

УДК 342.531

Ю.В. ШВЕЦЬ, Харківський національний університет внутрішніх справ

МІСЦЕ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Ключові слова: центральна виборча комісія, механізм державної влади

Сьогодні принцип поділу влади є основоположним у формуванні та функціонуванні механізму державної влади. Без нього неможливо уявити демократичний розвиток держави, належне забезпечення прав і свобод людини та громадянина. І визначення місця Центральної виборчої комісії в механізмі державної влади важливо як в теоретичному, так і в практичному аспектах, оскільки стосується, по-перше, статусу самої ЦВК, її прав та обов'язків по відношенню до інших органів влади, по-друге, від місця Центральної виборчої комісії в системі органів державної влади залежить характер та якість реалізації її функцій, по-третє, визначення місця Центральної виборчої комісії в структурі вищих органів державної влади країни сприятиме вирішенню деяких існуючих проблем взаємодії гілок державної влади, забезпеченню стабільності конституційного ладу, розвитку суспільства, оптимальному функціонуванню державного механізму в цілому і практичній реалізації принципу поділу влади.

На жаль, питання визначення місця Центральної виборчої комісії в системі органів державної влади України не отримало ще належного ґрунтовного наукового дослідження. Певною мірою це пов'язано з постійним удосконалення виборчого процесу в Україні у напрямку підвищення демократичності окремих процедур, що безпосередньо має наслідком реформування Центральної виборчої комісії, яка забезпечує його реалізацію, і супроводжується змінами окремих її характеристик. Також це пов'язано з тим, що

самі виборчі органи є доволі молодими інституціями у вітчизняній державотворчій практиці порівняно з іншими державними органами, такими як прокуратура, парламент, судові, виконавчі та інші органи. Тому адекватною є наявність великої кількості неоднозначностей у розумінні сутності та правової природи Центральної виборчої комісії.

Зокрема це стосується й теорій походження, сутності та правової природи виборчих комісій. Науковці-правники, які зробили внесок у теоретичне обґрунтування основ функціонування виборчих комісій, на сьогодні зайняли три позиції стосовно правової природи, сутності та походження системи виборчих комісій. Перша позиція, яку умовно можна назвати «громадівською» теорією ґрунтується на сприйнятті виборчих комісій громадськими (громадянськими) органами, які є похідними від громадських організацій та територіальної самоорганізації місцевої громади. Характерним для цієї концепції є формування виборчих комісій органами місцевого самоврядування та (або) громадським організаціями. Ця ознака є основоположною для такого підходу. Практичне застосування даної теорії мало місце у виборчих законах СРСР та УРСР. Відповідно до положень цих нормативно-правових актів виборчі комісії мали правовий статус громадських формувань.

Сьогодні цієї концепції дотримуються автори підручника «Виборче право України» (за редакцією В.Ф. Погорілка та М.І. Ставнійчук), які розглядають систему виборчих комісій як громадські формування. Правда, це не стосується Центральної виборчої комісії України, яка авторами юридично визнана державним органом і за ознаками однозначно являє собою державний орган влади. Зазначаючи парадоксальність того, що державний орган влади очолює систему недержавних інституцій, вони наголошують на тому, що система виборчих комісій на виборах народних депутатів та Президента України переслідує загальнодержавну мету, а отже повинна мати державний характер [1, с.29]. Свій підхід автори підручника «Виборче право України»

обґрунтовують прийняттям за визначальну ознаку порядок формування виборчих комісій, а точніше той факт, що безпосередню участь у їх формуванні беруть політичні партії та органи місцевого самоврядування. При цьому автори відзначають, що такий порядок формування не притаманний органам державної влади.

Подібної думки, свого часу, дотримувалася авторитетний державознавець радянського періоду Н.А. Теплова, яка вважала виборчі комісії однією з форм участі громадян у виборчому процесі та зазначала, що вони мають характер громадських органів, оскільки формуються недержавними інституціями [2, с.33–34]. Цю ж позицію поділяли В.Г. Григор'єв та В.П. Жданов, які вважали, що виборчі комісії є нічим іншим, як формою самоорганізації трудящих для організації процедури виборів, здійснення контролю за дотриманням встановлених процедур [3, с.39]. Інший відомий радянський вчений-правник А.В. Кім відповідно до існуючих на той час догм державного права також визначав виборчі комісії як органи місцевого самоуправління трудящих, що відповідають етапу безпосереднього розвитку радянської державності у комуністично-суспільному самоуправлінні [4, с.166–167].

