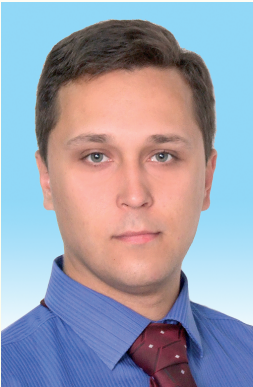


Порівняльна конституційно-правова характеристика вищих виборчих органів України, Російської Федерації та Республіки Білорусь

Виходячи з конституційної практики зарубіжних країн, правовий статус органів публічної влади може регулюватися різними правовими актами. Більшість інститутів влади, що належать до категорії конституційних органів, мають правову основу функціонування, безпосередньо закріплену в конституційних актах або законах (конституційних, органічних або звичайних).



Олексій БОГАШОВ,
здобувач кафедри
конституційного
та міжнародного
права Харківського
національного
університету
внутрішніх справ

Розвиток державно-правових систем у країнах Східної Європи, особливо у країнах СНД, характеризується конвергентністю, що зумовлено спільністю як політико-правового минулого, так і реалій сучасного етапу державного будівництва. Однією зі спільних рис державного механізму названих країн є інституційно-функціональна модель виборчих органів. За даних умов подальша оптимізація виборчого процесу в Україні потребує дослідження системи виборчих комісій країн СНД у порівняльно-правовому плані. Докладне дослідження конституційного статусу вищих виборчих органів окремих держав з подальшою порівняльною характеристикою має сприяти виявленню прикладів ефективного функціонування державного механізму в цій частині. Окрім того, на цій основі можливим стане виявлення тенденцій міжнародної універсалізації та регіональної стандартизації в цих питаннях, оскільки глобалізаційні процеси безпосередньо почали впливати на форми й порядок реалізації народовладдя в більшості країн світу [1].

Факти, викладені вище, дають підставу говорити про доцільність проведення порівняльної характеристики виборчих комісій в Україні з виборчими органами таких держав, як Російська Федерація та Республіка Білорусь. Проте до теперішнього часу такі компаративістські дослідження є доволі

рідкісними для вітчизняної конституційно-правової науки, а конституційно-правовий статус вищих виборчих органів країн СНД взагалі не був предметом самостійного дослідження. Тому основною метою цієї статті є з'ясування конституційно-правових характеристик Центральної виборчої комісії в Україні порівняно з аналогічними характеристиками вищих виборчих органів Росії та Республіки Білорусь як найбільш близьких за своїми правовими системами. Результати такого дослідження дадуть можливість виявити позитивний досвід, який може бути використаний Україною для вдосконалення своєї виборчої системи, у тому числі й системи виборчих комісій.

Порівняльне дослідження правових інститутів планується здійснювати, виходячи з необхідності розгляду окремих фундаментальних характеристик правового статусу вищих виборчих органів. Вивчення означених характеристик має надати об'ємне бачення місця і значення такого правового інституту в державному механізмі країни. До переліку аспектів, що повинні бути розглянуті, варто віднести: законодавче регулювання конституційного статусу, мету функціонування, склад, порядок формування та обсяг повноважень.

Виходячи з конституційної практики зарубіжних країн, правовий статус органів публічної влади може регулюватися

У відповідності до положень законодавства Російської Федерації основною ціллю функціонування вищого виборчого органу є організація підготовки і проведення виборів, референдумів у Російській Федерації. Натомість Центральна Комісія Республіки Білорусь має дещо іншу мету, а саме: проведення виборів, республіканських референдумів, здійснення контролю за реалізацією законодавства у цій сфері та забезпечення процедури відкликання депутатів парламенту. Центральна виборча комісія України має за мету організацію підготовки і проведення виборів до органів публічної влади, всеукраїнського і місцевих референдумів.

різними правовими актами. Більшість інститутів влади, що належать до категорії конституційних органів, мають правову основу функціонування, безпосередньо закріплену в конституційних актах або законах (конституційних, органічних або звичайних).

