

*І. М. Грищенко,
д. держ. упр., доцент кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності ННІ післядипломної освіти, Національний університет біоресурсів та природокористування України, м. Київ*

ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

I. Gryshchenko,
Doctor of Public Administration, Professor of the Department of Public Administration and Innovation Management of the Institute of Postgraduate Education of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv

FORMING OF PUBLIC POLITICS IS IN THE FIELD OF AN ELECTORAL PROCESS

У статті досліджено особливості публічної політики в Україні у сфері формування та впровадження виборчого законодавства. Розглянуто реалізацію публічної політики, спрямовану на досягнення суспільнозначимих цілей та вирішення суспільно важливих завдань через інститути публічної влади. Досліджено нормативно-правову базу, що в хронологічному порядку регулювала та регулює питання виборчого законодавства. Узагальнено розвиток виборчого законодавства України протягом останніх років та досліджено, що він відбувався в напрямі уніфікації, зближення правового регулювання різних виборів, передбачених Конституцією України. Необхідність такого розвитку зумовлена єдиною природою інституту виборів, близькістю чи навіть спільністю багатьох виборчих процедур для різних виборчих процесів (територіальна організація виборів, складання й уточнення списків виборців, формування виборчих комісій, підготовка і проведення голосування, процедури підрахунку голосів та встановлення результатів виборів). Обґрунтовано необхідність визнання на законодавчому рівні суб'єктами виборчого процесу органи місцевого самоврядування, оскільки саме вони забезпечують виборчий процес на всіх виборах, що проводяться в державі. Сформовано пропозиції щодо внесення змін в нормативно-правові акти, що удосконалять виборчий процес та унормують законодавчі колізії.

In the article the features of public politics are investigational in Ukraine in the field of forming and introduction of electoral legislation. The realization of public politics, sent to the achievement of meaningful for society aims and decision publicly of important tasks through the institutes of public power, is considered. A normatively-legal base is investigational, that in a chronological order regulated and regulates the question of electoral legislation.

Development of electoral legislation of Ukraine is generalized during the last years and investigational, that he took place in direction of unitization, rapprochement of the legal adjusting of the different elections envisaged by Constitution of Ukraine. The necessity of such development is predefined by only nature of institute of elections, closeness or even community of many electoral procedures for different electoral processes (territorial organization of elections, stowage and clarification of registers of voters, forming of election committees, preparation and conducting poll, procedure of count of voices and establishment of results of elections). The necessity of confession

is reasonable at legislative level by the subjects of electoral process organs of local self-government, as exactly they provide an electoral process on all elections that is conducted in the state. Suggestions are formed in relation to making alteration in normatively-legal acts that will perfect an electoral process and will ration legislative collisions.

Ключові слова: публічна політика, вибори, суб'єкти виборчого процесу, органи місцевого самоврядування.

Key words: public politics, elections, subjects of electoral process, organs of local self-government.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Вибори в Україні є основною формою народного волевиявлення, способом безпосереднього здійснення влади українським народом. Вибори депутатів будь-якого рівня відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. На сучасному етапі розвитку українського суспільства функціонування інституту виборів є одним із найпереконливіших свідчень і критеріїв просування суспільства на шляху демократизації.

Ознакою будь-яких виборів є суб'єкти виборчого процесу. Однак, потрібно зауважити, що де-факто органи місцевого самоврядування є активними учасниками виборчого процесу, а де-юре виборче законодавство не вказує, що органи місцевого самоврядування є суб'єктами виборчого процесу. Це призводить до неоднорідності виборчого законодавства і створює проблеми як у діяльності виборчих комісій, так і для кандидатів, партій та інших суб'єктів виборчого законодавства. Зрештою, це впливає на відкритий, вільний і чесний характер виборів.

Це й зумовило вибір теми, постановку мети і завдань даної публікації.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Аналіз наукових праць засвідчив, що в науковій літературі досліджується досить широкий комплекс проблем, які стосуються формування публічної політики та удосконалення виборчого законодавства. Особливий інтерес у контексті цього дослідження становлять наукові розробки вітчизняних та зарубіжних учених, в яких досліджуються питання виборів, проте в даній статті акцентовано увагу на нормативно-правових актах, що регулюють виборчий процес.

