

УДК 342.846.4

**Ю. В. ШВЕЦЬ,***здобувач**Харківського національного університету внутрішніх справ*

## СКЛАД ТА ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ

Проаналізовано склад і порядок формування Центральної виборчої комісії України та вищих виборчих органів зарубіжних країн.

Демократизм держави визначається рівнем розвитку народовладдя, тобто тим, наскільки встановлені процедури виявлення та здійснення волі народу можуть реально впливати на управління справами держави й суспільства. Безпосередня участь громадян у здійсненні державної влади – пряме народовладдя – є саме такою формою, яка забезпечує найбільший рівень впливу народу на діяльність державних структур. Одним із проявів прямого народовладдя в нашій країні є вибори, які організуються та проводяться відповідними виборчими комісіями, чільне місце серед яких посідає Центральна виборча комісія.

Статус виборчих комісій в Україні досліджувався В. М. Шаповалом, О. В. Марцеляком, Т. В. Стешенко, Ю. Б. Ключковським, О. А. Богашовим тощо. У той же час поза увагою значених науковців залишилася детальна характеристика Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) як державного органу, що наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів. Тому **метою** нашої роботи є аналіз складу й порядку формування Центральної виборчої комісії в порівняльно-правовому аспекті з вищими виборчими органами зарубіжних країн для вироблення відповідних висновків щодо удосконалення порядку формування ЦВК в Україні.

До складу Центральної виборчої комісії входять 15 членів. У цілому це оптимальна кількість, як, наприклад, і в Російській Федерації; натомість у Республіці Білорусь ЦВК включає 12 членів, у Вірменії та в Казахстані кількість членів ЦВК становить усього 7 осіб.

Із числа членів Центральної виборчої комісії в порядку, передбаченому Законом України «Про Центральну виборчу комісію», обира-

ються Голова ЦВК, два заступники Голови та секретар ЦВК.

Центральна виборча комісія працює на постійній основі, а строк повноважень її членів становить 7 років. Говорячи про строки повноважень вищих виборчих органів в інших країнах, необхідно відмітити, що більшість з них функціонують на постійній основі. Спільною характерною ознакою для них є також періодичність ротатії загального складу. Так, наприклад, строк повноважень Центральної виборчої комісії Російської Федерації, Центральної комісії Республіки Білорусь та Центральної виборчої комісії Республіки Казахстан – 5 років, Республіки Вірменія – 6 років. Отже, вищий виборчий орган України має найдовший строк повноважень з усіх наведених

Порядок формування Центральної виборчої комісії регламентується Конституцією України (п. 21 ст. 85), ст. 6 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» та Регламентом Верховної Ради України, відповідно до яких Верховна Рада України призначає на посаду та припиняє повноваження членів ЦВК за поданням Президента України. У поданні Президента України про призначення на посаду членів Комісії враховуються пропозиції депутатських фракцій і груп, утворених у поточному скликанні Верховної Ради України. Питання про призначення на посади членів ЦВК розглядається Верховною Радою України з дотриманням вимог щодо відомостей про кандидатів на посади, зокрема:

- відомості про громадянство;
- відомості про освіту;
- відомості про трудову діяльність;
- автобіографія;
- декларація про особисті доходи;
- відомості про зобов'язання фінансового характеру та майновий стан за рік, що передує року подання;
- відомості про перебування у складі керівного органу чи наглядової ради підприємства

або організації, що має на меті одержання прибутку, а також відомості про судимість кандидата.

Усі відомості подаються державною мовою і власноручно підписуються кандидатом на посаду. На вимогу Верховної Ради України можуть надаватися також інші документи.

Кандидатури осіб на посади членів ЦВК попередньо обговорюються в депутатських фракціях і групах, а призначення членів ЦВК проводиться за наявності висновків відповідного профільного комітету Верховної Ради України.

Подання щодо кандидата на посаду члена ЦВК представляє на пленарному засіданні Верховної Ради України уповноважений Президентом України представник. Кандидати на посади членів ЦВК відповідають на запитання представників депутатських фракцій, народних депутатів.

Призначення на посади членів ЦВК здійснюється відкритим голосуванням по кожній кандидатурі окремо. Призначеним на посаду члена ЦВК вважається той кандидат на посаду, який підтриманий більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

У разі якщо кандидати на посади членів ЦВК не отримали необхідної для призначення кількості голосів народних депутатів, Верховна Рада пропонує Президенту України внести подання стосовно нових кандидатів на такі посади.

Член ЦВК перед вступом на посаду на пленарному засіданні Верховної Ради України складає присягу. Відмова члена Комісії скласти присягу тягне за собою скасування Верховною Радою України рішення про його призначення.