Підготовку і проведення виборів у Російській Федерації покладено на Федеральну виборчу комісію. Регулювання правового статусу цього органу здійснюється безпосередньо на рівні Федерального Закону «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації» від 12 червня 2002 р. № 67-ФЗ [6]. Цей публічний владний інститут згідно із законодавством є федеральним державним органом влади.

У Республіці Білорусь аналогічні повноваження покладаються на Центральну комісію Республіки Білорусь з виборів і проведення республіканських референдумів (далі – Центральна комісія Республіки Білорусь). Основу її правового статусу безпосередньо закладено у частині першій статті 71 Конституції Республіки Білорусь від 15 травня 1994 р. № 2875-ХІІ [7]. Законодавство цієї країни включає до свого складу також Закон «Про Центральну комісію Республіки Білорусь з виборів і проведення республіканських референдумів» від 30 квітня 1998 р. № 137-З [8]. Окрім цього, Виборчий кодекс Республіки Білорусь від 11 лютого 2000 року № 370-З у главах 7–9 встановлює процесуальні аспекти функціонування цього органу в межах виборчого процесу [9]. У відповідності до положень вказаних правових актів Центральна комісія Республіки Білорусь є постійно діючим органом, що є юридичною особою.

Вищим виборчим органом в Україні є Центральна виборча комісія. Основи її правового статусу закладені у п. 21 частини першої статті 85 Конституції України [10]. У відповідних положеннях Конституції України йдеться тільки про формування Центральної виборчої комісії без зазначення, яке його основне призначення. Окрему увагу приділено цьому питанню в Законі України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 р. № 1932-IV [2]. Особливості виборчого процесу в Україні за різними видами виборів зумовлюють також правове регулювання статусу цьо-

го органу в окремих виборчих законах: «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 р. № 1667-IV [3], «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р. № 1665-IV [4], «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. № 474-XV [5]. Аналіз положень вказаних законодавчих актів дає підстави стверджувати, що Центральна виборча комісія має статус постійно діючого колегіального державного органу.

Важливою характеристикою правового статусу органів публічної влади є мета, поставлена перед ними, оскільки саме вона є визначальною для встановлення цілеспрямованості інституту в механізмі публічної влади. У відповідності до положень законодавства Російської Федерації основною ціллю функціонування вищого виборчого органу є організація підготовки і проведення виборів, референдумів у Російській Федерації. Натомість Центральна Комісія Республіки Білорусь має дещо іншу мету, а саме: проведення виборів, республіканських референдумів, здійснення контролю за реалізацією законодавства у цій сфері та забезпечення процедури відкликання депутатів парламенту. Центральна виборча комісія України має за мету організацію підготовки і проведення виборів до органів публічної влади, всеукраїнського і місцевих референдумів.

Порушуючи питання щодо складу вищих виборчих комісій країн, що розглядаються, необхідно першочергово зупинитися на кількості членів цих органів, оскільки в усіх трьох випадках має місце принцип колегіальності. В Україні та Російській Федерації склад комісії становить 15 членів, тоді як у Республіці Білорусь – 12 членів. Законодавство всіх трьох країн встановлює вимоги щодо членів комісії, однак найбільш цікавим є освітній та професійний ценз. Члени Центральної виборчої комісії Російської Федерації повинні мати вищу професійну освіту. У Республіці Білорусь члени Комісії, як правило, повинні мати вищу юридичну освіту та досвід організації та проведення виборів і референдумів. В Україні встановлено освітні вимоги щодо голови, його заступників та секретаря, які повинні мати вищу юридичну освіту. Окрім цього, закон вста-

новлює вимогу про те, що п'ять інших членів комісії повинні мати аналогічну освіту. Таким чином, переважна більшість членів Центральної виборчої комісії України повинна мати вищу юридичну освіту.

