

*Співробітництво у культурно-освітній галузі.* Ця галузь співробітництва поєднує діяльність по взаємному обміну викладачами середніх шкіл та вищих навчальних закладів, учнями та студентами, що дозволяє останнім отримувати освіту рідною мовою та поглиблено вивчити досягнення рідної національної культури, а першим — підвищити професійну кваліфікацію. Також до цієї галузі належать проведення днів національної культури, дво- та багатосторонні видавничі проекти, спільне заснування засобів масової інформації, теле- та радіомовлення, створення бібліотек та музеїв, проведення виставок, ярмарок та ін. Цією галуззю співробітництва охоплюється також діяльність із збереження традиційної національної епоніміки.

*Співробітництво у галузі транспорту та зв'язку.* Існування сучасних мереж транспорту та обміну інформацією є вагомим чинником стимулювання розвитку території, де можуть проживати представники національних меншин, зміцнює інфраструктуру місцевої економіки, посилює її інтеграцію до світової системи розподілу праці.

*Співробітництво у галузі економіки.* Ця сфера є найбільш актуальною для місцевих влад, проте слід визнати, що органи місцевого самоврядування України ще не повною мірою використовують усі наявні форми такого співробітництва. Також слід зазначити, що ця галузь співробітництва здійснює скоріш опосередкований але, безумовно, позитивний вплив на розвиток населення, що належить до національних меншин.

Узагальнюючи вищевикладене, можна дійти висновку, що нормативна база транскордонного співробітництва органів місцевого самоврядування України у сфері захисту національних меншин розвинулася до ступеня, який дозволяє ініціативам територіальних громад та органів місцевого самоврядування України знаходити конкретні правові форми свого втілення та відповідальності за ефективність здійснення цього виду співробітництва.

УДК 342.84:352(477)

*Н. В. Мішина*

### **ВИКОРИСТАННЯ ВИБОРЧОЇ (ГРОШОВОЇ) ЗАСТАВИ ПРИ ПРОВЕДЕННІ ВИБОРІВ В ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Подальше вдосконалення виборчого законодавства України з використанням як національного, так і зарубіжного досвіду призвело до прийняття блоку нових виборчих законів — Закону України від 18 березня 2004 р. «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України»», Закону України від 25 березня 2004 р. «Про вибори народних депутатів України» та Закону України від 6 квітня 2004 р. «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, місцевих голів».

© Н. В. Мішина, 2005

У двох з трьох вищезазначених нормативних актах є положення, що стосуються виборчої застави. Метою статті є аналіз певних аспектів правової природи цього інституту виборчого законодавства, який привертає прискіпливу увагу спеціалістів, та вивчення можливості використання виборчої застави при проведенні виборів згідно з Законом України від 6 квітня 2004 р. «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, місцевих голів».

Вперше в конституційному законодавстві України грошова (виборча) застава з'явилася у Законі України від 18.10.2001 р. «Про вибори народних депутатів України» [1]. Вона була необхідною умовою реєстрації Центральною виборчою комісією кандидатів у депутати в багатомандатному окрузі, включених до виборчого списку партії (блоку), та реєстрації окружними виборчими комісіями кандидатів у депутати у відповідному одномандатному окрузі. Розмір грошової застави становив п'ятнадцять тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян для реєстрації кандидатів у депутати, включених до виборчого списку в багатомандатному окрузі, та шістдесят неоподатковуваних мінімумів доходів громадян для кандидата у депутати в одномандатному окрузі. Грошові кошти вносилися в безготівковому порядку на спеціальний рахунок відповідно Центральної виборчої комісії або окружної виборчої комісії.

Грошова застава поверталася: у разі прийняття відповідною виборчою комісією рішення про відмову в реєстрації кандидатів (кандидата) у депутати; партіям (блокам), які взяли участь у розподілі депутатських мандатів, депутатам, обраним в одномандатних округах.

