

ПАРЛАМЕНТ

№4/2001



П'ЯТЬ РОКІВ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ:
СТАНОВЛЕННЯ ЗАСАД ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИБОРИ 2002 РОКУ:
ПОЛІТИЧНІ ІНТЕРЕСИ, ЗАКОНОДАВЧІ
КОНЦЕПЦІЇ, ЕКСПЕРТНІ ОЦІНКИ

Лабораторія законодавчих ініціатив



Лабораторія законодавчих ініціатив

Громадська організація "Лабораторія законодавчих ініціатив" є незалежною інституцією, заснованою випускниками Національного університету "Кієво-Могилянська академія" у квітні 2000 року з метою дослідження діяльності вищого органу законодавчої влади - Верховної Ради України.

Основними завданнями Лабораторії законодавчих ініціатив є:

- розробка пропозицій, спрямованих на вдосконалення законодавчої бази України;
- підготовка аналітичних матеріалів та проведення експертних досліджень з питань державної політики та законодавства із залученням провідних вітчизняних та іноземних фахівців;
- організація семінарів, конференцій, робочих зустрічей, круглих столів з метою обговорення актуальних питань законотворення.

Експерти Лабораторії законодавчих ініціатив здійснюють дослідження в таких напрямках:

- засади парламентаризму в Україні
- виборче законодавство
- роль та діяльність політичних партій в Україні
- інтеграція України до Європейського Союзу
- розвиток третього сектору
- місцеве самоврядування та адміністративна реформа
- бюджетне регулювання
- аграрна реформа

З початку 2001 року Лабораторія законодавчих ініціатив видає власне інформаційно-аналітичне видання - журнал "ПАРЛАМЕНТ".

Наша адреса:

04070, м.Київ, вул. Волоська 8/5
Тел./факс (044)238 24 69
E-mail: kogut@laboratory.kiev.ua

«ПАРЛАМЕНТ»

інформаційно-аналітичне видання
громадської організації «ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ»



РЕДАКЦІЙНА РАДА:

Ігор Когут,

голова Ради Лабораторії законодавчих ініціатив

Олександр Синьоокий,

керівник групи експертів Лабораторії
законодавчих ініціатив

Андрій Шевчук,

керівник аналітичної служби Лабораторії
законодавчих ініціатив

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Віталій Замніус

Дмитро Котляр

Денис Ковриженко

Денис Черніков

Анжела Євгенєва

Габріел Асланян

Дмитро Горшков

ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР:

Олеся Малаш

Видання здійснене за підтримки Програми
сприяння парламентові України



ПРОГРАМА СПРИЯННЯ ПАРЛАМЕНТОВІ УКРАЇНИ

За фінансової підтримки

Агентства США з міжнародного розвитку

УКРАЇНА, Київ, 01010;

вул. Січневого повстання 3, кв. 24;

Tel/ fax: (044) 254-3691

e-mail: pdp@iupdp.kiev.ua

http://www.spea.indiana.edu/pdp/

Підписано до друку 25.06.01.

Формат 60x84/8. Папір офсетний.

Друк офсетний. Тираж 1200 прим.

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

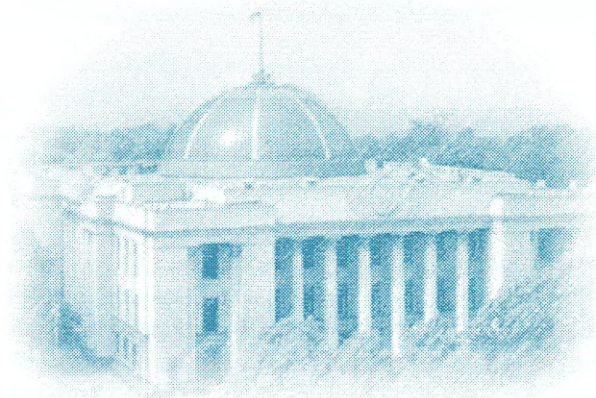
ТА ДРУК:

Видавництво «Міленіум»

Тел.: 221-7948

Факс: 244-3993

E-mail: atol@cctd.kiev.ua



ЗМІСТ

П'ЯТЬ РОКІВ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ: СТАНОВЛЕННЯ ЗАСАД ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

П'ять років Конституції України:
становлення засад парламентаризму 2

Український парламентаризм у світлі Конституції:
аналіз основних проблем 7

Конституціоналізм як наріжний принцип
законотворчого процесу:
деякі висновки дослідження культури
повсякденної діяльності депутатів 13-го скликання . 13

ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИБОРИ 2002 РОКУ:
ПОЛІТИЧНІ ІНТЕРЕСИ, ЗАКОНОДАВЧІ
КОНЦЕПЦІЇ, ЕКСПЕРТНІ ОЦІНКИ

Закон для парламентських виборів 2002 року:
старі традиції та нові чинники 21

Виборче законодавство України напередодні змін
Аналіз перспективного виборчого
законодавства України та іноземний досвід 24

П'ЯТЬ РОКІВ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ: СТАНОВЛЕННЯ ЗАСАД ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Шановні читачі та прихильники журналу «Парламент»! Так вже сталося, що перший рік нового тисячоліття відмічений низкою ювілейних дат в житті держави Україна. Виповнилося п'ять років від дня ухвалення Конституції України, наближається десятиліття проголошення Акту про державну незалежність України, грудень віднесе в історію десятиріччя вікопомного референдуму та обрання першого Президента незалежної України.

Лабораторія законодавчих ініціатив, група людей, що поставила собі за мету професійне, незалежне і ґрунтовне дослідження умов розвитку та становлення українського парламентаризму, вивчення проблем нормотворчості та прийняття державних рішень, аналіз політики, пошук нових шляхів у вирішенні важливих проблем політичного та економічного життя суспільства. Ми чудово розуміємо і усвідомлюємо значення емпіричних досліджень, щоденного і детального аналізу політичних та законодавчих процесів, вивчення та переосмислення експертних висновків різних мозкових центрів та груп впливу.

Велику увагу експерти Лабораторії приділяють такій актуальній проблемі, як виборче законодавство. Майже всі попередні номери «Парламенту» містили матеріали щодо цієї проблеми, аналітичні та порівняльні аналізи, дослідження ролі політичних партій у виборчому та парламентському контексті. Не є виключенням і це число, де містяться експертні оцінки наявних виборчих законопроектів, політологічна оцінка можливих парламентських рішень в контексті цієї проблеми.

Серед читачів нашого журналу багато людей, котрі брали безпосередню участь в прийнятті Конституції. Це народні депутати України, члени уряду, політичні діячі,

науковці. Користаємося нагодою привітати їх та всіх громадян України з першим ювілеєм. Ухвалення 28 червня 1996 року Конституції України стало особливою подією і з огляду на принципи формування та прийняття політичних рішень політичними силами суспільства. Лабораторія законодавчих ініціатив спільно з Програмою сприяння парламенту України започаткували круглий стіл «П'ять років Конституції України: становлення засад парламентаризму» з метою ще раз проаналізувати конституційні засади та можливості розвитку українського парламентаризму, вивчити особливості конституційного процесу та перспектив розвитку та вдосконалення основного закону держави. Ми запросили до урочистої дискусії людей, котрі, хоч і по різні боки «барикад», здійснили великий чин, розробили і ухвалили Конституцію України, працюють над розвитком закладених у ній засад. Досвід цього круглого столу, сподіваюся, буде важливим матеріалом для роботи науковців, дослідників, політиків та представників недержавних організацій для розуміння багатьох процесів, що відбуваються і відбуватимуться у нашому суспільстві. В цьому номері журналу публікуються деякі з коментарів відомих українських політиків та науковців. Наступні номери нашого видання міститимуть матеріали круглого столу, інші дослідження парламентаризму та актуальних проблем законотворчості.

Надаємо слово безпосереднім учасникам процесу прийняття Конституції, яких ми попросили відповісти на наступні запитання: «Яким Вам запам'ятався день прийняття Конституції?», «За п'ять років Конституція Україна не зазнала змін. Коли, на Вашу думку, можна очікувати перших змін?», «Як, на Вашу думку, Конституція України забезпечує розвиток засад парламентаризму?».

Олександр МОРОЗ,
народний депутат України, Голова Верховної Ради України II скликання

Я вважаю, що день прийняття Конституції був найвеличнішим днем в історії сучасного парламенту України. Верховна Рада України II скликання піднялася над політичними розбіжностями, виходячи з необхідності прийняття Основного Закону як визначального елементу державності.

Напередодні конституційної ночі я зустрічався зі своїм колегою - головою парламенту Австрії Хайнцом Фішером. На запитання, коли буде прийнято Конституцію, я відповів - до 16 липня. Розрахунки показували, що на річницю прийняття Декларації про державний суверенітет України ми могли прийняти й Конституцію. Тому, на мою думку, потреби в Указі Президента про призначення Всеукраїнського референдуму з прийняття Основного Закону

не було ніякої. Працюючи цілу добу, парламент захищав Конституцію, яка могла б працювати, а не себе, як намагався пояснити це дехто з оточення Президента.

Прийняття Основного Закону я вважаю вищою точкою в роботі парламенту за останні 10 років. Враження були сильні тому, що відчувався дух консолідації у залі. Хочу сказати, що передумовою цього було дотримання законної процедури прийняття Конституції. Відповідно до Регламенту, була створена Тимчасова спеціальна комісія. Це мені мало не коштувало посади Голови Верховної Ради.

Тепер стосовно можливих змін до Конституції. Вони необхідні для того, щоб не допустити узурпації влади, такої як ми сьогодні спостерігаємо, та використання тих механізмів, якими користується сьогодні Президент, блоку-

ючи прийняття тих органічних законів, які Конституцією передбачені. Так було із законом про Кабінет Міністрів України. Якщо брати ширше, то Президент не дозволяв прийняти закон про місцеві державні адміністрації. Саме тому на місцевому рівні виникали протиріччя між органами місцевого самоврядування та державними адміністраціями. Президент сьогодні блокує прийняття закону про спеціальні слідчі комісії і все те, що пов'язано з імпічментом. Але ж йдеться не про імпічмент безпосередньо Л. Кучми, а про саму процедуру як правовий інструмент усунення відповідних колізій у структурі влади.

Отже, ми повинні внести зміни до Конституції України, які передбачать всі необхідні механізми для забезпечення політичної стабільності. Це стосується, перш за все, організації взаємовідносин між Кабінетом Міністрів, парламентом і Президентом. В цілому йдеться про наближення всієї системи законодавства і механізмів влади до європейської моделі. У нашій же Конституції засади парламентаризму, властиві європейським країнам,

виписані достатньо. Але практика диктує необхідність внесення певних змін до Основного Закону.

Слід, наприклад, визначити статус більшості у Верховній Раді України. Вона повинна формуватися в результаті чергових виборів. Положення щодо більшості можна було б включити безпосередньо до Конституції. Це важливо, бо коли ми зв'язуємо функції парламенту з функціями Кабінету Міністрів, там потрібно вийти на поняття більшості як процедурну чи юридичну категорію.

Крім того, необхідно передбачити право парламенту тлумачити прийняті ним закони. Конституційний Суд повинен лише визначати відповідність законів Конституції України. Цього було б досить для того, щоб Верховна Рада працювала стабільніше. Усі інші необхідні парламентські функції Конституцією передбачені. Що ж до права Президента розпускати парламент, то за певних технологічних умов це можливо й сьогодні. Відповідну норму необхідно зберегти й надалі. Але в жодному разі не можна надавати право Президенту виходити при цьому із власних суб'єктивних міркувань.

Віктор МУСІЯКА,

кандидат юридичних наук, професор Національного університету

«Києво-Могилянська Академія», заступник Голови Верховної Ради України II скликання

Атмосфера прийняття Конституції була надзвичайною, я не пригадаю нічого подібного ані до, ані після цього дня. Там були свої досить гострі перипетії, оскільки готувався референдум з боку президентського оточення. Тому все це набуло дуже напруженого характеру, але всі, по суті, були вже готові за всі місяці роботи над текстом Конституції, всі основні положення були відпрацьовані. Я відчував у залі, серед моїх колег, незалежно від їхньої політичної належності, політичних поглядів, стан готовності до сприйняття своєї високої місії у цей момент. Тому, оскільки необхідно було набирати кожного разу не менш трьохсот голосів по кожній статті, без голосів комуністів ми не змогли б цього зробити: багато комуністів голосували за Конституцію. Для мене ця ніч ознаменувалась також тим, що мене всі вітали з днем народження, у мене як раз було п'ятдесятиріччя. Звичайно, для мене це надзвичайна подія, яку важко з чимось порівняти, день прийняття Конституції і ювілей, до того ж ще самому брати участь у її прийнятті, тому я просив депутатів зробити мені такий подарунок, а це, звичайно, нелегко було зробити. По закінченні - прекрасний червневий ранок, усе це сплелось в одне, всі розуміли, що ми виконали свою дійсно історичну місію, тому такі речі не забуваються і залишаються на все життя. Щоб там не було в житті як до, так і після цієї знаменної дати, для кожного, хто брав участь у цьому процесі, це є вершиною і його політичного життя, і в цілому надзвичайно значною життєвою подією.

Якщо подивитися на останні трансформації в економічній, політичній сферах життя, бачимо, що потрібна певна стабільність, і стабілізуючим фактором має виступати Конституція. Я завжди, коли здійснюються нападки на Конституцію, спроби змінити її, відстоював її цілісність,

недоторканність. Я і сьогодні вважаю, що нам просто треба пожити при Конституції певний період, нам необхідно почати застосовувати положення чинної Конституції. Потім лише дивитися, що працює, а що вимагає покращення, і тоді тільки вносити зміни й доповнення до Конституції. Сьогодні я не можу сказати, що ми живемо стовідсотково по Конституції; що органи влади, політикум ставляться відповідно, так як це має бути, з повагою до Конституції, дотримуються її положень, щоб законодавство було таким, як це передбачено Конституцією. Цього поки що, на жаль, немає. Тому я вважаю, що на сьогоднішній день немає підстав змінювати Конституцію. Зараз, коли тривають всі ці перипетії навколо референдуму, існує намагання парламенту реалізувати ідею щодо необхідності формування парламенту урядом, тому треба внести відповідні зміни. Так, я бачу, що дещо можна було б і прописати для тих, хто не розуміє змісту Конституції, їм треба просто це написати словами. Але навіть текст чинної Конституції дає можливість вирішити питання формування коаліційного уряду, налагодити нормальні цивілізовані стосунки між гілками влади, визначити статус органів влади. Усе це можна зробити, треба лише виконувати Конституцію. Тому я вважаю, що на сьогоднішній день Конституцію чіпати не потрібно. Як тільки ми її зачепимо з якогось боку, дамо раз зрозуміти, що Конституцію можна змінювати, то побачимо, як з усіх боків посиляться пропозиції про зміни. Тому необхідно зберегти стабільність Конституції хоча б на певний історичний для держави період, період трансформації. Я думаю, що це просто невігластво з боку деяких політиків - казати про необхідність проведення якоїсь конституційної асамблеї, їм треба читати Конституцію, де визначено, в якому порядку

можна вносити зміни до неї або приймати нову. Тому що ніякі асамблеї цього робити не можуть, і все це політична гра. Не треба збуджувати суспільство, а треба налаштувати його на те, що необхідно жити по Конституції, і самим, на власному прикладі показувати, що Конституція – це дійсно Основний закон держави, суспільства.

Я думаю, що Конституція на достатньому рівні закріплює основи парламентаризму в Україні. Вона містить все те, що парламентаризм характеризує, як, скажімо, професійну діяльність представництва інтересів народу, як існування постійно діючого представницького органу, співвідношення з іншими гілками влади. Думаю, що закріплено абсолютно достатні механізми, які лише треба використовувати, про що я вже казав вище.

Щодо змісту, то з плином часу, можливо, треба буде написати деякі речі, пов'язані з тим, що, наприклад, конкретне життя демонструє відсутність дисципліни всередині різних політичних сил. Так, політичні партії складають виборчі списки, приходять до парламенту, а потім з цих списків партії депутати тікають в інші списки, потім у треті, четверті. Тому кажуть, що треба викидати таких депутатів з парламенту. Це, перш за все, свідчення того, що це за політики, що це за партії, які беруть до своїх списків людей, які наступного дня переходять за певну плату до тих, хто більше дав. Це насамперед їхня проблема, і не треба вказувати на те, що в Конституції не записано, що їх треба виганяти. Це внутрішня справа. Але якщо, скажімо, враховувати перехідний період, зокрема, у свідомості, моралі, то, можливо, з часом можна було б внести зміни щодо заборони, або не забороняти, а передбачити, що цей факт може тягнути певні наслідки. З часом можна буде прямо передбачити право парламенту на формування уряду, але одночасно й право президента розпустити парламент за відповідних умов. Це треба, можливо, буде пропи-

сати, але з часом, тому що і сьогодні формувати коаліційний уряд можна. Наведу один невеликий приклад застосування положень Конституції в цьому відношенні. Якщо кандидат на посаду Прем'єр-міністра приходить до Верховної Ради для отримання підтримки, і різні політичні сили, які представляють, фактично, більшість у парламенті, вимагають від нього, щоб він до свого уряду взяв їхніх представників, і кандидат це обіцяє. Потім депутати затверджують цю кандидатуру, його призначає Президент, після цього він формує зовсім інший склад уряду, не дотримується домовленостей, як це декому закидали, то це елементарно, відповідно до Конституції, можна виправити. Адже, через певний час цей колишній кандидат, уже Прем'єр-міністр, прийде затверджувати Програму Уряду, і якщо програму не затвердять, цей уряд автоматично йде у відставку. Значить, є конституційні механізми впливу на формування уряду.

Узагалі, мало хто з нашого політичного бомонду ставиться з достатньою повагою до Конституції, розуміє її характер дійсно як закону життя для політики, для влади. Тому я думаю, що у нас є добра основа для розвитку парламентаризму. Можна лише говорити про те, що на основі Конституції необхідно закріплювати ті речі, які цей парламентаризм будуть розвивати. Скажімо, прийняти відповідні закони про вибори, про комітети Верховної Ради, про Регламент Верховної Ради, підкоригувати закон про партії. Усе це врешті-решт створить ту правову й політичну ауру навколо ідеї і реальних речей, що мають відношення до становлення українського парламентаризму.

Отже, необхідно просто поважати і виконувати Конституцію, і виявиться, що у нас існує достатньо правових підстав для вирішення багатьох проблем.

Михайло СИРОТА,

народний депутат України, був Головою Тимчасової спеціальної комісії з доопрацювання проекту Конституції України

Особливо мені запам'ятався ранок 28 червня, коли я та мої колеги, побачили блакитне небо і яскраве сонце. Відчувалося величезне полегшення, що ми нарешті зробили ту роботу, яку ми повинні були зробити і зробили все якісно і добре. Напевне, ніколи в житті такого відчуття у мене ще не було і ніколи не буде. Я гордий тим, що я витримав це випробування.

Щодо можливих змін до Конституції, то тут необхідно розуміти, що Основний Закон – це не тільки правовий документ, це, перш за все, суспільний договір між різними політичними силами. І та конфігурація політичних сил, їхня вага, яка була в 1996 році, зрозуміло, на сьогодні змінилася. Тому Конституція потребує відповідних уточнень і змін. Однак, нам потрібна не заміна однієї конституції на іншу, як того хочуть певні політичні сили, а гармонійний її розвиток. Давайте вивчимо всі процеси, які відбуваються в суспільстві, і знайдемо знову той ком-

проміс, який гармонійно вилетіть в нормальний розвиток суспільства.

Я хочу наголосити на тому, що силовий варіант в Україні не пройде. І справа буде за тими, хто зрозуміє необхідність гармонійного розвитку, хто піде на максимальний компроміс заради суспільства, незважаючи на власні амбіції та потреби. Адже ми бачимо, що всі європейські країни сьогодні мають парламентсько-президентську форму правління. Чисто президентську республіку мають південноамериканські країни, Сполучені Штати Америки.

Маємо парадокс: всі країни сьогочасної СНД, вирвавшись із тенет тоталітарної системи, знову намагаються потрапити до них шляхом побудови президентської республіки. Це нонсенс, який європейці не можуть зрозуміти. І ми цього не можемо допустити. Тому я більш ніж переконаний, що наступний парламент здійснить перехід до парламентсько-президентської республіки.

Таким чином, основи парламентаризму повинні розвиватися винятково шляхом внесення змін у Конституцію парламентом за такою моделлю: вибори в парламент за схемою партійних списків, що дасть можливість сформуванню політичну більшість у парламенті; ця політична більшість повинна мати конституційне право формувати уряд і створювати правлячу урядово-парла-

ментську коаліцію, яка візьме на себе політичну відповідальність за владні дії.

Все це дасть можливість уперше в історії незалежної України зрозуміти, яка ж політична сила бере на себе відповідальність за те, що діється в Україні. Це різко оздоровить і політичну, і суспільну ситуацію, і, як наслідок, економічну.

Петро МАРТИНЕНКО,

*доктор юридичних наук, суддя Конституційного Суду України у відставці,
декан Юридичного факультету Міжнародного Соломонового Університету*

З історичної точки зору, ухвалення Конституції України 28 червня 1996 року - це визначна подія. Великим позитивом стало те, що Конституція України була прийнята саме в моделі ефективної конституції. Всі конституції можна поділити на два типи. Перший тип - т.зв. номінальні - описують державний лад країни та виступають основою правопорядку. Їхня дія залежить від морально-політичних чинників, тобто переконання населення в необхідності їх дотримання. Всі чотири Конституції УРСР належали саме до такого типу. До другого типу конституцій належать ті з них, що виступають механізмом правового регулювання та спрямовані на досягнення певних соціальних наслідків. Конституція України є саме засобом безпосереднього регулювання суспільних відносин. Отже, норми Конституції України діють як норми прямої дії. З прийняттям Конституції саме в такій моделі Україна долучилася до демократичних держав. Саме тому її ухвалення є визначною історичною подією.

Свою специфіку мали й умови, в яких приймалася Конституція. За загальним правилом, затвердження основного закону держави здійснюється не парламентом, а спеціальною установчою владою. Нічого подібного в Україні не було, хоча сама ідея прийняття конституції подібним чином висловлювалася представниками деяких політичних сил. Проте, чинна на той час Конституція УРСР не передбачала можливості затвердження Основного Закону спеціальним органом, тому її було ухвалено Верховною Радою України. Це визначило відмінності інституціонального вирішення питання становлення державної влади в Україні. Тут ми маємо справу з певною історичною тенденцією. На відміну від, скажімо, Естонії, Латвії, розвиток нашої держави пішов шляхом адаптації старих радянських порядків до нових умов. Це знайшло своє відображення у всіх сферах життя, у тому числі при прийнятті Конституції.

При вирішенні питання формування моделі державної влади в Україні була обрана президентсько-парламентська схема, яка має компромісний характер між президентським і парламентським режимами. Слід зазначити, що Концепція Конституції, подана на розгляд Верховної Ради в 1991 році, передбачала запровадження президентської республіки. Але в процесі парламентського доопрацювання проєктів Основного Закону модель змінилася в бік президентсько-парламентської республіки на зразок тієї, яка була запроваджена М.Горбачовим у 1990 році. Вона була

впроваджена в Україні з певними відступами, зокрема, у частині статусу Кабінету Міністрів України. Так, за класичною моделлю, яка відображена у Конституції Французької Республіки, політична відповідальність уряду перед парламентом коригується правом президента на розпуск парламенту. Це право за умов президентсько-парламентського режиму взагалі нічим не обмежене. У разі конфлікту уряду й парламенту, прем'єр-міністр звертається до президента з вимогою про розпуск парламенту. В Україні ж цього немає. В Конституції добре виписана відповідальність Кабінету Міністрів перед Верховною Радою, але право Президента на розпуск парламенту є суто символічним. Отож, модель президентсько-парламентської республіки в Україні не втілена належним чином.

Сьогодні можна почути заклики до впровадження в нашої державі парламентської республіки. Але чомусь ніхто не говорить про те, що втілення такої моделі передбачає право президента на розпуск парламенту. Більше того, я вважаю, що Верховна Рада України має і сьогодні повноважень більше, ніж будь-який інший парламент.

Тому для реального розвитку засад парламентаризму в Україні необхідно внести низку змін до Конституції, зокрема, у частині взаємовідносин між Президентом, парламентом і урядом. Слід також уточнити положення Основного Закону щодо відповідальності Кабінету Міністрів перед Верховною Радою України. У нас це питання виписане нечітко, тому і виникло хибне уявлення, що Верховна Рада України може притягнути уряд до відповідальності з будь-яких причин. Натомість, уряд повинен нести відповідальність лише за виконання своєї програми діяльності. У свою чергу, він повинен мати право звертатися до глави держави з проханням про розпуск парламенту.

Сьогодні ж пропонуються і такі зміни до Основного Закону, які продиктовані суто політичними амбіціями. Зокрема, на розгляд Конституційного Суду було подано проєкт закону про внесення змін до Конституції України, яким передбачалася докорінна перебудова владних відносин у державі та перегляд положень I, III та XIII розділів. Тому Конституційний Суд не зміг погодитися з таким пропозиціями, оскільки Верховна Рада України не має права вносити зміни до цих розділів.

Як підсумок, хочу відзначити, що перехід до парламентської республіки в Україні практично неможливий, особливо, з огляду на те, що він передбачає докорінні перетворення всередині владної системи.

Олександр ЛАВРИНОВИЧ,
*народний депутат України, був членом Тимчасової спеціальної комісії
 з доопрацювання проекту Конституції*

День ухвалення Конституції - це був грандіозний день. Важко навіть знайти порівняння для тих емоцій, що тоді панували. У мене, принаймні, в житті нічого подібного не було.

Я не можу сказати, що Конституція виписана дуже професійно. Хоча, як я переконався, вона не поступається конституціям більшості країн світу, адже в кожній країні при прийнятті Основного Закону завжди досягається компроміс політичних сил. Тому конституція ніколи не буває суто правовим документом, а завжди має на собі відбиток певного політичного компромісу.