При всій значущості питань проведення виборів в Україні та постійному процесі зміни їх правил, є велике коло питань, які чекають на вирішення. На сьогодні вітчизняними вченими недостатньо опубліковано наукових праць, що досліджують проблематику формування публічної політики у сфері виборчого процесу, зокрема майже відсутні праці з практичними рекомендаціями щодо удосконалення виборчого законодавства.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті є дослідження законодавчих колізій у виборчому законодавстві та вироблення комплексу заходів для формування ефективної публічної політики. На досягнення цієї мети направлене дане дослідження, яке безпосередньо пов'язане із науковими розвідками кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності Національного університету біоресурсів і природокористування України.

В статті передбачається вирішення таких завдань:

— здійснити аналіз норм чинного законодавства та на цій підставі визначити коло суб'єктів виборчого процесу в Україні;

— сформулювати практичні рекомендації щодо удосконалення виборчого законодавства.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів виборчого процесу.

Предметом дослідження є органи місцевого самоврядування як суб'єкти виборчого процесу.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Особливістю публічної політики є те, що як держава, так і громадянське суспільство вимушені апелювати до громадян, потребуючи схвалення та суспільної підтримки обраного варіанта рішень та дій. Адже політика реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Разом з тим публічна політика, регламентована демократичними процедурами, легітимізує громадську думку шляхом певних дій, зокрема через виборчий процес легітимізує владу. Головна мета публічної політики полягає в тому, що вона є необхідною умовою існування сильної демократичної держави та одночасно головним атрибутом розвинутого громадянського суспільства. Отже, публічна політика як політика суб'єктів публічного управління, що заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін, спрямована на досягнення суспільнозначимих цілей та вирішення суспільно важливих завдань. Одним з таких завдань є організація виборчого процесу таким чином, щоб обрані до органів публічної влади особи представляли інтереси виборців, служили народу та державі Україна.

Конституцією України передбачено, що організація і порядок проведення виборів визначаються законом. Правову основу відповідних виборів становлять також інші закони України, акти галузевого законодавства (адміністративного, трудового, кримінального, криміналь-

но-процесуального, фінансового, цивільного, інформаційного, податкового, адміністративно-процесуального, а також законодавства про освіту тощо), акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів влади, правові акти Центральної виборчої комісії. На сьогодні в цілому українське виборче законодавство розділено на кілька законів: з виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, які прийняті в різний час і по-різному регулюють одні й ті ж самі виборчі процедури.

Розвиток виборчого законодавства України протягом останніх кількох років відбувався в напрямі уніфікації, зближення правового регулювання різних виборів, передбачених Конституцією України. Необхідність такого розвитку зумовлена насамперед єдиною природою інституту виборів, близькістю чи навіть спільністю багатьох виборчих процедур для різних виборчих процесів (територіальна організація виборів, складання й уточнення списків виборців, формування виборчих комісій, підготовка і проведення голосування, процедури підрахунку голосів та встановлення результатів виборів).

Практика прийняття різних законодавчих актів, кожен з яких регулює окремий тип виборів, неминуче призводить до відмінностей у регулюванні подібних чи й ідентичних виборчих відносин, що зумовлює труднощі й непорозуміння у виборців, кандидатів та суб'єктів їх висування, організаторів виборів, неодмінним учасником яких є органи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим актуальним питанням є визнання на законодавчому рівні суб'єктом виборчого процесу органів місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в Україні має давні традиції. Так, іще за часів Київської Русі набуло розвитку громадівське самоврядування, в основу якого було покладено виробничу й територіальну ознаки — громади, які самоврядувалися, формувалися за виробничою (громади купців, ремісників тощо) або територіальною ознаками (сільська, міська та регіональна громади). Започатковане ще в період Київської Русі місцеве самоврядування несе в собі відбиток геополітичного розташування нашої країни з постійними впливами східної й західної політичних культур. Певні ускладнення у цій роботі спричинені також ще досить міцним стереотипом, за яким не всіма науковцями сприймається спадковість української державності з усіма її інститутами з часів Київської Русі та впродовж усіх наступних століть.

Докладніше дослідивши обов'язкові елементи, притаманні будь-якій державі (теорія трьох елементів), можемо констатувати, що визнана зарубіжними державами територія держави, офіційна влада та народ були наявними в Київській Русі.