Таким чином, прихильники першого підходу стоять на позиції що неможливим є формування органу державної влади недержавними інституціями. Проте, сьогодні не всі погоджуються з цією точкою зору. Наприклад, О.А. Богашов з цього приводу зазначає: «...останнім часом значно підвищилася роль політичних об'єднань громадян у формуванні різних органів державної влади. Все частіше чинне законодавство розширює сферу участі політичних партій України у формуванні органів державної влади різних рівнів. Роль політичних партій у формуванні виборчих комісій середньої та нижньої ланок є також досить вагомою. Активна участь цих суб'єктів виборчого процесу у формуванні виборчих органів може сприйматися як досить адекватне та закономірне явище, зважаючи на призначення політичних партій. Для демократичних дер-

жав Європи традиційним підхід до партій як інститутів, що готують кадри для органів держави, посади в яких вони фактично розподіляють відповідно до конституційного ладу та політичної системи [5, с.46–48]. Тому право політичних партій висувати кандидатів на посади у територіальні (окружні) та дільничні виборчі комісії є більше елементом демократизації виборчого процесу, ніж визначальною рисою правової природи виборчих органів в Україні». Що ж стосується відсутності у двох нижніх ланок виборчих комісій – окружних та дільничних – власної матеріально-технічної бази, тимчасового характеру діяльності та відсутності у членів цих виборчих комісій статусу державних службовців, то цей науковець пише, що це підкріплює позицію вчених, які схиляються до походження виборчих комісій від громадських об'єднань. «Таке обґрунтування власної позиції щодо неможливості віднесення виборчих комісій до органів державної влади заслуговує на належну увагу. Хоча з цього приводу необхідно зазначити, що відсутність власної матеріально-технічної бази та статусу державних службовців у членів виборчих комісій цих рівнів є скоріше не специфічною визначальною рисою, а наслідком тимчасового характеру дії цих органів. У свою чергу, непостійна основа діяльності цих ланок системи виборчих комісій більшою мірою є вимушеним кроком, направленим на оптимізацію використання людських та матеріальних ресурсів при організації виборчого процесу. Це також пов'язано з потребою виконання окремої ділянки роботи виборчими органами у певний проміжок часу, в межах якого здійснюється проведення та організація виборів. Відтак, відсутня потреба у постійній діяльності виборчих комісій цих рівнів. Незважаючи на всі можливі засоби спростування доводів, що наводяться вченими - прихильниками цієї теорії (громадівської – Ю.Ш.), система виборчих комісій у її рамках визначається як тимчасово створювана система колегіальних громадських органів, які наділені тимчасовими владними державними повноваженнями».

Автори другого підходу стверджують, що Центральна виборча комісія України належить до особливого різновиду органів державної влади, що не входять до жодної з гілок державної влади. Інші рівні виборчі комісії мають суперечливий та неоднозначний правовий статус [6, с.25]. Цієї точки зору дотримуються вітчизняні науковці Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, Н.Г. Плахотнюк, колектив авторів навчального посібника «Органи державної влади України: структура, функції та перспективи розвитку».

Що ж стосується зарубіжних вчених правників, то подібну точку зору має російський правник С.Д. Князев, який зазначає, що виборчі комісії не входять до жодної з гілок державної влади. Безперечним, на його думку, є державність вищих виборчих органів [7, с.165]. Цей підхід поділяє й О.Є. Постніков, який стверджує, що два вищих рівні виборчих комісій є не чим іншим, ніж різновидом державних органів, які діють на колегіальній основі [8, с.36–37]. М.В. Баглай також стверджує, що виборчі органи не входять до жодної з існуючих гілок влади і не утворюють власну, однак мають особливий правовий статус як органи державної влади. Зокрема він зазначає, що в будь-якій державі існують органи державної влади, які не входять ні в одну із трьох влад – законодавчу, виконавчу і судову, а є незалежними органами державної влади з особливим статусом. До них він відносить прокуратуру, Рахункову палату, Уповноваженого з прав людини, Центральний банк РФ, Центральну виборчу комісію та Академію наук. Разом з цим, обидва російські науковці (С.Д. Князев та М.В. Баглай) наголошують на наявності великого потенціалу у виборчих комісій для розвитку як владних публічних інституцій [9].

Неоднозначність правової природи ланок виборчих комісій відзначають й такі російські дослідники, як К.І. Козлова, О.О. Кутафін [10, с.318–319], М.М. Миронов [11, с.20], В.О. Туманов [12, с.156–157], які при цьому не відносять ланки виборчих комісії до жодної з форм органів публічної влади, характеризуючи їх

як виборчі органи, а суть виборчих комісій вони вбачають у тому, що це органи, які організовують підготовку і проведення президентських, парламентських та інших виборів.

Практично ідентичний підхід до розуміння правової природи виборчих комісій (спрямованість виборчих комісій на організацію та проведення виборчого процесу) у вітчизняній науці конституційного права демонструють С.Л. Лисенков та О.Д. Тихомиров [13, с.173], Ю.М. Тодика та В.Д. Яворський [14, с.15], В.В. Кравченко та М.О. Пухтинський [15, с.15].

Подібний підхід вбачається і у поглядах Л.П. Гарчевої та О.Н. Ярмиша, які відносять виборчі комісії до органів публічної влади, утримуючись від більш конкретної деталізації їх статусу, що пояснюється неоднозначністю правової природи виборчих комісій нижніх рівнів [16, с. 154].