Так само сталося і в Україні. Відомо, що багато статей ми тоді голосували у пакеті з тим, за що ніколи не можна було б проголосувати окремо. При цьому для голосування поєднувалися навіть статті з різних розділів. За таких обставин навіть теоретично здавалося неможливим набрати необхідну кількість голосів. Я навіть стверджував, що Конституцію прийняти не вдасться. Але я щасливий, що помилився.

Сьогодні цілком очевидною є необхідність внесення змін до Конституції. Але я радий, що вдалося прожити ці п'ять років без внесення жодних змін. Це було необхідно для того, щоб і органи державної влади, і населення країни встигли призвичаїтися до

нової Конституції. Зміни ж, я вважаю, треба робити зважено, з окремих питань, не здійснюючи одразу системних перетворень, адже це може суттєво вплинути на стан суспільства. Такі поправки повинні стосуватися конфігурації державної влади, окремих технічних позицій. Зокрема, я сподіваюся, що першою зміною, ухваленою, можливо, ще нинішнім складом парламенту, буде положення стосовно посилення громадського контролю над бюджетними коштами.

Що ж до парламентаризму, то у межах Конституції відповідні питання виписані достатньо повно. І тільки той факт, що нам не вдалося цілком закріпити алгоритм взаємовідносин парламенту з виконавчою владою, забезпечити їхню гармонійне функціонування як виразників єдиної політичної волі, є причиною кількох кризових ситуацій, які, на жаль, виникали. Ця проблема може бути вирішена тільки тоді, коли з'являться потужні загальнонаціональні політичні сили, які формуватимуть парламент. Лише за таких умов сьогоденні конституційні норми зможуть нормально працювати. Оскільки таких сил немає, то раз-по-раз виникає проблема збалансування владних взаємовідносин.

Отже, я впевнений, що парламентаризм в Україні має майбутнє, і воно пов'язане з фракційною структуризацією парламенту.

Олександр КОПИЛЕНКО,
*доктор юридичних наук, професор Національного університету
 «Києво-Могилянська Академія», академік АПН*

Мені безпосередньо довелось брати участь у розробці проекту Конституції та її прийнятті 28 червня 1996 року. Я добре пам'ятаю нараду в кабінеті Голови Верховної Ради Олександра Мороза, коли останній запропонував прийняти Основний закон за одну ніч. Цю ідею тоді ніхто, крім мене, не підтримав. Основними проблемами, які виникли при прийнятті Конституції були питання власності (зокрема власності на землю), статусу Автономної Республіки Крим і державної символіки. Я входив до складу робочої групи, яка опрацьовувала норми Конституції про державні герб, гімн і прапор. Вагомим позитивним результатом роботи цієї групи було введення до Конституції положення, яке передбачало одночасне існування Великого та малого державних гербів, - інакше, відповідна стаття проекту Основного закону мала б незначні шанси на проходження.

Однак, основні проблеми, які були предметом узгодження у конституційну ніч залишаються актуальними й нині. Зокрема, так і не було прийнято закони про державні символи, залишаються відкритими питання статусу Автономної Республіки Крим та власності (Земельний кодекс у новій редакції також далекий від остаточного прийняття). Актуальною залишається проблема відносин між законодавчою, виконавчою гілками влади та главою держави.

Якщо ж говорити про стабільність Основного закону, то в Україні виникла парадоксальна ситуація: вже через місяць після його прийняття почали висловлюватись міркування стосовно внесення до нього змін, зокрема, у частині статусу Верховної Ради України та місцевого самоврядування тощо. Хоча зрозуміло, що парламентська реформа, реформа місцевого са-

моврядування та інші суспільно-політичні перетворення повинні відбуватись на основі Конституції. Тому той факт, що Конституція за п'ять років з дня її прийняття не зазнала жодних змін є цілком позитивним. Стабільність Основного закону обумовлюється і тим, що він був прийнятий парламентом лише на п'ятому році незалежності України, а тому врахував суспільно-політичні відносини, що передували його ухваленню. Однак, оскільки Конституція стала результатом компромісу політичних сил, можливість внесення до неї змін не виключається. Разом з тим, на мою думку, реалії сьогодення фактично унеможливають будь-які зміни до Основного закону, відкладаючи їх на далеку перспективу. Слід зважити і на те, що переважна більшість пропозицій по перегляду норм Конституції зумовлені суто політичними амбіціями без урахування правової практики.

Окремого розгляду потребує проблема внесення змін до Конституції за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Цілком очевидним є той факт, що відповідний законопроект не може бути прийнятий у його нинішньому вигляді. Це обумовлюється насамперед тим, що до нього включено норми, які суперечать результатам народного волевиявлення.

На мою думку, Конституція забезпечує розвиток засад парламентаризму далеко не у повній мірі. Про це переконливо свідчить проблемний характер відносин між Верховною Радою, Кабінетом Міністрів України та Президентом. Збільшення ролі парламенту у здійсненні державної влади можливе лише у майбутньому.

Український парламентаризм у світлі Конституції: аналіз основних проблем

Денис КОВРИЖЕНКО,

Габрієл АСЛАНЯН,

експерти Лабораторії законодавчих ініціатив

Однією з найголовніших передумов становлення України як демократичної та правової держави є наявність такої системи організації державної влади, яка базується на активній ролі парламенту у її здійсненні. Вплив парламенту на суспільно-політичні відносини у будь-якій державі може обумовлюватись низкою факторів: формою правління; ефективністю законодавчого процесу, системи стримувань і противаг та внутрішньої організації парламенту; якістю рішень, що приймаються загальнонаціональним представницьким органом.

Важливим кроком на шляху становлення парламентаризму в Україні стало прийняття Конституції. Основний закон держави визначив склад, порядок формування Верховної Ради України та сферу її повноважень, статус народних депутатів, основні засади відносин парламенту з урядом, главою держави, іншими органами державної влади та місцевого самоврядування. Закони «Про рахункову палату», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про політичні партії» та інші законодавчі акти, прийняті на розвиток положень Конституції стали важливою передумовою подальшого розвитку парламентаризму в державі. У той же час, найважливіші проблеми, пов'язані з функціонуванням загальнонаціонального представницького органу, так і не були вирішені. Розглянемо найсуттєвіші з них.

Структуризація парламенту. Чи не найголовнішою причиною неефективної діяльності українського парламенту була і залишається нестабільність його фракційної структури. Останнє зумовлюється цілим комплексом факторів: мажоритарно-пропорційною системою виборів, за якою лише половина конституційного складу Верховної Ради формується на партійній основі; нормами діючого Регламенту, які нечітко розмежовують поняття фракції та депутатської групи; «міжфракційними міграціями», уможливленими чинною Конституцією (остання не передбачає припинення депутатських повноважень внаслідок переходу з однієї фракції (групи) до іншої) тощо. Вагомим чинником, що зумовив існування фракційної нестабільності у стінах парламенту, стало рішення Конституційного Суду України від 3 грудня 1998 року, відповідно до якого формування фракцій лише на основі партій та блоків партій, що подолали чотиривідсотковий бар'єр на виборах, суперечить Конституції. Внаслідок його прийняття не лише послабилась структуризація парламенту, але й стали реальними випадки неможливості формування фракцій партіями, що подолали заборонювальний бар'єр, та утворення партій

на основі парламентських фракцій. Пропонувались різні шляхи виходу з даної ситуації - від внесення змін до Конституції, що мали на меті унеможливити перехід з однієї фракції до іншої, до переходу на чисто пропорційну систему виборів до Верховної Ради. Однак проблема структуризації парламенту потребує комплексного вирішення. Скажімо, конституційна заборона міжфракційних міграцій без внесення змін до виборчого законодавства та регламенту Верховної Ради не сприятиме створенню стабільних фракцій, оскільки депутат, фактично перебуваючи у складі однієї фракції, може йти всупереч волі фракційного керівництва, що породжуватиме латентну дефрагментацію парламенту. З огляду на це, структуризація законодавчого органу повинна відбуватись поступово, шляхом, зокрема, посилення ролі політичних партій через створення законодавчих умов для їхньої діяльності (відповідний Закон вже прийнято 4 квітня 2001 року), зміни виборчої системи у бік збільшення її пропорційної складової або переходу до зв'язаної мажоритарно-пропорційної системи, збільшення заборонювального бар'єру, внесення змін до Регламенту тощо. Однак здійснення цих заходів залежить від політичної волі учасників законодавчого процесу та результатів виборів 2002 року.

Відносини парламенту та уряду. Встановлена Конституцією України форма правління, характерною особливістю якої є активна роль Президента у формуванні, діяльності та припиненні повноважень Кабінету Міністрів, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також існуюча політична практика обумовлюють незначну роль парламенту у формуванні уряду та його діяльності. Зважаючи на те, що вплив парламенту на формування уряду обмежується лише підтримкою кандидатури Прем'єр-міністра, а вплив на діяльність - ухваленням Програми діяльності, можливістю висловлення резолюції недовіри та недостатньо ефективними контрольними процедурами (Днями Уряду, депутатськими запитамі, контролем за ходом виконання Державного бюджету, виключаючи при цьому можливість притягнення до політичної відповідальності конкретних міністрів та керівників інших центральних органів виконавчої влади), реальні важелі впливу на уряд зосереджені у руках глави держави. Це, у свою чергу, не дозволяє визначити, хто є відповідальним за стан справ у державі. Для того, щоб зробити зв'язок парламенту та уряду більш ефективним, необхідно на законодавчому рівні визначити участь парламенту у формуванні уряду та передбачити надання згоди парламентом на звільнен-

ня Прем'єр-міністра. Таке завдання можливо реалізувати і без внесення змін до Конституції - через прийняття Закону «Про Кабінет Міністрів України». Однак тими проектами законів «Про Кабінет Міністрів України», що перебувають на розгляді Верховної Ради, дана проблема так і не була вирішена. Тому виникає потреба у доопрацюванні проекту закону «Про Кабінет Міністрів України» у напрямку посилення ролі законодавчого органу у формуванні та діяльності уряду, а також у пошуку інших шляхів взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади, зокрема через врегулювання статусу тимчасових слідчих комісій, які у багатьох демократичних державах виступають досить дієвим інститутом контролю парламенту не лише за членами уряду, але й іншими органами державної влади, посилення контролю Рахункової палати над використанням бюджетних коштів територіальними підрозділами міністерств, іншими органами виконавчої влади, врегулювання відносин комітетів та фракцій з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади.

Комітети Верховної Ради України. Передбачений нормами чинного Закону «Про комітети Верховної Ради України», Регламенту Верховної Ради України порядок формування та функціонування комітетів парламенту містить низку недоліків, що обумовлюють низьку якість багатьох законів, прийнятих Верховною Радою, повільні темпи законотворчих робіт, неефективність контролю комітетів за діяльністю виконавчої влади. Зокрема, відповідно до чинного Регламенту Верховної Ради України, при формуванні складу комітетів враховується лише принцип фракційної належності кандидата у члени комітету, а не принцип професіоналізму. Аналогічні положення передбачені і проектами Законів «Про Регламент Верховної Ради України», що перебувають на розгляді у парламенті. Подібний підхід до утворення складу комітетів не знайшов підтримки у більшості демократичних держав: наприклад, у Великобританії взагалі не існує постійно діючих комітетів: останні створюються лише для розгляду певного законопроекту з числа депутатів - фахівців у відповідній сфері. Негативно впливає на роботу комітетів і відсутність у чинному Регламенті залежності між розподілом посад голів комітетів та їх членів. До утворення у 2000 році парламентської більшості принцип пропорційного представництва фракцій у комітетах застосовувався лише при розподілі посад голів, що зумовлювало існування ситуації, коли найбільші фракції контролювали лише декілька комітетів, при головуванні їх представників у більшості інших. При створенні парламентської більшості ця проблема отримала своєрідне вирішення: фракції більшості отримали право розподілити між собою керівництво комітетами і мати у кожному з них більшість зі своїх членів, а фракції лівого та лівоцентристського спрямування взагалі були усунуті від ключових посад у комітетах. Однак після фактичного розпаду більшості у грудні 2000 року ця проблема знову стала актуальною і потребує негайного вирішення. Досить плідним на шляху врегулювання даного питання стало б застосування в українських умовах досвіду зарубіжних країн. Скажімо, в

Італії склад комітету фактично повторює фракційну структуру парламенту, посади їхніх голів, при цьому, також розподіляються з урахуванням представництва політичних партій. Це дозволяє уникати багатьох проблем, пов'язаних з проходженням законопроектів у парламенті, оскільки саме комітети, фактично, вирішують долю тих чи інших проектів законів.

Негативний вплив на роботу комітетів Верховної Ради України здійснює і ряд інших факторів: відсутність відповідальності депутатів за неучасть у засіданнях комітетів, до яких їх обрано; невизначеність максимальної та мінімальної меж складу комітетів (у переважній більшості демократичних країн такі межі встановлено: у Великобританії - від 15 до 50 депутатів нижньої палати, у Франції - від ? до ? складу нижньої палати тощо), недосконале регулювання контрольних повноважень (відсутність контролю за діяльністю не лише міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, але й за діяльністю позабюджетних фондів, ходом виконання державних програм) тощо.

Законодавчий процес. Важливою проблемою українського парламентаризму є також недостатня ефективність законодавчого процесу, яка зумовлюється недоліками чинного Регламенту та відсутністю Закону «Про нормативно-правові акти». Кожної сесії на розгляд Верховної Ради України суб'єктами законодавчої ініціативи подаються сотні законопроектів, з яких законами стає лише незначна частина. Це зумовлюється низькою причин. Насамперед, практично відсутня попередня експертиза законодавчих актів на предмет доцільності їх прийняття, майбутніх наслідків реалізації та можливих витрат з Державного бюджету на їх реалізацію. Так, наприклад, у ряді зарубіжних країн з внесених на розгляд парламенту законопроектів складається список, який надається для ознайомлення всім депутатам, що входять до складу парламенту. Саме вони і визначають потребу у прийнятті тих чи інших законодавчих актів ще до початку процедури першого читання, що певною мірою сприяє «розвантаженню» парламенту. Невирішеною залишається і проблема президентського вето та оприлюднення прийнятих парламентом Законів. Так, на законопроект «Про Кабінет Міністрів України» Глава держави накладав вето 6 разів, причому після останнього повернення цього законопроекту до парламенту з пропозиціями Президента, останні були ним відкликані. Чинне законодавство не передбачає порядку набрання таким Законом чинності. Дане питання також потребує нагального вирішення.

Врегулювання даних питань - завдання досить складне. Необхідне прийняття цілого комплексу законодавчих актів: законів «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про нормативно-правові акти» тощо. Однак сподіватись на їх швидке прийняття не доводиться.

У поданій нижче таблиці наводиться перелік окремих конституційних законів та проектів законів з динамікою їхнього проходження, які були прийняті на розвиток відповідних положень Конституції або чекають на своє затвердження.

Положення Конституції України, що вимагають подальшого законодавчого розвитку	Назва закону (законопроекту)	Дата прийняття закону (стан проходження законопроекту та суб'єкт законодавчої ініціативи)
Ст. 20	Проект Закону України №5274-1 «Про великий Державний Герб України»	Проект внесений Президентом України 11.01.2001., переданий на розгляд Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування 12.01.2001.
	Проект Закону України №5274 «Про Державний Герб України»	Проект внесений народним депутатом України С.Пересуньком 20.04.2000, переданий на розгляд Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування 20.04.2000, вручений для ознайомлення 10.05.2000.
Ст. 20	Проект Закону України №5153 «Про Державний Прапор України»	Проект внесений народними депутатами України Ю.Сахном, В.Чайкою, М.Бродським, В.Ткачуком, С.Подгорним, А.Литюком, С.Потімковим, В.Проценко 06.03.2000, переданий на розгляд Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування 06.03.2000, вручений для ознайомлення 15.03.2000
Ст. 20	Проект Закону України №5075 «Про Державний Гімн України»	Проект внесений народними депутатами України Ю.Сахном, В.Чайкою, М.Бродським, В.Ткачуком, С.Подгорним, А.Литюком, С.Потімковим, В.Проценко 10.02.2000, переданий на розгляд Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування 11.02.2000. Вручений для ознайомлення 15.02.2000.
	Проект Закону України №5075-1 «Про Державний Гімн України»	Проект внесений народним депутатом України К.Ситником 14.04.2000, переданий на розгляд Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування 17.04.2000, вручений для ознайомлення 10.05.2000.
	Проект Закону України №5075-2 «Про Державний Гімн України»	Проект внесений Президентом України 11.01.2001, переданий на розгляд Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування 12.01.2001.
Ч. 4 ст. 54	Закон «Про охорону культурної спадщини»	Закон прийнято 8 червня 2000 року.
Ст.ст. 38, 69-74;п. 2 ст. 85,п. 6 ст.106,п. 2 ст. 138	Проект Закону №4179-D «Про всеукраїнський референдум»	Проект внесений народними депутатами України О.Лавриновичем, Р.Безсмертним, О.Задорожнім 16.03.2000. Закон направлено на підпис Президенту 07.06.2001.

Ст.ст. 38, 69-74; п. 2 ст. 85, п. 6 ст.106, п. 2 ст. 138	Проект Закону №4179 «Про референдуми Автономної Республіки Крим, місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади»	Проект внесений народним депутатом України Р.Безсмертним (на зміну раніше поданого) 31.08.2000. Прийнятий за основу.
П. 21 ст. 85	Закон «Про Центральну виборчу комісію»	Закон прийнято 17 грудня 1997 року.
Ст. 36	Закон «Про політичні партії»	Закон прийнято 5 квітня 2001 року.
Ст. 36	Закон «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»	Закон прийнято 15 вересня 1999 року.
Ст.77	Закон «Про вибори народних депутатів України»	Закон прийнято 24 вересня 1997 року.
Ст.ст. 82, 88	Проект Закону №0944 - Д «Про регламент Верховної Ради України»	Проект внесений народними депутатами України В.Омелічем, С.Сасом, О.Бондаренко, О.Карповим та іншими 28.12.2000 (на заміну раніше поданого). Вручено подання комітету про розгляд 06.02.2001.
	Проект Закону №7215 «Про регламент Верховної Ради України»	Проект внесений народним депутатом України В.Асадчевим 06.04.2001. Вручений для ознайомлення 17.04.2001.
	Проект Закону №4310 «Про регламент Верховної Ради України»	Проект внесено З.Ромовською, О.Турчиновим, О.Пухкалом 20.01.2000. Внесений на розгляд Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховно ї Ради України 21.01.2000.
Ст.89	Проект Закону України «Про комітети та комісії Верховної Ради України»	Проект внесений народним депутатом України З.Ромовською 20 листопада 1998 року.Вручено подання комітету про розгляд 15 вересня 1999 року.
Ст.89	Проект Закону України «Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України»	Проект внесений народним депутатом України М.Лавриненком 17 серпня 1998 року. Вето Президента не подолано 5 травня 1999 року.
П. 17 ст. 85	Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини»	Закон прийнято 23 грудня 1997 року.

П. 16 ст. 85, ст. 98	Закон «Про рахункову палату»	Закон прийнято 11 липня 1996 року.
П.п. 20, 24 ст. 85, п.п. 13, 14 ст. 106	Закон «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення»	Закон прийнято 27 вересня 1997 року.
П.п. 18-20 ст. 85, ст.ст. 99, 100, п. 12 ст. 106	Закон «Про Національний банк України»	Закон прийнято 20 травня 1999 року.
Ст.102 - 112	Проект Закону України «Про Президента України»	Проект внесений народним депутатом України Р.Зваричем 9 червня 1999 року. Прийнятий в першому читанні 21 жовтня 1999 року,
Ст. 103	Закон «Про вибори Президента України»	Закон прийнято 5 березня 1999 року.
П. 18 ст. 106, ст. 107	Закон «Про Раду національної безпеки та оборони»	Закон прийнято 5 березня 1998 року.
П.п. 11,13 ст. 85, ст. 87, п.п. 10, 16 ст. 106, ст. ст. 113-120	Проект Закону України №0905-Д «Про Кабінет Міністрів України»	Проект внесений Президентом України 13.03.2000. Включений до порядку денного 21.09.2000.
	Проект Закону України №0905-н «Про Кабінет Міністрів України»	Проект внесений народним депутатом України І.Коліушко 07.02.2001. Прийнятий у першому читанні 22.03.2001.
Ст. 121-123.	Проект Закону України №3001 «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про прокуратуру» (нова редакція)»	Проект внесений народним депутатом України В.Медведчуком, вручений для ознайомлення 02.02.1999.
	Проект Закону України №3001-1 «Про прокуратуру»	Внесений народним депутатом України Ю.Кармазіним 27.01.1999 р. Вручений для ознайомлення 02.02.1999 р.
	Проект Закону України №3001-2 «Про прокуратуру»	Внесений народними депутатами України Г.Васильєвим, В.Развадовським 09.03.1999. Вручений для ознайомлення 16.03.1999 р.
	Проект Закону України №3001-3 «Про прокуратуру»	Внесений народним депутатом України М.Мичко 17.11.1999 р. Вручений для ознайомлення 19.11.1999.
	Проект Закону України №7201 «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру»	Внесений народними депутатами України 04.04.2001 року. Автори: С.Гавриш, О.Задорожній, І.Білас, Ю.Кармазін, Є.Бурдоль, В.Кудрявцев, А.Селіванов, Є.Фесенко. Прийнятий в першому читанні 07.06.2001.

Ст. 6, п. 27 ст. 85, п. 23 ст. 106, ст. 124 - 125	Проект Закону №1211 «Про судовий устрій»	Внесений народними депутатами України В.Шишкіним та В.Сіренком 7 липня 1998 року. Переданий на друге читання 16 вересня 1999 року.
	Проект Закону №5185-1 «Про судовий устрій»	Внесений народним депутатом України В.Коновалюком 13 червня 2000 року. Вручений для ознайомлення 21.06.2000.
	Проект Закону №5185 «Про судовий устрій»	Внесений народними депутатами України В.Шишкіним, С.Гавришем, О.Задорожнім, І.Колішко, С.Ківаловим, О.Бандуркою 22 травня 2001 року. Переданий на доопрацювання в Комітет з питань правової політики 07.06.2001.
	Проект Закону №5185-3 «Про судовий устрій»	Внесений народними депутатами України В.Онопенко, Ю.Кармазіним, Б.Райковським 24.05.2001. Переданий на доопрацювання в Комітет з питань правової політики 07.06.2001.
Ст. ст. 29-33, 55, 59, 62, 124, 127, 129	Проект Закону №7202 «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України»	Внесений народними депутатами України. 04 квітня 2001 року. Прийнятий у першому читанні 07.06.2001 року. Автори: С.Гавриш, Є.Бурдоль, В.Кудрявцев, П.Коляда, П.Пилипчук, А.Селіванов, Б.Стичинський, Є.Фесенко, В.Філатов.
Ст. 131	Закон «Про Вищу раду юстиції»	Закон прийнято 15 січня 1998 року.
Ст. ст. 124, 147-153	Закон «Про Конституційний Суд України»	Закон прийнято 16 жовтня 1996 року.
Ст. 135	Закон «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим»	Закон прийнято 23 грудня 1998 року.
Ст. 139	Закон «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим»	Закон прийнято 2 березня 2000 року.
Ст.132, 133	Проект Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України»	Проект внесений народними депутатами України Р.Безсмертним, І.Юхновським, В.Стретовичем 30 грудня 1997 року. Вручені пропозиції Президента 14 травня 1998 року.
Ст. ст. 5, 7, 13, 19, 32, 37, 38, п. 30 ст. 85, п.6 ст. 119, ст.ст. 140-146	Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»	Закон прийнято 21 травня 1997 року.
П. 10 ст.106, ст. 118,119	Закон «Про місцеві державні адміністрації»	Закон прийнято 9 квітня 1999 року.
Ст. 133	Закон «Про столицю України - місто-герой Київ»	Закон прийнято 15 січня 1999 року.
Ч. 3 ст. 133,	Проект Закону №5367 «Про місто-герой Севастополь»	Внесений народними депутатами України Ю.Іоффе та Р.Безсмертним 2 червня 2000 року. Вручений для ознайомлення 20.06.2000.
	Проект Закону №5367-1 «Про місто-герой Севастополь»	Внесений народним депутатом України В.Зачосовим 12 червня 2000 року. Вручений депутатам 4 липня 2000 року.

Конституціоналізм як наріжний принцип законотворчого процесу: деякі висновки дослідження культури повсякденної діяльності депутатів 13-го скликання¹

Володимир ПІГЕНКО,
Едуард РАХІМКУЛОВ,

Програма сприяння парламенту України,

Інститут державного управління та питань довілля, Університет штату Індіана, США

Вступ: предмет дослідження

Серед науковців і політологів останнім часом стало загальноприйнятим використання поняття конституціоналізму при дослідженні змін, що відбуваються в пост-тоталітарних суспільствах Східної Європи та колишнього Радянського Союзу після того, як вони стали на шлях демократичних перетворень.

Сама собою концепція не є новою, її коріння можна прослідкувати до наукових праць філософів античної Греції. Серед філософів і конституціоналістів Монтеस्क'є, очевидно, є найвідомішим - завдяки ідеям про впровадження системи розподілу влади, що упереджує встановлення тиранії. Однак поняття «конституціоналізм» часто несе різну конотативну² валентність, позначаючи суперечливі категорії в залежності від точки зору дослідника. Ця неоднозначність вимагає від науковця чіткого визначення, що саме визначається поняттям «конституціоналізму».

Роберт Крайнак (1987) подає три загальноживані конотації цього терміну. По-перше, конституціоналізм може розглядатися як система юридичних обмежень виконавчої влади, система, що є вищою за владу вищої посадової особи і положення нормативного законодавства. Зазвичай, така система обмежень «вищого порядку» в окремо взятій країні представлена її конституцією. Однак вона також може існувати й у вигляді «неформального» кодексу.

