

## Організація роботи виборчих комісій: деякі проблеми законодавчого регулювання

**О. В. МЕЛЬНИК**

*кандидат юридичних наук, доцент головний науковий  
консультант Головного науково-експертного управління  
Апарату Верховної Ради України*

Політична нестабільність, яка останніми роками спостерігається в Україні, перетворила виборче законодавство в одну з найбільш нестабільних галузей законодавства. Перманентні зміни, які вносяться парламентом до виборчих законів, досить часто зумовлені аргументами не правової, а політичної доцільності, бажанням підлаштувати правила організації виборчого процесу під політичну кон'юнктуру. При цьому предметом перегляду стає не лише виборча система, а й правове регулювання питань висування кандидатів, формування та функціонування виборчих комісій, фінансування передвиборної компанії, оскарження результатів виборів тощо.

Аналіз чинного виборчого законодавства свідчить, що останнім часом спостерігається тенденція до погіршення якості виборчих законів з точки зору дотримання стандартів демократичних виборів. Не маючи змоги розглянути у межах цієї роботи весь спектр проблем, пов'язаних із забезпеченням демократичності виборів, зупинимось лише на такому принципі організації роботи виборчих комісій, як колегіальність. Різні аспекти діяльності виборчих комісій були предметом ряду наукових публікацій (Співак В. І., Ключковський Ю. Б., Савков А. П. та ін.), а також висвітлювались у низці досліджень, присвячених тематиці виборчого права (Шкурат І. В., Козодой Л. М., Ставнійчук М. І. та ін.), проте колегіальність, як принцип організації діяльності виборчих комісій, спеціально не розглядалась. Ця тема набула актуальності лише останнім часом у зв'язку з внесенням у 2010 році ряду новел до вітчизняного виборчого законодавства. Тому метою цієї публікації є з'ясування змісту принципу колегіальності у діяльності виборчих комісій та обґрунтування тези про те, що він є процесуальною гарантією демократичних виборів.

Колегіальність (від лат. *collegium* — букв. товариство, співпраця) розуміється як принцип державного і громадського управління, згідно з яким керівництво державними і громадськими органами та організаціями здійснюється групою осіб (колегією), які мають рівні права та обов'язки у розв'язанні питань, що належать до компетенції даного органу [1, 148]. У цьому розумінні колегіальність, заснована на принципах рівності членів будь-якої організації, підкорення меншості більшості при прийнятті рішень, є проявом демократичних засад організації державної влади.

Реалізація принципу колегіальності у діяльності будь-якого колегіального органу (зокрема, виборчих комісій) здійснюється шляхом встановлення вимог щодо присутності на засіданні колегіального органу більшості членів від його складу; прийняття рішень більшістю від складу органу (іноді кваліфікованої більшості).

Принцип колегіальності в роботі виборчих комісій, на наш погляд, є фундаментальним принципом організації їх роботи. Адже склад виборчих комісій фор-

мується з представників різних політичних сил, суб'єктів виборчого процесу, а колегіальний розгляд та вирішення питань є запорукою прийняття комісіями політично не заангажованих рішень та запобіжником від фальсифікації результатів виборів. Тим самим принцип колегіальності є однією з процесуальних гарантій демократичних виборів.

Необхідність дотримання принципу колегіальності у роботі виборчих комісій ніколи не ставилась під сумнів. Навіть за радянських часів Закон СРСР «Про вибори до Верховної Ради СРСР» від 6 липня 1978 р. містив норму, яка передбачала, що засідання виборчих комісій є повноважним за умови участі більше половини від складу комісії, а їх рішення приймаються більшістю голосів від загального складу комісії (ч. 1 ст. 35) [2, 109]. Принцип колегіальності закріплюється у виборчому законодавстві багатьох зарубіжних країн. Наприклад, рішення Вищої виборчої ради у Туреччині приймається абсолютною більшістю голосів [3, 471], засідання виборчих комісій з виборів Президента Литовської Республіки є повноважним, якщо у ньому бере участь три п'ятих членів комісії, а рішення приймаються більшістю голосів членів комісії, що беруть участь у засіданні (ч. 6 ст. 17) [4, 17].

Організація діяльності виборчих комісій неодноразово була у центрі уваги європейських експертів у галузі виборчого права, а окремі рекомендації з цього питання вміщено у ряді документів Парламентської Асамблеї Ради Європи та Європейської Комісії за демократію через право (більш відома як Венеціанська Комісія). Разом із тим, у жодному документі авторитетних європейських інституцій та організацій не акцентується увага на принципі колегіальної роботи виборчих комісій. Відсутність спеціальних вказівок з цього приводу, на наш погляд, пов'язана не з нехтуванням цим принципом, а, мабуть, з тим, що європейське виборче право сприймає колегіальність у роботі комісій як аксіому, яка не потребує ані спеціального підтвердження, ані доведення. Адже європейські експерти вже давно наголошують, що прийняття рішень виборчими комісіями має відбуватись не простою більшістю голосів — воно має ґрунтуватись на консенсусі. Зокрема, у Кодексі належної практики у виборчих справах відмічалось побажання, щоб виборчі комісії ухвалювали рішення кваліфікованою більшістю голосів або консенсусом [5, 57]. З цього ж приводу у доповіді Венеціанської комісії про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі відзначається, що діяльність комісії та її рішення повинні бути орієнтованими на консенсус [5, 89-90].