Ці три обов'язкові елементи також були витримані в Галицько-Волинському князівстві, у Козацькій державі другої половини XVII ст., в Українській Народній Республіці, у Західноукраїнській Народній Республіці та в Українській Радянській Соціалістичній Республіці. Отже, шість попередніх українських держав, які з різним ступенем розвитку існували в різні епохи в межах території сучасної України та знищувалися завойовниками (крім

УРСР), абсолютно об'єктивно й безперечно необхідно вважати етапами розвитку однієї єдиної держави України [1, с. 59].

Нашу Батьківщину на різних етапах її розвитку супроводжували ті чи інші інститути її державності, серед яких чільне місце посідало й місцеве самоврядування. Цілком очевидно, що сучасне поняття та зміст місцевого самоврядування відмінні від їхнього розуміння в минулому.

У попередніх працях ми вже досліджували інститут становлення місцевого самоврядування, здійснювали періодизацію становлення районних рад та ін. Продовжуючи попередні напрацювання, у цій статті ми акцентуємо увагу на виборах та тих традиціях і нормах, які є підґрунтям для виборчого процесу в сучасній Україні.

Вперше в українському законодавстві чітко були визначені суб'єкти виборчого процесу в ст. 11 Закону України від 18 жовтня 2001 року "Про вибори народних депутатів України". Згідно з нормами цього закону до них належали:

- громадяни України, які мають право голосу (виборці);
- виборчі комісії;
- зареєстровані у встановленому законом порядку кандидати в депутати;
- партії (блоки), які висунули кандидатів у депутати;
- органи державної влади й органи місцевого самоврядування (у передбачених законом випадках);
- офіційні спостерігачі від партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу, від кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатних округах та від іноземних держав і міжнародних організацій.

На відміну від попереднього закону, ст. 12 Закону України "Про вибори народних депутатів України" від 17 листопада 2011 року суб'єктами виборчого процесу є:

- виборець;
- Центральна виборча комісія, а також інша виборча комісія, утворена відповідно до цього Закону;
- партія, що висунула кандидата у депутати;
- кандидат у депутати, зареєстрований у порядку, встановленому цим Законом;
- офіційний спостерігач від партії, яка висунула кандидатів у депутати у загальнодержавному окрузі, офіційний спостерігач від кандидата у депутати в одномандатному окрузі, від громадської організації, який зареєстрований у порядку, встановленому цим Законом [2].

У нормах зазначених законів відбулися певні зміни, а саме, в законі 2011 року, відсутні такі суб'єкти виборчого процесу, як органи державної влади й органи місцевого самоврядування, а натомість з'явився новий суб'єкт — офіційний спостерігач.

На нашу думку, недоліком ст. 12 Закону України "Про вибори народних депутатів України" є те, що норми цієї статті безпосередньо не визнають офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій суб'єктами виборчого процесу. Це не повною мірою відповідає ст. 79 того ж Закону, в якому говориться, що офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій реєструються Цент-

ральною виборчою комісією. Пропозиції щодо реєстрації офіційних спостерігачів подаються іноземними державами, міжнародними організаціями безпосередньо або через Міністерство закордонних справ України до Центральної виборчої комісії не пізніше, як за сім днів до дня голосування. Порядок реєстрації офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій визначається Центральною виборчою комісією. Рішення про реєстрацію або про відмову в реєстрації офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій приймається Центральною виборчою комісією не пізніш як за п'ять днів до дня голосування.

Наведене є свідченням того, що офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій є суб'єктами виборчого процесу і повинні бути включені до ст. 12 Закону України "Про вибори народних депутатів України".

Зазначений вище перелік суб'єктів виборчого процесу свідчить про їх різний правовий статус, порядок утворення тощо. Якщо статус "виборця" є однозначним, то підставою реалізації виборцем свого права голосу на виборах є його включення до списку виборців на виборчій дільниці. Статус інших суб'єктів виборчого процесу не є однозначним, зокрема, це стосується виборчих комісій, які є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення виборів депутатів і забезпечувати дотримання та однакове застосування законодавства України про вибори депутатів.

Згідно із ст. 24 Закону України "Про вибори народних депутатів України", систему виборчих комісій, які здійснюють підготовку та проведення виборів депутатів, становлять: Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії, дільничні виборчі комісії [2].

Правовий статус зазначених комісій є неоднозначним. По-перше, статус Центральної виборчої комісії визначається Законом України "Про Центральну виборчу комісію" від 30 червня 2006 року, відповідно до якого Центральна виборча комісія є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України, цього та інших законів України. Він 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 в порядку та в межах, встановлених цим та іншими законами України. По-друге, члени Центральної виборчої комісії є посадовими особами.