Комісія є повноважною з моменту призначення на посаду та складення присяги не менш як двома третинами її складу. Члену Комісії після складення ним присяги видається посвідчення за підписом Президента України [1].

Аналіз сучасного порядку призначення членів ЦВК дозволяє зробити висновок, що, окрім указаних нормативних актів, правовий статус члена ЦВК регулюється законодавством України про державну службу з урахуванням особливостей статусу самої Центральної виборчої комісії України, тобто закони України «Про державну службу» [6] та «Про Центральну виборчу комісію» співвідносяться як загальне та спеціальне. У процедурі призначення це відображено у прийнятті присяги членом ЦВК, яке закріплено Законом України «Про державну

службу», а також в обмеженнях щодо призначення на державну службу, яке щодо члена ЦВК було розширено в Законі України «Про Центральну виборчу комісію» 2004 р.

Так, окрім встановлених законодавством про державну службу обмежень щодо неможливості призначення на посаду члена ЦВК особи яка має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку, або який визнаний у встановленому порядку недієздатним чи обмежено дієздатним [2], встановлено додаткові вимоги та обмеження:

– членом ЦВК може бути громадянин України, який на день призначення досяг 25-ти років, має право голосу, проживає в Україні не менше п'яти останніх років та володіє державною мовою;

– член ЦВК не може бути народним депутатом України або мати інший представницький мандат, входити до складу інших виборчих комісій та комісій з референдумів, бути членом ініціативної групи всеукраїнського чи місцевого референдуму, займатися підприємницькою діяльністю, бути повіреним третіх осіб у справах ЦВК, виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької та творчої діяльності), входити до складу правління чи інших виконавчих органів організацій, що мають на меті отримання прибутку. Член ЦВК не може входити до складу органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування;

– член ЦВК не може бути кандидатом у Президенти України, кандидатом у народні депутати України, депутати місцевої ради чи Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови, їх довіреною особою, представником чи уповноваженою особою політичної партії (виборчого блоку партій), що беруть участь у виборах. При набутті членом Комісії зазначеного статусу Комісія приймає рішення про зупинення його повноважень на період перебування у відповідному статусі;

– член ЦВК, який до свого призначення на посаду був членом будь-якої політичної партії, на час здійснення своїх повноважень зупиняє членство у цій партії. Він не може брати участі в її діяльності чи виконувати доручення партії, будь-якого її органу або посадової особи;

– Голова ЦВК, його заступники, секретар, а також не менше п'яти інших членів ЦВК повинні мати вищу юридичну освіту [1].

Процедура призначення членів ЦВК не була однаковою протягом становлення незалежної Української держави, тому зупинимось на ній дещо детальніше.

Відповідно до ст. 21 Закону УРСР від 27 жовтня 1989 р. «Про вибори народних депутатів Української РСР» Центральна виборча комісія по виборах народних депутатів Української РСР утворювалася Верховною Радою Української РСР за поданням обласних, Київської і Севастопольської міських Рад народних депутатів або їх виконавчих комітетів з врахуванням пропозицій трудових колективів або їх рад, органів громадських організацій, колективів професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, зборів виборців за місцем проживання, і військовослужбовців по військових частинах, а також за поданням республіканських органів громадських організацій не пізніше як за чотири місяці до виборів у складі голови, двох заступників голови, секретаря і 31 члена комісії [3].

Попри, здавалося б, широкий доступ громадян до участі у формуванні ЦВК, демократичність формування цієї інституції не варто переоцінювати – Закон не деталізував процедуру та механізми врахування пропонованих кандидатур до складу ЦВК обласними радами, не визначив квоти представництва від суб'єктів висування кандидатур.

Слід визначити й такі особливості статусу Центральної виборчої комісії по виборах народних депутатів України: по-перше, у процесі формування складу ЦВК не було забезпечено її незалежність з боку органів державної влади; по-друге, ЦВК фактично функціонувала лише під час підготовки виборів (референдумів), їх проведення та встановлення їх результатів, а у так званій «міжвиборчій» період її діяльність припинялась; по-третє, основні функції ЦВК у розглядуваний період зводились в основному до організації виборчого процесу, а не захисту виборчих прав громадян.