Грошова застава перераховувалася до Державного бюджету України у разі: скасування рішення про реєстрацію всіх кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії (блоку), висунутих у багатомандатному окрузі, кандидата у депутати, висунутого в одномандатному окрузі; якщо партія (блок) не взяли участі у розподілі депутатських мандатів у багатомандатному окрузі; якщо кандидат у депутати балотувався в одномандатному окрузі, але не був обраний депутатом, або якщо вибори у цьому окрузі були визнані недійсними.

Новий інститут відразу привернув увагу як вчених, так і політичних діячів, що знайшло відображення у зверненні до Конституційного Суду України 63 народних депутатів з клопотанням розглянути на предмет відповідності Конституції України (конституційності) положення ст. 43 Закону України «Про вибори народних депутатів України».

Народні депутати України вважали, що передбачена ст. 43 Закону вимога щодо внесення грошової застави є встановленням майнового цензу для громадян України, що суперечить положенням Конституції України. Але Конституційний Суд визнав положення ст. 43 Закону такими, що відповідають Конституції України (є конституційними).

Цікавими є положення листа Голови Верховної Ради України, який було долучено до справи. Він містить порівняння інституту грошової (виборчої) застави як інституту конституційного права із цивільно-правовим інститутом застави. Голова Верховної Ради України вважав, що «заставу не можна розці-

нювати як майновий ценз, оскільки на відміну від застави як способу забезпечення зобов'язань вона має іншу правову природу. За Законом застава виконує функцію не платіжного засобу, а коштів, внесення яких стимулює до зваженого прийняття рішення щодо використання пасивного виборчого права, а також упереджує невикористання витрат з державних фондів, які формуються значною мірою за рахунок платників податків» [2].

Цивільний кодекс називає заставу, поряд із неустойкою, порукою, гарантією, притриманням та завдатком, серед видів забезпечення виконання зобов'язання [3, 356, 546]. У Цивільному кодексі дається таке визначення поняття застави: «В силу застави кредитор (заставодержатель) має право у разі невиконання боржником (заставадавцем) зобов'язання, забезпеченого заставою, одержати задоволення за рахунок заставленого майна переважно перед іншими кредиторами цього боржника, якщо інше не встановлено законом (право застави)» [3, 572].

Але за правовою природою грошова застава є ближчою не до застави як виду забезпечення виконання зобов'язання, а до завдатку — грошової суми або рухомого майна, що видається кредиторі боржником у рахунок належних з нього за договором платежів, на підтвердження зобов'язання і на забезпечення його виконання [3, 570].

По-перше, предметом застави може бути будь-яке майно (зокрема, річ, цінні папери, майнові права), що може бути відчужене заставадавцем і на яке може бути звернене стягнення [3, 576]. Виходячи з загального сенсу цивільного законодавства (насамперед, Цивільного кодексу, Закону України від 02.10.1992 р. «Про заставу» [4]) та коментаря до Цивільного кодексу [5, 416], грошові кошти не можуть бути предметом застави. Отже, цивільно-правова застава — це завжди майно, а не грошові кошти. Виборча застава, навпаки, вноситься тільки в грошовій формі.

По-друге, цивільно-правова застава, у разі звернення стягнення на відповідне майно, може бути меншою за вартість майна, решта повертається власнику. Виборча застава або повертається у повному обсязі, або не повертається взагалі.

По-третє, такий висновок можна зробити на основі аналізу правових наслідків порушення або припинення зобов'язання, забезпеченого завдатком: «Якщо порушення зобов'язання сталося з вини боржника, завдаток залишається у кредитора. Якщо порушення зобов'язання сталося з вини кредитора, він зобов'язаний повернути боржникові завдаток та додатково сплатити суму у розмірі завдатку або його вартості. Сторона, винна у порушенні зобов'язання, має відшкодувати другій стороні збитки в сумі, на яку вони перевищують розмір (вартість) завдатку, якщо інше не встановлено договором. У разі припинення зобов'язання до початку його виконання або внаслідок неможливості його виконання завдаток підлягає поверненню» [5, 571].

