

В. М. Козаков, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державної політики та управління політичними процесами, Національна академія державного управління при Президентові України
А. В. Любченко, аспірант кафедри державної політики та управління політичними процесами, Національна академія державного управління при Президентові України

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ УКРАЇНИ

У статті розглянуто особливості діяльності Центральної виборчої комісії в умовах трансформації українського суспільства. Досліджено порядок формування та режим роботи центральних органів у системах виборчих органів світу та вироблені пропозиції щодо удосконалення правового та організаційного регулювання діяльності Центральної виборчої комісії.

The article deals with the ways of reformation of the Central election commission in Ukraine. It researched the features of activity of Central election commission in the conditions of transformation of Ukrainian society. Also it researched the world experience in development and functioning of the central elections organs.

Ключові слова: центральна виборча комісія України, система виборчих органів, "виборча" влада в системі органів державної влади.
Key words: central election commission of Ukraine, system of electoral organs, electoral branch of Power in the system of governmental organs.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В усі часи вільне волевиявлення громадян було значимим інструментом в намаганні змінити своє життя на краще. Проте на сьогодні більшість держав світу прийшло до розуміння необхідності створення особливого органу, який міг би незаангажовано визначати перможця серед претендентів на місце у владі. Не оминули ці тенденції і Україну. Втім гострі внутрішньополітичні конфлікти і відсутність сталого і прозорого регулювання діяльності особливих виборчих інститутів відкривають шлях до необхідності широкого дослідження засад становлення та функціонування вибор-

чих органів України на прикладі діяльності Центральної виборчої комісії України. Це зумовлено, в першу чергу: 1) необхідністю покращення рівня організації та проведення виборчого процесу в Україні; 2) потребами у політично незаангажованому підході, який міг би поставити Центральну виборчу комісію на рівень незалежного арбітра під час проведення виборів всіх рівнів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Окремі аспекти вдосконалення виборчої системи України були об'єктом наукових досліджень В. Кампо, М. Козюбри, М. Ставнійчук, В. Реб-

кало, А. Шкляр та ін. Втім питання визначення оптимальних засад функціонування Центральної виборчої комісії ще не були достатньо висвітлені.

Мета дослідження полягає у визначенні ефективності функціонування Центрального виборчого органу України в умовах трансформації українського суспільства. Тому основними завданнями статті стали:

— дослідити порядок формування та режим роботи центральних органів у системах виборчих органів світу;

— визначити перспективи впровадження нових раціональних стандартів формування та функціонування Центральної виборчої комісії;

— синтезувати пропозиції щодо удосконалення правового та організаційного регулювання діяльності Центральної виборчої комісії.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Центральні виборчі органи відіграють керівну роль у забезпеченні практичної підготовки та проведенні виборів. У різних державах центральними виборчими органами можуть бути як спеціальні виборчі комісії, так і вже створені державні органи — муніципалітети, суди, органи внутрішніх справ.

Кожна національна система виборчих органів має свою ієрархію, яку взагалом можна поділити на локальні органи (дільничні виборчі комісії), регіональні органи (територіальні, окружні виборчі комісії) та центральні органи (федеральні та центральні виборчі комісії). Які специфічні функції притаманні центральним виборчим органам і які важелі вони мають для їх реалізації? Можна поділити функції центральних виборчих органів на головні й допоміжні. Головні — проведення виборів (референдумів) та офіційне оголошення результатів виборів. До допоміжних функцій можна віднести контролюючу, нормотворчу, методичну. Контролююча полягає у тому, що під час проведення виборчої компанії виборчі органи здійснюють контроль за дотриманням виборчого законодавства та правил агітації, розподілом бюджетних коштів, виділених на проведення виборчої компанії. Нормотворча функція виборчих органів полягає у виданні, у відповідності до Конституції та законів держави, актів, які закріплюють план (календар) підготовки до голосування. Методична функція — покладає на виборчі органи обов'язок з надання усїєї необхідної інформації суб'єктам виборчого процесу, розгляд їхніх скарг та зауважень. Тому, на думку Дж. Гудвін-Джілла, перш за все, виборчі органи мають бути забезпечені підготовленим персоналом та актуалізованою

базою даних про виборців [1, с. 88]. Центральні або федеративні виборчі органи можуть виконувати свої функції з організації та проведення виборчого процесу як на постійній, так і на тимчасовій основі (вибори та референдуми як форми прямої демократії потребують постійної готовності виборчої системи до проведення голосування, тому Центральні виборчі комісії України та Росії, як відносно молодих держав, працюють на постійнодіючій основі).