Після здобуття Україною незалежності – у листопаді 1993 р. – було прийнято новий Закон України «Про вибори народних депутатів України» і статус Центральної виборчої комісії було змінено:

– ЦВК визнавалася найвищим органом з організації і проведення виборів, що утворюється, як правило, одночасно з призначенням виборів, але не пізніше як за 120 днів до дня їх проведення;

– змінився кількісний склад ЦВК: з 31-го члена до 15-ти – Голови, двох заступників Голови, секретаря і 11-ох членів комісії;

– члени ЦВК призначалися Верховною Радою України за поданням Голови Верховної Ради України, що підвищувало незалежність ЦВК від інших органів державної влади, зокрема виконавчої;

– Голова, його заступники, секретар ЦВК та не менше третини її складу повинні були мати вищу юридичну освіту;

– було встановлено, що голова, заступники голови і секретар ЦВК працюють на постійній основі;

– політичні партії та їх виборчі блоки, які брали участь у виборчій кампанії, могли призначити по одному представнику при ЦВК з правом слова;

– строк повноважень ЦВК становив чотири роки;

– ЦВК здійснювала свої повноваження до призначення її нового складу [4].

25 листопада 1993 р. парламентом було затверджено новий склад ЦВК, а її Головою був призначений І. Г. Ємець.

Щодо повноважень ЦВК, то вони залишилися практично незмінними (організація та проведення виборів, референдумів, контроль за діяльністю нижчестоящих комісій, матеріально-технічне забезпечення виборів, прийняття рішень по скаргах на рішення нижчестоящих комісій тощо). У той же час було конкретизовано форми роботи ЦВК, встановлено вимоги до кворуму, порядок ведення засідань тощо. На відміну від Закону 1991 р., указаний нормативний акт передбачив можливість оскарження рішень ЦВК у Верховному Суді України. Рішення останнього були остаточними та оскарженню не підлягали.

Після ухвалення Конституції України 1996 р. [5] 17 грудня 1997 р. був прийнятий окремий Закон України «Про Центральну виборчу комісію», який заклав фундамент чинного Закону України «Про Центральну виборчу комісію» 2004 р. Відповідно до Закону України 1997 р. Верховна Рада України призначала на посаду та припиняла повноваження членів ЦВК за поданням Президента України. Кандидатури осіб на посади членів ЦВК попередньо обговорювалися в депутатських групах і фракціях, а їх призначення проводилося за наявності висновків відповідного комітету Верховної Ради України.

Після того, як ЦВК було сформовано, її персональний склад протягом року не можна

було змінювати більш як на одну третину. Члени ЦВК звільнялися від виконання виробничих або службових обов'язків за попереднім місцем роботи. До складу ЦВК входило 15 членів, а строк повноважень членів ЦВК становив 6 років.

До членів Центральної виборчої комісії Закон України 1997 р. сформував наступні вимоги:

1. Членом ЦВК може бути громадянин України, який на день призначення досяг 25-ти років, має право голосу, проживає в Україні не менше п'яти останніх років та володіє державною мовою.

2. Член ЦВК не може бути народним депутатом України або мати інший представницький мандат, бути кандидатом у Президенти України, кандидатом у народні депутати України, їх довіреною особою, представником або уповноваженою особою політичної партії, виборчого блоку партій, що беруть участь у виборах, подружжям та іншим близьким родичем кандидата, а також перебувати в їх підпорядкуванні, членом іншої виборчої комісії, членом ініціативної групи всеукраїнського референдуму та в інших випадках, передбачених законами України.

3. Член ЦВК не може входити до складу органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, займатися підприємницькою або іншою діяльністю, крім викладацької, наукової та творчої у вільний від роботи час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

4. До складу ЦВК не може бути призначений громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

5. Член ЦВК, який до свого призначення на посаду був членом будь-якої політичної партії, на час здійснення своїх повноважень зупиняє членство у цій партії. Він не може брати участь у її діяльності чи виконувати доручення органу партії [6].

Конституційна реформа 2004 р. змусила Верховну Раду України переробити чинне виборче законодавство, і 14 травня 2004 р. у першому читанні було прийнято нову редакцію Закону України «Про Центральну виборчу комісію». До основних новацій законопроекту слід віднести наступні:

а) строк повноважень ЦВК збільшувався з шести до семи років;

б) ЦВК мала призначати виборчу комісію Криму та окружні виборчі комісії по виборах депутатів ВР АРК, а також формувати виборчі округи;

в) розширювався обсяг повноважень ЦВК стосовно місцевих виборів, а саме:

– ЦВК призначала місцеві вибори;

– ЦВК формувала обласні та міські територіальні виборчі комісії;

– ЦВК здійснювала контроль за дотриманням законодавства на місцевих виборах;

г) ЦВК могла створювати регіональні представництва;

д) була деталізована процедура роботи комісії, зокрема розгляду звернень громадян, дострокового припинення повноважень члена комісії.