На сучасному етапі в конституційному законодавстві використовується як термін «грошова застава», так і термін «виборча застава». Обидва терміни дозволяють відрізнити заставу як інститут виборчого права від цивільно-правової застави (адже у цивільному праві гроші не можуть бути предметом заста-

ви). Але термін «виборча застава» уявляється більш точним, в першу чергу завдяки тому, що для його точного розуміння не потрібно бути обізнаним з нюансами застави згідно з цивільним законодавством.

Але у чинному законодавстві (Закон України від 25 березня 2004 р. «Про вибори народних депутатів України» [6] та Закон України від 18 березня 2004 р. «Про внесення змін до Закону України “Про вибори Президента України”» [7]) використовується саме термін «грошова застава». Ці нормативні акти передбачають необхідність внесення грошової застави для реєстрації кандидатів відповідно у народні депутати та у президенти. Так, Центральна виборча комісія реєструє кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії (блоку), за умови отримання, поміж інших документів, документа про внесення грошової застави у розмірі дві з половиною тисячі мінімальних розмірів заробітної плати. Перелік випадків, у яких грошова застава повертається та у яких грошова застава перераховується до Державного бюджету України, не змінився, порівняно із Законом України від 18.10.2001 р. «Про вибори народних депутатів України» (див. вище).

Закон України від 18 березня 2004 р. «Про внесення змін до Закону України “Про вибори Президента України”» передбачає, що Центральна виборча комісія реєструє кандидата на пост Президента України за умови отримання, крім інших документів, документа про внесення грошової застави. Грошова застава вноситься партією (партіями, що входять до блоку), яка висунула кандидата на пост Президента України, або кандидатом на пост Президента України в розмірі п'ятисот тисяч гривень.

Грошова застава повертається: у разі прийняття Центральною виборчою комісією рішення про відмову в реєстрації кандидата; у разі скасування рішення Центральної виборчої комісії про реєстрацію кандидата на пост Президента України за його заявою, поданою не пізніше як за тридцять днів до дня виборів; якщо кандидат на пост Президента України отримав не менш як 7 відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

Грошова застава перераховується до Державного бюджету України у разі: скасування рішення Центральної виборчої комісії про реєстрацію кандидата на пост Президента України, якщо кандидат на пост Президента України отримав менше 7 відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

Тільки Закон України від 6 квітня 2004 р. «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, місцевих голів» не містить положень стосовно виборчої (грошової) застави [8]. Але, думається, це скоріше є його недоліком.

У згаданому вище рішенні Конституційного Суду України зазначено, що «грошова застава застосовується з метою забезпечення відповідального ставлення громадян як ймовірних кандидатів у депутати до їх участі у виборах, сприяє прийняттю виважених рішень кандидатом у депутати, якого висунуто в одномандатному окрузі, та кандидатами у депутати, включеними до виборчих списків у багатомандатних округах, щодо реалізації їх пасивного виборчого права, а також упереджує можливі невинуваті витрати з державних фондів»

[2]. Крім того, грошову заставу, поряд із збором підписів виборців у підтримку кандидатів, вважають показником довіри населення та юридичних осіб до кандидата.

Закон України від 25 березня 2004 р. «Про вибори народних депутатів України» встановлює для кандидатів у народні депутати тільки необхідність внесення грошової застави. Закон України від 18 березня 2004 р. «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» містить комбіновані вимоги — як внести грошову заставу, так і надати підписи у підтримку кандидата. Закон України від 6 квітня 2004 р. «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, місцевих голів», як вже згадувалось вище, містить тільки вимогу надати необхідну кількість підписів на користь кандидатів.

Думається, доцільність введення виборчої застави обумовлюється двома такими істотними недоліками збору підписів у підтримку кандидатів, як відносно легка можливість фальсифікації підписів та не завжди виражене ставлення виборців до особи кандидата, у підтримку якого вони ставлять підпис — адже у законодавстві відсутні обмеження щодо кількості кандидатів, яких виборець може підтримати своїм підписом.