Чинне виборче законодавство України визначає систему виборчих комісій, які організують виборчий процес, залежно від виду виборів (наприклад, на виборах до Верховної Ради України систему виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення виборів депутатів, становлять: Центральна виборча комісія; окружні виборчі комісії; дільничні виборчі комісії). Проте аналіз виборчих законів дозволяє говорити про уніфікований підхід законодавця у питанні визначення статусу виборчих комісій як колегіальних органів. Зокрема, згідно Закону України «Про Центральну виборчу комісію» Центральна виборча комісія (далі — ЦВК) є постійно діючим колегіальним державним органом, який наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів та референдумів (ч. 1 ст. 1) [6]. Згідно Закону України «Про вибори народних депутатів України» виборчі комісії є спеціальними колегіальними органами, уповноваже-

ними організовувати підготовку та проведення виборів депутатів і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про вибори депутатів (ч. 1 ст. 25) [7]. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» визначає виборчі комісії з місцевих виборів як спеціальні колегіальні органи, уповноважені організовувати підготовку та проведення відповідних місцевих виборів (ч.1 ст. 20) [8]. Аналогічний правовий статус мають і виборчі комісії з виборів Президента України (ч. 1 ст. 22 Закону України «Про вибори Президента України») [9]. Тим самим усі без винятку виборчі закони як елемент правового статусу виборчих комісій визначають їх колегіальний характер. Крім того у Законі України «Про Центральну виборчу комісію» серед принципів діяльності ЦВК закріплюється принцип колегіальності розгляду і вирішення питань (ч. 2 ст. 2). Цим же законом спеціально визначено, що засідання ЦВК є повноважним за умови присутності не менш як двох третин складу комісії (ч. 4 ст. 11), а рішення приймається на засіданні відкритим голосуванням більшістю голосів від складу комісії (ч. 4 ст. 12) [6]. Дещо інакше принцип колегіальності реалізується у роботі виборчих комісій на виборах народних депутатів України, а саме: засідання виборчої комісії є повноважним за умови присутності не менш як двох третин складу цієї комісії; у день голосування, зокрема, при підрахунку голосів, встановленні результатів голосування на виборчій дільниці, підсумку голосування в межах територіального виборчого округу засідання окружної або дільничної виборчої комісії є повноважним за умови присутності більше половини складу цієї комісії (ч. 5 ст. 33); рішення виборчої комісії приймається відкритим голосуванням більшістю голосів від складу комісії (ч. 10 ст. 33) [7]. Проте останнім часом спостерігається тенденція до порушення законодавцем принципу колегіальності у роботі виборчих комісій. Зокрема, у первинній редакції Закону України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. було встановлено: 1) повноважність засідання виборчої комісії, якщо в ньому бере участь не менш як дві третини складу комісії (ч. 4 ст. 28); 2) кворум для прийняття рішень виборчої комісії «більшістю голосів від складу комісії (ч.13 ст.28). Зміни, внесені до ч. 13 ст. 28 згаданого нормативного акту від 21 серпня 2009 р., передбачили зменшення кворуму для прийняття рішення та передбачили прийняття рішення більшістю голосів від присутніх членів комісії в день голосування, під час повторного голосування, при підрахунку голосів, при встановленні підсумків голосування у межах територіального виборчого округу. Тим самим прийняття рішень виборчими комісіями у день голосування стало можливе і меншістю від складу виборчої комісії (за умови присутності на її засіданні лише двох третин від складу комісії). Подальші зміни виборчого закону призвели до повного нехтування принципом колегіальності у роботі виборчих комісій. Законом від 3 лютого 2010 р. [10] було вилучено припис ч. 4 ст. 28 Закону України «Про вибори Президента України», за яким вимогою повноважності засідання виборчої комісії є присутність двох третин від її складу. Відсутність у чинному законі вимоги щодо кворуму повноважності виборчих комісій у поєднанні з приписом, який дозволяє комісії приймати рішення у день голосування, при підрахунку голосів більшістю від присутніх членів комісії (ч. 13 ст. 28) [9] остаточно зводить нанівець принцип колегіальності. Адже за таких умов можливе прийняття

рішення виборчою комісією, зокрема у день голосування та під час підрахунку голосів, будь-якою кількістю голосів.

Слід також враховувати, що протокол дільничної виборчої комісії (далі — ДВК) про підрахунок голосів виборців складається на засіданні виборчої комісії (ч. 1 ст. 79 Закону), а його «непідписання або відмова у підписанні... окремими членами комісії не має правових наслідків для дійсності протоколу» (ч. 4 ст. 79) [9]. Отже, відсутність вимоги щодо мінімальної присутності членів виборчої комісії на її засіданні у поєднанні з вищенаведеною нормою закону може призвести до того, що встановлення результатів голосування на виборчій дільниці та підписання протоколу ДВК про підрахунок голосів виборців теоретично можливе будь-якою мінімальною кількістю членів ДВК.