У 2005 р. було прийнято Регламент Центральної виборчої комісії, а у 2010 р. – Регламент Верховної Ради України [7; 8]. Указані нормативні документи і дотепер визначають правовий статус членів Центральної виборчої комісії України.

Що ж до зарубіжної практики формування вищих виборчих органів, то, як ми вже зазначали, у різних країнах виборчі органи можуть формуватися главою держави, парламентом, урядом тощо. Щодо членства у виборчих комісіях існують різні підходи. Наприклад, в Естонії Республіканська виборча комісія формується із суддів першої та другої інстанції, радника міністра юстиції, службовців органу державного контролю, прокурора, службовця Секретаріату парламенту (Рійгікогу) та службовця Державної канцелярії [9].

Членів Центральної виборчої комісії Республіки Вірменія призначає Президент Республіки за пропозицією захисника прав людини Республіки Вірменія, голови Касаційного суду Республіки Вірменія, голови Палати адвокатів Республіки Вірменія.

Члени Центральної виборчої комісії Російської Федерації призначаються Державною Думою Федеральних Зборів Російської Федерації, Радою Федерації Федеральних Зборів Російської Федерації та Президентом Російської Федерації.

Члени Центральної комісії Республіки Білорусь призначаються Президентом Республіки Білорусь та Радою Республіки.

У Республіці Казахстан, згідно з чинною Конституцією, Голова та два члени ЦВК призначаються на посаду Президентом, два члени – Сенатом Парламенту, а ще два члена – Мажілісом Парламенту.

У Німеччині та в деяких інших державах центральний виборчий орган утворюється з-поміж представників партій, що висунули своїх кандидатів у депутати, однак очолює його державний чиновник, який обіймає місце голови за посадою. У Мексиці Федеральна виборча комісія так само очолюється державним секретарем (тобто міністром) внутрішніх справ і включає по одному депутату та сенатору, призначених відповідними палатами парламенту чи його Постійною комісією, по одному уповноваженому від кожної національної політичної партії (якщо вона зареєстрована умовно, то уповноважений має дорадчий голос) і призначеного комісією державного нотаріуса, який виконує функції секретаря комісії.

У Перу з метою забезпечення повної об'єктивності діяльності членів виборчого органу частина з них обіймає посаду за жеребом зі списків, підготовлених партіями. В Австрії до

складу центральної виборчої адміністрації входять представники політичних партій. В Індії, Пакистані, Сирії центральна виборча комісія цілком складається із постійних державних службовців.

Підсумовуючи проведені дослідження, можемо зазначити, що в цілому порядок формування Центральної виборчої комісії є демократичним і відповідає стандартам, виробленим світовою спільнотою розвинутих країн, хоча й потребує певного вдосконалення. Зокрема, вважаємо за доцільне переглянути положення Конституції України щодо призначення членів ЦВК, запозичивши закордонний досвід у частині формування складу Центральної виборчої комісії главою держави та парламентом окремо (можливо, також судовою гілкою влади); у частині призначення резервних членів ЦВК і підвищення вікового та освітнього цензів до кандидатів на посаду члена ЦВК.

#### Список використаної літератури

1. Про Центральну виборчу комісію : закон України від 30 черв. 2004 р. № 1932-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 448.
2. Про державну службу : закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Про вибори народних депутатів Української РСР : закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 27 жовт. 1989 р. № 8304-XI // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1989. – Дод. до № 45. – Ст. 626.
4. Про вибори народних депутатів України [Електронний ресурс] : закон України від 18 листоп. 1993 р. № 3623-XII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3623-12>.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про Центральну виборчу комісію : закон України від 17 груд. 1997 р. № 733/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 5. – Ст. 17.
7. Про затвердження Регламенту Центральної виборчої комісії [Електронний ресурс] : постанова Центральної виборчої комісії України від 26 квіт. 2005 р. № 72. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0072359-05>.
8. Про Регламент Верховної Ради України : закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–15, 16–17. – Ст. 133.
9. Радченко Т. Уроки виборів в Естонії / Т. Радченко // *Вибори та демократія*. – 2007. – № 1 (11). – С. 97–99.

*Надійшла до редколегії 02.12.2011*

#### **ШВЕЦ Ю. В. СОСТАВ И ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ**

Проанализированы состав и порядок формирования Центральной избирательной комиссии Украины и высших избирательных органов зарубежных стран.

#### **SHVETS Y. THE STRUCTURE AND THE ORDER OF FORMATION OF THE CENTRAL ELECTION COMMISSION**

The structure and the order of formation of the Central election commission of Ukraine and the higher electoral bodies of foreign countries are analyzed.