*Висновки з даного дослідження:*

- виборча (грошова) застава, незважаючи на використання в терміні слова «застава», за правовою природою є ближчою не до застави як виду забезпечення виконання зобов'язання, а до завдатку у його сучасному розумінні;
- незважаючи на те, що у чинному законодавстві більш часто використовується термін «грошова застава», а не «виборча застава», саме термін «виборча застава» уявляється більш точним та коректним;
- думається, перспективним є застосування виборчої застави при проведенні виборів органів місцевого самоврядування в Україні.

*Перспективи подальших розвідок у даному напрямку* вбачаються у необхідності вивчення застосування виборчої застави при проведенні виборів органів та посадових осіб муніципального управління у зарубіжних країнах з метою використання відповідного досвіду в Україні.

#### *Література*

1. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 18 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 51. — Ст. 265.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 63 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 43 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про виборчу заставу) // Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 1.
3. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 року // Відомості Верховної Ради. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356, 546, 570, 572, 576.
4. Про заставу: Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради. — 1992. — № 47. — Ст. 642.
5. Цивільний кодекс України: Коментар. — 2-ге вид., із змінами за станом на 15 січ. 2004 р. — Х.: Одісей, 2004. — С. 416, 571.
6. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 25 березня 2004 р. // Голос України. — 2004. — 20 квіт.

7. Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України»: Закон України від 18 березня 2004 р. // *Голос України*. — 2004. — 16 квіт.
8. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, місцевих голів: Закон України від 6 квітня 2004 р. // *Голос України*. — 2004. — 29 квіт.

УДК 352(477-250д)

К. К. Кулі

### СОЦІАЛЬНЕ ЗАМОВЛЕННЯ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В МІСТІ ОДЕСІ

Розробка та практичне впровадження механізму соціального замовлення в Україні проводиться на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Але акцент робиться саме на рівні місцевого самоврядування, оскільки, як свідчить практика, соціальна політика на місцевому рівні є більш ефективною та наближеною до споживачів соціальних послуг. В Україні розробка соціального замовлення почалась з Одеси, де у жовтні 1996 р. проходила міжнародна конференція з проблем соціальної допомоги, організована *міським Центром соціальної допомоги*. Керуючись прагненням об'єднати зусилля і ресурси державних служб, суб'єктів підприємницької діяльності і некомерційних організацій у сфері соціальної допомоги, конференція прийняла резолюцію про необхідність розробки Положення про соціальне замовлення.

Перше Положення про муніципальне соціальне замовлення розроблене *Асоціацією підтримки громадських ініціатив «Ковчег»* у складі Одеської асоціації милосердя та винесене на розгляд міської влади на початку 1997 р. Вже тоді засадничі принципи соціального замовлення почали застосовувати в практиці взаємодії одеської міської влади з некомерційними організаціями. Так, у вересні 1994 року в Одесі за сприяння міськвиконкому створено міський Центр соціальної допомоги, який став ядром соціально-муніципальної системи соціальної підтримки десятків тисяч одеситів. Центр працював за угодами про спільну діяльність більше ніж зі 100 підприємствами міста, які надавали соціальні послуги нужденним. Навколо Центру об'єдналися понад 100 громадських та благодійних організацій, утворивши *Одеську асоціацію милосердя*.

За рахунок бюджетних, позабюджетних та спонсорських (благодійних) коштів міський Центр соціальної допомоги практикував такі форми взаємодії з організаціями — членами Асоціації милосердя: фінансування заходів, які проводили некомерційні організації; спільну розробку та реалізацію міських та районних програм соціальної допомоги; надання фінансової, натуральної, побутової, медико-соціальної допомоги нужденним через їхні громадські організації; надання некомерційним організаціям в оренду приміщень на пільгових умовах та безоплатно; допомогу в оплаті комунальних послуг; оплату праці активу ветеранських організацій тощо.