Неоднозначність правової природи окружних (територіальних) та дільничних виборчих комісій відзначає також М.І. Ставнійчук [17, с.317]. Т.В. Стешенко, яка досліджувала юридичну природу виборчих комісій в Україні, дотримується подібної позиції, але на її думку, ознаки, притаманні Центральній виборчій комісії України як вищому органу цієї системи, домінують над ознаками інших виборчих комісій. Таким чином, всю систему слід віднести до органів державної влади на основі державного характеру Центральної виборчої комісії України [18, с.21].

Таким чином, охарактеризований підхід виражає «державницьку» теорію походження виборчих органів. «Перевагами цієї теорії, – як пише О.А. Богашов, – є адекватне пояснення причин того, чому дія актів виборчих органів поширюється на всі органи публічної влади, а також можливість надати відповідь на низку інших питань, які випливають з громадянської концепції. Разом з цим, державницька теорія має й недоліки, зокрема неспроможність пояснити відсутність статусу юридичної особи у дільничних виборчих комісій, якщо вони є державними органами. Така особливість, як тимчасовість діяльності деяких рівнів виборчих комісій, у даному ви-

паду також важко пояснюється. Але, у цілому, державницька теорія досить адекватно пояснює наявність у цих органів важливого рис державного характеру».

До речі саме ця позиція розуміння правової природи виборчих комісій відображена у проекті Виборчого кодексу України від 14.04.2009 р. № 4234-1, підготовленого колективом авторів на чолі з народним депутатом Ю.Б. Ключковським, де виборчі комісії характеризуються незалежними органами адміністрування виборчого процесу, що мають державницький статус [19].

В той же час існує і третя концепція розуміння правової природи виборчих комісій. Вона появилася порівняно недавно і характеризується як концепція електоральної або виборчої влади. У науковій літературі починають з'являтися роботи, автори яких відстоюють точку зору, що виборчі комісії мають бути не тільки незалежним і діяти неупереджено у відповідності з точними приписами і правилами, встановленими законодавством, але й не входити в жодну з гілок влади, що вони є системою державних органів публічної влади, які утворюють стійку систему, що забезпечує реалізацію політичної волі громадян та гарантує дотримання періодичної заміни народних представників у представницьких органах.

На таких позиціях стоять перш за все вчені-правники країн колишнього соціалістичного табору. Зокрема, сучасні російські правники неодноразово у своїх роботах звертали увагу на наявність у виборчих комісій ознак, що характеризують їх як окрему гілку влади. Наприклад, М.П. Авдеєнкова та Ю.А. Дмитрієв наголошують на неоднозначності правової природи цих органів, припускаючи можливість виділення їх в окрему гілку державної влади [20, с.78–79].

На користь такої концепції свідчать і дослідження російських вчених О.С. Автономнова, Ю.О. Веденеєва, С.М. Станских та інших, які обґрунтовують доцільність віднесення виборчих органів до окремої гілки державної влади. Більше того, вони обґрунтовують потребу по-

зитивного закріплення виборчої гілки влади, що базується на вирішенні комплексу проблем виборчого процесу [21–23].

В Україні на розвиток цього погляду вітчизняний науковець О.Г. Мурашин висловлює думку про те, що у класичній теорії розподілу влади існують структурні недоліки. Автор наголошує на тому, що державна влада має включати і виборчу владу, яка буде механізмом прямої реалізації народного суверенітету [24, с.153].

У такому контексті вітчизняні та зарубіжні науковці теоретично обґрунтовують точку зору, що сьогодні виборчі комісії не входять в жодну з гілок влади (законодавчу, виконавчу, судову), а утворюють самостійну стійку систему, яка забезпечує реалізацію політичної волі громадян та гарантує дотримання періодичної заміни народних представників у представницьких органах. Виходячи з цього, зазначені автори стверджують, що в сучасних умовах має місце нова тенденція поділу влади і поява нової гілки влади – електоральної (виборчої) влади.

Принагідно згадати, що чогось дуже нового в такому підході немає. В історії політичної думки число гілок влади, що пропонувалося встановити, коливалося від двох до десяти [25, с.64]. Зокрема, й Джон Локк вважав, що підтримка режиму свободи вимагає, щоб публічно-владні повноваження держави були чітко поділені між законодавчою владою (в особі парламенту), виконавчою владою (на чолі з монархом також сюди ж повинні входити суди) і федеративною владою (здійснює зовнішньополітичні функції, причому її відокремлення від виконавчої влади не принципове). Дещо подібний проект республіканського устрою Росії пропонував у своїй конституції декабрист Пестель, який виділяв законодавчу, виконавчу (разом з судами) і «блюстительну» (контрольну) влади, а також широке розповсюдження народних віче [26, с.20–21].