Друге значення цього поняття, яке часто використовується в конституційній теорії, сягає в часі до традицій так званого «античного конституціоналізму». Воно походить від латинського іменника *constitutio*, який часто зустрічається в роботах Цицерона. Пізніше цей іменник був запозичений більшістю європейських мов для позначення письмової угоди чи кодексу вищого порядку. Латинський еквівалент позначає «форму, склад, чи організацію людей в політичних асоціаціях» (Maddox, 1982). Меддокс також зазначає, що іменник *constitutio* міг означати «правила, наказ чи декрет» в результаті утворених домовленостей чи системної організації. Дана традиція визначає різні типи політичних режимів і описує систему

інститутів, необхідних для їх підтримання, розглядаючи структуру і форму в розрізі представницького інституціоналізму. Наприклад, інститути влади зміцнюють демократичний устрій, а розмежування їхніх повноважень викладено в законодавстві.

Третє значення конституціоналізму широко використовується в сучасній науковій літературі, що розглядає інституційні обмеження влади, які захищають права громадян країни. Такими обмежувальними механізмами в сучасних демократіях є система розподілу влад, виборча звітність перед електоратом тощо (Robert Kraynak, 1987). В цій традиції можлива низка різних конотативних значень. Так, американські дослідники розглядають в цьому розрізі законодавство як концепцію, що передається терміном *rule of law*³, а французькі вчені розглядають його з точки зору *la suprematie de la loi*, що є поняттєво ближчою до українського еквіваленту «верховенство права».

Спираючись на визначення конституціоналізму, що подається в останній науковій традиції, дослідники конституційної теорії розглядають конституціоналізм як твердо встановлену систему верховенства права, в якій конституція є юридично вищою над іншим законодавством і є документом вищого порядку для владних інститутів незалежно від їх складу.

Серед сучасних дослідників можна також виділити Istvan Pogany (1996), який розробив концепцію «конституційної реформи» і стверджував, що процес конституційних змін, майже завершений в Східній Європі, не призвів до реальної «конституційної реформи» в країнах цього регіону. Так, конституційна реформа полягає не тільки в напрацюванні текстів, що затверджують правила й норми суспільного життя, але й у зміні поведінки політичної еліти, яка повинна продемонструвати повагу до конституційної системи та готовність слідувати новим правилам гри. Крім політичного аспекту, ціла низка інституційних характеристик доповнює реальну конституційну реформу. Однією з них є розвиток конституційної культури політичної еліти і громадян країни.

¹ *Constitutionalism as Corner Stone Principle of Legislative Process: Some Conclusions of Study of Every Day Activities of Deputies of 13-th Convocation. By Volodymyr Pigenko and Edward Rakhimkulov.*

² Конотация - змістова чи емоційна модифікація слова, вжитого в мові (тексті) по відношенню до первинного значення (Російсько-український словник іншомовних слів, Харків: «Прапор» 1999).

³ Rule of law (англ.) - влада права

Методи і формат дослідження

Дана праця має на меті розробку практичного визначення культури повсякденної конституційної діяльності, що сприятиме розгляду й аналізу окремих важливих аспектів у роботі Верховної Ради України. Автори вважають, що одним з найбільш практичних методів дослідження процесу створення збалансованого законодавства є вивчення існуючої конституційної культури депутатів парламенту та динаміки її розвитку, включно з факторами, що впливають на її становлення і еволюцію. Зокрема, за більш свідомого ґрунтування культури повсякденної діяльності парламентарів на конституційних засадах збільшується вірогідність створення систематизованого й ефективного законодавства Верховною Радою.

Рівень конституційної культури та ефективність законотворчого процесу мають, беззаперечно, пряме відношення до процесів інституціоналізації парламентської діяльності. Льовенберг і Паттерсон визначають законотворчу інституціоналізацію як встановлення у законодавчому органі певної процедури виконання функцій, що чітко їх розмежовує (Loewenberg and Patterson, 1979). Наприклад, Полсбі (1968) розглядає інституціоналізацію діяльності конгресу Сполучених Штатів Америки як розширення «автономії», збільшення «ступенів складності» та заміну патерналізму «універсалізмом». Концепція інституціоналізації дає нам змогу використовувати індикатори, що, на нашу думку, можуть слугувати головним ресурсом дослідника при вивченні конституційної культури повсякденної парламентської діяльності. Зокрема, в даному дослідженні ми використовуємо наступні індикатори: орієнтаційна роль, яку депутати вважають основною у здійсненні своїх парламентських обов'язків, кількість часу, витраченого депутатами на роботу в парламентських комітетах, обсяг систематичних зв'язків парламентських комітетів з міністерствами, оцінка депутатами важливості конституційних засад у повсякденному законотворчому процесі, ступінь їх переконання у необхідності дотримання конституційних положень, та система чинників, що впливають на процес голосування. Важливість цих компонентів конституційної культури парламентарів неодноразово наголошувалась в теоретичних працях як важлива передумова для розуміння розвитку інституту парламенту (Polsby, 1968; Patterson and Lowenberg, 1979).

Ми пропонуємо використати зазначені вище індикатори для визначення культури повсякденної діяльності, що існувала у Верховній Раді України 13-го скликання. Ми маємо намір продемонструвати певний систематичний взаємозв'язок між засадничими уявленнями депутатів про природу законотворчого процесу і їх ставленням до конкретних аспектів парламентської роботи.

Дана праця використовує дані проведеного Програмою сприяння парламентів України в лютому та березні 1998 року опитування народних депутатів України 13-го скликання про їх ставлення до різноманітних аспектів парламентської діяльності. Всього

було опитано 109 народних депутатів, і їхні відповіді дають нам можливість зробити деякі висновки щодо суті законотворчого процесу в українському парламенті в той період. Спочатку ми зупинимось на розгляді низки основних параметрів, таких як уявлення народних депутатів про їхню першочергову роль у парламенті, чинники, що, на думку депутатів, відіграють важливу роль у прийнятті рішення під час голосувань, уявлення про характер конституційних положень та переконання у необхідності дотримання конституційно затверджених положень. Розгляд цих чинників у контексті більш конкретних аспектів парламентської діяльності, як відвідуваність засідань профільних комітетів, оцінка ефективності роботи цих комітетів та оцінка стосунків між парламентськими комітетами та органами виконавчої влади, зокрема міністерствами, дасть нам змогу змоделювати тип культури повсякденної діяльності, що утворився в Верховній Раді України перед парламентськими виборами березня 1998 року.

Роль народного депутата у діяльності парламенту

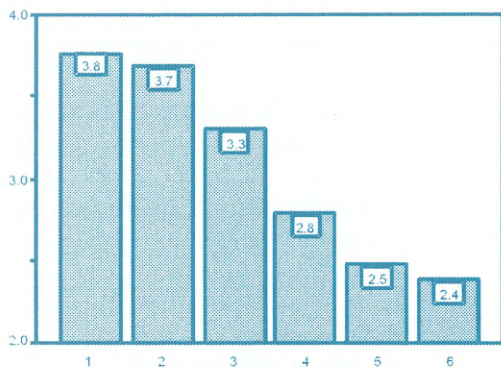
Важливою складовою розвитку законодавчого інституту є наявність загальноприйнятих неформальних норм і очікувань серед парламентарів. Неформальні норми мають вплив на формування індивідуальних депутатських уявлень про їхні основні завдання, а також на їхню оцінку парламенту як законодавчого органу (Olson, 1980). Ольсон називає ці уявлення «орієнтаційними ролями». Дані про ці уявлення можуть бути отримані лише напряму, через опитування депутатів. Практичні дослідження вказують на наявність трьох основних ролей, що виокремлюються парламентарями. Першою є «представницька роль», згідно з якою депутат вважає своїм основним завданням виступати від імені свого електорату. Переважна більшість конгресменів США вважають цю роль найважливішою (Olson, 1980). Така позиція базується на понятті «представництва» в прямому значенні цього слова. Другою роллю є «роль учасника законотворчого процесу», яка на перший план виносить участь депутата в законотворчому процесі і роботі парламентських комітетів. Третя роль - «роль посередника», згідно з якою парламентар у своїй діяльності збалансовує різноманітні погляди та інтереси, досить часто з позиції суб'єктивного сприйняття цих інтересів.

Для визначення того, як народні депутати уявляють власну роль у парламенті, опитування запропонувало їм відповісти на запитання, як вони б порадили новообраним депутатам Верховної Ради класифікувати кілька запронованих ролей на основі пріоритетів парламентської роботи. Результати опитування були проіндексовані, що дозволило створити більш чітку картину розмаїття пріоритетів, що використовують українські законодавці при виконанні цілої низки депутатських функцій. Взяті разом, вони утворюють цілісний портрет народних обранців.

Результати опитування вказують на те, що законотворча робота є основним пріоритетом народних депу-

татів України (79,8% порадили б новообраним депутатам Верховної Ради присвячувати багато часу для роботи на пленарних засіданнях, а 71,6% - для роботи у своїх парламентських комітетах). Одночасно, 44% опитаних порадили новим народним обранцям присвячувати багато часу для роботи з запитами від власних виборців. Тільки 14,7% опитаних народних депутатів 13-го скликання порадили віддавати багато часу на співпрацю з виконавчою владою, хоча більшість з них (57,8%) рекомендувала присвятити деякий час на таку співпрацю. Низький пріоритет співпраці з виконавчою гілкою влади можна пояснити шерегом проблем, що виникали у законодавчо-виконавчих стосунках під час 13-го скликання. Цей факт також вказує на те, що маловірогідно щоб інформація про підготовку законодавчих актів, надана виконавчою владою, була адекватно використана народними депутатами у їх діяльності.

Які пріоритети Ви б визначили для новообраних депутатів?



- 1. Ніякого часу
- 2. Обмаль часу
- 3. Трохи часу
- 4. Багато часу

Колонки

- 1. Участь у пленарних засіданнях
- 2. Робота у парламентських комітетах
- 3. Робота з запитами від виборців
- 4. Співпраця з виконавчою владою
- 5. Представлення інтересів зацікавлених підприємств перед органами влади
- 6. Представлення інтересів зацікавлених громадських організацій перед урядом

Яка роль як депутата є для вас найважливішою?

Наступне, народних депутатів попросили відповісти, які, на їх думку, ролі народного обранця є першочерговими і другочерговими. Значна кількість українських законодавців на перше місце серед пріоритетів поставила інтереси власних виборців. Згідно з результатами опитування, 47,7% вважають, що забезпечення вираження інтересів електорату є найважливішим пріоритетом, а 24,8% вважають це другим за важливістю завданням.

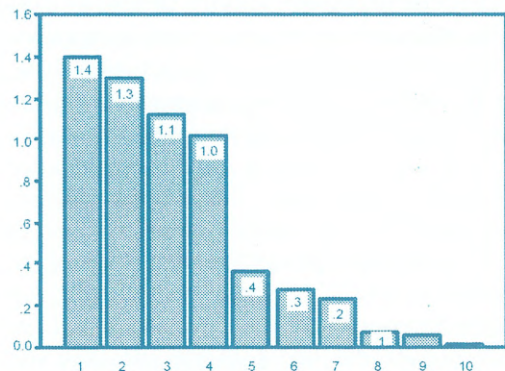
Друге місце після представлення інтересів виборців займає законотворча діяльність у визначенні того, яка



депутатська роль є найважливішою для опитаних. 30,3% вважають, що прийняття законодавчих актів в процесі обговорення запропонованих законопроектів є їх першочерговим пріоритетом, а 19,3% зазначають, що це є їх другою за важливістю роллю.

Одночасно з цим, 16,5% народних депутатів вважають, що сприяння розбудові Верховної Ради як стабільного інституту є їх найголовнішим пріоритетом, а 31,2% вказують, що це завдання є їх другою за важливістю парламентською роллю. Тільки 1,8% опитаних відповіли, що підтримка фракції є для них головним пріоритетом.

Важливі фактори, що впливають на голосування



Індекс оцінки

1 чи більше - Більшість депутатів визнали цей чинник одним з трьох найважливіших
 Менше 1 - Меншість депутатів визнали цей чинник одним з трьох найважливіших

Колонки

- 1. Рекомендація комітету, що розглядав законопроект
- 2. Рекомендація фракції
- 3. Думка виборців, які зв'язалися з Вами з приводу питання, що розглядається
- 4. Положення Конституції, які можуть бути застосовані до законопроекту
- 5. Позиція Головного наукової-експертного управління Апарату ВР України
- 6. Позиція Головного юридичного управління Апарату ВР України
- 7. Рекомендації керівництва ВР
- 8. Позиція депутата, якого Ви вважаєте впливовим
- 9. Позиція президента
- 10. Позиція Прем'єр-міністра

Чинники, що впливають на голосування

Важливу роль в аналізі діяльності депутата в парламенті відіграє розгляд чинників, що впливають на рішення парламентаря про те, як голосувати по законопроектах і прийнятті поправок до них. Справді, при детальному дослідженні діяльності новоутвореного парламентського органу, яким є Верховна Рада України, де розподіл ролей та інтересів ще не досить структурований, важливо мати уявлення про ті фактори, які впливають на рішення депутатів щодо голосування.

Як демонструють проіндексовані результати опитування на графіку, рекомендація парламентського комітету, відповідального за попередній розгляд чи підготовку законопроекту є найголовнішим чинником для більшості депутатів. Рекомендація фракції є другим за важливістю чинником, що впливає на прийняття рішень під час голосування. Відповідно до загальних пріоритетів, викладених вище, точка зору виконавчої влади (президента і прем'єр-міністра) відіграє мінімальну роль у прийнятті рішення парламентарів під час голосування. З даних результатів опитування можна зробити кілька попередніх висновків.

(1) Позиція депутатів щодо точки зору органів виконавчої влади навряд чи є конструктивною з огляду на можливість президента застосувати право вето.

(2) Очевидним є той факт, що народні депутати відносно низько оцінюють роботу Головного управління Апарату Верховної Ради України, чиїм завданням є наукова та юридична експертиза зареєстрованих законопроектів. Ці управління були утворені з метою сприяння парламентарям в їхній повсякденній законотворчій діяльності та укомплектовані висококваліфікованими спеціалістами, думка яких може бути надзвичайно важливою практично на всіх етапах законотворчого процесу. Як показують результати опитування, позиція цих управлінь з питань, що виносяться на голосування, не належить до низки важливих чинників, що враховуються депутатами під час голосування. Від цього, в першу чергу, може страждати якість важливих законопроектів, що пропонуються окремими народними обранцями, через елементарний брак адекватного юридичного підґрунтя законопроектів.

У цілому ми визначили, що для депутатів 13-го скликання найважливішими ролями у виконанні депутатських повноважень є:

- представлення інтересів виборців;
- законотворча діяльність;
- сприяння розбудові Верховної Ради як стабільного інституту.

Всі три з вищезначених орієнтаційних ролей у цілому відповідають результатам, отриманим при схожих опитуваннях парламентарів, обраних до законодавчих органів інших країн з демократичною формою правління. З цього випливає, зокрема, що народні депутати України в загальному мало відрізняються від парламентарів з країн розвинених західних демократій

в розрізі розуміння своїх першочергових депутатських завдань.

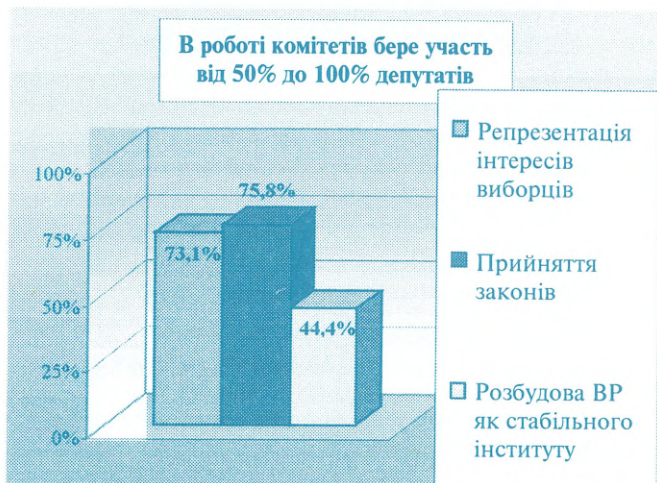
Переважна більшість народних обранців України (97%) вважають хоча б одну з цих ролей найголовнішою. Отже, наведена вище класифікація орієнтаційних ролей дозволяє нам сфокусуватися на розгляді цих трьох найважливіших ролей у контексті їх співвідношення до уявлення народних депутатів про конкретні аспекти парламентської діяльності.

Першим питанням, що є надзвичайно важливим з огляду на прийняття ефективного законодавства, є відвідуваність народними депутатами засідань парламентських комітетів.

Робота в парламентських комітетах

Парламенти виконують фундаментальну роль представництва і взаємодії з виконавчою владою через складові частини власної організаційної структури (Olson, 1980, ст. 23). Одним з найважливіших компонентів внутрішньої парламентської структури є система профільних комітетів. Як зазначає Вільсон, комітети я тягловими конями законодавчої гілки влади (Wilson, 1885).

Парламентські комітети можуть сприяти проведенню переговорів між лідерством окремих партій. Вони часто є тим органом, за посередництва якого керівники політичних партій та рухів можуть пояснити свою позицію членам чисельних парламентських



фракцій. Комітети можуть також надавати можливість обговорення конкретних питань з участю представників виконавчої влади. Парламентські комітети є головним механізмом парламентського нагляду за виконавчою владою. Крім того, комітети виконують основну масу роботи з приготування законопроектів для подальшого розгляду на пленарних засіданнях. Загалом, інституціоналізовані парламенти мають достатньо розгалужену систему комітетів, що виконує об'ємну законотворчу діяльність (Polsby, 1968; Olson, 1980).

Одним з загальноприйнятих критеріїв для оцінки важливості діяльності парламентських комітетів є частота засідань комітетів під час парламентської сесії.

Крім того, наявність і активна робота комітетів посилює незалежність парламенту (Wise, Brown and Pigenko, 1999).



Як демонструє графік, в українському парламенті 13-го скликання можна прослідкувати значну розбіжність в оцінках депутатами відвідуваності засідань комітетів, в порівнянні з категорією орієнтаційних ролей депутатської діяльності. Так, депутати, що вибрали найважливішою роллю прийняття законодавчих актів, вказують, що відвідуваність у їх комітетах сягає найвищого рівня (75,8%). Слідом за цією групою депутатів йдуть парламентарі, що головною роллю вважають забезпечення висловлення інтересів виборців (73,1%). З іншого боку, народні депутати, які вважають, що головним пріоритетом для них є розбудова Верховної Ради як стабільного інституту, оцінюють регулярність відвідуваності своїх комітетів на рівні, нижчому за 50%.

Дані результати вказують на значні розбіжності в оцінці рівня відвідуваності парламентських комітетів, особливо з огляду на те, що на таку оцінку може впливати уявлення ієрархія пріоритетів народних депутатів по відношенню до їх орієнтаційних депутатських ролей.

Наступним питанням є питання оцінки депутатами тенденції відвідуваності парламентських комітетів з початку роботи сесії Верховної Ради України 13-го скликання.

Як наочно демонструють результати опитування, близько половини (45,5%) народних депутатів, які вважають головною роллю прийняття законодавства, дотримуються думки, що рівень відвідуваності парламентських комітетів знизився. За ними йдуть законодавці, що основним своїм завданням вважають вираження інтересів виборців (36,5%), і ті, що своїм пріоритетом вважають розбудову Верховної Ради як стабільного інституту (33,3%). У загальному, по трьох категоріях орієнтаційних ролей в отриманих результатах можна знайти підстави для тривоги, оскільки більше третини опитаних народних обранців вважа-



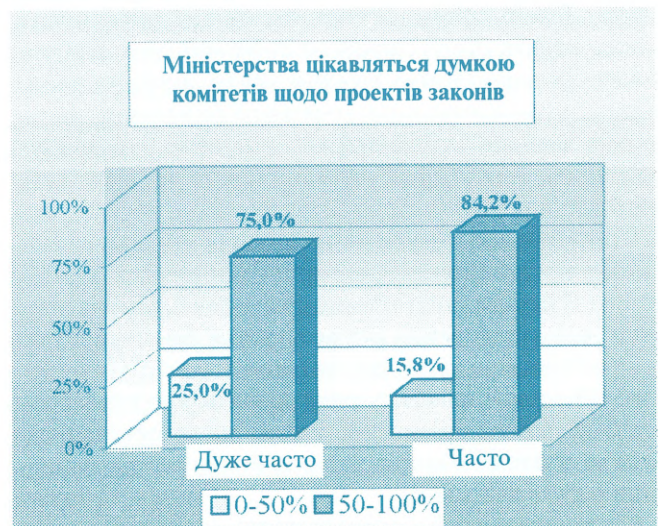
ють, що участь у роботі парламентських комітетів з початку роботи парламентської сесії 13-го скликання знизилась. Тенденція такої оцінки є приблизно однаковою для трьох категорій орієнтаційних ролей.

Наступним питанням є оцінка народними депутатами стосунків між парламентськими комітетами та урядовими міністерствами на різних етапах законодавчого процесу.

Парламентські комітети та галузеві міністерства

Як можна простежити з результатів опитування, представлених на графіку, переважна більшість народних депутатів України вважають, що їхні профільні комітети багато співпрацюють з галузевими міністерствами.

Тенденція високо оцінювати рівень і частоту співпраці з міністерствами є особливо наглядною у ви-



падку категорії депутатів, які вважають своїм головним завданням розбудову Верховної Ради як стабільного інституту (100%). 81,8% депутатів в категорії, що визначає основним пріоритетом прийняття законодавчих актів вважає, що рівень співпраці з галузевими

⁴Коефіцієнт кореляції $r = 0,165$, істотний на рівні 0,05

міністерствами є високим. Нарешті, 75% законодавців, що головною депутатською роллю називають забезпечення представництва інтересів виборців вважають рівень співпраці комітетів і міністерств високим.

У питанні щодо того, яка функція є найважливішою для комітетів, 78.9% всіх опитаних народних депутатів визначили, що комітети повинні готувати законопроекти. Різниця в оцінках депутатів з цього питання, з огляду на визначені орієнтаційні ролі, вказує на важливий взаємозв'язок між ставленням законодавців до законопроектів, підготованих галузевими міністерствами для подання на розгляд профільного комітету Верховної Ради та рівнем відвідуваності засідань комітетів окремими депутатами. Відповідно 75% і 84.2% депутатів, що оцінюють рівень відвідуваності комітетів між 50% а 100%, вважають, що галузеві міністерства дуже часто зацікавлені в отриманні відгуку на власні законодавчі ініціативи.

Ця кореляція дозволяє проаналізувати один з найважливіших аспектів діяльності парламентських комітетів - їх співпрацю з найближчим виконавчим оточенням та галузевими міністерствами. Кілька чинників характеризують ефективність такої взаємодії: (1) рівень обміну інформацією (включно з відгуком комісії на надану міністерствами інформацію); (2) кооптація (участь сторін в робочих групах та спільних засіданнях, що розглядають питання взаємного зацікавлення); і (3) ефективність через легітимізацію (можливість впливати на наступний етап проходження законопроекту за посередництвом двостороннього діалогу, пояснюючи свою точку зору та підстави для прийняття тих чи інших законотворчих ініціатив). Останній аспект є надзвичайно важливим для виконання галузевими міністерствами своїх завдань у профільних галузях. Рівень співпраці тут є тим вищим, що вищою є оцінка ефективності процесу співпраці між законодавчою та виконавчою гілками влади. Визначальним чинником тут є рівень відвідуваності народними депутатами засідань профільних комітетів, що слугує своєрідним індикатором для міністерств про наявність шляхів співпраці між гілками влади.

Прохання про відгуки на законопроекти від законодавчої гілки влади не тільки сприяє міністерствам у покращенні процесу підготовки законодавчих ініціатив з точки зору задоволення інтересів виборців, підвищуючи шанси на проходження цих ініціатив через парламент, а й сприяє кращому розумінню інтересів електорату. З огляду на орієнтаційні ролі, висловлені народними депутатами України в даному опитуванні, це питання є дуже важливим.

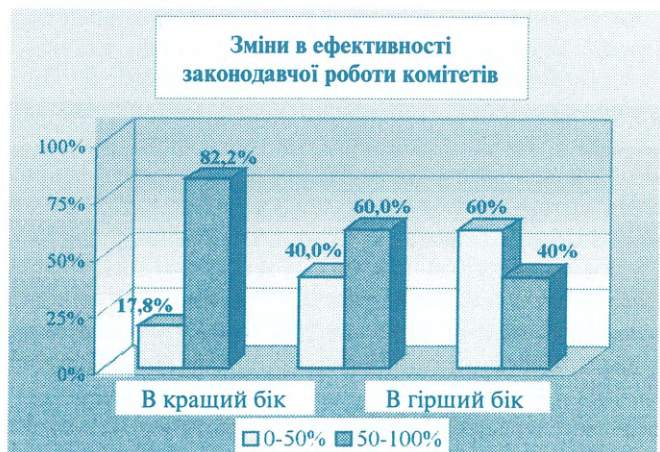
Важливим висновком розглянутих вище результатів є те, що відвідуваність засідань профільних парламентських комітетів є одним з найбільш ефективних механізмів для виконання депутатських повноважень, як вказали народні депутати при визначенні орієнтаційних ролей. Графік демонструє, що депутати оцінюють законодавчу ініціативу міністерств в залежності від того, як посадові особи відвідують засідання комітетів. Цей факт дає нам можливість зробити один



простий, проте важливий висновок: що частіше депутати з'являються на засіданнях комітетів, то вища зацікавленість міністерств у двосторонньому діалозі з законодавчою гілкою.

З огляду на двосторонність процесу обміну інформацією, зокрема надання інформації галузевими міністерствами, ми можемо спостерігати схожу тенденцію. Рівень відвідуваності засідань парламентських комітетів позитивно співвідноситься з рівнем надання інформації міністерствами. Цей взаємозв'язок прослідковується на графіку менше, ніж у попередньому випадку, де міністерства є зацікавленими у відгуку депутатів на їхні законодавчі ініціативи, проте він достатньо очевидний, щоб говорити про статистичну значимість отриманої кореляції.