Окружна виборча комісія є юридичною особою, має печатку, зразок якої затверджується Центральною виборчою комісією. Окружна виборча комісія є комісією вищого рівня щодо всіх дільничних виборчих комісій в межах відповідного одномандатного округу, в той час, коли дільнична виборча комісія не є юридичною особою, але має власну печатку, зразок якої затверджується Центральною виборчою комісією. Крім того, порядок утворення, вимоги до членів Комісії і функціональні повноваження членів зазначених Комісій теж є різними.

Відповідно до Закону України "Про Центральну виборчу комісію" Верховна Рада України призначає на посади та звільняє з посад членів Комісії за поданням Президента України. До складу Комісії входять 15 членів Комісії. Кандидатури осіб на посади членів Комісії попередньо обговорюються в депутатських фракціях і групах, а їх призначення проводиться за наявності висновків відповідного профільного комітету Верховної Ради України. З числа членів Комісії обираються Голова Комісії, два заступники Голови Комісії та секретар Комісії. Голова Комісії, заступники Голови Комісії, секретар Комісії, а також не менше п'яти інших членів Комісії повинні мати вищу юридичну освіту. Строк повноважень члена Комісії — 7 років. Членом Комісії може бути громадянин України, який на день призначення досяг двадцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні не менше п'яти останніх років та володіє державною мовою. Член Комісії перед вступом на посаду складає на пленарному засіданні Верховної Ради України присягу [3].

Законодавець наділяє Центральну виборчу комісію широкими повноваженнями, які є обов'язковим для виконання всіма суб'єктами відповідного виборчого процесу чи процесу референдуму, в тому числі й відповідними виборчими комісіями і комісіями з референдумів нижчого рівня, а також органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності та громадянами України.

Керівники, інші посадові чи службові особи органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, інших об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, виборчих комісій та комісій з референдуму в порядку, передбаченому законодавством, зобов'язані на запрошення Комісії прибути на її засідання, надавати необхідні відомості і матеріали, відповідати на запитання.

Відповідними повноваженнями наділені Голова, заступник Голови, а також члени Центральної виборчої комісії. У цьому випадку акцентуємо увагу на повноваженнях члена Центральної виборчої комісії, який має право:

1) вимагати і отримувати від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, керівників та інших посадових і службових осіб підприємств, установ і організацій усіх форм власності, виборчих комісій, комісій з референдумів, політичних партій необхідну документацію, статистичні дані, бухгалтерсько-фінансові звіти та інші матеріали, а також усні та письмові пояснення з питань, віднесених до повноважень Комісії;

2) залучати до участі у підготовці окремих питань науковців, фахівців та експертів, а також працівників установ і організацій, органів державного фінансового контролю;

3) вносити пропозиції (вимоги) стосовно виборчого процесу чи процесу референдуму, що є обов'язковими до розгляду;

4) користуватися в установленому порядку банками цих органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

5) використовувати державні, в тому числі й урядові системи зв'язку;

6) входити безперешкодно у випадках, передбачених законодавством України, до приміщень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, а також бути присутніми на засіданнях виборчих комісій і комісій з референдумів;

7) виступати на засіданнях Комісії, вносити пропозиції з питань, що належать до її повноважень, вимагати по них проведення голосування;

8) бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, її комітетів, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій, а також на засіданнях, що проводяться Кабінетом Міністрів України, у міністерствах та інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування щодо розгляду питань з проведення виборів і референдумів;

9) ознайомлюватися з будь-якими документами і матеріалами Комісії;

10) у разі незгоди з рішенням, прийнятим Комісією, у письмовій формі викласти свою окрему думку, яка додається до протоколу засідання Комісії;

11) бути присутнім на всіх заходах, що проводяться Комісією [3].

На відміну від Центральної виборчої комісії до складу окружної виборчої комісії чи дільничної виборчої комісії звичайної або спеціальної виборчої дільниці можуть входити виборці, які проживають у межах території України.