В той час як Шарль Монтеск'є відстоював необхідність існування трьох влад – але окрім законодавчої та виконавчої гілок влади називав ще судову владу. Деякі послідовники

Ш. Монтеск'є доповнювали теорію розподілу влад шляхом приєднання до трьох влад четвертої. Носіями виконавчої влади у власному сенсі слова вони називали не монарха, а міністрів, йому ж присвоювали особливу «упокорюючи» або «урівноважуючи» владу, призначення якої полягає в тому, щоб регулювати дії останніх трьох влад, забезпечувати їх рівновагу та вирішувати їх взаємні конфлікти. Ця думка вперше була висловлена у 1791 р. членом Національних Зборів Франції Клермоном де-Тоннером і згодом, у 1814 р., докладно розвинута Бенджаменом Констаном. У Німеччині вона була прийнята Гегелем і в своєрідній метафізичній формі викладена його учнем Лоренцо фон Штейном [27, с.23].

Великим китайським мислителем Сунь Ятсеном свого часу була запропонована «конституція п'яти властей» як юридична база республіканського самоврядування, де державний механізм представлений самостійними, незалежними одна від одної владами: законодавчою, виконавчою, судовою, іспитовою та контрольною. При цьому іспитова влада наділялася правом проводити іспити посадових осіб, перевіряючи їх здібності та компетентність, а контрольна влада повинна була відати контролем і наглядом за здійсненням цими посадовими особами своїх функцій.

Згодом отримала розвиток тенденція до збільшення кількості гілок влади, і вищезазначані влади почали доповнюватися новими. Так, сучасні зарубіжні та вітчизняні науковці В.Є. Чіркін, С.Г. Серьогіна, О.Є. Кутафін, В.Д. Яворський, Ю.М. Тодика та деякі інші державознавці висловлюють думку, що сьогодні в специфічних умовах держави перехідного періоду в напівпрезидентських республіках складається також своєрідна «президентська влада», що все більше відгалужується як особливий різновид державної влади, займаючи арбітражне положення по відношенню до інших її гілок [27, с.23; 28, с.15–23; 29, с.376–379; 30, с.38–44].

Іншими науковцями – В. Чіркіним, М.В. Цвіком, В.В. Комаровим, Ю.М. Грошовим, В.Я. Тацієм, В.Ф. Погорілком, Ю.М. Тодикою,

Ю.М. Коломійцем, О.В. Марцеляком, Г.В. Зубенко та деякими іншими – відстоюється точка зору щодо виділення контрольно-наглядовою гілки влади. «У будь-якій державі є універсальна контрольна функція..., яка реалізується особливою гілкою влади – контрольною», – говорить відомий російський правознавець В. Чіркін [31, с.11–12]. З ним погоджується Ю.Шульженко: «Можна припускати наявність нового різновиду влади поряд з законодавчою, виконавчою і судовою... Напевно, слід погодитися з тими авторами, які вважають контрольну владу особливою...», – стверджує вона [32, с.15]. «Контрольно-наглядова влада представляє собою системне утворювання, в яке входить Конституційний Суд, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокуратура. Всіх їх поєднує функціональна єдність, оскільки вони реалізують контрольно-наглядову функцію в державному механізмі республіки і ця їх діяльність є основною», – переконані Ю.М. Тодика та Є.В. Супрунук [33, с.171]. З цими науковцями солідарний В.В. Комаров, який зазначає, що наявність органів, для яких контрольна функція є основною, дозволяє говорити про самостійний різновид державної влади – контрольну владу [34, с.48]. А І. Процюк підсумовує, що існування цієї гілки влади підтверджується системним характером її структури і спільним функціональним призначенням усіх елементів структури, а саме здійсненням контролю [35, с.7].

Називаються в літературі і такі гілки влади, як установча, федеративна, виборча, зовнішньополітична, громадська, військова, конституційна, урядова, упокорююча, електоральна, муніципальна, громадської думки [36, с.24] та інші. Хоча інколи у цьому плані мають місце і деякі неточності, коли, наприклад, у філософських роботах згадують партійну, технічну, профспілкову влади. Адже при цьому державна влада плутається з іншими різновидами суспільної влади, зокрема владою корпоративною [29, с.250].

Конституційний досвід свідчить, що деякі країни саме так і ставляться до принципу по-

ділу влади. Перш за все хотілось би згадати Конституцію Португалії 1826 р., розділ п'ятий якої «Про короля» містив главу про рівноважуючу владу, де закріплювалася головна функція короля – турбота про незалежність, згоду та гармонію інших влад [37, с.162]. Конституція Бельгії 1831 р. також поряд з законодавчою, виконавчою та судовою владами визнавала як окрему гілку влади – муніципальну владу [38, с.12]. Сьогодні муніципальна влада як четверта гілка влади конституційно визнана мексиканським штатом Ідальго [39, с.216].