Як видно з поданого нижче наступного графіка, 75% і 70% опитаних народних депутатів, які оцінюють частоту відвідуваності засідань парламентських комітетів відповідно на рівні від 50% до 100%, вважають, що міністерства надають інформацію щодо впровадження законодавчих актів. Ця категорія є такою, що визначає важливі функціональні аспекти діяльності парламенту України: (1) нагляд за виконавчою гілкою влади, як елемент системи балансів та противаг, і (2) покращення законотворчого процесу через обмін інформацією щодо ефективності дії вже прийнятих за-



конів (ефективності роботи парламенту в цілому і профільних комітетів зокрема. Висновок з розгляду попереднього питання повторюється і тут: чим вищим є рівень співпраці між законодавчою та виконавчою гілками влади, тим вищою є ефективність діяльності парламенту у забезпеченні виконання трьох найважливіших для депутатів орієнтаційних ролей.

Тепер перейдемо до розгляду співвідношення відвідуваності засідань парламентських комітетів у розрізі ефективності їхньої діяльності з початку парламентської сесії 13-го скликання.



Як видно з графіка вгорі, існує значна взаємозалежність між оцінкою парламентарями змін у якості роботи комітетів і відвідуваністю засідань комітетів. Що вища оцінка відвідуваності засідань окремими депутатами, то вищою є тенденція до позитивної оцінки зміни ефективності роботи комітетів.

Конституція як тривала угода і ставлення до дотримання її положень

У даному питанні ми прослідкуємо взаємозв'язок між ставленням до Конституції України (чи вважають народні обранці, що Конституція є тривалою угодою між політичними силами в суспільстві) та переконаністю про необхідність дотримання її положень у стосунках між законодавчою та виконавчою владами, що безпосередньо включають принципи розмежування влади.

Як демонструє графік внизу, існує значна залежність між ставленням народних депутатів до Конституції та до можливості чи неможливості дотримання її положень. Парламентарі, які вважають Конституцію довготривалою угодою між політичними силами в суспільстві, одночасно переконані, що дотримання її положень є найкращою стратегією під час виконання їх депутатських повноважень у контексті стосунків з виконавчою владою.

Це питання прямо пов'язане з напрямком конституційного процесу та прийняттям Конституції України влітку 1996 року. Теоретично, здатність парламентсько-

го органу інтегрувати та задовольняти різноманітні політичні інтереси є свідченням законодавчої інституціоналізації. Отже, ставлення політичної еліти до конституції є важливим чинником розуміння того, чи парламент як орган законодавчої влади спроможний виконувати стабілізаційну роль у суспільному житті.

Останнім питанням нашого дослідження є аналіз взаємозв'язку між орієнтаційними ролями народних депутатів України і їх ставленням до характеру Конституції країни.



Як видно з графіка, поданого вгорі, результати опитування вказують на значну розбіжність у поглядах депутатів у розрізі цих двох суміжних питань. Найбільш несподіваним є те, що переважна більшість депутатів, що вважають найголовнішим пріоритетом депутата представляти інтереси своїх виборців, переконані, що Конституція є тимчасовою угодою між політичними силами в суспільстві. (82,7%). На противагу цьому незначна більшість депутатів, що висловили переконання в тому, що найважливішою роллю для депутатів є прийняття законодавчих актів, вважають Конституцію довготривалою угодою (51,6%). Ці результати опитування демонструють, що орієнтаційні ролі українських депутатів і їх ставлення до характеру конституційної системи в Україні є взаємопов'язаними і, вірогідно, мають значний вплив на ставлення парламентарів до взаємостосунків законодавчої і виконавчої влад. Є вірогідним також висновок, що поняття конституціоналізму і його дотримання в повсякденній парламентській діяльності для значної групи українських депутатів 13-го скликання залежало від оцінки власної ролі як депутата та від інституційного та політичного оточення депутатів.

Висновки

Дане дослідження визначило компоненти, з яких складалася культура повсякденної парламентської діяльності народних депутатів України 13-го скликання на

⁵Тут важливо зазначити, що Конституція України була прийнята в середині роботи сесії Верховної Ради тринадцятого скликання. Отже, хоч і непрямо, але ми можемо спостерігати ступінь впливу прийняття конституції на законотворчий процес.

*Коефіцієнт кореляції $r = 0,292$, істотний на рівні 0,05

основі сучасної конституційної теорії з питань конституціоналізму та законодавчої інституціоналізації.

По-перше, орієнтаційні ролі, визначені народними депутатами як основні у виконанні депутатських повноважень (представництво інтересів виборців, законодавча діяльність і сприяння розбудові Верховної Ради як стабільного інституту), в загальному відповідають орієнтаційним ролям парламентарів в інституціоналізованих законодавчих органах західних демократій.

У відповідях українських законодавців яскраво виділяються «представницька роль» (представництво інтересів свого електорату), що є домінуючою, та «роль учасника законотворчого процесу» (прийняття законодавства), що має субдомінантні характеристики. Внаслідок цього виникає певна невідповідність між уявленням депутатів про свою основну роль в парламенті та діяльністю, спрямованою на виконання основних депутатських завдань, таких як робота на пленарних засіданнях та засіданнях парламентських комітетів. Ця невідповідність пояснюється тим, що законодавча діяльність у демократичному парламенті повинна бути багатовимірною, а не спрощено-одновимірною, спрямованою на виконання однієї, навіть якщо й найважливішої, на думку депутата, парламентської ролі. Подальша інституціоналізація парламенту, встановлення формальних і розвиток неформальних норм на всіх етапах роботи парламенту приведе до зменшення рівня цієї невідповідності, яка може також характеризуватись як перехідна культура повсякденної парламентської діяльності, що нездатна враховувати всі необхідні компоненти законотворчого процесу.

По-друге, залежно від орієнтаційних ролей, визначених народними депутатами України 13-го скликання як пріоритет парламентської діяльності, їхнє ставлення до конкретних і надзвичайно важливих аспектів законотворчості може значно варіюватись. Через призму існуючих орієнтаційних ролей, значна відмінність між депутатами, що вважають представництво інтересів виборців найважливішим завданням і двома іншими категоріями щодо питання про тимчасовий чи довготривалий характер Конституції України тягне за собою висновок, що визначена депутатами для себе орієнтаційна роль істотно впливає на уявлення парла-

ментарів про природу конституційних положень. Звідси виникає розбіжність у розумінні ролі і завдань Конституції, що неодмінно відбивається на культурі повсякденної парламентської діяльності.

Ми можемо лиш припускати, що зі збільшенням обсягу співпраці між політичними силами в парламенті, а також з позапарламентськими інститутами, особливо з органами виконавчої влади, домінуюча частина орієнтаційних ролей зміститься у бік багатовимірного балансу, що сприятиме підвищенню оцінки важливості конституційних положень як міцної підвалини політичної та інституційної взаємодії і розвитку відповідного уявлення про конкретні завдання, які повсякденно належить виконувати депутатам.

Використана література:

- Kraynak, Robert P. 1987. *Tocqueville's Constitutionalism*. *The American Political Science Review*, 81 (4): 1175-1195.
- Loewenberg, Alfred and Samuel Patterson. 1979. *Comparing Legislatures* (Boston: Little, Brown).
- Maddox, Graham. 1982. *A Note on the Meaning of «Constitution»*. *The American Political Science Review*, 76 (4): 805-809.
- Olson, David M. 1980. *The Legislative Process. A Comparative Approach* (New York: Harper and Row).
- Olson, David M. 1997. «Paradoxes of Institutional Development: The New Democratic Parliaments of Central Europe,» *International Political Science Review* 18: 401-416.
- Pogany, Istvan. 1996. *Constitution Making or Constitutional Transformation in Post-Communist Societies?* *Political Studies XLIV*, 586-591.
- Polsby, Nelson. 1968. «Institutionalization of the US House of Representatives,» *American Political Science Review* 62: 144-168.
- Wise, Charles R. and Trevor L. Brown. 1996a. «Laying the Foundation for Institutionalization of Democratic Parliaments in the Newly Independent States: The Case of Ukraine,» *The Journal of Legislative Studies* 2: 216-244.
- Wise, Charles R. and Vladimir Pigenko. 1999. «The Separation of Powers Puzzle in Ukraine: Sorting out Responsibilities and Relationships between President, Parliament, and Prime Minister,» in Paul D'Anieri, Robert S. Kravchuk and Taras Kuzio, eds., *State and Institution Building in Ukraine* (New York: St. Martin's Press)

ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИБОРИ 2002 РОКУ: ПОЛІТИЧНІ ІНТЕРЕСИ, ЗАКОНОДАВЧІ КОНЦЕПЦІЇ, ЕКСПЕРТНІ ОЦІНКИ

ЗАКОН ДЛЯ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ 2002 РОКУ: СТАРІ ТРАДИЦІЇ ТА НОВІ ЧИННИКИ

Андрій ШЕВЧУК,
експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

Однією з ознак стабільної політичної системи є стабільне виборче законодавство. Відповідно, твердження про те, що Україна надовго затрималася на перехідному етапі реформування політичної системи, знаходить повне підтвердження при аналізі еволюції законодавства про вибори до Верховної Ради України.

Трансформаційні процеси, що відбуваються в українському суспільстві, звичайно мають оперативно відображатися в законодавстві, однак не виключено, що чітка, стабільна та визнана всіма впливовими політичними силами виборча система мала б значний стабілізуючий вплив на всю політичну систему України. Першим кроком могла б стати писана чи неписана норма про те, що кожне нове депутатське скликання може приймати виборчий закон не для наступних виборів, а лише для чергових виборів через одне скликання.

Закон Української РСР про вибори народних депутатів УРСР (27 жовтня 1989)

Закон України про вибори народних депутатів України (18 листопада 1993)

Закон України про вибори народних депутатів України (24 вересня 1997)

Поки що українські парламентарі демонструють стабільність лише у тому, що три скликання українського парламенту обиралися за виборчим законом, що приймався буквально напередодні виборів. Всі вибори до Верховної Ради (1990, 1994, 1998 рр.) відбувалися у березні, а закони про вибори приймалися восени попереднього року:

Цікаво, що поступово, з усього комплексу проблемних питань виборчого законодавства в центрі уваги законодавців та експертів переважно залишилась проблема системи виборів (пропорційна, змішана чи мажоритарна). Такі питання, як формування виборчих комісій, спостерігачів, принципи висування кандидатів та партій (збір підписів чи грошова застава, суб'єкти висування), запровадження та величина (процент) загороджувального бар'єра для партій, фінансування виборчої кампанії та ін., відходять на другий план. Саме навколо співвідношення пропорційної та мажоритарної складової і відбувалася основна дискусія як під час обговорення та ухвалення закону для виборів 2002 у

Верховній Раді, так і при аналізі різних редакцій закону в Адміністрації Президента.

Саме позиція Президента, який послідовно виступає за збереження старого виборчого закону, стала причиною того, що наразі парламент не зміг ухвалити остаточно нову редакцію закону. Однак народні депутати, очевидно за тією ж традицією, що склалася, послідовно намагаються ухвалити новий виборчий закон.

Те, що народні депутати 3-го скликання мають намір «працювати» над Законом про вибори, стало зрозуміло вже в перші місяці роботи Верховної Ради 3-го скликання. Законопроекти про вибори почали реєструватись ще з жовтня 1998 року, а профільний комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування ухвалив рішення про внесення закону на пленарні засідання у червні 1999.

Комітет взяв за основу законопроект, підготовлений трьома народними депутатами: Г.Пономаренком, А.Пейгалайненом (фракція КПУ) та Р.Безсмертним (фракція НДП). Передбачалося, що вибори до Верховної Ради мають відбуватися виключно за виборчими списками політичних партій та блоків партій.

Саме цей законопроект було прийнято у першому читанні 18 листопада 1999 року. Однак, основні події навколо Закону відбулися вже 2001 року. Нижче подана таблиця №1, у якій відтворена хронологія проходження Закону про вибори народних депутатів (умовно три законопроекти, що були прийняті Верховною Радою, у таблиці пронумеровані у порядку їх ухвалення).

Перший і другий законопроекти майже тотожні (у другому варіанті було змінено або додано кілька норм, які пропонувалися у президентському посланні, що обгрунтовувало його вето на закон). Третій варіант закону від 7 червня 2001 року, передбачає змішану систему виборів, де 335 мандатів розподіляються за результатами виборів у загальнодержавному багатомандатному окрузі, а 115 народних депутатів обираються у виборчих округах. Цей закон прийнятий Верховною Радою і надісланий на підпис Президенту України.

В той час, як готується цей номер журналу, ще не відомо про те, чи підписав Президент України прийняту 7 червня редакцію Закону про вибори. Однак, виходячи з публічних заяв Л.Д. Кучми, ймовірність нового вето дуже висока.

Тому цілком доцільно розглянути саме такий варіант розвитку подій.

Таблиця № 1

Дата	Голосування			Система виборів	Рішення
	Законопроект	Форма	"За"		
18.11.1999	У першому читанні (проект №1)	таємне	231	Пропорційна	Прийнято
18.01.2001	У другому читанні (проект №1)	поіменне	262	Пропорційна	Прийнято
18.01.2001	В цілому (проект №1)	Поіменне	254	Пропорційна	Прийнято
22.03.2001	Подолання вето (проект №1)	Поіменне	262	Пропорційна	Не прийнято
22.03.2001	У новій редакції (проект № 2)	Поіменне	275	Пропорційна	Прийнято
22.03.2001	В цілому у новій редакції (проект №2)	Поіменне	284	Пропорційна	Прийнято
17.05.2001	Подолання вето (проект №2)	Таємне	259	Пропорційна	Не прийнято
07.06.2001	За основу нова редакція (проект №3)	Поіменне	286	змішана (75% за списками партій, 25% - виборчі округи)	Прийнято
07.06.2001	В цілому нова редакція (проект №3)	Поіменне	289	змішана (75% за списками партій, 25% - виборчі округи)	Прийнято

З попередньої таблиці видно, що два голосування з подолати вето Президента України на Закон про вибори не дали необхідної кількості в 300 голосів.

Однак, на нашу думку, на відміну від двох попередніх спроб подолати президентське вето, нова редакція закону може влаштувати, за нашими оцінками, необхідну кількість (300) народних депутатів.

Для того, щоб довести, що шанси подолати вето (якщо воно буде застосовано Президентом щодо цього варіанту виборчого закону) значно вищі, розглянемо позиції депутатських фракцій, а також окремих народних депутатів в залежності від їхнього шляху проходження до парламенту.

Пропонується застосувати умовний «Коефіцієнт пропорційності» (КП). Його можна вимірювати як для окремого народного депутата, так і для фракцій, груп і всієї Верховної Ради. Він дорівнює відношенню кількості позитивних голосувань за Закон про вибори до загальної

кількості голосувань. Якщо, скажімо, депутат або вся фракція постійно голосує «за», КП=100, якщо жодного разу не голосує «за», то КП=0.

Оскільки до 7 червня 2001 року голосувався виключно варіант 100% пропорційної системи (всі 450 депутатів мали обиратися за партійними списками), то для цих голосувань КП визначимо, як «КП (450)». Остання редакція Закону передбачає вибори на змішаній основі у пропорції 75% на 25% (тобто, за пропорційною системою має обиратися 335 народних депутатів) – отже «КП (335)» (див. Таблицю №2).

Таким чином, загальний рівень привабливості для народних депутатів нової редакції закону помітно зріс вже 7 червня 2001 р.: до позначки у 300 голосів не вистачило 11-14 голосів. Крім того, однозначно за закон висловилися, крім тих фракцій, що підтримували попередню редакцію, також фракції СДПУ (о), НДП та ПЗУ.

Це, до речі, свідчить про цікавий факт, що всі фракції партій, що були утворені після виборів (подолали 4% бар'єр), однозначно висловлюються за цю редакцію. Це стосується також народних депутатів, членів ПСПУ та Селянської партії, фракції яких було розпущено.

Цілком очевидно, що всі «нові» партії (ті, що утворилися вже після виборів 1998 року) не будуть підтримувати цей закон. У цьому зв'язку важливо підкреслити, що і Партія Регіонів України, і партія Трудова Україна, і партія Демократичний Союз переважно йшли досить незвичним для класичних демократій шляхом – спочатку формувалося ядро у парламенті, а вже потім йшов розвиток партійної інфраструктури. Звичайно, керівництво цих партій та їх парламентських фракцій усвідомлює, що за таких умов їм буде важко конкурувати зі «старими» партіями у багатомандатному загальнодержавному окрузі.

Тим не менше, якщо всі ресурси інших фракцій будуть змобілізовані, то необхідні 300 голосів буде набрано.

Крім того, якщо проаналізувати позицію депутатів за ознакою того, яким чином вони потрапили у парламент (за списками чи за округами), то КП зріс як у «списочників», так і у «мажоритарників» (див. Таблицю №3). Таким чином можна сказати, що цей варіант став свого роду ком-

Таблиця №2

Фракції	Число депутатів на 15.06.2001	"КП (450 нд)"	"КП (335 нд)"
Регіони України	20	0	0
Демократичний Союз	24	0,6	0
Трудова Україна	46	0,9	0
Солідарність	21	8,9	0
СДПУ (о)	36	24,4	80,6
НДП	16	44,7	68,8
ПЗУ	17	71,8	82,4
Реформи-Конгрес	15	86,9	81,3
Батьківщина	26	90,5	90,4
Яблуко	16	94,3	93,8
НРУ	14	95,1	85,7
УНР	22	98,3	86,4
КПУ	113	99,8	97,4
Соц.ПУ	16	100	100
Позафракційні	47	38,7	58,1
Всього	449	59,6	64,0

промисним, як для більшості політичних партій, так і для окремих депутатів.

Це, до речі, свідчить про цікавий факт, що всі фракції партій, що були утворені після виборів (подолали 4% бар'єр), однозначно висловлюються за цю редакцію. Це стосується також народних депутатів, членів ПСПУ та Селянської партії, фракції яких було розпущено.

Цілком очевидно, що всі «нові» партії (ті, що утворилися вже після виборів 1998 року) не будуть підтримувати цей закон. У цьому зв'язку важливо підкреслити, що і Партія Регіонів України, і партія Трудова Україна, і партія Демократичний Союз переважно йшли досить незвичним для класичних демократій шляхом – спочатку формувалося ядро у парламенті, а вже потім йшов розвиток партійної інфраструктури. Звичайно, керівництво цих партій та їх парламентських фракцій усвідомлює, що за таких умов їм буде важко конкурувати зі «старими» партіями у багатомандатному загальнодержавному окрузі.

Тим не менше, якщо всі ресурси інших фракцій будуть змобілізовані, то необхідні 300 голосів буде набрано.

Крім того, якщо проаналізувати позицію депутатів за ознакою того, яким чином вони потрапили у парламент (за списками чи за округами), то КП зріс як у «списочників», так і у «мажоритарників» (див. Таблицю №3). Таким чином можна сказати, що цей варіант став свого роду ком-

Таблиця № 3

Дата	К-сть голосів "за"	"Списочники"	"Мажоритарники"
18.11.1999	231	-	-
18.01.2001	262	168	94
18.01.2001	254	166	88
22.03.2001	262	172	90
22.03.2001	275	177	98
22.03.2001	284	180	104
17.05.2001	259	-	-
07.06.2001	286	184	102
07.06.2001	289	185	104
КП (450)		76,71%	42,21%
КП (335)		82,44%	45,98%

промисним, як для більшості політичних партій, так і для окремих депутатів.

Взагалі, не можна не зазначити, що всі варіанти закону народний депутат сприймає також і ще під одним кутом зору. Мова йде про такий суб'єктивний фактор, як можливість свого власного переобрання на новий термін.

Вже сьогодні зрозуміло, що за будь-якої ситуації, умови при висуванні на виборах 2002 року будуть жорсткішими. Згідно з рішенням Конституційного Суду депутатам (при застосуванні змішаної системи) можна буде балотуватися або за списками політичних партій, або у виборчих округах.

Крім того для діючих депутатів, які знов будуть змагатися за депутатський мандат після остаточного ухвалення пропорції (75%/25%), з'являться додаткові проблеми, що пов'язані з новою нарізкою округів.

Зміна кордонів виборчих округів - зрозуміле та звичайне явище. Воно пов'язане передусім зі змінами у чисельності населення або в адміністративно-територіальному поділі. Власне, подібні зміни (зв'язані зі змінами у народонаселенні) у кількості округів, що припадають на кожний регіон України (24 області, Автономна республіка Крим, міста Київ та Севастополь) відбулися ще у 1994 році, однак вони були мінімальні (у 7 регіонах з 27).

Цікаво, що у багатьох країнах перепис населення передуює черговим виборам, і саме за результатами перепису формуються виборчі округи. (Доречно зазначити, що вперше за час існування незалежної України у грудні 2001 року буде проведено перепис населення. Однак на поділі округів це, звичайно, вже ніяк не позначиться).

Нижче подано таблицю, де вказано кількість округів в регіонах України під час виборів 1990, 1994 та 1998 і оцінка на 2002 рік (якщо буде діяти закон від 7 червня 2001 року).

Отже, напередодні виборів 1998 відбулося двократне скорочення кількості округів, а кількість виборців навпаки зросла удвічі. Фактично, один новоутворений округ мав

Таблиця № 4

	1990	1994	1998	2002 (прогнз)
Авт. Республіка Крим	18	19	10	5
Вінницька обл.	17	17	8	4
Волинська обл.	9	9	5	2
Дніпропетровська обл.	34	34	18	9
Донецька обл.	45	47	24	12
Житомирська обл.	14	13	7	3
Закарпатська обл.	11	10	5	3
Запорізька обл.	18	18	10	5
Івано-Франківська обл.	12	12	6	3
Київська обл.	17	17	8	4
Кіровоградська обл.	11	11	7	3
Луганська обл.	25	25	12	6
Львівська обл.	24	23	13	6
Миколаївська обл.	11	11	8	3
Одеська обл.	23	23	12	6
Полтавська обл.	16	16	8	4
Рівненська обл.	10	10	5	3
Сумська обл.	13	13	6	3
Тернопільська обл.	10	10	6	3
Харківська обл.	28	28	14	7
Херсонська обл.	10	11	6	3
Хмельницька обл.	13	13	7	3
Черкаська обл.	14	13	7	3
Чернівецька обл.	8	8	4	2
Чернігівська обл.	13	12	6	3
м. Київ	22	23	12	6
м. Севастополь	4	4	2	1
ВСЬОГО ПО УКРАЇНІ	450	450	225	115

двох народних депутатів, і тому конкуренція серед діючих депутатів зросла. До речі, якщо минулого разу вона дещо пом'якшувалася можливістю балотуватися одночасно за списками партій, то тепер для послідовних «мажоритарників» вибір має бути однозначним.

До того ж, принципи утворення нових виборчих округів - це великий потенційний вплив так званого адміністративного ресурсу. Округи можна нарізати з урахуванням побажань «потрібних» кандидатів, і навпаки можна значно ускладнити виборчу кампанію небажаним претендентам на мандат.

Таким чином, на народних депутатів перед черговим прийняттям рішення про правила гри на виборах 2002 будуть

діяти кілька чинників впливу, серед яких не останнім будуть конкретні власні плани на майбутню виборчу кампанію. Цілком ймовірно, що парламентарі відкладуть остаточне рішення на осінь. Хоча не слід забувати, що ключовим чинником залишається позиція президента України, який, як відомо, виступає за те, щоб залишити правила виборчих округів без змін.

ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ НАПЕРЕДОДНІ ЗМІН АНАЛІЗ ПЕРСПЕКТИВНОГО ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ТА ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД

**Віталій ЗАМНІУС,
Дмитро КТЛЯР,
Анжела ЄВГЕНЬЄВА,**
експерти Лабораторії законодавчих ініціатив

Тема парламентських виборів, що наближаються, з кожним днем набуває дедалі більшої гостроти. З повторним накладенням президентського вето на проект Закону «Про вибори народних депутатів України», який закріпив суто пропорційну модель виборів, на розгляд Верховної Ради України було подано три законопроекти, якими пропонується встановити інші правила розподілу депутатських мандатів: законопроект, внесений народними депутатами М.Бродським, Ю.Сахно, С.Подгорним, О.Карповим, законопроект народних депутатів С.Гавриша, Р.Безсмертного, П.Порошенка та проект закону, ініційований народним депутатом О.Ржавським (в останньому пропонується лише змінити пропорцію між кількостями депутатських мандатів, які розподіляються за пропорційним і мажоритарним принципами)*. Крім того, 7 червня парламент ухвалив в цілому доопрацьований проект закону, внесений народними депутатами Г.Пonomаренком, А.Пейгалайненом, у якому не тільки закріплена змішана система виборів, але й врахована низка пропозицій стосовно технічних аспектів організації виборчого процесу. Питання правової регламентації виборів не закрито і досьогодні.

У положеннях названих законопроектів враховано далеко не весь негативний досвід попередніх кампаній, позитиви, досягнуті у зарубіжній практиці тощо. Тому вони потребують подальшого доопрацювання. Відповідно, у цій роботі ми спробуємо розглянути найбільш важливі, з нашої точки зору, питання організації ви-

борчого процесу і те, як вони вирішені у вказаних законопроектах. Основна увага буде приділена технічним аспектам виборів, таким як нарізка округів, формування виборчих комісій, передвиборча агітація, виборчі фонди, висування та реєстрація кандидатів у депутати. При аналізі зазначених питань було, зокрема, досліджено відповідний досвід зарубіжних країн світу.

Виборча система

Ключовим моментом при аналізі виборчого законодавства, як чинного, так і перспективного, безсумнівно, є дослідження виборчої системи. Саме виборча система, під якою у подальшому розумітимемо спосіб розподілу мандатів між кандидатами на підставі результатів голосування, є одним з найголовніших чинників ефективності проведених виборів до представницького органу держави. Ефективність же виборів, на нашу думку, лежить у площині досягнутого пропорційного представництва та, відповідно, якнайповнішого відображення електоральних уподобань на законодавчому рівні, а також створення необхідних передумов для ефективного виконання парламентом безпосередніх його функцій. Крім іншого, виборча система має пряме й визначальне відношення до визначення формату партійної системи та ступеня її фрагментації.

