Офіційний веб сайт Центральної виборчої комісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/info/reglament>.
6. Постанова Київського Апеляційного адміністративного суду від 17.08.2012 р. у справі № 9103/35/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-skasuvannja-reestraciyi-kandidata-v-narodni-deputati-doc111244.html>.
7. Про відмову Добровольському В.О., Свиридівському Я.І., Марчуку В.І., Кошилю А.Г. в реєстрації кандидатами у народні депутати України: постанова Центральної виборчої комісії від 10 серпня 2012 року № 255 // Офіційний веб сай Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0072359-05>.

УДК 342.533 (477) (045)

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

EUROPEAN STANDARDS OF LOCAL DEMOCRACY AS AN IMPORTANT FACTOR OF MUNICIPAL REFORM IN UKRAINE

Бойко Ю.В.,

*асистент кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
ДВНЗ «Маріупольський державний університет»*

Стаття присвячена висвітленню сутності та змісту міжнародних стандартів місцевого самоврядування. В статті проводиться аналіз положень міжнародних документів-носіїв європейських стандартів, які до сьогодні не ратифіковані ВР України. Вказується на необхідність врахування стандартів місцевого самоврядування під час проведення муніципальної реформи.

Ключові слова: муніципальна реформа, місцеве самоврядування, локальна демократія, міжнародні стандарти, європейські стандарти місцевого самоврядування.

Статья посвящена вопросам определения сущности и содержания международных стандартов местного самоуправления. В статье проводится анализ положений международных документов-носителей европейских стандартов, которые до сих пор не ратифицированы ВР Украины. Указывается необходимость учета стандартов местного самоуправления при проведении муниципальной реформы.

Ключевые слова: муниципальная реформа, местное самоуправление, локальная демократия, международные стандарты, европейские стандарты местного самоуправления.

The article deals with determination of the nature and content of international standards of local government. The article analyzes the provisions of international carriers of European standards, which have not yet been ratified by the Verkhovna Rada. Indicates the need for accounting standards in local government munitsipal reform.

Key words: municipal reform, local government, local democracy, international standards, European standards of local government.