У Конституціях Алжиру 1976 р. та Гвінеї 1982 р. говориться про політичну владу, що належить правлячій партії [31, с.10]. А в Конституції Єгипту після внесення в 1980 р. поправок про роль засобів масової інформації поряд з трьома традиційними гілками влади згадується інформаційна влада [29, с.247]. У деяких конституціях (зокрема і в Основному законі Куби 1976 р. (ст.68) є посилання на установчу владу, яка знаходить своє вираження в повноваженнях на встановлення основ суспільного і державного ладу шляхом прийняття тим чи іншим способом конституції країни (установчими (конституційними) зборами чи референдумом). У цьому випадку установча влада, що за своєю суттю належить народу, здійснюється такими зборами чи корпусом виборців [40, р.90].

Конституційними актами деяких країн закріплюється і контрольна влада (Алжир, Еквадор, Сирія, Перу [31, с.12–13], Нікарагуа [41, с.5]). Естонія, Латвія, Литва, Республіка Білорусь, Португалія, не закріплюючи в конституціях поняття «контрольна влада», все-таки виділяють окрему главу, присвячену контрольню-наглядним органам [42, с.180–183; 43, с.31–32].

Конституції ряду країн Латинської Америки (Нікарагуа 1987 р., Колумбії 1991 р. та інші) передбачають особливу виборчу владу, під якою розуміють право громадян, які наділені виборчими правами і складають виборчий корпус, вирішувати всі основні питання держави і суспільства шляхом виборів, рефе-

рендуму, народної законодавчої ініціативи тощо. Вважається, що вона реалізується корпусом виборців, а організаційно представлена системою таких органів як виборчі реєстри, що ведуть постійний облік виборців, і так звані виборчі трибунали, які одночасно виконують функції виборчої комісії та розглядають суперечки відносно прямих виборів у державні органи. У багатьох країнах виборчі трибунали складають єдину систему на чолі з вищим виборчим трибуналом (в Бразилії, Колумбії і ін.), що дає латиноамериканським правознавцям додаткові аргументи на користь виділення цієї гілки влади [44, с.129].

Звичайно, що наведені приклади конституційного регулювання державотворення окремих країн ніяк не свідчить, що концепція поділу влади застаріла і від неї слід відмовитися. Вона продовжує залишатися одним з найвидатніших досягнень політичної і правової думки. Однак, як зазначається в літературі, сьогодні варто відійти від класико-традиційного розуміння теорії поділу влади. Її втілення в життя у різних країнах має свої відмінності, що і обумовлює оптимальність гнучкого розуміння цієї теорії, можливість її доповнення новими елементами, які відповідають реаліям сьогодення [35, с.7]. Про це говорить і В.Ф. Погорілко, який вважає, що сьогодні слід відмовитися від догматичного трактування принципу поділу влади, обмеживши його наявністю трьох гілок влади: «Потрібний подальший розвиток теорії поділу державної влади та її системи в цілому. Хоча поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову сприйнятий у нас порівняно недавно, він не викликає, як правило, сумніву чи заперечень. Викликає сумнів лише абсолютизація, фетишизація цього поділу на фоні ряду державних органів та інших інститутів, які не охоплюються цими трьома видами державної влади. Цілком справедливо висловлюється думка про можливість виділення інших видів державної влади, зокрема, контрольню-наглядної, до якої відносяться, як правило, органи прокуратури та деякі органи, функції яких повністю не охоплюються орга-

нами законодавчої, виконавчої та судової влади» [45, с.26]. «Великі просвітителі виношували ідею про всебічне обмеження сваволі державної влади і забезпечення політичної свободи у вигляді розподілу властей: законодавчої, виконавчої і судової, особливо відзначаючи найбільш доцільну для державної влади і громадянського суспільства форму розподілу праці і взаємоконтролю. Однак зупинятися на цій конструкції, хай і геніально задуманої і посилено здійсненої декілька століть тому, було б нераціонально», – зазначає також І.Б. Шахов [46, с.224].

Підтримуючи вищезазначений підхід, В. Чіркін говорить, що в сучасних державах існує багато органів і посадових осіб, яких не було в часи, коли формулювалася концепція розподілу влад, тому практика державотворення свідчить про доповнення теорії поділу влади новими елементами, що відповідають сьогоднішнім реаліям [47, с.258]. На це звертає увагу і відомий російський вчений Д.Л. Златопольський, який пише, що при постановці питання про наявність у будь-якій державі тільки законодавчої, виконавчої і судової влади із класифікації державних органів необґрунтовано зникають певні органи державної влади [48, с.216–217].

Таким чином, принцип поділу влади допускає створення державних органів, що функціонують паралельно трьом основним гілкам державної влади [49, с.7]. І за сучасних умов не можна допускати догматичного трактування розподілу влад як раз і назавжди існуючої схеми. Неприпустимо зупинятися лише на одному з важливих варіантів цієї теорії. Слід погодитися з висловленою в новітній юридичній літературі думкою, що концепція поділу влади має, насамперед, спрямовуючий, орієнтовний характер [26, с.35]. У «чистому» вигляді вона ніде, принаймні в сучасних умовах, не здійснюється [50, с.54; 51, с.235] і в угоду «класичного» розуміння теорії поділу влади не слід закривати очі на цю реальну ситуацію.