Важливим в роботі виборчої системи є її функціонування на засадах особливих принципів. Окрім загальновизнаних принципів законності та незалежності, до них можна віднести принцип надпартійності, який має унеможливити втручання партійних об'єднань у виборчий процес. Водночас, як зазначає білоруський дослідник С.А. Альфер, тільки принцип колегіальності забезпечує "виборчим комісіям особливий статус незалежних та надпартійних органів" [2, с. 34]. Принцип гласності має також підкреслити відкритість та прозорість механізмів роботи виборчої системи.

Формування складу центральних (федеративних) виборчих органів країн світу може бути доволі різним. З метою досягнення найбільшої неупередженості центральних виборчих органів, існує практика закріплення певних функцій виборчої системи за органами судової влади. Так, Національна виборча комісія Польщі включає в себе три представники з Верховного суду, Конституційного трибуналу та Вищого адміністративного суду. Центральна комісія Республіки Беларусь по виборам та проведенню республіканських референдумів складається з 12 членів, формується на строк 5 років та працює на постійнодіючій основі. В Південній Кореї Центральна виборча комісія складається з шести членів, двох з яких призначає Президент Республіки, двох — Національні збори, а двох — Верховний суд. Австралійська виборча комісія незалежна за статусом, як від уряду держави, так і від будь-якого іншого органу. Комісія складається з трьох осіб — Голови (діючий або колишній член Федерального суду Австралії) та двох Членів. В апараті Комісії задіяно більше 730 співробітників. Кожен з австралійських штатів має своє представництво Комісії.

В Мексиці питаннями організації та проведення виборів на федеральному рівні займається Федеральний виборчий інститут (ФВІ), який, окрім виборчого процесу, займається питаннями політичної культури та розвитку політичних партій. До складу ФВІ входять Генеральна рада (до неї входять — міністр внутрішніх справ, директор ФВІ, два сенатори та два депутати один від провладної парт-

ійної більшості інший від опозиції) та шість безпартійних громадських радників. Генеральний виконавчий орган ФВІ займається адміністративною роботою: реєстрацією виборців, просвітою громадян та іншими питаннями. В США з 1974 року діє Федеральна виборча комісія (ФВК). Термін повноважень членів ФВК — 6 років, але кожні два роки вона оновлюється на третину. Так, не більше трьох членів ФВК можуть мати однакову партійну належність. Комісія обирає зі свого складу Голову та його заступника (представників різних політичних партій) терміном на 1 рік. ФВК контролює дотримання виборчого законодавства і є національним центром з питань виборів. У апараті ФВК налічується всього 276 співробітників. У Канаді для організації та проведення виборів на федеральному рівні з 1920 року створено Федеральну виборчу адміністрацію (ФВА). Керівник ФВА — головний адміністратор, призначається Палатою громад за погодженням з усіма політичними партіями на невизначений термін. На постійній основі в апараті ФВА працює приблизно 100 співробітників (на період проведення виборчої компанії додатково наймаються ще 400 чоловік).

Окрім доволі різних підходів у формуванні національних систем центральних та локальних виборчих органів, відкрито залишається дискусія щодо їх статусу. Можна виділити три напрями в розумінні статусу центральних виборчих органів. Відповідно до першого — виборчі органи входять до системи органів виконавчої влади, згідно другого — це органи з особливим статусом. Підставою для третього можна вважати думку А.Є. Постнікова про те, що виборчі органи є окремим різновидом державних органів, що діють на колегіальній основі [3, с. 36]. Автономов А.С. у своїх дослідженнях пішов ще далі, розмірковуючи про існування нової гілки влади — влади виборчої [4]. У цілому ж значення будь-яких виборчих систем не треба абсолютизувати. Вони зазвичай сприймаються лише як спосіб наближення більш-менш справедливого представництва і в жодному разі не як метод досягнення ідеального результату [5, с. 78].