Говорячи про строки повноважень цих вищих виборчих органів, необхідно відмітити, що всі вони діють на постійній основі. Спільною характерною ознакою для них є також періодичність ротації загального складу. Строк повноважень Федеральної виборчої комісії Російської Федерації – 4 роки, Центральної комісії Республіки Білорусь – 5 років, Центральної виборчої комісії України – 7 років. Отже, вищий виборчий орган в Україні має найдовший строк повноважень з усіх наведених.

Порядок формування вищих виборчих органів у трьох країнах є частиною загальної системи стримувань і противаг. Основною підставою для такого твердження є відсутність єдиного суб'єкта, уповноваженого формувати склад комісії; формування здійснюють вищі органи влади, таким чином створюючи умови балансу між собою. Певною мірою специфіка формування вищих виборчих органів у Республіці Білорусь та Україні відображає особливості форми республіканського правління, а в Російській Федерації, окрім цього, – забезпечує рівновагу федерального устрою. Формування вищих виборчих комісій здійснюється: главами держав (президентами) та парламентами (у Російській Федерації задіяні обидві палати парламенту як самостійні суб'єкти з правом формування).

Достатньо важливим питанням порівняльного аналізу конституційного статусу вищих виборчих комісій Росії, Білорусі та України є обсяг повноважень, що покладається на них. Розгляд цього аспекту не має зводитися до переліку повноважень, закріплених законодавчо. Ефективним для досягнення цілісного бачення основних відмінностей є визначення головних напрямів, які можуть реалізовуватися цими органами.

Основними напрямками роботи Федеральної виборчої комісії Російської Федерації згідно з Федеральним Законом «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації» від 12 червня 2002 року № 67-ФЗ можна вважати: 1) організацію та проведення виборів до федеральних органів

державної влади; 2) організацію референдуму Російської Федерації; 3) контроль у сфері фінансування виборчих кампаній політичних партій; надання висновків про відповідність федеральному виборчому законодавству законів та інших правових актів суб'єктів федерації. У свою чергу, Центральна комісія Республіки Білорусь з виборів і проведення республіканських референдумів згідно із законодавством забезпечує: 1) проведення виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 2) проведення республіканських референдумів; 3) вирішення питань щодо організації відкликання депутатів Палати Представників і членів Ради Республіки; 4) здійснення контролю за виконанням законодавства про вибори, референдуми та відкликання депутатів і членів Ради Республіки. Нарешті, Центральна виборча комісія в Україні, виконуючи покладені на неї повноваження, забезпечує наступні напрями державної діяльності: 1) організацію та проведення виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування; 2) організацію та проведення всеукраїнського та місцевих референдумів.

Як бачимо, цілеспрямованість функціонування вищих виборчих комісій Росії, Білорусі та України є дещо різною. Передусім, це пов'язано з місцем цього органу в системі публічної влади країни. Однак не можна не звернути увагу і на той факт, що центральні виборчі комісії Російської Федерації та Республіки Білорусь є більш вагомими з точки зору обсягу повноважень, ніж Центральна виборча комісія України. Основною підставою для такого твердження є те, що комісії цих двох країн не лише здійснюють встановлення юридичного факту волевиявлення народу, а й забезпечують електоральний правопорядок поза межами виборчого процесу.

Таким чином, порівняльно-правова характеристика вищих виборчих комісій Російської Федерації, Республіки Білорусь та України надає можливість зробити низку конституційно-правових висновків та узагальнень.

1. Виходячи з того, що орган влади можливо вважати конституційним виключно за умови встановлення засад його правового статусу нормами конституції, є підстави стверджувати, що Федеральна виборча комісія Російської Федерації, на відміну від

Цілеспрямованість функціонування вищих виборчих комісій Росії, Білорусі та України є дещо різною. Передусім, це пов'язано з місцем цього органу в системі публічної влади країни. Однак не можна не звернути увагу і на той факт, що центральні виборчі комісії Російської Федерації та Республіки Білорусь є більш вагомими з точки зору обсягу повноважень, ніж Центральна виборча комісія України. Основною підставою для такого твердження є те, що комісії цих двох країн не лише здійснюють встановлення юридичного факту волевиявлення народу, а й забезпечують електоральний правопорядок поза межами виборчого процесу.