Згідно зі ст. 27 Закону України "Про вибори народних депутатів України" окружна виборча комісія утворюється Центральною виборчою комісією не пізніше як за шістьдесят два дні до дня голосування у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії у кількості не менше дванадцяти і не більше вісімнадцяти осіб. Суб'єктами подання кандидатур до складу окружних виборчих комісій є: політична партія, депутатська фракція якої зареєстрована в Апараті Верховної Ради України поточного скликання; політичні партії — суб'єкти виборчого процесу, кандидати у депутати від яких зареєстровані у загальнодержавному окрузі [2].

Дільнична виборча комісія утворюється відповідною окружною виборчою комісією не пізніше, як за тридцять один день до дня голосування у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії (ст. 27 Закону України "Про вибори народних депутатів України").

На відміну від Центральної виборчої комісії повноваження окружної виборчої комісії починаються з моменту складення присяги не менше, як двома третинами її мінімального складу на її першому засіданні, яке проводиться не пізніше третього дня після дня прийняття рішення про її утворення і припиняються через п'ятнадцять днів після дня офіційного оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів депутатів.

Суб'єкти виборчого процесу виступають основними правомірними учасниками виборчих правовідносин, від них найбільшою мірою залежать структура, зміст та динаміка розвитку публічного виборчого пра-

ва й публічних виборчих правовідносин. Потрібно звернути увагу на те, що Закон не називає самостійними суб'єктами виборчого процесу засоби масової інформації, незважаючи на їх широку участь фактично на всіх його стадіях. Це можна пояснити особливим статусом ЗМІ, які згідно з виборчим законом не беруть безпосередньої, самостійної участі у виборчому процесі, а також наявністю в них специфічної мети — формування поведінки електорату. Також не виступають самостійними суб'єктами виборчого процесу довірені особи кандидатів у депутати й уповноважені особи від партій (блоків), оскільки їх повноваження є похідними від повноважень кандидатів у депутати, партій (блоків).

Аналіз норм ст. 34 Закону України "Про вибори народних депутатів України" свідчить, що на засіданні Центральної виборчої комісії мають також право бути присутніми без дозволу чи запрошення: 1) кандидати у депутати, їх довірені особи та уповноважені особи партій (разом не більше двох осіб від однієї партії, не більше однієї особи від одного кандидата); 2) офіційні спостерігачі від громадських організацій, які отримали дозвіл мати офіційних спостерігачів під час виборів депутатів (разом не більше двох осіб від однієї громадської організації); 3) офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій; 4) представники засобів масової інформації (не більше двох осіб від одного засобу масової інформації).

На засіданнях окружної чи дільничної виборчих комісій, у тому числі при підрахунку голосів та встановленні підсумків голосування, на виборчій дільниці в день голосування у приміщенні, де проводиться голосування, мають право бути присутніми без дозволу чи запрошення відповідної комісії лише такі особи: члени виборчих комісій вищого рівня; кандидати у депутати, їх довірені особи, уповноважені особи партій (не більше однієї особи від однієї партії, одного кандидата); офіційні спостерігачі від партій, кандидатів у депутати, громадських організацій (не більше однієї особи від однієї партії, одного кандидата, однієї громадської організації); офіційні спостерігачі від іноземних держав і міжнародних організацій; представники засобів масової інформації (не більше двох осіб від одного засобу масової інформації).

Отже, представники засобів масової інформації, теж є суб'єктами виборчого процесу і повинні бути визнані такими на законодавчому рівні, та бути включені до ст. 12 Закону України "Про вибори народних депутатів України".

Необхідно зазначити, що майже аналогічних суб'єктів виборчого процесу визначає і ст. 12 Закону України "Про місцеві вибори" від 14 липня 2015 року. Суб'єктами виборчого процесу на відповідних місцевих виборах є: виборець; Центральна виборча комісія; виборчі комісії, сформовані (утворені) відповідно до цього Закону або інших законів України, які уповноважені забезпечувати організацію та проведення відповідних місцевих виборів; кандидати в депутати, кандидати на посади сільського, селищного, міського голови, старости; місцева організація партії, яка висунула кандидата (кандидатів) для участі у відповідних місцевих виборах; офіційний спостерігач від кандидата, від місцевої орга-

нізації партії — суб'єкта відповідного виборчого процесу, від громадської організації, зареєстрований у порядку, встановленому цим Законом [4].

Одним із суб'єктів виборчого процесу є довірені особи кандидатів, однак норми зазначених нами законів не вказують, що довірені особи кандидатів є повноправними суб'єктами виборчого процесу, що суперечить нормам ст. 76 Закону України "Про вибори народних депутатів України", відповідно до якого кандидат у депутати в одномандатному окрузі має право визначити із числа виборців своїх довірених осіб (не більше трьох осіб).