Аналізовані законопроекти мають певні, на перший погляд, незначні відмінності в частині пропонованих порядку проведення і визначення результатів ви-

* 13.06.2001р. на розгляд Верховної Ради України народним депутатом С.Пересуньком (група "Трудова Україна") був внесений законопроект (№7383), який передбачає внесення змін до Закону України "Про вибори народних депутатів України". За формулюванням, винесеним у назву даного законопроекту ("щодо кількості одномандатних виборчих округів"), криється новий варіант зміни системи виборів до парламенту. Пропонується запровадити чисто мажоритарну систему виборів на основі відносної більшості у 450 одномандатних виборчих округах. Крім того, поряд із збереженням існуючого переліку суб'єктів права висування кандидатів у народні депутати, новоподаний законопроект містить положення щодо можливості висування кандидатів політичними партіями (виборчими блоками партій) шляхом складання відповідного списку.

борів. Вартим уваги є те, що законопроект (№2182-2), прийнятий Верховною Радою 07.06.2001 р., а також законопроект (№7310), внесений народними депутатами С.Гавришем, Р.Безсмертним, П.Порошенком, законопроект (№7310-1), внесений народними депутатами М.Бродським, Ю.Сахно, С.Подгорним, О.Карповим, та законопроект народного депутата О.Ржавського (№7357) будуть майбутню українську виборчу систему на змішаній основі, де мажоритарні вибори у тій чи іншій мірі поєднуються з пропорційністю.

Жоден з указаних актів, крім, хіба-що, законопроекту С.Гавриша, Р.Безсмертного, П.Порошенка, не наважується на радикальні зміни в конфігурації проведення і визначення результатів виборів народних представників. Це пояснюється намаганням досягти компромісу у питанні реформування виборчого законодавства між представниками депутатського корпусу, яких з певних причин не зовсім влаштовує існуюча виборча схема, та главою держави, який неодноразово використовував своє конституційне право вето при спробі змінити виборчі реалії. Прикладом невдалої спроби досягти згоди при прийнятті нового закону про вибори народних депутатів України стала доля первісного законопроекту, поданого народними депутатами Г.Пономаренком, А.Пейгалайненом, яким передбачалось закріпити повністю пропорційну систему з єдиним загальнодержавним багатомандатним виборчим округом та виключним правом політичних партій висувати кандидатів у депутати. Як відомо, цей законопроект двічі зазнавав президентського вето. Тому нестримне намагання окремих політичних сил збільшити власні електоральні шанси на майбутніх виборах зумовило появу нового доопрацьованого з пропозиціями Президента України, уже третього варіанту законопроекту, який, відмовляючись від запровадження чистої пропорційності при розподілі депутатських мандатів, пропонує лише змінити пропорцію співвідношення мажоритарної та пропорційної систем, закладену в чинному Законі України «Про вибори народних депутатів України» від 24.09.1997 р. Так, законопроект, прийнятий 07.06.2001 р., передбачає обрання приблизно 74% конституційного складу Верховної Ради України (335 народних депутатів) за пропорційною системою у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій (блоків), а решту 26% (115 народних депутатів) – за мажоритарною системою відносною більшості в одномандатних виборчих округах. У такий своєрідний спосіб автори законопроекту зробили спробу поєднати непоєднані, на перший погляд, речі – пропорційне представництво різних політичних сил у парламенті і звичну українському виборцю персоналізацію та простоту виборів, зробивши при цьому політичні партії основними учасниками виборчого процесу і зберігши, водночас, право громадян на самовисування.

Однак у разі застосування пропонованої народними депутатами С.Гавришем, Р.Безсмертним, П.Порошенком виборчої системи, кандидати в депутати від

політичних партій (блоків) матимуть подвійний шанс здобути депутатський мандат – в одномандатному виборчому окрузі і за партійними списками. У цьому зв'язку нагадаємо, що Конституційний Суд України свого часу визнав неконституційною норму закону України «Про вибори народних депутатів» від 24.09.1997 р., яка дозволяла особі балотуватись кандидатам у народні депутати одночасно за партійним списком і в одномандатному виборчому окрузі.

Подібні коригування чинного виборчого законодавства характерні й для законопроекту, поданого народним депутатом О.Ржавським та законопроекту, поданого народними депутатами М.Бродським, Ю.Сахном, С.Подгорним, О.Карповим. У частині закріпленої виборчої системи останній законопроект відрізняється від прийнятого 07.06.2001 р. закону лише іншою пропорцією – 70% мандатів розподіляється у єдиному багатомандатному виборчому окрузі за пропорційною системою, а 30%, відповідно, за мажоритарною системою в одномандатних виборчих округах (узагальнена інформація про співвідношення двох елементів виборчої системи у законопроектах та класифікація систем наведені в *Таблиці 1*). Хоча при визначенні загальних засад виборів депутатів в одномандатних округах (ст. 7) законопроект закріплює мажоритарну систему абсолютної більшості, у подальшому, в нормі, якою визначається порядок встановлення результатів виборів у цих округах, збережено формулу відносною більшості. Необхідно додати, що подібні внутрішні неузгодженості та колізії властиві й іншим аналізованим законопроектам (хіба-що крім законопроекту, поданого народним депутатом О.Ржавським).

У свою чергу, у законопроекті, поданому народним депутатом О.Ржавським, зміни зводяться до викладення в новій редакції п.2 ст.1 Закону України «Про вибори народних депутатів» та модифікування електоральної формули в бік меншої пропорційності: 315 народних депутатів (70% конституційного складу) обирається в одномандатних виборчих округах відносною більшістю, а 135 – за списками кандидатів від політичних партій (виборчих блоків партій) у багатомандатному національному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва. Цей законопроект, єдиний з усіх поданих на розгляд Верховної Ради України, пропонує збільшити мажоритарну частку в змішаній виборчій системі.

Окреме місце серед ряду проектів законів про вибори до законодавчого органу України посідає законопроект, поданий народними депутатами С.Гавришем, Р.Безсмертним, П.Порошенком. Не змінюючи принцип змішаності виборчої системи та порядок обрання половини складу Верховної Ради за одномандатними виборчими округами (відносною більшістю поданих голосів виборців), зазначений законопроект докорінно трансформує формулу розподілу мандатів на пропорційній основі. Так, 225 депутатських мандатів розподіляються між списками політичних партій (блоків) пропорційно до кількості отриманих голосів їх кандидатами у депутати в одномандатних виборчих округах.

Партія може брати участь у розподілі мандатів лише в разі подолання виборчого бар'єру (отримання висунутими від партії кандидатами сукупної підтримки 5 і більше % виборців, які віддали свої голоси за кандидатів у народні депутати від політичних партій). До партійних списків кандидатів у депутати включаються (у порядку зменшення отриманих голосів) ті кандидати, які не здобули перемогу в одномандатних виборчих округах. Закріплена проста виборча квота, яка обчислюється шляхом ділення сумарної кількості голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати від партій (блоків), на кількість виборюваних депутатських мандатів (яка дорівнює різниці між загальним числом ман-

повністю мажоритарних виборів призводить до втрати голосів меншості, яка, проте, може поступитися на виборах лише кількома відсотками, і це породжує значний диспаритет між поданими голосами виборців та кількістю отриманих місць. З іншого боку, чисто пропорційна система призводить до екстенсивного розвитку партійної системи, фрагментації парламенту країни. Звідси – відсутність сталої фракційної структури та значне ускладнення законодавчої діяльності, аж до повного її паралізування.

Змішані системи виборів можна поділити на зв'язані, де використання пропорційної та мажоритарної систем взаємопов'язано, а конвертація голосів у

Таблиця 1. Співвідношення елементів запропонованих виборчих систем.

Законопроект	Пропорційна частка	Мажоритарна частка	Класифікація системи
№ 2182-2 (прийнятий у цілому 07.06.2001 р.)	74% (335 н.д.)	26% (115 н.д.)	Змішана незв'язана (некомпенсуюче голосування двома бюлетенями)
№ 7357 (поданий н.д. О.Ржавським)	30% (135 н.д.)	70% (315 н.д.)	Змішана незв'язана (некомпенсуюче голосування двома бюлетенями)
№ 7310-1(поданий н.д. М.Бродським, Ю.Сахном, С.Подгорним, О.Карповим)	70% (315 н.д.)	30% (135 н.д.)	Змішана незв'язана (некомпенсуюче голосування двома бюлетенями)
№ 7310 (поданий н.д.С.Гавришем, Р.Безсмертним, П.Порошенком)	50% (225 н.д.)	50% (225 н.д.)	Змішана зв'язана (компенсуючий мандат, голосування одним бюлетенем)

датів – 450, та кількістю мандатів, отриманих кандидатами, які використали право на самовисування). Відповідно, після поділу кількості отриманих партійними кандидатами голосів на виборчу квоту ціла частина отриманого числа становитиме кількість мандатів, на які мають право кандидати в депутати від цієї політичної партії, включаючи переможців в мажоритарних округах. Дробові залишки, отримані внаслідок ділення, розподіляються за методом найбільших залишків. Для вирахування кількості мандатів, отриманих кандидатами від політичної партії (блоку) на основі пропорційного представництва, від загальної кількості мандатів вираховується кількість мандатів, отриманих кандидатами від партії в одномандатних округах.

Тенденція до закріплення змішаних, мажоритарно-пропорційних, виборчих систем є загальносвітовою. Це пояснюється намаганням поєднати позитиви різних систем та уникнути їх недоліків або, принаймні, звести ці недоліки до мінімуму. Відомо, що практика

місця за однією з формул здійснюється з урахуванням результатів за іншою, та незв'язані, де дві системи застосовуються паралельно, не впливаючи одна на одну. Залежно від взаємовпливу двох складових, розрізняють змішану зв'язану систему з компенсуванням двома бюлетенями (яка буде описана нижче на прикладі Німеччини), з компенсуванням одним бюлетенем (на прикладі системи, закріпленої в законопроекті народних депутатів С.Гавриша, Р.Безсмертного, П.Порошенка) та з некомпенсуючим голосуванням двома бюлетенями (існуюча система в Україні, Російській Федерації, Угорщині, Вірменії).

Класичною країною, у якій виборча формула має змішаний зв'язаний характер, вважається Німеччина, де після реформи 1949 року половина складу Бундестагу обирається за одномандатними виборчими округами відносною більшістю. Друга половина обирається в багатомандатних округах у суб'єктах федерації за списками кандидатів, висунутих політичними партіями за системою пропорційного представництва із 5-% загород-

жувальним бар'єром та розподілом за методом найбільшого залишку. Кожен виборець має два голоси – бюлетені, перший з яких призначений для голосування за кандидата в одномандатному окрузі, другий – за закритий партійний список. Другі голоси акумулюються на загальнодержавному рівні для визначення співвідношення місць, належних кожній партії. До кількості мандатів, отриманих в одномандатних округах, додаються мандати, необхідні для компенсування відхилень від пропорційного представництва, що виникли в результаті визначення результатів виборів в одномандатних округах. Таким чином, партії, одна з яких виборола 10% мандатів за пропорційною системою і 10% за системою більшості, а інша – також 10% у першому випадку і жодного місця в одномандатному окрузі, досягають рівного представництва в німецькому парламенті. При цьому забезпечується тісний контакт між парламентарем та виборчим округом, а також надається можливість стратегічного голосування для виборця, який може віддати перевагу партії окремо від кандидатів з першого бюлетеня і бути впевненим, що його голосування не стане марним у разі непроходження або партії, або кандидата. Тому подібну схему визначення результатів виборів інколи називають персоналізованою пропорційною системою. Крім Німеччини подібна система була запроваджена також у Новій Зеландії внаслідок кардинального реформування у 1993 (до цього моменту більш ніж сто років панувала мажоритарна система відносної більшості – «перший отримує все»). Цікавим є те, що як показали опитування напередодні перших виборів за вказаним принципом у 1996 році, 38% виборців збирались розподілити свої голоси між партією та кандидатом від іншої партії в одномандатному окрузі. Результати виборів засвідчили, що застосування подібної системи дозволяє забезпечити максимально пропорційне представництво для усіх вагомих соціальних груп та національних меншин.

Виборча система, яка знайшла своє відображення в законопроекті, поданому народними депутатами С.Гавришем, Р.Безсмертним, П.Порошенком, передбачає голосування одним бюлетенем за кандидата в одномандатному виборчому окрузі з визначенням переможця за мажоритарною системою відносної більшості. У цьому випадку окреме голосування за партійні списки не відбувається, про перевагу партії судять за успіхом окремих кандидатів. Така виборча система пропонувалась в Канаді й застосовувалась під час перших виборів у Німеччині за новою системою у 1949 році.

Просте сполучення двох виборчих систем відбувається при застосуванні змішаних незв'язаних систем, де кожний з двох способів розподілу місць у парламенті має автономне значення і не впливає на результати голосування за іншим. Відповідно, списочна система з максимальною кількістю мандатів, що розподіляються в окрузі, повинна забезпечити високий ступінь пропорційності і, тим самим, посилювати фрагментацію. У свою чергу система відносної більшості з мінімальною кількістю розподілюваних мандатів обмежує рівень пропорційності та стримує фрагментацію парламент-

ської структури. При цьому не втрачає шансів і невелика партія, якій система відносної більшості з голосуванням в одномандатному виборчому окрузі дає можливість вибороти кілька місць за умови наявності потужної локальної бази підтримки.

Вибір тієї чи іншої виборчої системи залежить від сукупності факторів, які визначають конфігурацію побудови системи владних відносин у країні та розстановку політичних сил у законодавчому органі. За визначенням Конституційного Суду України вибір тієї чи іншої політичної системи є справою політичної доцільності. Місцева ж специфіка, яка в Україні характеризується посиленням правовим нігілізмом, низьким рівнем політичної свідомості, значною фрагментацією партійної системи та пасивністю основної маси населення зумовлюють штучність виборчого реформування, яке ґрунтується на електоральних сподіваннях окремих політичних гравців.

Не слід перебільшувати значення виборчої системи, оскільки функціонування державного механізму залежить від налагодженої узгодженої роботи багатьох його компонентів. Навіть найкраща виборча система не може компенсувати вад побудованої у країні схеми владних відносин. Крім того, важливим є те, що обрана система розподілу мандатів може показати свій реальний вплив на систему політичних і соціальних відносин лише в разі її збереження протягом певного часу. **Тому можливість оцінки ефективності тієї чи іншої виборчої моделі ускладнюється відсутністю тривалої практики проведення виборів за певною схемою.**

Виборчий бар'єр

Велике значення при побудові виборчої моделі відводиться загороджувальному бар'єру як умові отримання права на участь у розподілі представницьких мандатів. Практика встановлення законодавчих обмежень при визначенні результатів голосування за пропорційною системою є досить поширеною у багатьох країнах світу. При цьому величина бар'єру може різнитись від 0,67% у Нідерландах до 30 % для виборчих коаліцій у Греції. Метою встановлення того чи іншого виборчого бар'єру виступає намагання відсікти від участі в розподілі депутатських місць малі партії, тим самим обмежити надмірну фрагментацію політичної системи та забезпечити майбутній парламент від великої кількості депутатських груп, які дестабілюватимуть його роботу. Проте, запровадження високого виборчого порогу призводить до того, що за межами законодавчого органу залишаються не лише явні маргінали, але й досить великі політичні сили, яким не вистачило незначної кількості голосів для подолання встановленого обмеження. Інший недолік застосування виборчих бар'єрів полягає у довільності визначення його висоти. Так, наприклад за 4-% бар'єр, партія, яка отримала 4,1% голосів, бере участь в розподілі мандатів, а партія, яка зуміла набрати лише 3,9%, – ні. Прикладом ефекту, який може спричинити виборчий бар'єр, є результати виборів у Німеччині в 1969 р., коли ймовірно збільшення порогу на 1% залишило б за стінами Бундестагу

Вільну демократичну партію, а аналогічне зменшення – призвело б до появи серед парламентських партій неонацистів. Тому застосування загороджувального бар'єру може мати серйозні наслідки, коли багатьом партіям через брак десятих відсотка не вдається отримати законодавче представництво. Разом з цими партіями залишаються непередставленими великі електоральні групи, прикладом чого стали вибори до нижньої палати Федеральних Зборів Російської Федерації у 1995 році за умови наявного 5-% бар'єру, коли загальна кількість непередставлених виборців досягла 51%. Але показовим у цьому відношенні є також результати наступних думських виборів у Росії у 1999 році зі збереженим бар'єром, коли непередставленими залишилися уже лише 13% виборців. Це свідчить, по-перше, про безпосередній вплив наявності та величини бар'єру на зміну стратегії голосування виборців упродовж двох парламентських виборів (усвідомлення недоцільності надання переваги партії, яка не має достатніх шансів для подолання загороджувального бар'єру), а по-друге, загальну часову тенденцію впливу виборчої системи на результати виборів та політичну систему країни.

Сприяючи оптимізації політичної структури суспільства у тривалій перспективі, існування виборчого бар'єру змушує виборця вдаватися до голосування не за найкращого для нього кандидата чи партію, але за найбільш прийняттого з тих, хто має шанси на перемогу.

Таблиця 2. Розподіл мандатів серед партій, що подолали виборчий бар'єр.*

Назва партії (блоку)	% голосів, поданих за список	Кількість мандатів	% від 225
КПУ	24,652	84	37
НРУ	9,402	32	14,2
СПУ+СелПУ	8,557	29	12,8
ПЗУ	5,435	19	8,4
НДП	5,01	17	7,5
Громада	4,675	16	7,1
ПСПУ	4,046	14	6,2
СДПУ(о)	4,012	14	6,2
Всього голосів, що взяли участь у розподілі мандатів	65,79	-	-

Ефективний спосіб компромісного вирішення цієї проблеми існує в Німеччині, де представленість партії у парламенті може пов'язуватись не лише з подоланням

5-% бар'єру, але й з отриманням не менше 3 депутатських місць в одномандатних виборчих округах. Це дозволяє захистити політичні права меншості, яка недостатньо представлена в загальнодержавному масштабі, але має достатню «вагу» в окремих соціальних групах чи регіонах.

Інститут виборчого бар'єру з 1997 року став частиною виборчого законодавства й України. Реальний вплив практики застосування виборчого бар'єру можна проілюструвати на прикладі останніх виборів до Верховної Ради України в 1998 році та наступного розподілу парламентських місць серед партій, що за результатами голосування в багатомандатному виборчому окрузі подолали 4-% виборчий бар'єр (Таблиця 2).

Збереження загороджувального бар'єру передбачається також у всіх «виборчих» законопроектах. До того ж, у законопроекті, поданому народними депутатами С.Гавришем, Р.Безсмертним, П.Порошенком пропонується збільшити мінімальний поріг для допуску до участі в розподілі депутатських мандатів до 5% голосів виборців.

Таблиця 3. Склад українського парламенту, за умови, що виборчий бар'єр складав би 5%.*

Назва партії (блоку)	% голосів, поданих за список	Кількість мандатів	% від 225
КПУ	24,652	104	46,2
НРУ	9,402	40	17,7
СПУ+СелПУ	8,557	37	16,4
ПЗУ	5,435	23	10,2
НДП	5,01	21	9,3
Всього голосів, що взяли участь у розподілі мандатів	53,056	-	-

* Джерело: Парламент №1, 2001, С. 23.

У разі зміни виборчого бар'єру у бік збільшення до 5% результати виборів на основі пропорційного представництва до українського парламенту в 1998 році виглядали б наступним чином (Таблиця 3).

Як бачимо, підвищення виборчого бар'єру під час парламентських виборів лише на один відсоток 1998 року спричинило б відчутне викривлення рівня представництва в законодавчому органі різних політичних сил. Серйозно зменшилася б і кількість голосів виборців, врахована при розподілі депутатських мандатів між кандидатами від політичних партій (блоків). Однак, як засвідчує досвід виборів у РФ, враховуючи наявність в українських виборців досвіду голосування за партійні списки в умовах існування загороджувального виборчого бар'єру, можна сподіватися, що рівень про-

порційності представництва зростатиме, навіть у разі збільшення бар'єру до 5%. Варто також нагадати, що своїм рішенням Конституційний Суд України визнав запровадження бар'єру та встановлення його розміру справою суто політичної доцільності, що підтверджує конституційність відповідних норм.

Виборчі округи

Утворення виборчих округів можна вважати чи не першим етапом виборчого процесу після оголошення його початку. Важливість цієї стадії для проведення виборів та визначення їх результатів обумовлює необхідність детального регламентування процедури нарізки округів та встановлення правил, за якими вона здійснюється, на законодавчому рівні. Потенційна висока можливість вчинення виборчих махінацій шляхом маніпулювання процесом утворення виборчих одиниць викликала потребу у більшості країн світу наділити повноваженням з нарізки округів, у яких розподілятимуться депутатські мандати, вищий законодавчий орган країни. Так, у більшості країн світу порядок утворення виборчих округів визначається спеціальним законом або додатком до закону про вибори. Нерідко і сам перелік округів з визначенням їх меж, найменування та нумерації встановлюється відповідним законом. Наприклад, у Польщі Національна виборча комісія подає на розгляд Сейму пропозиції стосовно зміни кордонів виборчих округів, якщо це викликано зміною територіального поділу або кількості населення (ці пропозиції вносяться на розгляд Сейму не пізніше ніж за 9 місяців і мають бути затверджені не пізніше ніж за 6 місяців до закінчення строку повноважень Сейму). У Франції виборчі округи встановлюються Міністерством внутрішніх справ та затверджуються Парламентом. У Великобританії виборчі округи переглядаються законом кожні 15 років за пропозицією комісії, яку очолює голова Палати громад. Проте у багатьох країнах повноваження щодо визначення меж виборчих округів віддано центральній виборчій комісії (наприклад, РФ, Литва, Молдова) або спеціальній фаховій комісії. У Німеччині постійна Комісія з виборчих округів, яка призначається Федеральним Президентом (до складу обов'язково входять голова Федерального статистичного відомства, суддя Федерального адміністративного суду), протягом 15 місяців з початку діяльності новообраного Бундестагу представляє звіт до Федерального міністра внутрішніх справ, який повинен терміново направити його до Бундестагу та опублікувати у федеральній газеті.

Поширеною практикою (особливо у відносно невеликих за розміром країнах, таких як Данія, Латвія, Чехія, Естонія тощо) є встановлення кордонів виборчих округів у межах адміністративно-територіальних одиниць. Як правило, визначення розмірів виборчих округів пов'язується з кількістю осіб, які мешкають на відповідній території. Встановлюються обмеження щодо максимально можливого відхилення від середнього показника кількості виборців у виборчих округах країни. Цей показник враховується шляхом поділу за-

гальної кількості виборців у країні на кількість мандатів, що підлягають розподілу. Так, у Німеччині населення округу не повинно відхилитись від середнього по країні показника більше ніж на 15% у будь-який бік (якщо ж відхилення сягає 25%, то межі виборчих округів переглядаються). У РФ допускається взаємне відхилення від «єдиної норми представництва виборців» не більш ніж на 10%, а у важкодоступних районах – не більше 15%. У Литві кількість виборців в одномандатному виборчому окрузі повинна дорівнювати 0,9 – 1,1 середньої кількості виборців у всіх уніномінальних виборчих округах. Загальними принципами формування меж виборчих округів є заборона «розривати» територію виборчого округу, встановлення максимально можливої пропорційності кількості розподілюваних мандатів та виборців в округах, дотримання кордонів низових територіальних одиниць тощо.

Утворення виборчих округів у варіантах розглядуваних законопроектів є помітно різним. Окрім різниці у кількості одномандатних виборчих округів, що утворюються, відмінності існують і у суто технічних аспектах справи.

Так, згідно з прийнятим Верховною Радою в останній редакції законопроект «Про вибори народних депутатів України», одномандатні округи утворюються ЦВК не пізніше, як за 170 днів до дня чергових виборів. При цьому до їх складу можуть включатися один або декілька районів, міст (обласного, республіканського значення в АРК), районів у містах. Очевидно, передбачається цілісне включення до складу виборчих округів зазначених адміністративно-територіальних одиниць. У зв'язку з цим, може виникнути ситуація, коли дотримання вимог ст.16 законопроекту про максимальне десятивідсоткове, як правило, відхилення кількості виборців в окрузі від середнього значення буде неможливим.

Відповідно до ст.14 законопроекту, внесеного народними депутатами М.Бродським, Ю.Сахно, С.Подгорним, О.Карповим, до складу одномандатного виборчого округу можуть бути включені один або декілька районів, міст, районів у містах або їх частин. Це вирішує зазначену вище проблему. Водночас, законопроект передбачає, що об'єднання різних адміністративно-територіальних одиниць у виборчий округ має відбуватися в межах лише однієї області, Автономної Республіки Крим, міст Києва чи Севастополя. Тобто, кожен регіон пропонується поділити на цілу кількість округів. При цьому не враховується той факт, що регіони помітно різняться за кількістю виборців. Таким чином, знову може виникнути ситуація, коли не вдасться дотриматися вимоги закону про приблизно рівну кількість виборців в округах. З цієї точки зору відповідне положення прийнятого Верховною Радою України законопроекту викладене краще.

Більш вдало, як вбачається, обрано в останньому законопроекті й строк утворення виборчих округів, оскільки стоп'ятиденний термін, зазначений у законопроекті народних депутатів М.Бродського, Ю.Сахна, С.Подгорного, О.Карпова, невиправдано звужує час

проведення передвиборної кампанії, зважаючи на те, що останній, в кінцевому рахунку, також залежить від названого строку.

Обидва законопроекти містять вимогу, згідно з якою не допускається утворення виборчих округів з територій, що не межують між собою.

Досить поверхово виписана процедура утворення виборчих округів у законопроекті, внесеному народними депутатами С.Гавришем, Р.Безсмертним, П.Порошенком. У ньому лише зазначається, що територіальні виборчі округи утворюються ЦВК з приблизно рівною кількістю виборців з урахуванням адміністративно-територіального устрою України. Строк для прийняття відповідного рішення – не пізніше як за 120 днів до дня проведення виборів.