Аналогічний підхід до регулювання роботи виборчих комісій спостерігається і у новій редакції Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р. Згаданий закон передбачає, що засідання виборчої комісії є повноважним за умови присутності на ньому більше половини членів комісії від складу цієї комісії. При цьому у день голосування, при підрахунку голосів, установленні підсумків голосування та результатів місцевих виборів рішення виборчої комісії приймається більшістю голосів від присутніх на засіданні членів комісії, незалежно від кількості присутніх на засіданні виборчої комісії членів комісії, але не менше трьох членів комісії (ч. 4 ст. 27) [8].

Отже, аналіз чинного виборчого законодавства дозволяє зробити висновок, що нині створено передумови для порушення принципу колегіальності у роботі виборчих комісій з виборів Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад, сільських, селищних, міських голів. При цьому слід відзначити, що законодавець цілком свідомо пішов на такий крок. Наприклад, у пояснювальній записці до законопроекту за реєстраційним № 6004 від 25 січня 2010 р. зазначалось, що основним завданням поданого проекту «є оптимізація роботи виборчих комісій, унеможливлення зриву їх роботи в разі неучасті значного числа членів комісій у їх роботі» [11]. Справедливості заради слід погодитись, що учасники виборчого процесу досить часто зловживають правом, а випадки зриву роботи виборчих комісій через неявку її членів дійсно мали місце на практиці. Разом із тим, на наше глибоке переконання, згадана проблема не може вирішуватись у запропонований спосіб через відмову від принципу колегіальності, а потребує виваженого та комплексного підходу. З цього приводу можна процитувати експертів Венеціанської комісії, які наголошували, що «необхідний баланс між досягненням залученості та представницького характеру прийняття рішень та його ефективністю з іншого. Інституційні стимули (як кваліфікована більшість) для забезпечення загальної згоди щодо рішень виборчої адміністрації мають бути поєднані з рішеннями для подолання патових ситуацій» [5, 90].

Доречно також наголосити, що виборче законодавство має процесуальний характер, а врегулювання процедурних питань має першочергове значення для забезпечення прозорих та демократичних виборів. Тому, при правовому регулюванні виборчого процесу доречно пам'ятати про відомий англійський вислів, що демократія — це перш за все процедура.

**ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА**

1. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К. : «Укр.енцикл.», 2001. — Т. 3. — 792 с.
2. Конституция СССР и развитие советского законодательства. — М. : Юрид. лит., 1981. — 376 с.
3. Избирательное законодательство и выборы в современном мире / [ В. И. Лысенко, А. Г. Головин ] / Под общей ред. В. Е. Чубарова ; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. — М. : МедиаПресс, 2009. — 528 с.
4. Закон Литовской Республики о выборах Президента Республики // Главная избирательная комиссия Литовской республики, Вильнюс, 2009. — 142с.
5. Європейський демократичний доробок в галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / За ред. Ю. Ключковського. — Вид. 2-е, випр. і доп. — К., 2009, — 340 с.
6. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30.06.2004 р. № 1932-IV : станом на 31.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 36. — Ст. 448.
7. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 25.03.2004 р. № 1665-IV : станом 11.06.2009 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 27-28. — Ст. 366.
8. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10.07.2010 р. № 2487-VI : станом на 02.09.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 35-36. — Ст. 491.
9. Про вибори Президента України : Закон України від 05.03.1999 р. № 474-XIV : станом на 05.02.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 14. — Ст. 81.
10. Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» щодо організації роботи виборчих комісій : Закон України від 03.02.2010 р. № 1849-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 13. — Ст. 127.
11. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» (щодо організації роботи виборчих комісій) від 27.01.2010 р. № 6004. — [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=36899](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36899).

**Мельник О. В. Організація роботи виборчих комісій: деякі проблеми законодавчого регулювання**

*Анотація.* У статті аналізується дотримання у виборчому законодавстві України принципу колегіальності в роботі виборчих комісій. Обґрунтовується теза, що колегіальність розгляду та вирішення питань виборчими комісіями є процесуальною гарантією демократичних виборів.

**Ключові слова:** колегіальність, виборча комісія, гарантії демократичних виборів.

**Мельник Е. В. Организация работы избирательных комиссий: некоторые проблемы законодательного регулирования**

*Аннотация.* В статье анализируется соблюдение в избирательном законодательстве Украины принципа коллегиальности в работе избирательных комиссий. Обосновывается тезис о том, что коллегиальность рассмотрения и решения вопросов избирательными комиссиями является процессуальной гарантией демократических выборов.

**Ключевые слова:** коллегиальность, избирательная комиссия, гарантии демократических выборов.

**Melnyk O. The organization of election committees work: some problems of legislative regulation**

**Annotation.** *The observance of principle of collective nature at the working of election committees in the electoral legislation of Ukraine is analyzed and also a thesis is grounded in relation to that the collective nature of consideration and decision of questions by election committees is the judicial guarantee of democratic elections.*

**Key words:** *a collective nature, an election committee, the guarantees of democratic elections.*

Стаття надійшла до редакції 8.11.2010.