Центральної комісії Республіки Білорусь та Центральної виборчої комісії України, не може вважатися конституційним органом.

2. Мета діяльності Центральної комісії Республіки Білорусь є найбільш обширною порівняно з аналогічними органами в Росії та Україні; таке розширення мети здійснено за рахунок контрольної діяльності та запровадження процедури відкликання депутатів.

3. Строк повноважень Центральної виборчої комісії в Україні є найдовшим у порівнянні з двома іншими проаналізованими країнами. Насторожує той факт, що в Російській Федерації та Республіці Білорусь строк повноважень вищого виборчого органу в країні не перевищує строку повноважень первинних органів публічної влади, тоді як в Україні семирічний строк функціонування ЦВК явно не пов'язаний зі строками повноважень представницьких органів.

4. Здійснений аналіз порядку формування вищих виборчих комісій трьох держав демонструє уніфікованість та стандартизацію принципів демократії під час формування цього владного інституту. При цьому на порядок формування суттєво впливають

обрана форма правління та форма державного устрою.

5. Порівняння обсягу повноважень обумовило необхідність звернути увагу на офіційні назви, що застосовуються у розглянутих країнах стосовно вищих виборчих комісій. Загальний висновок з цього приводу вказує, що найбільш відповідним найменуванням щодо змісту покладених повноважень є назва вищої виборчої комісії Республіки Білорусь.

6. З урахуванням досвіду Російської Федерації та Республіки Білорусь у питаннях функціонування вищих виборчих органів, цінним для української політико-правової практики могло б стати: а) уточнення назви «Центральна виборча комісія», приведення її у відповідність до поставлених перед нею завдань; б) проведення систематизації нормативно-правових актів, що закріплюють її правовий статус, з метою полегшення правозастосування; в) впорядкування та конкретизація законодавчих приписів щодо встановлення освітніх та професійних вимог до членів комісії.

Література

1. Тодыка О.Ю. Народовластие в условиях глобализации: Монография / Под ред. А.В. Петришина. – Харьков: Право, 2005. – 336 с.

2. Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 р. № 1932-IV // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 36. – Ст. 448; 2005. – № 35–36. – Ст. 446; 2007 – № 13. – Ст. 134.

3. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 р. № 1667-IV (зі змінами, внес. законом від 21 грудня 2005 р. № 3253-IV) // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 30–31. – Ст. 382; Голос України. – 2005. – № 244.

4. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р. № 1665-IV в ред. Закону від 7 липня 2005 р. № 2777-IV // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 27–28. – Ст. 366; 2006. – № 33. – ст. 285.

5. Закон України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. № 474-XV в ред. Закону від 18 березня 2004 р. № 1630-IV // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 14. – Ст. 81; 1999. – № 28. – Ст. 237; 1999. – № 44. – Ст. 387; 2001. – № 9. – Ст. 38; 2003. – № 27. – Ст. 209; 2003. – № 30. – Ст. 247; 2004. – № 20 – 21. – Ст. 291.

6. Федеральный Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Офіційний веб-сайт Федеральної виборчої комісії Російської Федерації. – Режим доступу: <http://www.cikrf.ru/law/2/zakon_02_67fz_n.jsp>.

7. Конституция Рэспублікі Беларусь 27 лістапада 2004 г. Афіцыйнае выданне. – Минск «Беларусь». – 2008. – 93 с.

8. Закон Рэспублікі Беларусь «О Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов» от 30 апреля 1998 г. // Офіційний веб-сайт Центральної комісії Республіки Білорусь з виборів і проведення республіканських референдумів. – режим доступу: <<http://www.rec.gov.by/zakon/zakon001.html>>.

9. Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 года № 370-З // Офіційний веб-сайт Центральної комісії Республіки Білорусь з виборів і проведення республіканських референдумів. – Режим доступу: <http://www.rec.gov.by/zakon/elect_code.pdf>.

10. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; 2005. – № 2. – Ст. 44.