Важливою новелою останнього законопроекту, а також того, що був прийнятий Верховною Радою України 7 червня 2001 року, є те, що скасовується необхідність наявності пропозицій Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад щодо утворення виборчих округів. Вбачається, що це може сприяти організації виборчого процесу на більш демократичних засадах. Законопроект, внесений народними депутатами М.Бродським, Ю.Сахно, С.Подгорним, О.Карповим, навпаки, досить детально регламентує процедуру подання зазначених пропозицій, передбачаючи у т.ч. ситуацію, коли останні не будуть подані у встановленому порядку радами.

Всі три законопроекти невиправдано, на наш погляд, не містять положень, які гарантували б врахування компактності проживання національних меншин при утворенні виборчих округів.

Формування та склад виборчих комісій

Усі три розглядані законопроекти у той чи інший спосіб передбачають процедуру формування виборчих комісій (окружних (територіальних) і дільничних) за найактивнішої участі політичних партій. Хоча обов'язкове входження політичних організацій до складу виборчих органів, які адмініструють проведення виборів, не є загальноприйнятою практикою у більшості країн світу, при проведенні виборів за умов відсутності розвинутих демократичних традицій та достатнього рівня політичної і правової культури, що має місце й в Україні, участь представників громадськості (політичних партій, громадських організацій) може розглядатись як необхідна умова прозорості та публічності виборчого процесу, що, безсумнівно, позначиться і на достовірності результатів виборів.

Наведемо декілька прикладів формування виборчих комісій за участі політичних партій. Так, у Румунії Центральна виборча комісія складається із 7 суддів Верховного суду та 16 представників політичних партій (коаліцій партій), кількість місць для яких у комісії залежить від кількості виборчих округів, у яких цією партією (коаліцією партій) були подані списки кандидатів. До складу окружних виборчих комісій, крім 3

суддів, входять також представники політичних партій (коаліцій партій) залежно від кількості кандидатів, висунутих від цієї партії (коаліції партій) у відповідному виборчому окрузі. Кожна партія (коаліція партій) може мати не більше 5 представників у Центральній виборчій комісії та 3 представники в окружній виборчій комісії.

У Литві до складу виборчих комісій, крім осіб, делегованих Міністерством юстиції та Литовською Спілкою юристів, входять представники від політичних партій, які отримали депутатські мандати Сейму на попередніх виборах у багатомандатному виборчому окрузі (по одному представнику до Центральної виборчої комісії); представники від політичних партій, які здобули місця у Сеймі на виборах у багатомандатному виборчому окрузі за списком партії, що висувався у відповідному виборчому окрузі (по два представники до окружної виборчої комісії); представники партій, які отримали мандати Сейму в багатомандатному окрузі та партії, які отримали мандати членів муніципальних рад на попередніх виборах (рівна кількість представників до дільничних виборчих комісій). При цьому органи, які формально затверджують склад відповідних комісій (Центральна виборча комісія для окружних комісій, окружні виборчі комісії для дільничних) не можуть відхилити подані кандидатури осіб, якщо вони відповідно до закону мають пасивне право голосу та не порушують вимогу щодо несумісності (не беруть участі в будь-якій іншій якості у виборчому процесі). Важливим є також те, що представники від політичних партій формують половину складу Центральної виборчої комісії, 2/3 складу окружної комісії та повністю весь склад дільничної комісії.

У Чехії кожна політична партія, яка подала на реєстрацію список кандидатів у депутати Палати представників, має право бути представленою двома особами у Центральній виборчій комісії. Також та партія, яка належним чином зареєструвала список кандидатів у депутати Палати представників від відповідного виборчого округу, а також кожна політична партія, яка зареєструвала свого кандидата на місце в Сенаті від відповідного виборчого округу, має право на одного представника у територіальній виборчій комісії.

Ще одним вартим уваги прикладом закріплення права політичних партій бути представленими у складі виборчих органів є Албанський виборчий кодекс, який детально регулює процедуру формування виборчих комісій. Окружні виборчі комісії утворюються Центральною виборчою комісією з представників семи політичних партій (за загальною кількістю членів комісії), які на останніх парламентських виборах у відповідному виборчому окрузі здобули найбільше голосів. Голова та заступник голови комісії призначаються двома партіями, які отримали найбільше голосів на останніх виборах. Якщо менше ніж сім партій отримали голоси у відповідному окрузі, то окружна виборча комісія складається лише з представників тих партій, які отримали голоси. Кожна політична партія, яка була зареєстрована як виборчий суб'єкт Центральною ви-

борчою комісією, але не отримала представництво в окружній комісії за описаною процедурою, має право делегувати одного представника без права голосу після висунення свого кандидата в одномандатному виборчому окрузі або списку кандидатів у багатомандатному окрузі. Делегувати свого представника без права голосу до окружної виборчої комісії мають право й незалежні кандидати. Якщо політична партія, що отримала представництво в окружній виборчій комісії, не висуне кандидата в цьому окрузі та не висуне список кандидатів від цієї партії на поточних виборах, то вона позбавляється місць у комісії. Подібні правила застосовуються і при формуванні дільничних виборчих комісій, з тією лише різницею, що право бути представленими мають сім партій, які отримали найбільше голосів на останніх парламентських виборах у відповідному одномандатному виборчому окрузі.

На підставі аналізу положень законопроектів про вибори народних депутатів, поданих на розгляд Верховної Ради, можна побачити, що в питанні формування виборчих органів їм часом бракує належного регламентування цієї процедури. Тому деякі положення могли б бути запозичені з досвіду іноземних країн.

Законопроект, прийнятий Верховною Радою України 7 червня 2001 року, та законопроект, внесений народними депутатами С.Гавришем, Р.Безсмертним, П.Порошенком, передбачають, що окружні (територіальні – за останнім законопроектом) виборчі комісії утворюються Центральною виборчою комісією у кількості, відповідно, восьми та не менше десяти осіб у складі голови, секретаря та інших членів комісії за поданням політичних партій (відповідно, не більше однієї та не більше двох осіб від партії). При цьому, якщо останній законопроект має на увазі всі партії-учасники виборчого процесу, то в ч.1 ст.20 законопроекту, прийнятого Верховною Радою України, ідеться про керівні органи партій (блоків), які отримали чотири і більше відсотків голосів виборців, що взяли участь у голосуванні на попередніх виборах народних депутатів України. Цікаво, що частина 3 тієї ж статті законопроекту надає право бути представленими аналогічним чином у складі окружних виборчих комісій і партіям (блокам), кандидатів у депутати від яких зареєстровано у багатомандатному окрузі. При цьому не зовсім обгрунтовано, на наш погляд, є потреба у виокремленні партій-переможниць попередніх виборів. Так, якщо вони не беруть участі у виборчому процесі, включення їх представників до складу виборчих комісій не можна назвати доцільним. Якщо ж вони є рівноправними учасниками виборчих перегонів, їх виокремлення з числа інших партій є просто зайвим, оскільки, за змістом закону, не дає їм жодних переваг.

Складнішу, але схожу за суттю модель формування окружних виборчих комісій закладено у законопроекті, внесеному народними депутатами М.Бродським, Ю.Сахно, С.Подгорним, О.Карповим. Ним, зокрема, передбачається, що кандидатури членів окружних виборчих комісій подаються до Центральної виборчої комісії Верховною Радою Автономної Республіки

Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами. У свою чергу до рад кандидатури членів окружних виборчих комісій подають політичні партії (блоки). Ради зобов'язані врахувати пропозиції партій (блоків). При цьому, зазначається, що окружна виборча комісія утворюється у кількості від 10 до 21 особи з числа представників партій (виборчих блоків) **відповідно до черговості надходження пропозицій** до відповідних рад. Дане положення у законопроекті не розкривається. Водночас, не зазначається, яку кількість представників в окружній виборчій комісії може мати кожна політична партія (блок), що бере участь у виборах. Очевидно, пропонується народними депутатами М.Бродським, Ю.Сахно, С.Подгорним, О.Карповим модель є занадто складною і навряд чи оптимальною.

Всі законопроекти передбачають також процедуру формування дільничних виборчих комісій за поданнями політичних партій (блоків). При цьому, прийнятий Верховною Радою України законопроект та проект народних депутатів М.Бродського, Ю.Сахна, С.Подгорного, О.Карпова закріплюють право кандидатів у народні депутати по одномандатних виборчих округах також подавати пропозиції щодо кандидатур у члени дільничних виборчих комісій. Такі пропозиції є обов'язковими до врахування. Всі законопроекти надають політичним партіям і блокам (а також «самовисунцям») право бути пропорційно представленими у керівному складі виборчих комісій.

Отож, розглядувані законопроекти суттєво підвищують роль політичних партій у процесі формування виборчих комісій різного рівня. Природно, постає запитання: чи готові до цього самі політичні партії. Кадровий потенціал деяких політичних сил, їх здатність забезпечити виборчий процес проілюструємо *Таблицею 4*.

Як видно з таблиці, **деякі політичні партії вже сьогодні цілком спроможні представити до складу виборчих комісій усіх рівнів принаймні одного члена (партійного або безпартійного)**. Очевидним є також зростання кількості партійних представників в дільничних виборчих комісіях, які є низовою, а отже і чи найважливішою ланкою системи. Так, за даними ЦВК, на парламентських виборах 1998 року з-поміж 383,5 тисяч членів дільничних виборчих комісій лише близько 45 тисяч (11,7%) були представниками політичних партій (виборчих блоків). А вже на президентських виборах 1999 року представників чотирьох партій (КПУ, НРУ, СоцПУ та ПЗУ) цілком вистачило на всі 32830 утворених дільничних виборчих комісій². Такий же потенціал мають і кілька інших партій. Тому процес підвищення ролі партій під час формування виборчих комісій є цілком закономірним. Водночас, кадрового потенціалу українських політичних сил ще, вочевидь, недостатньо для повного забезпечення виборчого процесу.

Цілком логічним є включення до всіх законопроектів положень, які передбачають можливість формування складу виборчих комісій комісіями вищого рівня за поданням голів останніх у разі недостатності пропозицій безпосередніх учасників виборчого процесу (у за-

Таблиця 4. Кадровий потенціал політичних партій України².

Назва партії	Кількість представників в окружних в.к. на виборах 1998 р. року	- у територіальних в.к. на виборах Президента 1999 року	- у дільничних в.к.	- у складі всіх комісій на Всеукр. реф.16.04.00	К-сть осередків у регіонах	К-сть місцевих осередків
КПУ251	443	45358	15385	27	594	
НРУ214	437	35044	5306	27	395	
РУХ-*	-	-	392	26	267	
СоцПУ	161**	447	48469	5827	27	563
ПЗУ128	324	41483	2353	26	194	
НДП	219	-	-	18453	27	506
ПСПУ	107	400	13695	553	19	64
СДПУ(о)	141	-	-	20661	27	767
"Батьківщина"	-	-	-	1296	27	594
"Демократичний союз"	-	-	-	39126	27	714
Аграрна партія України	209	-	-	18649	27	403
Загальна кількість виборчих комісій		225	225	32830	37442	-

* Знаком "-" позначається позиція по якій інформації або немає, або не повинно бути взагалі.

** На парламентські вибори 1998 Соціалістична партія України йшла у блоці із Селянською партією України.

конопроекті народних депутатів М.Бродського, Ю.Сахна, С.Подгорного, О.Карпова пропозиції щодо складу окружних виборчих комісій вносять голови відповідних рад, а до складу дільничних виборчих комісій – голова, заступники голови ЦВК). Однак при цьому жоден з проектів не визначає потенційних кандидатур у члени несформованих виборчих комісій для голів комісій вищого рівня (рад), які повинні вносити відповідні подання. Очевидно, на такий випадок слід передбачити можливість подачі відповідних пропозицій, наприклад, виконавчими органами відповідних рад, місцевими державними адміністраціями.

У всіх законопроектах, що розглядаються, врахований негативний досвід попередньої виборчої кампанії, коли 7174 особи звернулися із заявами про припинення їхніх повноважень у дільничних виборчих комісіях. Зокрема, закріплено положення, згідно з якими подання документів, які підтверджують згоду відповідних осіб на роботу у виборчих комісіях, є обов'язковим. Законопроекти забороняють членство у виборчих комісіях посадовим та службовим особам органів державної влади та місцевого самоврядування, що також розглядається як запорука їхньої незалежності.

Водночас, як прийнятий Верховною Радою України, так і альтернативні законопроекти, містять чимало внутрішніх неузгодженостей.

Так, у законопроекті, прийнятому Верховною Радою України 7 червня 2001 року зазначається, що окружна виборча комісія утворюється ЦВК у кількості **восьми осіб**. Частина 3 статті 20 законопроекту надає право бути представленими у комісії всім політичним партіям (блокам), які є учасниками виборчого процесу. Незрозуміло, як при цьому буде дотримуватися вказане кількісне обмеження складу виборчої комісії. Складно пояснити також потребу включення до проекту положення, за яким голова, заступник голови та секретар окружної виборчої комісії не можуть бути представниками однієї партії (блоку), оскільки і без того кожна така політична сила може бути представлена у комісії лише одним членом.

Порушенням принципу рівноправності суб'єктів виборчого процесу, на нашу думку, слід вважати розрив між граничними строками подання кандидатур членів окружних виборчих комісій партіями – суб'єктами виборчого процесу та строками утворення самої комісії. Так, остання утворюється не пізніше як за 160 днів до дня виборів з числа поданих кандидатур партій-пере-

² За матеріалами ЦВК. - Вказане джерело. - С. 21 - 31.

можниць попередніх виборів, а інші партії подають свої кандидатури не пізніше як за 90 днів до дня виборів.

Подібні часові неузгодженості містять і обидва інші законопроекти. Зокрема, законопроект, внесений народними депутатами С.Гавришем, Р.Безсмертним, П.Порошенком, передбачає, що територіальна виборча комісія утворюється ЦВК не пізніш як за 75 днів до дня виборів. При цьому не враховано, що, згідно з ч.4 ст. 37 законопроекту, висування кандидатів у депутати розпочинається за 90 днів до дня виборів.

В цілому ж, вбачається, що модель формування виборчих комісій на партійній основі є вдалішою з точки зору прозорості та демократичності виборчого процесу.

Висування та реєстрація кандидатів у народні депутати України

Процес висування кандидатів у народні депутати є одним з найцікавіших, з технологічної точки зору, етапів виборчих перегонів. Закладені у різних законопроектах вимоги до умов реєстрації партійних списків, окремих кандидатів у народні депутати та інші обставини, які характеризують зазначений процес, яскраво свідчать про електоральні розрахунки їх авторів-ініціаторів.

Відповідно до ст.38 законопроекту, прийнятого Верховною Радою України 7 червня 2001 року, кандидати у депутати висуваються політичними партіями, самими громадянами в порядку самовисування; крім того, громадяни можуть дати згоду балотуватися кандидатом у депутати в багатомандатному або одномандатному окрузі.

Політичні партії (блоки) можуть висувати кандидатів у депутати в багатомандатному та в одномандатних округах. При цьому визначається, що в кожному одномандатному виборчому окрузі партія може висунути не більше одного свого представника (як партійного, так і безпартійного), але мінімальна кількість кандидатів, яка може бути висунута політичними партіями в багатомандатному окрузі, не встановлюється (партійний список не може включати більше, ніж 335 осіб). Така позиція законодавця, на нашу думку, не сприятиме партійній структуризації парламенту, оскільки не виключене повторення ситуації, яка склалася на парламентських виборах 1998 року, коли ряд політичних партій — учасниць виборчого процесу зареєстрували виборчі списки, до складу яких було включено два-чотири десятки кандидатів. Очевидно, якщо партія від початку розраховує щонайбільше на меншість у парламенті, не має на меті боротьбу за політичну владу, вона, по суті, не є партією за означенням. Тому, на нашу думку, **слід було б встановити мінімальну кількість осіб, які партія може висунути у багатомандатному виборчому окрузі, на рівні, принаймні, більшості від конституційного складу парламенту.**

Для реєстрації виборчого списку політичної партії, кандидатів у народні депутати в одномандатних виборчих округах необхідне дотримання певних умов. Серед таких умов, закладених у прийнятому Верховною Радою України 7 червня 2001 року законопроекті, можна виділити вимоги до самих партій, вимоги щодо внесення грошової застави або збору встановленої кількості

підписів на підтримку партії (кандидата у народні депутати України).

Новелою законопроекту є закріплення норми, за якою право висувати кандидатів у народні депутати (як в багатомандатному, так і в одномандатному виборчому окрузі) мають лише партії, зареєстровані в установленому порядку не пізніш як за рік до дня виборів. До складу виборчого блоку повинна входити принаймні одна партія, яка відповідала б вказаній вимозі. Подібне положення закріпив і законопроект, внесений народними депутатами М.Бродським, Ю.Сахно, С.Подгорним, О.Карповим. За законопроектом, внесеним народними депутатами С.Гавришем, Р.Безсмертним, П.Порошенком, як обов'язкова умова для створення політичними партіями виборчого блоку передбачається факт їхньої реєстрації не пізніше, ніж за шість місяців до встановленого дня початку висування кандидатів у народні депутати. Не зважаючи на те, що норми схожого змісту містяться і в законодавстві багатьох зарубіжних країн, на нашу думку, включення їх до законодавства вітчизняного є недоцільним. У країнах т.зв. «розвинутої демократії» описаний інструмент є засобом економії електоральних, матеріальних тощо ресурсів, оскільки за умов стабільної партійної системи подібні обмеження участі у виборах новостворених, а отже — слабких політичних сил, не позначаються на загальних результатах народного волевиявлення. В умовах української атомізованої партійної системи, коли лише одна-дві партії можуть заручитися прогнозовано високою підтримкою виборців, введення зазначеного обмеження для участі політичних партій у виборах може суттєво спотворити картину реальної розстановки сил. Це переконливо довів досвід парламентських виборів у Росії 1999 року. На нашу думку, слід стимулювати електоральну активність політичних партій в Україні шляхом закріплення у законодавстві про політичні партії норм, за якими, скажімо, партія, яка двічі-тричі підряд не брала участі у виборах, знімалася б з реєстрації. У свою чергу, **достатнім стримуючим учать у виборах маргінальних політичних сил фактором може бути введення виборчої застави досить високого розміру.** Запровадження ж збору підписів на підтримку партій, окремих кандидатів без паралельного обов'язкового внесення застави, як показала практика парламентських виборів 1998 року, не виправдало себе. Зокрема, ЦВК змушена була зареєструвати як учасників виборчого процесу політичні партії, які хоч і зібрали на свою підтримку не менше 200 тисяч підписів громадян, але насправді від початку були аутсайдерами боротьби за місця у парламенті.

Законопроект, прийнятий Верховною Радою України 7 червня 2001 року, передбачає можливість реєстрації виборчого списку політичної партії (блоку), а також кандидатів у народні депутати в одномандатних виборчих округах, за умови подання підписних листів зі встановленою кількістю підписів виборців на підтримку партії (блоку) чи кандидата, або внесення грошової застави — на вибір відповідного суб'єкта виборчого процесу. Таким чином, політична партія (блок)

Таблиця 5. Вимоги до виборчих суб'єктів при висуванні та реєстрації кандидатів.

Країна	Вимоги до політичних партій	Збір підписів на підтримку
Данія	Право брати участь у виборах мають партії, що представлені на час виборів у парламенті; партії, що зареєструвались за 15 днів до дня виборів у Міністерстві внутрішніх справ.	Для реєстрації партії (яка не представлена в парламенті) як виборчого суб'єкта необхідна наявність підписів, кількістю не менш як 1/175 всіх дійсних голосів, поданих на попередніх виборах. Для незалежного кандидата необхідна підтримка не менше 150 і не більше 200 виборців округу.
Чехія	- *	При виборах до Сенату незалежному кандидату необхідна підтримка не менше 1000 виборців, які мають право голосувати у виборчому окрузі, де балотується кандидат.**
Литва	Партія має бути створена не пізніше ніж за 35 днів до виборів. Список кандидатів від партії у багатомандатному виборчому окрузі та висунення кандидатів у одномандатних виборчих округах мають бути затверджені на з'їзді партії (якщо інше не передбачене статутом партії).	Для незалежних кандидатів обов'язкова підтримка 1000 виборців відповідного виборчого округу.**
Болгарія	Наявність статусу партії відповідно до законодавства.	Незалежний кандидат повинен заручитись підтримкою 2000 виборців у відповідному виборчому окрузі (для висунення кандидата необхідно створити та зареєструвати відповідний комітет з 5-7 виборців).
Німеччина	Партії, які не були представлені на час виборів у Бундестазі або Ландтазі принаймні 5 представниками-власними висуванцями, можуть висувати кандидатури лише, якщо повідомлять Федерального контролера парламентських виборів не пізніше, ніж за 19 днів до виборів про свою імовірну участь у виборах та будуть визнані як партії Федеральним виборчим	Партії, що висувають кандидатів в одномандатних виборчих округах, повинні подати списки із 200 підписами виборців відповідного округу на підтримку кандидата. Партії, що висувають земельні списки кандидатів, повинні подати списки з 2000 підписами виборців.
РФ	Право висування мають виборці та "виборчі об'єднання" (виборчі блоки). Виборчим об'єднанням є загальноросійське громадське об'єднання, створене відповідно до федерального законодавства, статут якого передбачає участь у виборах до органів державної влади, та зареєстроване Міністерством юстиції не пізніше, ніж за 6 місяців до оголошення дня виборів.	Виборчі об'єднання (блоки), що висунули кандидата у депутати в одномандатному виборчому окрузі, зобов'язані зібрати підписи кількістю не менше 1% від загальної кількості виборців у відповідному окрузі (така сама кількість підписів і для кандидата, висунутого виборцями). При висуненні кандидата у федеральному виборчому окрузі - 200 тис. підписів (при цьому на один суб'єкт федерації повинно припадати не більше 7% від вказаного числа підписів). Підписи, зібрані на підтримку кандидата в одномандатному окрузі, зараховуються до кількості підписів у федеральному окрузі.

повинна зібрати на свою підтримку не менше 500 тисяч підписів виборців (у тому числі не менше, ніж по 17 тисяч підписів у кожному з двох третин регіонів України), а кандидат у народні депутати в одномандатному ви-

борчому окрузі – не менше 4 тисяч підписів виборців відповідного округу. Отже, законодавець вирішив підвищити вимоги до партій, які бажають бути учасниками виборчого процесу (за законом «Про вибори на-

Таблиця 5. Вимоги до виборчих суб'єктів при висуванні та реєстрації кандидатів.

Країна	Вимоги до політичних партій	Збір підписів на підтримку
Польща	-	При висуненні кандидатів у багатомандатному виборчому окрузі необхідна підтримка 3000 виборців, які постійно мешкають на території відповідного округу. Якщо партія (коаліція, комітет виборців) зібрали підписи на підтримку своїх кандидатів у половині багатомандатних округів, то при реєстрації списків кандидатів в інших округах підписи не вимагаються. Вимога щодо збору підписів не поширюється на партії (коаліції, комітети виборців), які одразу після попередніх виборів утворили в Сеймі фракцію не менше, ніж з 15 чоловік.
Румунія	-	Для незалежного кандидата необхідна підтримка принаймні 0,5% від загальної кількості виборців у відповідному виборчому окрузі.
Молдова	Партія повинна бути створена до дня оголошення виборів.	Підписи в підтримку необхідні лише для незалежних кандидатів і збираються тільки громадськими ініціативними групами. Необхідна кількість підписів: від 2000 до 2500.
Латвія	-	Список кандидатів у депутати повинен містити підписи принаймні 100 виборців.**
Словаччина	Разом зі списком кандидатів у депутати політична партія (а також кожна партія, що входить до коаліції) повинна подати заяву про те, що вона має не менше 10 тис. індивідуальних членів.	Якщо політична партія не має необхідної кількості членів, вона повинна подати петицію, підписану такою кількістю виборців, якої не вистачає для задоволення вимоги щодо членства.
Албанія	Політична партія повинна бути зареєстрована як виборчий суб'єкт не пізніше, ніж за 45 днів до дня виборів.	Необхідна підтримка 300 виборців.
Угорщина	Політична партія може висунути список кандидатів у національному виборчому окрузі лише в разі висунення списку кандидатів не менш, як у 7 виборчих округах.	Кандидат, який балотується в одномандатному виборчому окрузі, повинен заручитись підтримкою не менше 750 виборців.
Македонія	Право висувати кандидатури депутатів мають політичні партії з кількістю членів не менше 1500 осіб. Крім того, партія повинна висунути список кандидатів у кожному виборчому окрузі.	Якщо політична партія не може задовольнити вимогу стосовно кількості її членів, то для висунення кандидатів їй необхідно зібрати принаймні 100 підписів виборців.

*Позначка «—» означає відсутність вказаної вимоги.

**Обов'язковою є наявність двох умов: відповідна кількість підписів та виборча застава. Детальніша інформація стосовно виборчої застави як умови реєстрації у зарубіжних країнах викладена в Таблиці 6.

родних депутатів України» від 24 вересня 1997 року кількість підписів виборців, яку повинна була зібрати на свою підтримку партія (блок), становила 200 тисяч). Конкретні розрахунки за цими цифрами не вбачаються. Так, наприклад, якщо врахувати, що кількість ви-

борців в Україні на сьогодні становить близько 37,5 мільйонів, а виборчий бар'єр, який повинна подолати партія, щоб взяти участь у розподілі депутатських мандатів, встановлено на рівні чотирьох відсотків, то кількість необхідних підписів могла б, скажімо, скла-

ти 1,5 мільйони (що приблизно дорівнює частці наведеного). Вочевидь, 500 тисяч зібраних партією підписів ще не говорять про достатню її підтримку виборцями.

Партія (блок), а так само кандидат, висунутий в одномандатному окрузі, може у будь-який момент відмовитися від збору підписів на свою підтримку і внести грошову заставу, розмір якої для партій (блоків) складає 30 тисяч, а для окремих кандидатів – 250 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (на сьогодні це 510 тисяч і 4250 гривень відповідно). На нашу думку, такі розміри грошової застави є заниженими і не говорять про реальну здатність відповідних суб'єктів забезпечити власну виборчу кампанію.

Законопроект, що аналізується, закріпив ще одну своєрідну вимогу до політичних партій (блоків), які висувують своїх кандидатів у депутати, – у з'їзді (зборах,

конференції), на якому здійснюється висування кандидатів, повинно брати участь не менше 200 делегатів.