Однак слід також сказати, що концепція електоральної влади має і своїх опонентів. Так, С.Д. Князев суворо критикує розробки

деяких правників стосовно побудови виборчої гілки влади в Російській Федерації. Він зазначає, що не слід допускати зміцнення виборчих органів, адже воно призведе до монопольної компетенції цих органів у питаннях організації та проведення виборів. Це, у свою чергу, на його думу, може становити загрозу самій ідеї народовладдя [52].

Певною мірою з цим науковцем можна погодитися, однак більше в тому плані, що концепція віднесення виборчих комісій до самостійної гілки влади є найбільш сучасною, проте, на наш погляд, вона є дещо передчасною на пострадянському просторі. Спробуємо це довести, виходячи з критеріїв виділення окремої «гілки влади» і її ознак. В.Є. Чіркін до їх числа відносить, по-перше, наявність особливих органів держави; по-друге, зв'язок функції гілки влади з функцією держави; по-третє, загальне функціональне призначення органів гілки влади (сама система може бути ієрархічною чи розосередженою); по-четверте, загальнодержавний характер діяльності гілки влади [47, с.40].

Погоджуючись в принципі з таким підходом, вважаємо, що не всі вищезазначені критерії прийнятні для виділення виборчих комісій в окрему гілку влади. У першу чергу це пов'язано з неоднозначністю правової природи окружних (територіальних) та дільничних виборчих комісій і Центральної виборчої комісії. Якщо остання і розглядається як постійно діючий колегіальний державний орган, який відповідно до Конституції України та законів України наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського та місцевих референдумів, то окружні (територіальні) та дільничні виборчі комісії не мають такого статусу та характеризуються тимчасовістю діяльності. Тобто це об'єктивно обумовлюють висновок, що кожний із рівнів виборчих комісій (національний та регіональний і місцевий) має свою особливу

правову природу, яка відрізняється, особливо це стосується Центральної виборчої комісії та окружних і дільничних виборчих комісій.

На наш погляд, не на користь виділення виборчих комісій у окрему гілку влади є й те, що вона не отримала свого конституційного визнання тобто організаційно не схвалена в Основному Законі України, як це має місце в деяких країнах, про що ми говорили вище.

Викладене підводить нас до висновку, що сьогодні передчасно говорити про існування в Україні, так само як і в Росії та інших країнах, що виникли на теренах Радянського Союзу, електоральної (виборчої) гілки влади. Можна тільки визнати, що певною мірою відбувається її становлення. І потрібні ще значні зусилля для конституційно-правового оформлення цієї гілки влади, впорядкування роботи системи її органів, запровадження чіткої ієрархії між ними, раціональної оптимізації відносин.

Тому, на наш погляд, найбільш плідним у вирішенні питання місця виборчих комісій в механізмі державної влади буде підхід, відповідно до якого вони, і в першу чергу це стосується Центральної виборчої комісії, не належить до жодної гілки влади, займаючи в структурі органів державної влади самостійне місце, оскільки їх функціональне призначення не вписується в рамки існуючих гілок влади. Центральна виборча комісія є одним із органів держави, що має свою специфічну сферу повноважень – організація підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського та місцевих референдумів. Своєю діяльністю ця інституція не дублює і не підміняє інші органи державної влади при здійсненні ними своїх функціональних обов'язків і за характером своїх повноважень, функцій вона виконує особливу роль – забезпечує реалізацію політичної волі громадян та гарантує дотримання періодичної заміни народних представників у представницьких органах.

Таким чином, нам слід визнати, що наявність фундаментальних гілок влади (законодавчої, виконавчої і судової), які уособлюють собою єдину державну владу та її поділ, зовсім не виключає можливості існування інших функціонально самостійних інституцій. У більшості демократичних держав, в яких принцип поділу влади закладений в основу організації державної влади, існують такі формально і функціонально незалежні державні органи з особливим статусом. Серед них і Центральна виборча комісія, яка є складовою і досить важливою, впливовою інституцією у вітчизняному державному механізмі, що виконує своєрідні, специфічні функції. Вона не належить до будь-якої з гілок державної влади, а є органом *sui generis*, особливого роду, з унікальним статусом. Ця особливість полягає у тому, що діяльність Центральної виборчої комісії досить вагома у реалізації конституційного принципу народовладдя в Україні. Вона носить особливий, самостійний характер і має метою забезпечити легітимність державної влади, її демократичність формування. Певною мірою можна також сказати, що робота Центральної виборчої комісії сприяє балансу функціонування різних органів державної влади. За сучасних умов ЦВК виконує функцію одного з елементів системи «стримувань і противаг». Підпорядкування Центральної виборчої комісії одній з традиційних гілок влади порушило б встановлену систему, посилює небезпеку узурпації чи зловживань з боку певної гілки влади. Організаційна незалежність Центральної виборчої комісії від фундаментальних гілок влади дає їй можливість діяти неупереджено та об'єктивно визначати результати виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського та місцевих референдумів. Одночасно, як ми уже зазначали, всією своєю діяльністю Центральна виборча комісія сприяє взаємодії окремих гілок влади, їх узгодже-