Становлення Центральної виборчої комісії. Експерт Лабораторії законодавчих ініціатив, Денис Ковриженко, виділив 3 три основні етапи інституціоналізації Центральної виборчої комісії [6]. Перший етап (1989—1993) пов'язаний з прийняттям Закону "Про вибори народних депутатів Української РСР", який заклав підвалини для функціонування цього органу. Згідно з ним Центральна виборча комісія по виборах народних депутатів України утворю-

валась Верховною Радою УРСР за поданням обласних, Київської та Севастопольської міських рад або їх виконавчих органів з врахуванням пропозицій трудових колективів, громадських організацій, навчальних закладів, зборів виборців, військовослужбовців. Варто відзначити, що Закон не встановив жодних освітніх вимог до членів ЦВК. У результаті у складі утвореної у 1989 році Центральної виборчої комісії по виборах народних депутатів УРСР було лише 4 юристи за фахом. Другий етап (1989—1993) ознаменувався тим, що основні функції ЦВК зводились здебільшого до організації виборчого процесу. Рішення ЦВК були остаточними і не могли бути оскаржені. З прийняттям у 1993 році Закону "Про вибори народних депутатів України" статус ЦВК зазнав суттєвих змін. Перш за все, було змінено порядок формування Комісії — її склад затверджувався парламентом за поданням Голови Верховної Ради України. Такий підхід мав підвищити незалежність ЦВК від інших органів державної влади. По-друге, було зменшено кількісний склад ЦВК (з 31 до 15 членів Комісії) та встановлено вимоги щодо обов'язкової наявності у третини членів ЦВК, її Голови та Секретаря вищої юридичної освіти. Вперше передбачалось, що члени Комісії здійснюють свої повноваження на постійній основі. Законом "Про вибори народних депутатів України" 1993 року було конкретизовано форми роботи Комісії, встановлено вимоги до кворуму, порядок ведення засідань тощо. Конституція України закріпила за ЦВК особливе місце в системі органів державної влади та встановила особливий порядок призначення членів ЦВК, у якому беруть участь Президент, за поданням якого члени ЦВК призначаються Парламентом на посади. Прийняття Конституції України зумовило потребу в додатковій конкретизації правового статусу ЦВК шляхом прийняття окремого Закону про цей орган. 17 грудня 1997 року було прийнято Закон "Про Центральну виборчу комісію".

Взаємодія ЦВК з виборцями має здійснюватись через їх заяви, скарги та пропозиції, особистий прийом членами ЦВК, роз'яснювальну роботу серед виборців (включаючи інформування ЦВК про свою діяльність на офіційній веб-сторінці, а також такі форми публічної діяльності, як прес-конференції, видання прес-релізів тощо). Законами "Про вибори Президента України" та "Про вибори народних депутатів України" передбачається особлива форма звернення виборця до ЦВК — скарга. На практиці ці можливості суттєво звужені — громадяни часто не можуть реалізувати право на

звернення зі скаргою навіть за наявності правових підстав для її подання, адже належна роз'яснювальна робота ЦВК ні під час виборчого процесу, ні після його завершення — не проводиться. У міжвиборчий період громадяни звертаються до ЦВК зі зверненням у формі заяв, зокрема щодо удосконалення виборчого законодавства, оптимізації роботи ЦВК тощо. Правове регулювання звернень громадян з пропозиціями є також недосконалим — доступ громадськості до інформації про кількість зміст пропозицій та результати їх розгляду практично відсутній. Створення Державного реєстру виборців (яке повинно було стати дієвим механізмом вирішення проблемних ситуацій, які виникали під час проведення виборів), не дало очікуваних результатів і, окрім помилок у прізвищах у списках виборців, деякі громадяни з різних причин взагалі не змогли знайти себе у списках на виборчих дільницях. Однією з причин цього стало те, що ЦВК не було вжито належних організаційних заходів, спрямованих на врегулювання відповідної проблеми (зокрема щодо повномасштабної роз'яснювальної роботи про створення Державного реєстру виборців серед громадян). Відкритою залишається проблема статусу регіональних органів адміністрування Державного реєстру виборців та відділів ведення Державного реєстру виборців, які одночасно підпорядковані як місцевим органам влади, так і ЦВК.

Інформування ЦВК про свою діяльність через офіційну веб-сторінку ЦВК в мережі Інтернет є неякісним і не може порівнятись з контентом аналогічних сайтів у інших країнах. Так, на сайті відсутній форум, на якому відвідувачі могли б ставити запитання, пов'язані з захистом своїх виборчих прав і отримувати відповідь фахівців ЦВК, не передбачено громадського обговорення законопроектів, які розробляються ЦВК та вносяться на розгляд Верховної Ради України, відсутні відомості про окремих членів чинного складу Комісії, адреси поштових скриньок Членів ЦВК в мережі "Інтернет", контактні телефони їх приймальних. Варто звернути увагу на відсутність можливості ознайомлення громадян через сайт з актуальними вакансіями Комісії, часом та місцем проведення конкурсів та вимогами до претендентів на зайняття вакантних посад. Слід детальніше описати структуру Служби розпорядника Державного реєстру виборців; розмістити відомості про її керівника та заступників, їх біографії та контакти приймальні. Відсутність свіжої інформації про чергові засідання ЦВК, їх порядок денний та прийняті на них рішення також не є прийнятною. Оформлення

сайту ЦВК викликає відчуття закритості, відомості, бюрократизму.