Положення законопроекту, внесеного народними депутатами М.Бродським, Ю.Сахно, С.Подгорним, О.Карповим, які стосуються порядку висування та реєстрації кандидатів у народні депутати України, в цілому подібні положенням розглянутого вище законопроекту. У ньому лише змінено розміри грошової застави (вона складає 33700 і 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян для партій (блоків) і окремих кандидатів у депутати відповідно), та кількість підписів виборців, яку має зібрати на свою підтримку кандидат, висунутий в одномандатному виборчому окрузі (вона складає 2000). Крім того, законопроект не передбачає такої форми висування кандидатів у народні депутати, як самовисування. Натомість, право висувати канди-

Таблиця 6. Виборча застава у країнах світу.

Країна	Розмір застави	Умови повернення
Великобританія	£500 (\$705)	5% загальної кількості голосів виборців
Канада	C\$200 (\$131)	15% загальної кількості голосів виборців
Ірландія	I £100 (\$108)	1/3 виборчої квоти
Нова Зеландія	NZ\$300 (\$125)	5% голосів, отриманих кандидатом, який переміг
Австралія: (1) Палата представників (2) Сенат	(1) A\$250 (\$130) (2) A\$500 (\$260)	(1) 4% голосів від загальної кількості перших преференцій, відданих за виборчі списки.(2) Вхідження кандидата до виборчого списку, який отримав 4% голосів
Індія	R 500 (\$10)	1/6 загальної кількості голосів виборців
Японія: (Палата представників)	Y 2 млн. (\$16400)	1/5 загальної кількості дійсних голосів, поділена на кількість мандатів, що виборюються
Чехія: (1) Палата представників (2) Сенат	(1) KY 200 000 (\$5000) (2) KY 20 000 (\$500)	(1) Подолання виборчого бар'єру(5% для політичних партій; 7% для виборчих коаліцій з двох партій; 9% для виборчих коаліцій з трьох партій; 11% для виборчих коаліцій з чотирьох і більше партій);(2) Отримання не менше 6% голосів у відповідному виборчому окрузі.
Литва	(1) Розмір 1 сер. зар. плати (для кандидата, висунутого в одномандатному виборчому окрузі); (2) Розмір 20 сер. зар. плат (для списків кандидатів в багатомандатному виборчому окрузі). Розмір застави подвоюється, якщо партія після попередніх виборів не подала звіт про джерела та використання коштів свого виборчого фонду.	(1) У разі обрання; (2) Список кандидатів у депутати був допущений до розподілу мандатів (подолання 5-% виборчого бар'єру), а також був належним чином опублікований звіт про джерела та використання виборчого фонду.
Латвія	50 мін. зар. плат	У разі обрання принаймні одного кандидата з виборчого списку партії хоча б в одному виборчому окрузі
Вірменія	(1) Розмір 2 500 мін. зар. плат для виборів у багатомандатному виборчому окрузі; (2) Розмір 100 мін. зар. плат для виборів в одномандатних виборчих округах	(1) Отримання депутатського мандату при виборах у багатомандатному виборчому окрузі; (2) Обрання в одномандатному виборчому окрузі або отримання 5% голосів виборців.

датів у депутати в одномандатному виборчому окрузі надане зборам виборців, в яких беруть участь не менше 200 виборців відповідного округу.

Порядок висунання кандидатів у народні депутати, передбачений законопроектом, внесеним народними депутатами С.Гавришем, Р.Безсмертним, П.Порошенком, має свої суттєві особливості, зумовлені характерними рисами самої виборчої системи, закладеної у ньому.

Так, кандидати в депутати висувуються політичними партіями (блоками); крім того, громадяни мають право на самовисування. Кандидати в депутати від політичної партії (блоку) висувуються на з'їзді (конференції) політичної партії (блоку) із зазначенням виборчого округу, у якому буде балотуватися кожен кандидат. При цьому, з відповідною заявою до територіальної виборчої комісії звертається регіональне відділення партії (блоку).

Кількість кандидатів у депутати, яку може висунути партія (блок) обмежується лише загальною кількістю депутатських мандатів. При цьому не обмежується число кандидатів, які можуть висуватися партією на участь у виборах в окремих округах. Тобто, за умови висунання партією (блоком) 450 кандидатів у депутати, на кожен виборчий округ припадатиме в середньому по два кандидати від партії (блоку). На нашу думку, це деякою мірою нівелює саму ідею партійних виборів, оскільки в такому разі в кожному конкретному виборчому окрузі відбуватиметься вже не боротьба партійних ідеологій, програм, а звичайне змагання особистостей кандидатів, що характерно для мажоритарних виборчих систем.

Законопроект, внесений народними депутатами С.Гавришем, Р.Безсмертним, П.Порошенком, передбачає обов'язкове (а не альтернативне) внесення політичними партіями (блоками) грошової застави у розмірі 100 тисяч встановлених законом мінімальних розмірів заробітної плати (що на сьогодні складає 11 мільйонів 800 тисяч гривень). Грошова застава такого високого розміру є не тільки серйозним фактором стримування участі дрібних та слабких політичних сил у виборах, але й засобом, який сприятиме підвищенню прозорості партійних фінансів, легалізації доходів політичних сил. «Самовисуванці» повинні сплатити 20 мінімальних розмірів заробітної плати (сьогодні – 2360 гривень).

Паралельно зі сплатою грошової застави політичні партії (блоки), а також «самовисуванці» повинні зібрати не менше 10 тисяч підписів виборців у розрахунок на кожного висунутого кандидата у депутати. За умови висунання партією (блоком) 450 кандидатів, загальна кількість підписів, яку повинна зібрати партія (блок), сягне 4,5 мільйонів.

Очевидно, такі серйозні вимоги до матеріальної і організаційної потужності політичних партій можуть призвести до ситуації, коли у виборчих змаганнях братимуть участь лише серйозні «гравці», що, однак, напевно чи можна оцінити однозначно позитивно.

Для того, щоб оцінити адекватність та доцільність встановлених перешкод на шляху реєстрації кандидатів чи їхніх списків, пропонуємо порівняти вимоги, закріплені аналізованими вище законопроектами, та застосування подібних інститутів у деяких країнах світу (Таблиця 5).

Виборчі фонди кандидатів у народні депутати та політичних партій (блоків)

В силу об'єктивних причин фінансові аспекти виборчої кампанії завжди викликали найбільше спорів та запитань, були сферою численних зловживань тощо. Певною мірою цьому сприяє і чинне законодавство. Так, скажімо, необгрунтовані обмеження можливостей суб'єктів виборчого процесу в плані фінансового забезпечення власної виборчої кампанії, природно, спонукають їх порушувати законодавство. У Таблиці 7 відображені обмеження, які прийняті в ряді зарубіжних країн.

Регулювання відповідних відносин забезпечується і українським виборчим законодавством. Так, згідно із законопроектом, прийнятим Верховною Радою України 7 червня 2001 року, гранична сума витрат виборчого фонду партії чи блоку (тобто, розмір останнього) не може перевищувати 150 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (що на сьогодні складає 2,55 мільйона гривень), а виборчий фонд кандидата у народні депутати – 10 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (170 тисяч гривень). При цьому, встановлено, що виборчі фонди як партій (блоків), так і кандидатів у народні депутати, формуються за рахунок коштів партій (блоків) та кандидатів у депутати, а також добровільних внесків фізичних осіб. На відміну від Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року, проект заборонив наповнення виборчих фондів за рахунок внесків юридичних осіб. На нашу думку, подібне обмеження може спричинити подальшу тінізацію фінансування виборчих кампаній. Так, за даними ЦВК, під час виборчої кампанії 1998 року політичним партіям (виборчим блокам) вдалося залучити до своїх виборчих фондів більше 7,8 мільйона гривень. Причому, якщо пожертви від фізичних осіб отримали 11 партій (блоків), то від юридичних осіб – 18 партій (блоків). І тільки сім партій (блоків) прозвітували про формування виборчих фондів лише за рахунок власних коштів³.

Законопроект обмежує максимальний розмір одноразових добровільних внесків фізичних осіб до виборчих фондів політичних партій (блоків) однією тисячею неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (на сьогодні – 17000 гривень). При цьому, законопроект нічого не говорить про граничну суму пожертв до виборчих фондів кандидатів у депутати по одномандатних округах. Цікаво також, що встановлено обмеження саме для **одноразових** внесків до виборчих фондів

³ Рябець М.М. Участь політичних партій України у виборах та Всеукраїнському референдумі в 1998-2000 роках// Вказане джерело. - С.13.

Таблиця 7. Вимоги, що ставляться до виборчих фондів у закордонних країнах.

Країна	Розмір виборчих фондів (1) та пожертвувань(2)	Обмеження щодо суб'єктів пожертвувань	Вимоги щодо розкриття інформації про пожертвування (1) та витрати (2)	Напрямки використання коштів з виборчого фонду
Німеччина	(1) Немає обмежень; (2) Максимальний розмір пожертвувань від іноземної юридичної особи - DM1000 (\$438).	-----	(1) Більше DM20000 (\$8756); (2) Немає	-----
Швеція	Не обмежується	-----	Відсутні.	-----
Канада	Граничний розмір фактичних витрат вираховується шляхом множення K\$ 0,30 (\$0,6) на кількість осіб, занесених до списків виборців в усіх виборчих округах, де партія надає фінансову підтримку кандидатам.	Заборона приймати пожертвування від: нерезидента - фізичної та юридичної особи; іноземної політичної партії; іноземної держави чи її представника.	(1) Більше K\$100(\$20)	-----
США	Обмеження пожертв від фізичних осіб: не більше \$20000 на одну партію на рік (усього \$25000 на рік для двох партій) та не більше \$2000 для одного кандидата.	Заборона пожертв від: юридичних осіб та трудових колективів на пряму (лише через Комітети політичного сприяння); підрядників федерального уряду; іноземних громадян; корпорацій, створених за участю держави.	(1) Усі пожертвування (від фізичних осіб - на суму більше \$200 на рік); (2) Витрати на суму більше \$200 на рік.	-----
РФ	Максимальний розмір пожертвувань фізичної особи до виборчого фонду кандидата - 20 мін. зар. плат, виборчого об'єднання (політичної партії) - 30 мін. зар. плат. Для юридичної особи: 200 і 2000 мін. зар. плат відповідно. Максимальна сума витрат кандидата з виборчого фонду - 10 тис мін. зар. плат. Максимальна сума витрат для виборчого об'єднання (блоку) - 250 тис. мін. зар. плат. Заборонені анонімні пожертвування.	Не допускаються пожертвування до виборчих фондів від: іноземних держав, організацій та громадян; осіб без громадянства; російських юридичних осіб з часткою іноземної участі більше 30%; міжнародних організацій та громадських об'єднань; органів місцевого самоврядування, державних і муніципальних підприємств, установ і організацій; військових частин, установ та організацій; благодійних та релігійних організацій; Заборона пожертвувань від юридичних осіб.	Кандидати в депутати та виборчі об'єднання (блоки) не пізніше ніж через 30 днів після опублікування результатів виборів подають до виборчих комісій (окружних та Центральної відповідно) фінансовий звіт (який підлягає наступному опублікуванню відповідними комісіями).	-----
Австралія	(2) Заборона приймати анонімні пожертвування на суму більше ванонімні пожертвування на суму більше A\$1000 (\$260).	-----	(1) На суму більше A\$1 500 (\$390)	-----

Примітка: «-----» позначає відсутність даних.

Таблиця 7. Вимоги, що ставляться до виборчих фондів у закордонних країнах.

Данія	(2) Відсутність заборони на анонімні пожертвування та граничного розміру пожертвувань.	-----	Щорічне обнародування інформації про пожертвування на суму більше 20 000 дат. крон. (\$1420) на рік.	-----
Франція	(1) Граничні витрати - 250000 фр. франків (\$17750) плюс один франк (\$0,2) у розрахунку на кожного мешканця.	-----	-----	Заборона використання найдорожчих форм політичної реклами.
Італія	(1) Граничні суми витрат: для кандидата - 95 169 000 лір (\$23300) +119 лір (\$0,28) на мешканця в одномандатному окрузі, або 11,89 лір (\$0,028) на мешканця в багатомандатному окрузі; для партії - 200 лір (\$0,42), помножене на все населення округів, де партія бере участь у виборах. (2) Пожертвування на суму більше 12 104 415 лір (\$3050) протягом року може бути здійснене лише в разі пред'явлення спільної заяви жертводавця та отримувача до голови Палати депутатів. Максимальний розмір пожертвування для кандидата - 23 792 463 ліри (\$5820).	Заборона пожертвувань від державних органів; компаній, у яких не менш як 20% акцій належить державі; компаній, що не отримали згоди від своїх органів правління або не відобразили пожертвування у своїй звітності.	-----	-----
Люксембург	(1) Витрати не декларуються та не обмежуються.	-----	Відсутність обов'язкового обнародування звітності партії та джерел надходження пожертвувань.	-----
Нова Зеландія	(1) Витрати кандидата партії на проведення власної виборчої кампанії під час загальних виборів обмежені сумою NZ\$20000 (\$4970), які витратами партії не вважаються; під час додаткових виборів - NZ\$40000 (\$9940). Сума граничних витрат на проведення виборчої кампанії для політичної партії, яка балотується на пропорційній основі - NZ\$1 млн (\$248500) + NZ\$20000 (\$4970) з розрахунку на кожний виборчий округ, де був висунутий кандидат від цієї партії. Якщо партія не балотується за пропорційною системою - NZ\$20000 (\$4970) з розрахунку на кожний виборчий	-----	Щорічна обов'язкова звітність подається до Центральної виборчої комісії. (2) Розкриття інформації про сукупні річні пожертвування на суму NZ\$1000 (\$248) на місцевому рівні, NZ\$10 000 (\$2485) на регіональному або національному рівні. Обов'язкове представлення після виборів до	Гранична сума витрат для політичної партії на проведення політичної реклами протягом 3 місяців до дати виборів - NZ\$1 млн. (\$248500) + NZ\$20 000 (\$4970) на кожного висунутого

Таблиця 7. Вимоги, що ставляться до виборчих фондів у закордонних країнах.

	округ, де був висунутий кандидат від цієї партії. Якщо партія не балотується за пропорційною системою - NZ\$20000 (\$4970) з розрахунку на кожний виборчий округ, де був висунутий кандидат від цієї партії.			партією кандидата.
Литва	(1) Максимальний розмір виборчого фонду для кандидата в одномандатному виборчому окрузі - 50 сер. зар. плат, для списку кандидатів у багатомандатному виборчому окрузі - 1000 сер. зар. плат.	-----	Обов'язкова звітність перед Центральною виборчою комісією щодо джерел та використання виборчого фонду з наступним її опублікуванням.	-----
Вірменія	(1) Обмеження внеску до власного виборчого фонду для кандидата - 1000 мін. зар. плат, для партії - 2000 мін. зар. плат. Гранична сума витрат виборчого фонду кандидата - 5000 мін. зар. плат, політичної партії - 60000 мін. зар. плат (2) Обмеження розміру пожертвування: 50 мін. зар. плат для фізичних осіб, 150 мін. зар. плат для юридичних осіб.	Заборонені пожертвування до виборчих фондів від: державних органів та органів місцевого самоврядування; бюджетних установ; іноземних фізичних та юридичних установ; осіб без громадянства; підприємств, які мають частку державної або комунальної власності; підприємств, більше 30% акцій яких належить іноземним компаніям; благодійних та релігійних організацій, міжнародних та недержавних організацій.	Подання до виборчої комісії, що зареєструвала суб'єкта, декларації про використання коштів з виборчого фонду. Подані дані підлягають наступному опублікуванню Центральною виборчою комісією.	-----
Молдова	-----	Заборона прямого чи непрямого фінансування чи будь-якої іншої підтримки з боку іноземних країн, міжнародних чи спільних підприємств, організацій, іноземних громадян.	Фінансова чи інша підтримка має бути обнародована в ЗМІ. Подання щотижневої інформації до Центральної виборчої комісії про джерела та розмір надходжень до виборчого фонду.	-----
Естонія	-----	Заборона фінансування виборчої кампанії з державного або місцевого бюджету.	Політичні партії та незалежні кандидати повинні протягом місяця з дня оголошення результатів виборів подати до Національної виборчої комісії звіт про джерела та використання коштів виборчого фонду.	-----

Таблиця 7. Вимоги, що ставляться до виборчих фондів у закордонних країнах.

Румунія	-----	Заборона пожертвувань від іноземних фізичних та юридичних осіб; державних установ та організацій; компаній, у яких частка належить	Вимога щодо обнародування всіх надходжень до виборчого фонду.	-----
Польща	-----	державі. Заборона пожертвувань з державного бюджету; від державних установ; органів місцевого самоврядування, комунальних та державних підприємств, юридичних осіб, що отримують доцяті з державного бюджету; іноземних осіб.	Публічна звітність щодо джерел пожертвувань, особливо стосовно будь-яких отриманих банківських кредитів, їх умов, а також пожертвувань на суму більше 10 сер. зар. плат у шести основних "галузях матеріального виробництва".	-----
Ірландія	(1) Для кандидата - І£14000 (\$8520) в трьохмандатному виборчому окрузі; І£20 000 (\$12070) у п'ятимандатному виборчому окрузі. (2) Заборона анонімних пожертвувань на суму більше І£100 (\$64).	-----	(1) На суму більше І£500 (\$320) - для кандидатів. На суму більше І£4000 (\$2485) для політичних партій.	-----

політичних партій (блоків). Це означає, що стосовно загальної суми внесків від однієї фізичної особи жодних рамок не встановлено. На нашу думку, за такого стану справ введення обмеження розмірів одноразових пожертв взагалі позбавлене сенсу. Як видно з таблиці, зарубіжна практика йде шляхом встановлення певних лімітів переважно для загальної суми внесків.

Прийнятий Верховною Радою України законопроект забороняє внесення коштів до виборчих фондів політичних партій (блоків) іноземним громадянам та особам без громадянства; фізичним особам – суб'єктам підприємницької діяльності, які мають заборгованість перед бюджетом будь-якого рівня на день перерахування внеску до виборчого фонду; анонімним жертводавцям.

Законопроектом передбачене обов'язкове (незалежно від сум) подання розпорядниками виборчих фондів фінансових звітів про надходження та використання коштів відповідних виборчих фондів. Крім того, ч.2 ст.32 прийнятого Верховною Радою України 7 червня 2001 року законопроекту закріплює правило, за яким кошти виборчих фондів можуть витратитися виключно на фінансування передвиборчої агітації.

Законопроект, внесений народними депутатами М.Бродським, Ю.Сахно, С.Подгорним, О.Карповим, в частині регулювання розмірів виборчих фондів політичних партій (блоків), розмірів добровільних пожертв, встановлення обмежень щодо суб'єктів, які ма-

ють право здійснювати пожертвування у виборчі фонди, вимог до розкриття інформації про надходження і витрати виборчих фондів, до напрямків витрат передбачає аналогічні вимоги до тих, що передбачені у прийнятому Верховною Радою України законопроекті. Однак, у ньому пропонується збільшити максимальний розмір виборчого фонду кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатних округах, до 50 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (на сьогодні – 850 тисяч гривень). Погоджуючись з таким підвищенням (воно дозволить наблизити дозволений розмір виборчого фонду до реального), не можемо не звернути увагу на диспропорцію між розмірами виборчих фондів кандидатів у народні депутати та політичних партій (блоків). Так, розмір останніх лише втричі перевищує розмір перших. Вочевидь, потреба політичних партій (блоків) у фінансуванні передвиборчої кампанії може бути набагато вищою.

Законопроект, внесений народними депутатами М.Бродським, Ю.Сахно, С.Подгорним, О.Карповим, крім того, на відміну від прийнятого Верховною Радою України законопроекту, встановлює обмеження максимального розміру внеску і до виборчого фонду кандидата у народні депутати.

Принципові відмінності стосовно регулювання фінансового аспекту виборчої кампанії містить законопроект, внесений народними депутатами С.Гавришем, Р.Безсмертним, П.Порошенком. Не зважаючи на те,

що, згідно з цим законопроектом, вибори здійснюються виключно в одномандатних виборчих округах, автори розрізняють власні виборчі фонди кандидатів у народні депутати та політичних партій. За рахунок виборчих фондів кандидатів у народні депутати фінансується їхня виборча кампанія. За рахунок коштів виборчих фондів політичних партій — лише агітаційної кампанії за відповідні партії (навіть зважаючи на те, що успіх партій на виборах, за цим законопроектом, прямо залежатиме від успіху їх кандидатів в одномандатних виборчих округах). На нашу думку, це може посприяти підвищенню обізнаності громадян про політичні програми партій та й власне про самі партії, хоча, мабуть, спричинить перетікання переважної більшості фінансових ресурсів з виборчих фондів політичних партій до виборчих фондів кандидатів у народні депутати. Тим більше, що до останніх включаються кошти, виділені кандидату партією, яка його висунула.

Відповідно до статті 30 законопроекту, до виборчих фондів, як кандидатів у депутати, так і політичних партій, включаються пожертвування фізичних та юридичних осіб. Щоправда, стаття 35 містить суперечність загальній нормі: не називає юридичні особи серед суб'єктів, які можуть здійснювати пожертвування до виборчих фондів політичних партій (блоків).

Законопроект не встановлює обмежень максимального розміру пожертвувань до виборчих фондів, максимального розміру виборчих фондів кандидатів у народні депутати, але зазначає, що гранична сума витрат виборчого фонду політичної партії (блоку) не може перевищувати 100 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (що сьогодні складає 1,7 мільйона гривень). На нашу думку, очевидна диспропорція між наведеним значенням і розміром виборчої застави, яку повинна сплатити партія для участі у виборах. В цій ситуації можна говорити про те, що застава запроваджується не з метою допущення до участі у виборах лише тих політичних сил, які спроможні забезпечити власну виборчу кампанію, відображення реальних позицій партії у суспільстві, а виключно з метою суттєвого обмеження їх електоральної активності. Вважаємо, що розмір виборчого фонду має бути щонайменше співмірний з розміром виборчої застави.

Передвиборча агітація

Передвиборча агітація є основною законною формою боротьби за перемогу на виборах. Однак, одні й ті ж заборони можуть вживатися як правомірним шляхом в інтересах учасників виборчого процесу, так і на шкоду законним правам та інтересам політичних партій (блоків), кандидатів у народні депутати, а отже, і правам виборців. З метою недопущення різного роду зловживань, виборче законодавство України та всі без винятку законопроекти у відповідній сфері закріплюють численні норми, які обмежують свободу передвиборчої агітації, встановлюють механізми відновлення порушених прав суб'єктів виборчого процесу.

Електоральна практика зарубіжних країн напружувала низку положень і принципів, які дозволяють

забезпечити проведення виборів в умовах правомірної конкурентної боротьби ідей та особистостей. У більшості країн світу спеціальні правила стосовно передвиборчої агітації вступають у силу з моменту офіційного початку періоду передвиборчої кампанії. Так, у Канаді та Австралії початок вказаного періоду знаменується оголошенням виборів, а його закінчення — завершенням голосування. У питанні, що стосується платної реклами політичних партій, Виборчий закон Канади визначає виборчий період як час від початку 29 дня до виборів та до кінця другого дня перед виборами. У Великобританії час передвиборчої кампанії пов'язується з моментом вступу кандидата до виборчого процесу. Тому, оскільки саме з цього моменту починають діяти обмеження щодо максимально можливих передвиборчих витрат, кандидатури вигідно якомога довше не висувати свою кандидатуру й вести агітацію в іншому статусі без якихось фінансових обмежень. У Туреччині правила, які стосуються неупередженого використання програм новин ЗМІ, починають діяти за 15 днів до дати голосування.

Цікавими є норми законодавства деяких країн щодо передвиборчої агітації у ЗМІ. Крім обов'язкового надання ефірного часу на телебаченні чи радіо для кандидатів у депутати з боку державних засобів масової інформації, нерідко зарубіжне виборче законодавство також регламентує діяльність приватних ЗМІ в цьому відношенні. Наприклад, у Великобританії приватні газети можуть вільно висвітлювати поточні новини на догоду своїм власникам, тоді як приватні радіо- і телекомпанії повинні бути політично нейтральними у своєму мовленні. Законодавчі положення можуть зобов'язувати недержавні ЗМІ надавати можливість політичним організаціям здійснювати політичне рекламування (Великобританія) та/або встановлювати обмеження стосовно вартості таких послуг. Так, у Польщі політичні партії, крім безкоштовного ефірного часу на державних каналах радіо та телебачення, можуть за власний рахунок розмістити оплачувані передвиборчі теле-, радіопрограми у будь-якому ЗМІ, але загальним часом не більше 15% від наданого безкоштовного часу (встановлюється різний час безкоштовної агітації залежно від того, чи висунула партія національний список кандидатів). При цьому радіо- і телекомпанії, поперше, не можуть відмовити у розміщенні подібних програм, а, по-друге, не можуть встановити розцінки для цієї політичної реклами більші за 50% ціни звичайних рекламних повідомлень у цінах, дійсних на час оголошення виборів. Детальніша інформація про порядок розподілу безкоштовного ефірного часу серед суб'єктів виборів у деяких інших країнах світу міститься у *Таблиці 8*.

В Австралії з метою недопущення надання переваги одній з партій через надання їй надзвичайно пільгових умов розміщення реклами, теле-, радіостанції повинні обнародувати детальну інформацію стосовно всієї політичної реклами, яка була ними розміщена протягом передвиборчої кампанії, та сум, які стягувались як плата за них. В інших країнах, таких як Ру-

Таблиця 8. Розподіл безкоштовного ефірного часу в зарубіжних країнах*.