ному функціонуванню як єдиної державної влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Виборче право України : [навч. посіб.] / [Воротіна Н. В., Гаєва Н. П., Ісаєва Н. К. та ін.] ; [за ред. В. Ф. Погорілко, М. І. Ставнійчук]. – К.: Парламентське вид-во, 2003. – 383 с.
2. Теплова Н. А. Избирательное право европейских стран народной демократии / Н. А. Теплова. – М. : Госиздат, 1956. – 62 с.
3. Григорьев В. Г. Выборы в местные Советы народных депутатов и порядок их проведения / В. Г. Григорьев, В. П. Жданов. – М. : Юрид. лит., 1982. – 64 с.
4. Ким А. И. Советское избирательное право. Вопросы теории, избирательного законодательства и практика его применения / А. И. Ким. – М. : Юрид. лит., 1965. – 212 с.
5. Жук Н. А. Роль політичних партій у здійсненні принципу поділу влади / Н. А. Жук // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 2 (37). – С. 46–54.
6. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку : [навч. посіб.] / [Нижник Н. Р., Дубенко С. Д., Плахотнюк Н. Г. та ін.] ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : НІЧЛАВА, 2003. – 288 с.
7. Князев С. Д. Российское избирательное право : [учебник] / Сергей Дмитриевич Князев. – Владивосток : Дальневосточ. гос. ун-т, 2001. – 393 с.
8. Райковський Б. Організація роботи виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць / Б. Райковський // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 1 (3). – С. 22–23.
9. Князев С. Д. Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации: перспективы развития / С. Д. Князев // Журнал российского права. – 1999. – № 10. – С. 36–45.
10. Козлова Е. И. Конституционное право России : [учебник] / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – [2-изд.]. – М. : Юристъ, 1999. – 520 с.
11. Миронов Н. М. Конституционно правовая институционализация системы избира-

тельных комиссий в свете международных стандартов / Н. М. Миронов // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 10. – С. 19–23.

12. Малая энциклопедия конституционного права / [авт.-уклад. Баглай М. В.]. – М. : БЕК, 1998. – 519 с.
13. Лисенков С. Л. Закон «Про вибори народних депутатів України» С. Л. Лисенков, О. Д. Тихомиров. – К. : Либідь, 1998. – 188 с.
14. Тодика Ю. Н. Выборы органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект / Ю. Н. Тодика, В. Д. Яворский. – Х. : Факт, 1998. – 160 с.
15. Кравченко В. В. Закон України «Про вибори народних депутатів України» : [наук.-практ. коментар] / В. В. Кравченко, М. О. Пухтинський. – К. : ІнЮре, – 1998. – 192 с.
16. Гарчева Л. П. Конституционное право Украины : учеб. пособие / Л. П. Гарчева, А. Н. Ярмаш. – Симферополь : Доля, 2002. – 299 с.
17. Конституційне право України : [підручник] / [В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, О. В. Городецький та ін.]. – [2-ге вид.]. – К. : Наук, думка, 2000. – С. 122–184.
18. Стешенко Т. В. Юридическая природа избирательных комиссий / Т. В. Стешенко // Бизнес Информ. – 1998. – № 23–24. – С. 19–22.
19. Проект Виборчого кодексу України : від 14.04.2009 р., № 4234–1 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua>.
20. Авдеенкова М. П. Конституционное право в Российской Федерации : в 9 т. Т. 1 : курс лекций: Основы теории конституционного права / М. П. Авдеенкова, Ю. А. Дмитриев. – М. : Весь Мир, 2005. – 384 с.
21. Автономов А. С. Избирательная власть / Алексей Станиславович Автономов. – М. : Права человека, 2002. – 88 с.
22. Веденеев Ю. А. Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления / Ю. А. Веденеев // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 1995. – № 2 (28). – С. 39–49.