Довірена особа кандидата у депутати в одномандатному окрузі має право в будь-який час звернутися до Центральної виборчої комісії із заявою про складення своїх повноважень. Це повною мірою стосується довірених осіб кандидатів місцевих рад. Згідно із ст. 63 Закону України "Про місцеві вибори" кандидат на посаду сільського, селищного, міського (міст, кількість виборців у яких є меншою, ніж 90 тисяч) голови, старости може мати не більше трьох довірених осіб. Кандидат на посаду міського (міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою, ніж 90 тисяч) голови може мати не більше п'яти довірених осіб. Кандидат у депутати в одномандатному виборчому окрузі може мати не більше двох довірених осіб. Довірені особи кандидата реєструються відповідною територіальною виборчою комісією за поданням кандидата при наявності письмової згоди цих осіб [4].

Тому аналогічні зміни щодо суб'єктів виборчого процесу повинні бути внесені і у цей Закон.

Отже, офіційні спостерігачі від іноземної держави та міжнародної організації, які зареєстровані Центральною виборчою комісією, а також офіційно зареєстровані представники засобів масової інформації, потрібно розглядати повноправними суб'єктами виборчих правовідносин.

Ми вважаємо, що недоліком нового Закону України "Про вибори народних депутатів України" є те, що норми цього Закону безпосередньо не визнають суб'єктами виборчого процесу органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Якщо попередній Закон зазначених суб'єктів визнавав суб'єктами виборчого процесу, то норми нового Закону не визнають органи державної влади та органи місцевого самоврядування суб'єктами виборчого процесу.

Аналіз норм чинного виборчого законодавства не безпідставно стверджує, що такий підхід законодавця щодо невключення зазначених органів до ст. 12 Закону України "Про вибори народних депутатів України" та ст. 12 Закону України "Про місцеві вибори" є помилковим. На користь нашої позиції свідчить: по-перше, вибори проводяться в адміністративно-територіальних одиницях, до яких згідно Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" віднесені територіальна громада — жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр; адміністративно-територіальна одиниця — область, район, місто, район у місті, селище, село.

Тому проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост не можливе без органів місцевого самоврядування. На користь наведеної тези свідчить і пункт 19 ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", згідно з яким до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад віднесено прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови.

По-друге, саме місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють підготовку і проведення виборів. Посадові особи цих органів зобов'язані сприяти виборчим комісіям у реалізації їх повноважень.

По-третє, ст. 13 Закону України "Про вибори народних депутатів України" містить вказівку про інформування громадян щодо свого складу; місцезнаходження та режим роботи; про утворення виборчих округів і виборчих дільниць; про місце і час голосування виборців; про основні права виборців, у тому числі й про право оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій та їх членів, органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування підприємств, закладів, установ і організацій, їх керівників, інших посадових та службових осіб; рішення виборчих комісій, а також рішення органів виконавчої влади, що стосуються реалізації виборцями права голосу на виборах, доводяться ними до відома громадян через друковані засоби масової інформації або, у разі неможливості, оприлюднюються в інший спосіб [2].

Незважаючи на те, що згідно зі ст. 14 Закону України "Про місцеві вибори" рішення про проведення чергових виборів депутатів обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів, старост приймається Верховною Радою України рішення про проведення чергових виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим приймається Верховною Радою Автономної Республіки Крим відповідно до Конституції України.

Позачергові місцеві вибори призначаються Верховною Радою України у разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної у місті, сільської, селищної ради, сільського, селищного, міського голови, а також в інших випадках, передбачених Законами України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про добровільне об'єднання територіальних громад". Однак, в абзаці першому частини третьої ст. 14 Закону України "Про місцеві вибори" міститься вказівка, що "Позачергові вибори старости призначаються радою відповідної об'єднаної територіальної громади в разі дострокового припинення повноважень старости".