Стійкою є тенденція до зростання обсягів фінансування ЦВК, що має ефективно вплинути на здійснення нею своїх повноважень. Водночас недостатньо прозорою, як і в багатьох інших державних органах України, можна вважати процедуру проведення тендерів у ЦВК. Парламентський контроль за діяльністю ЦВК здійснюється через Рахункову палату Верховної Ради України (в частині, що стосується використання ЦВК коштів державного бюджету), через тимчасові спеціальні та слідчі комісії Верховної Ради України. В існуючих умовах єдиним засобом парламентського контролю за діяльністю ЦВК є запити і звернення народних депутатів України до ЦВК, усні запитання депутатів до уповноважених представників Комісії на пленарних засіданнях Верховної Ради України. Центральна виборча комісія у своїй роботі повинна керуватися виключно законом. Політичні ж протиріччя в поглядах на діяльність ЦВК, якщо такі існують, повинні бути озвучені й стати предметом відкритого обговорення, узгодження позицій і найшвидшого розблокування його роботи. [7]. Думки про необхідність реформування комісії поділяють і деякі колишні її члени. Так, за думкою Миколи Ковалю, "не треба перетворювати ЦВК на дискусійний клуб, куди б були делеговані представники всіх політичних партій. Може, це і гарно, але Комісія має бути політично незаангажованою, в ній повинні працювати професіонали, які не стягували б ковдру на користь однієї чи іншої політичної сили. Цього треба уникати, а наше законодавство повинно передбачити такі моменти" [8].

Останнім часом діяльність ЦВК у зв'язку з реформатуванням влади в державі стала достатньо контролюваною і в принципі неформально може бути визначена як один з органів у структурі виконавчої влади.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Світовий досвід і політичні реалії сучасної України "вимагають, щоб Центрвиборчком був лише безстороннім оператором кампанії" [9]. Тому вирішення даної проблеми, на нашу думку, можливо наступними шляхами:

1) введення імперативного мандату членів ЦВК та автоматичне припинення повноважень членів Комісії, призначених раніше за квотами політичних сил, які не представлені в парламенті поточного скликання;

2) обрання голови ЦВК, його заступників і секретаря на постійній основі. Інші Члени Комісії, в період між виборами, працюють на громадських засадах;

3) створення при Центральній виборчій комісії Спеціальної Ради (рішення якої матимуть рекомендаційний характер при підготовці кандидатур для призначення в посади членів ЦВК), до якої мають входити державні та громадські діячі, фахові юристи та судді, науковці тощо.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Перспективи демократизації діяльності Центральної виборчої комісії в період проведення комплексної адміністративної реформи всіх гілок влади буде розглянуто в окремому дослідженні.

Література:

1. Goodwin-Gill G. Free and Fair Elections: International Law and Practice/Goodwin-Gill G. — Geneva, 1994 — 460 p.

2. Альфер С.А. Избирательные комиссии: система, правовой статус, порядок формирования : научно-правовое и практическое пособие / Альфер С.А. / Белорусский центр конституционализма и сравнительно-правовых исследований. — Минск: Тесей, 2001. — 56 с.

3. Постников А.Е. Избирательное право России: научное и учебное издание/ Постников А.Е. — М.: ИНФРА-М — НОРМА, 1996. — 209 с.

4. Автономов А.С. Избирательная власть/ Автономов А.С. — Москва, ИРИС, 2002 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.democracy.ru/library/articles/election_authority/

5. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник/ Шаповал В.М. — К.: АртЕк, Вища шк., 1998. — 264 с.

6. Денис Ковриженко. Управління виборчим процесом/ Д.Ковриженко — Часопис "Парламент". — 2003. — №6. [Електронний ресурс]/ Режим доступу: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=301&iar_id=469&as=2

7. Наталія Ромашова. Куди нас заведе партійно квотний ЦВК?/ Н. Ромашова [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/182983>

8. Микола Коваль. Вибори — швидкоплинний процес, в якому нема коли дискутувати/ М. Коваль. Часопис "Парламент". — 2003. — №6 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=301&iar_id=469&as=2

9. Сергій Рахманін. Голова ЦВК Володимир Шаповал. Проведу вибори і підіду/ С. Рахманін // Дзеркало тижня [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1550/67429/>

Стаття надійшла до редакції 20.12.2010 р.