23. Станских С. Н. «Избирательная власть» как ветвь государственной власти: к постановке проблемы / С. Н. Станских // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 1. – С. 16–20.
24. Михайлюк Г. П. З досвіду роботи територіальної виборчої комісії територіального виборчого округу № 99 з виборів Президента України 2004 / Г. П. Михайлюк // Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії та практики : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф., (м. Бориспіль Київської області, 9–10 червня 2005 р.). – К. : Атіка, 2005. – С. 584–587.
25. Цвік М. Конституційні проблеми розподілу властей (деякі загально-теоретичні аспекти) / М. Цвік // Вісник Академії правових наук України. – 1994. – № 1. – С. 60–68.
26. Колпаков Н. Разделение властей в современном Российском государстве / Н. Колпаков // Конституционное и муниципальное право. – 2001. – № 2. – С. 18–36.
27. Серьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президенства в Україні : монографія / С. Г. Серьогіна. – Х. : Ксілон, 2001. – 280 с.
28. Чиркин В. Е. Президентская власть / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 15–23.
29. Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт / В. Е. Чиркин. – М. : Зерцало, 1998. – 448 с.
30. Тодыка Ю. Н. Президент Украины : конституционно-правовой статус / Ю. Н. Тодыка, В. Д. Яворский. – Х. : Факт, 1999. – 256 с.
31. Чиркин В. Е. Контрольная власть / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 10–18.
32. Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России / Ю. Л. Шульженко. – М. : ИГПАН, 1995. – 175 с.
33. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины – основа стабильности конституционного строя и реформирования общества / Ю. Н. Тодыка, Е. В. Супрунюк. – Симферополь : Таврия, 1997. – 312 с.
34. Комаров В. В. Конституционный контроль: опыт сравнительного анализа (Россия, субъекты Федерации, страны-участницы СНГ и страны Балтии) / В. В. Комаров // Конституционное и муниципальное право. – 1998. – № 1. – С. 48–55.
35. Процюк І. В. Законодавча влада в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / І. В. Процюк ; Нац. юрид. академ. України. – Х., 1999. – 19 с.
36. Медушевский А. Н. Идея разделения властей / А. Н. Медушевский // Вестник Российской Академии наук. – 1994. – Т. 64. – № 1. – С. 21–31.
37. Лохвицкий А. Обзор современных конституций / А. Лохвицкий. – 2-е изд., испр. и доп. – Спб. : Базунов, 1865. – 270 с.
38. Кокіна В. За ґратами / В. Кокіна // Урядовий кур'єр. – 1999. – 31 березня. – С. 9.
39. Еремян В. В. Муниципальное право Мексики. Теория, история, современность : в 2 т. Т. 1 / В. В. Еремян. – М. : Изд-во Рос. унта дружбы народов, 1997. – 296 с.
40. Blanc J. Grands regimes etrangers / J. Blanc, F.-M. Virieux, P. Vaguet. – Paris, 1988. – 190 p.
41. Чиркин В. Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты / В. Е. Чиркин // Советское государство и право. – 1990. – № 8. – С. 3–12.
42. Постанова Верховної Ради України «Про неприйнятність і відкладальність питання щодо проекту Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», внесеного 11.02.1997 р. народними депутатами: Карпачовою Н. І., Павленко Е. І., Кармазіним Ю. А., Петренко А. А.». Проект.
43. Конституції нових держав Європи та Азії. – К. : Укр. Правнича Фундація «ПРАВО», 1996. – 544 с.
44. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 1997. – 568 с.
45. Погорілко В. Ф. Актуальні проблеми реформування державної влади в Україні / В. Ф. Погорілко // Вісник Акад. правових наук України. – 1995. – № 3. – С. 21–27.

46. Шахов І. Б. Контроль у правовій системі України / І. Б. Шахов // Правова система України: теорія і практика : тези доповідей і наук. повідомлень наук.-практ. конф. – К. : Друкарня МВС України, 1993. – С. 223–225.

47. Чиркин В. Е. Государствоведение : учебник / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 1999. – 369 с.

48. Златопольский Д. Л. Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии : учеб. [для вузов] / Д. Л. Златопольский. – М. : Изд-во «Зерцало», 2000. – 320 с.

49. Точиловский В. Н. О месте прокуратуры в системе государственной власти /

В. Н. Точиловский // Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения. – Х. : УЮА, 1992. – С. 7–9.

50. Чиркин В. Е. Основы государственной власти / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 1996. – 112 с.

51. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе. – М. : Юрид. лит., 1981. – 386 с.

52. Князев С. Д. Система избирательных комиссий: нужна ли электоральная вертикаль? / С. Д. Князев // Академический юридический журнал. – 2002. – № 1 (7).

Швець Ю. В. Місце Центральної виборчої комісії в механізмі державної влади / Ю. В. Швець // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 818–828 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11sjvmdv.pdf>

Розглянуто концептуальні засади, теорії походження, сутність і правова природа виборчих комісій та особливості центральної виборчої комісії в механізмі державної влади.

Швець Ю.В. Место центральной избирательной комиссии в механизме государственной власти

Рассмотрены концептуальные принципы, теории происхождения, сущность и правовая природа избирательных комиссий и особенности центральной избирательной комиссии в механизме государственной власти.

Shvets JU.V. Place of Central Electoral Commission in the Government Gear

Conceptual principles, parentage theories, essence and the legal nature of electoral commissions and a singularity of central electoral commission in the government gear are considered.