Іншим прикладом того, що органи місцевого самоврядування, є суб'єктами виборчого процесу, свідчать норми

Закону України "Про Державний реєстр виборців", відповідно до якого підставою реалізації виборцем свого права голосу на місцевих виборах є його включення до списку виборців на виборчій дільниці. Зазначена норма має відношення до норм Закону України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", відповідно до якого органом реєстрації, є виконавчий орган сільської, селищної або міської ради, сільський голова (у разі, якщо відповідно до закону виконавчий орган сільської ради не утворено), що здійснює реєстрацію, зняття з реєстрації місця проживання особи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження відповідної сільської, селищної або міської ради.

Здійснений аналіз законодавчих актів у сфері виборчого процесу доводить, що органи місцевого самоврядування є активними і безпосередніми учасниками виборчого процесу. Можна і надалі наводити приклади, про те, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування є учасниками виборчого процесу, без діяльності яких не можуть відбутися вибори, а тому невизнання на законодавчому рівні зазначених органів суб'єктами виборчого процесу є помилковим.

ВИСНОВКИ

З метою удосконалення виборчого процесу пропонуємо ст. 12 Закону України "Про вибори народних депутатів України" від 17 листопада 2011 року викласти у такій редакції:

Стаття 12. Суб'єкти виборчого процесу

1. Суб'єктами виборчого процесу є:

1) виборець;

2) Центральна виборча комісія, а також інша виборча комісія, утворена відповідно до цього Закону;

3) партія, що висунула кандидата у депутати;

4) кандидат у депутати, зареєстрований у порядку, встановленому цим Законом;

5) органи державної влади й органи місцевого самоврядування;

6) офіційний спостерігач від партії, яка висунула кандидатів у депутати у загальнодержавному окрузі, від кандидата у депутати в одномандатному окрузі, від громадської організації, який зареєстрований у порядку, встановленому цим Законом;

7) офіційний спостерігач від іноземної держави та міжнародної організації зареєстрований Центральною виборчою комісією;

8) офіційно зареєстровані представники засобів масової інформації;

9) довірені особи кандидата у депутати.

Ст. 12 Закону України "Про місцеві вибори" від 14 липня 2015 року викласти у такій редакції:

1. Суб'єктами виборчого процесу на відповідних місцевих виборах є:

1) виборець;

2) Центральна виборча комісія;

3) виборчі комісії, сформовані (утворені) відповідно до цього Закону або інших законів України, які уповноважені забезпечувати організацію та проведення відповідних місцевих виборів;

4) кандидати в депутати, кандидати на посади сільського, селищного, міського голови, старости;

5) органи державної влади й органи місцевого самоврядування;

6) місцева організація партії, яка висунула кандидата (кандидатів) для участі у відповідних місцевих виборах;

7) офіційний спостерігач від кандидата, від місцевої організації партії — суб'єкта відповідного виборчого процесу, від громадської організації, зареєстрований у порядку, встановленому цим Законом;

8) офіційно зареєстровані представники засобів масової інформації;

9) довірені особи кандидата у депутати.

Отже, під суб'єктами виборчого процесу потрібно розуміти учасників виборчих правовідносин, на яких законодавець покладає права і обов'язки та які повинні в межах визначених Законом, забезпечити проведення президентських виборів, виборів народних депутатів України та місцевих виборів.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі полягають у формуванні публічної політики, спрямованої на вироблення ефективних взаємозв'язків між суб'єктами виборчого процесу для формування демократичної, правової держави та розвинутого громадянського суспільства.

Література:

1. Грицяк І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / І. Грицяк // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. — 2013. — №2. — С. 58—64. Режим доступу: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua>

2. Про вибори народних депутатів України [Електронний ресурс]: Закон України від 11 листопада 2011 року. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/65/2011>

3. Про Центральну виборчу комісію [Електронний ресурс]: Закон України від 30 червня 2004 року. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1932-15/2004>

4. Про місцеві вибори [Електронний ресурс]: Закон України від 14 липня 2015 року. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595/2015>

References:

1. Hrytsiak, I. (2013), "An origin, becoming and development of local self-government, is in Ukraine", *Mistseve samovriaduvannia ta rehional'nyj rozvytok v Ukraini*, vol. 2, pp. 58—64.

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), *The Law of Ukraine "About elections of deputies of people's of Ukraine"*, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/65/2011> (Accessed 11 November 2011).

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2004), *The Law of Ukraine "About the Central election committee"*, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1932-15/2004> (Accessed 30 June 2004).

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), *The Law of Ukraine "About local elections"*, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595/2015> (Accessed 14 July 2015).

Стаття надійшла до редакції 05.06.2018 р.