Країна	Методи розподілу та обсяги безкоштовного ефірного часу для політичних партій
Індія, Литва, Чехія, РФ, Словаччина, Вірменія, Молдова, Киргизстан, Таджикистан	<i>За принципом рівності серед політичних партій, незалежно від їх розміру та результатів попередніх виборів.</i>
Польща (1), Японія	<p><i>Залежно від кількості депутатів, висунутих політичною партією на поточних виборах.</i></p> <p>(1) Політична партія може розмістити свою політичну рекламу на загальнонаціональних каналах радіо й телебачення (загальною тривалістю 15 годин на телебаченні та 30 годин на радіо), якщо вона зареєструвала національний список кандидатів у депутати; на регіональних каналах (загальною тривалістю 10 і 15 годин відповідно), якщо партія зареєструвала свій список кандидатів у депутати принаймні в одному виборчому окрузі.</p>
Греція (1), Іспанія (2), Албанія (3), Німеччина, Бельгія	<p><i>Залежно, повністю або частково, від результатів попередніх виборів.</i></p> <p>(1) Залежно від кількості представників у попередньому складі парламенту: три найчисельніші за депутатами партії наділяються не менш як 38-ма хв. щотижневих телепрограм плюс один 45-и хв. блок; партії з меншою кількістю мандатів - по 8 хв. щотижня. Партіям, не представленим у попередньому складі парламенту, але які висунули списки кандидатів у 75% виборчих округів, надається 5 хв. щотижня.</p> <p>(2) 10 хв. надається партіям, які не брали участі на попередніх виборах або не здобули мандатів; 15 хв. - для партій, що здобули менше 5% голосів на попередніх виборах; 30 хв. - для партій з 5-20% голосів; 45 хв. - для партій, які отримали більше 20% голосів виборців на попередніх виборах.</p> <p>(3) Кожна партія, яка представлена в парламенті та бере участь у першому турі виборів, отримує рівний обсяг безкоштовного ефірного часу (не менше 15 хв. на державному телебаченні та 15 хв. на державному радіо). Іншим партіям, які беруть участь у першому турі виборів, виділяється по 10 хв. ефірного (платного) часу на державному телебаченні та радіо. Під час другого туру виборів партії, які беруть участь у другому турі виборів, отримують по 15 хв. безкоштовного ефірного часу на державних телебаченні та радіо. Незалежні кандидати, які беруть участь у другому турі виборів, мають право на 3 хв. безкоштовного часу на державному радіо і 3 хв. на телебаченні. Загальна тривалість безкоштовного ефірного часу протягом всієї передвиборчої кампанії не може бути більшою за 10 годин.</p>
Ізраїль (1), Нідерланди (2), Туреччина (3), Румунія (4)	<p><i>За змішаним принципом.</i></p> <p>(1) Кожна партія, включно з тими, що не були представлені в попередньому парламенті, отримує по 10 хв. Ті партії, які в поточному складі парламенту мають своїх представників, наділяються додатково 3-ма хв.</p> <p>(2) Поеднання принципу рівності та принципу переваги найчисельнішим у парламенті партіям. Крім того, ефірний час може бути наданий політичним партіям, які висунули свої списки кандидатів у всіх 19 виборчих округах.</p> <p>(3) Всі партії, що беруть участь у виборах, отримують по 10 хв. часу. Партії, які мають депутатські фракції у парламенті, отримують додатково 10 хв. Крім того, правляча партія наділяється ще 20-ма хв., а головна опозиційна партія - 10-ма хв.</p> <p>(4) Політичні партії (блоки), незалежні кандидати, які представлені в парламенті, мають право на безкоштовний ефірний час на радіо та телебаченні. Решта партій, кандидатів можуть укласти відповідні договори з державними радіо- та телестанцією про розміщення політичної реклами за однаковими тарифами. Розклад програм та розподіл часу встановлюється спеціальною парламентською комісією спільно з представниками державних телерадіостанцій протягом п'яти днів від початку передвиборчої кампанії. При цьому час, виділений для партій та кандидатів, представлених у парламенті,</p>

	<p>повинен бути вдвічі більшим за час, наданий іншим партіям та кандидатам, а також розподілений пропорційно до належних їм парламентських місць. Після закінчення періоду висування кандидатур у депутати здійснюється новий розподіл ефірного часу пропорційно до кількості списків кандидатів, поданих по всій країні. Політичні партії (їх блоки), які не подали списків кандидатів принаймні в десяти виборчих округах, позбавляються права на здійснення передвиборчої агітації на національних телерадіостанціях. Незалежним кандидатам надається право на один рекламний блок, тривалістю від 5 хв. до 1 години, залежно від їх (кандидатів) кількості та встановленого розкладу програм.</p>
<p>Австралія (1), Великобританія (2), Канада (3)</p>	<p><i>За згодою комітету, який складається з представників радіо-, телемовних компаній або з них і представників партій.</i></p> <p>(1) Комітет висвітлення виборів Австралійської телерадіомовної комісії, державної організації, на власний розсуд розподіляє безкоштовний час для агітації.</p> <p>(2) До комітету входять представники партій і телерадіокомпаній. Сталої схеми розподілу ефірного часу немає, питання вирішується залежно від досягнутої згоди. Раніше протягом певного часу існувала практика, коли дві найбільші партії отримували рівну кількість часу, а третя - ліберально-демократична, отримувала частку залежно від результатів попередніх парламентських виборів, а також частково від поточних на момент прийняття рішення повторних місцевих виборів та соціологічних опитувань.</p> <p>(3) Партіям дозволено купувати ефірний час та отримувати часткову компенсацію витрачених коштів. Кожна телерадіостанція повинна надати в сукупності 6,5 годин для політичної агітації протягом часу передвиборчої кампанії. Цей час розподіляється партіями між собою за домовленістю. Якщо згоди не буде досягнуто, то питання вирішується спеціальною посадовою особою, яка призначається урядом.</p>

*При складанні таблиці були, зокрема, використані дані, наведені в доповіді д-ра М.Пінто-Душинського (Міжнародна асоціація політичної науки), виголошеної на науковій конференції "Фінансування передвиборчої кампанії: російській досвід та порівняльні аспекти" (Москва, 18.12.1997 р.).

мунія, забороненою є будь-яка платна політична реклама у пресі, на радіо чи на телебаченні. Виборчим законодавством Словаччини заборонена передвиборча агітація на приватних радіо- та телеканалах.

Законодавчі акти про вибори окремих зарубіжних країн містять досить детальну регламентацію можливого порядку реагування кандидата в депутати на появу у ЗМІ неточних або таких, що дискредитують його, відомостей. Показовими з точки зору двох альтернативних способів поновлення порушеного права кандидата, який балотується на виборах, є відповідні положення законів Литви та Польщі.

Так, згідно із законом про вибори до литовського Сейму під матеріалом, що дискредитує кандидата, розуміється інформація, метою якої є спонукати виборців не голосувати за незалежного кандидата та яка негативно зображує кандидата. Не вважається дискредитуючим матеріалом думка (не інформація) про кандидата, навіть і негативна, виголошена в ЗМІ. При цьому законом визначений час, протягом якого подібні дискредитуючі матеріали можуть бути обнародовані (для ЗМІ, з періодичністю виходу більші ніж три рази на тиждень – не пізніше 5 днів до виборів; для інших – 10 днів до виборів, але у будь-якому разі спростування повинно бути опубліковане пізніше передостаннього випуску відповідного ЗМІ). Обсяг матеріалу з викладенням протилежної думки не повинен перевищувати обсяг

дискредитуючої інформації більше, ніж втричі. Відповідне ЗМІ повинно обнародувати цю протилежну думку протягом 7 днів з дня подання кандидатом відповідного спростування, але не пізніше ніж за три дні до дати виборів. Якщо ЗМІ не може самостійно виконати цю вимогу у визначений термін, воно повинно за власний кошт розмістити відповідну інформацію в іншому ЗМІ. У разі, якщо кандидат подав свою протилежну думку до ЗМІ, але останнє не обнародувало його, то рішенням Центральної виборчої комісії кандидатові надається право висловити цю думку на державному радіо чи телебаченні (при цьому ЗМІ, яке не помістило спростування, сплачує комісії подвійну суму витрат на розміщення такої інформації за звичайними рекламними розцінками). Якщо ж матеріал, що дискредитує кандидата, був обнародований протягом періоду, коли за законом це не було дозволено, то згідно з рішенням Центральної виборчої комісії кандидату надається можливість виступити зі спростуванням на державному радіо чи телебаченні, а ЗМІ повинно відшкодувати потрійну вартість розміщення цього спростування. Кошти, які ЗМІ повинна відшкодувати ЦВК за розміщення спростування, стягуються у безспірному порядку.

Кардинальним чином різниться підстави і порядок реагування кандидата за законодавством Польщі. Так, якщо передвиборчий агітаційний матеріал (на будь-

якому носії) містить недостовірну інформацію, зацікавлена особа має право звернутись із заявою до суду воєводства з вимогою: конфіскації відповідного матеріалу; заборони публікації подібної інформації; видати наказ суду про виправлення даних, вибачення перед скривдженою особою, зробити внесок до благодійної організації у розмірі 20 млн. злотих або присудити сплату на користь позивача компенсації у розмірі до 20 млн. злотих. Суд воєводства у складі трьох суддів протягом 24 годин повинен розглянути заяву за прискороною процедурою. Постановлене рішення негайно надсилається сторонам та відповідній виборчій комісії. Протягом 24 годин це рішення може бути оскарженим в суді апеляційної інстанції, який, у свою чергу, повинен розглянути скаргу протягом 24 годин. Рішення апеляційної інстанції оскарженню не підлягає і має бути терміново виконаним. Недостовірні інформація має бути виправлена протягом 48 годин. Якщо ця інформація була розміщена не в щоденній газеті, виправлені дані повинні бути викладені за кошт відповідача у визначеному судом періодичному щоденному виданні. Таким чином, можна побачити, як у вказаних країнах на законодавчому рівні закріплені гарантії відновлення репутації кандидата протягом обмеженого періоду передвиборчої кампанії шляхом двох різних процедур: судового оскарження та претензійного порядку безпосередньо з порушником. Кожен з наведених способів владнання конфлікту має свої недоліки та переваги, тому, на нашу думку, вартим було б запозичити лише деякі їхні елементи. Проте, у будь-якому разі вельми необхідним є детальніша регламентація оперативного реагування на порушення прав кандидата в депутати в ході передвиборчої кампанії (чого бракує як чинному закону про вибори, так і відповідним законопроектам, про що йтиметься далі).

Розглянені нами законопроекти, як і чинне законодавство, закріплюють свободу проведення передвиборчої агітації у будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції і законам України. При цьому зазначається, що громадяни України мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборчі програми партій (блоків), кандидатів у депутати, політичні, ділові та особисті якості останніх, вести агітацію за або проти. У законопроектах, внесених народними депутатами С.Гавришем, Р.Безсмертним, П.Порошенком, а також народними депутатами М.Бродським, Ю.Сахно, С.Подгорним, О.Карповим, конкретизується, що передвиборча агітація може здійснюватися: через ЗМІ; шляхом проведення різноманітних масових заходів, як-от: зборів і зустрічей з виборцями, мітингів, публічних дебатів, демонстрацій тощо; шляхом поширення друкованих агітаційних матеріалів та іншими законними способами. При цьому жоден законопроект не містить конкретного визначення поняття передвиборчої агітації. Це, на нашу думку, є проблемою не тільки теоретичного характеру, оскільки інформація, яка поширюється як передвиборча агітація, має особливий правовий статус: закон повинен закріплювати суттєві обмеження стосовно

суб'єктів її поширення, особливий порядок її спростування тощо. Тому проблемі відмінності передвиборчої агітації від інших видів політичної реклами, виступів посадових осіб у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків, статистичної інформації, інформаційних повідомлень ЗМІ традиційно приділяється особлива увага як зарубіжних, так і українських законодавців.

Зокрема, від інших видів політичної реклами автори розглянутих законопроектів пропонують відрізнити передвиборчу агітацію за часовою ознакою, визначаючи початок останньої або конкретним терміном до дня виборів (у законопроекті, прийнятому 7 червня 2001 року, – за 90 днів), або моментом реєстрації відповідного суб'єкта виборчого процесу як такого (в обох інших законопроектах). Водночас, лише у схваленому Верховною Радою України законопроекті зазначається, що до передвиборчої агітації не відносяться офіційні повідомлення в період виборчого процесу (без матеріалів агітаційного характеру) про дії кандидатів у депутати, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень. Всі три законопроекти встановлюють обмеження стосовно опублікування статистичної інформації, результатів опитувань громадян щодо їхнього ставлення до тих чи інших суб'єктів виборчого процесу. Це цілком відповідає зарубіжній практиці. Однак, поза увагою українського законодавця залишилися питання розмежування інформаційних повідомлень ЗМІ про політичні партії (блоки), кандидатів у депутати та передвиборчої агітації.

Усіма законопроектами, що аналізуються, збережено право на безкоштовний ефірний час для політичних партій та незалежних кандидатів за рахунок Державного бюджету. У контексті наведеної вище інформації про порядок та квоти розподілу вказаного часу серед суб'єктів виборів у зарубіжних країнах (Таблиця 8) порівняємо відповідні положення законопроектів про вибори, внесених на розгляд Верховної Ради. Усі три законопроекти, у тому числі й прийнятий 07.06.2001 р., передбачають рівне право партій та кандидатів на безкоштовну передвиборчу агітацію на телерадіокомпаніях незалежно від будь-яких умов (парламентське представництво, кількість членів партій, висунання списків кандидатів тощо). Спільним для проектів є також віднесення до відання Центральної виборчої комісії визначення порядку надання ефірного часу за рахунок Державного бюджету. Особливістю законопроекту народних депутатів М.Бродського, Ю.Сахна, С.Подгорного, О.Карпова є лише те, що повноваження з визначення порядку надання ефірного часу для кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатних виборчих округах, закріплене за окружними виборчими комісіями. Характерною ознакою усіх законопроектів про вибори є відсутність обмежень стосовно форми власності телерадіокомпаній, на яких ефірний час виділяється (на відміну від чинного закону про вибори). Тим самим значно розширюються можливості партій та кандидатів для ознайомлення виборців зі своєю передвиборчою програмою, а також здійснюється допущення приватних телерадіоорганізацій до отри-

мання державного замовлення на передвиборчу агітацію на умовах рівності сторін, де ЦВК виступає в якості замовника. Найбільш детальну регламентацію питання реалізації виборчими суб'єктами їхнього права на безкоштовну агітацію у ЗМІ містить законопроект, прийнятий 07.06.2001 р., який, крім наведених вище положень, також гарантує мінімальні обсяги ефірного часу, що надаються кожній політичній партії (блоку) та незалежним кандидатам упродовж передвиборчої кампанії. Так, для партії (блоку) повинно бути виділено не менше 30 хвилин на загальнонаціональному телеканалі та по 20 хвилин на регіональних телеканалах у кожному регіоні, а також не менше 30 хвилин на загальнонаціональному радіоканалі та по 20 хвилин на регіональних радіоканалах у кожному регіоні. Кандидату в депутати виділяється не менше як по 10 хвилин на регіональних теле- і радіокомпаніях, які охоплюють своїм мовленням всю територію відповідного одномандатного виборчого округу.

Таким чином, виборчі законопроекти, як і чинний закон про вибори, не відрізняються особливою оригінальністю у питанні регулювання безкоштовного використання ЗМІ для ведення передвиборчої кампанії, що відповідає загальній практиці у цьому відношенні в більшості постсоціалістичних країн, зокрема, стосовно використання принципу рівності суб'єктів при розподілі безкоштовного ефірного часу (про це свідчать дані, наведені в *Таблиці 8*).

Законопроекти, що розглядаються, встановлюють також низку обмежень щодо передвиборчої агітації, спрямованих, передусім, на забезпечення рівності умов ведення кампанії для політичних партій (блоків) та кандидатів у депутати. Так, стосовно суб'єктів права на передвиборчу агітацію у всіх законопроектах зазначається, що забороняється участь у передвиборчій агітації:

- органам державної влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам;

- членам виборчих комісій (прийнятий 7 червня 2001 року законопроект містить уточнення – під час виконання обов'язків членів виборчих комісій);

- особам, які не є громадянами України (лише законопроект народних депутатів С.Гавриша, Р.Безсмертного, П.Порошенка не встановлює прямої заборони, хоча у ч.1 ст.45 йдеться про те, що право агітувати за або проти тих чи інших суб'єктів виборчого процесу мають громадяни України, політичні партії, об'єднання громадян, колективи підприємств, установ, організацій. Очевидно, іноземці та особи без громадянства можуть брати участь у передвиборчій агітації як члени колективів підприємств та організацій.);

- спостерігачам на виборах (ця норма передбачена лише законопроектом народних депутатів М.Бродського, Ю.Сахна, С.Подгорного, О.Карпова, але, на нашу думку, може бути виписана і в інших проектах, оскільки до спостерігачів, подібно до членів виборчих комісій, ставляться серйозні вимоги щодо об'єктивності, що зумовлює їх специфічний статус);

- військовим частинам, військовим установам і організаціям (досвід різноманітних виборів в Україні свідчить, що військовослужбовців постійно намагаються використати з метою підвищення політичного «капіталу», що, однак, має бути суворо заборонено законом, подібно до того, як заборонено членство військовослужбовців у політичних партіях. Однак, відповідне положення закріпив лише законопроект народних депутатів С.Гавриша, Р.Безсмертного, П.Порошенка);

- добродійним організаціям і релігійним об'єднанням (це положення закріплене лише у законопроекті народних депутатів С.Гавриша, Р.Безсмертного, П.Порошенка, однак, на нашу думку, не є обґрунтованим, оскільки в Україні, як і в багатьох інших країнах світу, в силу своєї чітко вираженої ідеологічної спрямованості релігійні об'єднання та благодійні організації можуть бути і є досить активними учасниками політичної агітації).

Всі законопроекти, що розглядаються, закріпили правило, яке забороняє державним та комунальним ЗМІ, їх посадовим та службовим особам, творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх передачах та матеріалах брати участь в агітації, оцінювати передвиборчі програми політичних партій (блоків), кандидатів у народні депутати або надавати їм перевагу у будь-якій формі. Крім того, прийнятий Верховною Радою України 7 червня 2001 року законопроект та проект, внесений народними депутатами М.Бродським, Ю.Сахно, С.Подгорним, О.Карповим, передбачають можливість тимчасового за рішенням суду припинення діяльності ЗМІ, які порушили зазначені вимоги.

Всі законопроекти також встановлюють заборону на використання у власних інтересах свого посадового становища тим кандидатам у депутати, які займають посади, в тому числі за сумісництвом, в органах державної влади та місцевого самоврядування, на державних, комунальних підприємствах, установах, організаціях, у військових формуваннях (частинах). Проте, жоден законопроект не передбачає конкретних механізмів впливу на таких осіб, що дає підстави говорити про те, що наведена норма приречена на недотримання, про що свідчить досвід парламентських виборів 1998 року.

Прийнятий 7 червня 2001 року та внесений народними депутатами М.Бродським, Ю.Сахно, С.Подгорним, О.Карповим законопроекти, крім того, закріпили новелу, за якою забороняється оприлюднення у день виборів результатів опитування виборців щодо їхнього волевиявлення під час голосування до його закінчення. Практика протилежного характеру мала місце на попередніх парламентських виборах. Очевидно, що вона може спонукати виборців до т.зв. «стратегічного голосування», що може позначитися на результатах виборів. Тому запровадження відповідної норми, на нашу думку, було б дуже доречним.

Важливою гарантією відновлення порушених прав політичних партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу та кандидатів у депутати є положення законопро-

ектів народних депутатів М.Бродського, Ю.Сахна, С.Подгорного, О.Карпова та прийнятого 7 червня 2001 року, яке зобов'язує ЗМІ, що оприлюднило інформацію, яку партія (блок) або кандидат у народні депутати **вважають явно недостовірною**, не пізніше як через три дні після оприлюднення такої інформації, а напередодні виборів, відповідно, не пізніше, як за один та два дні до дня виборів надати уповноваженій особі партії (блоку), кандидату у депутати, щодо яких поширено такі відомості, на їхню вимогу можливість спростувати такі матеріали. Законопроект народних депутатів С.Гавриша, Р.Безсмертного, П.Порошенка зберіг норму Закону «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року, яка містила принципово інше формулювання. За нею право на спростування отримують суб'єкти виборчого процесу, про яких було поширено **недостовірну інформацію**. У цьому випадку, очевидно, невідповідність поширеної інформації має бути встановлена. Це відображає загальноцивілістичний підхід до проблеми захисту прав осіб, щодо яких було поширено недостовірну інформацію. Однак, на нашу думку, формула, закладена у першому випадку, є вдалішою, оскільки дає змогу захистити права суб'єктів виборчого процесу у ситуації жорстких часових обмежень, коли навіть особлива судова процедура може спричинити невиправдане затягування вирішення справи по суті.

Можливі шляхи вдосконалення виборчого законодавства

Розглянувши головні моменти виборчої кампанії, врегульовані в існуючих проектах законів України «Про вибори народних депутатів України», спробуємо викласти кілька пропозицій стосовно організації виборчого процесу, які, на нашу думку, могли б посприяти, у разі прийняття, проведенню виборів на більш демократичних засадах.

1. Слід **посилити законодавчі вимоги до рівності виборчих округів за кількістю виборців**. На нашу думку, узаконення практики, коли перевищення різниці між фактичною кількістю виборців в одномандатному окрузі і середньою по країні сягає за 10 відсотків, є неприпустимим з точки зору дотримання принципу рівності прав (а отже, і голосів) виборців.

З метою зниження вказаних диспропорцій можна запропонувати механізм нарізки виборчих округів «знизу». Так, можна запровадити попереднє утворення виборчих дільниць з наступним їх об'єднанням в округи. Справді, нарізка дільниць залежить, передусім, від компактності проживання виборців, а не кордонів округу. Очевидно, «підігнати» кількість виборців в окрузі до середнього по країні значення буде легше шляхом «складання» виборчих дільниць, кількість виборців в яких становить від 20 до 3000 осіб.

У будь-якому разі, не можна забороняти практику включення до складу виборчих округів окремих частин адміністративно-територіальних одиниць. Прив'язка до адміністративно-територіального устрою України не сприяє демократизації виборчого процесу.

2. Оскільки однією з цілей організації виборів в одномандатних виборчих округах є певна персоніфікація цього процесу, «прив'язка» депутата до конкретних виборців (хоча українське виборче законодавство закріплює вільний, а не імперативний мандат), то, очевидно, **не обгрунтовано виглядає спроба скасувати правило, за яким виборчі округи нарізаються з урахуванням компактності проживання національних меншин**. Відповідні положення Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 24 вересня 1997 року слід не тільки зберегти, а й розвинути.

3. Необхідно **законодавчо продовжити спроби авторів розглянутих законопроектів закріпити механізм формування виборчих комісій з числа представників політичних партій (блоків), які є учасникам виборчого процесу**. Цей принцип слід закріпити і стосовно ЦВК у відповідному законі.

При цьому необхідно детально виписати процедуру формування складу виборчих комісій за пропозиціями відповідних рад, виконкомів чи державних адміністрацій на випадок неподання політичними партіями (блоками) достатньої кількості пропозицій щодо кандидатур власних представників у комісіях, врегулювавши не тільки строки внесення пропозицій, а й порядок підбору кандидатів у члени виборчих комісій, вимоги до них тощо.

4. Слід **розширити повноваження виборчих комісій, максимально зменшивши втручання органів влади та місцевого самоврядування у вирішення фінансових, кадрових, організаційних та інших питань виборчого процесу**.

Так, для контролю за дотриманням політичними партіями (блоками), кандидатами у народні депутати правил формування та витрачання коштів виборчих фондів доцільно, на нашу думку, сформувати при виборчих комісіях тимчасові (на час виборчої кампанії) контрольні палати (на зразок Рахункової палати), до складу яких увійшли б представники політичних партій (блоків). Подібний механізм взаємного контролю політичних сил може сприяти уникненню численних зловживань як з боку, так би мовити, адміністраторів виборчого процесу, так і з боку його активних учасників.

5. На нашу думку, **єдиною умовою реєстрації виборчого списку політичної партії (блоку), кандидата у народні депутати має стати внесення грошової застави**, оскільки, як вже зазначалося, збір підписів на підтримку відповідних суб'єктів виборчого процесу належної ролі не відіграв. Щоправда, на подібний крок український законодавець, мабуть, зважиться лише, коли партійна система набуде значного розвитку.

6. Необхідно **однозначно заборонити практику поєднання статусу кандидата у депутати зі службою в органах державної влади та місцевого самоврядування, роботою на керівних посадах на підприємствах, установах, організаціях всіх форм власності**. Очевидно, що законодавча заборона таким особам зловживати своїм посадовим становищем без закріплення відповідних санкцій є лише декларацією.

Додаток: Порівняння окремих положень законопроектів про вибори народних депутатів.

Розділи	Проект, внесений н. д. М.Бродським, Ю.Сахном, С.Подгорним, О.Карповим№7310-1	Законопроект прийнятий 07.06.2001№2182-2	Проект, внесений н. д. С.Гавришем, Р.Безсмертним, П.Порошенко№7310
Виборчі округи			
1) кількість виборчих округів	Багатомандатний загальнодержавний виборчий округ та 135 одномандатних виборчих округів.	Багатомандатний округ та 115 одномандатних округів.	Загальнодержавний виборчий округ та 135 територіальних виборчих округів.
2) терміни утворення одномандатних (територіальних) округів	Утворюються ЦВК не пізніше як за 150 днів до дня проведення виборів з приблизно рівною кількістю виборців (Відхилення не більше 10%).	Утворюються ЦВК не пізніше, як за 170 днів до дня чергових виборів. (Відхилення не більше 10%).	Утворюються ЦВК з приблизно рівною кількістю виборців, не пізніше як за 120 днів до дня проведення виборів. (Відхилення не більше 10%).
3) утворення одномандатного виборчого округу	Утворюються у кожному виборчому окрузі за пропозиціями відповідних рад. До складу одномандатного виборчого округу можуть бути включені один або декілька районів, міст, районів у містах або їх частин (ст.14).	Можуть включатися один або кілька районів, міст (обласного, республіканського значення в АРК), районів у містах.	Територія загальнодержавного виборчого округу поділяється ЦВК на 225 територіальних виборчих округів з урахуванням адміністративно-територіального устрою України
Виборчі комісії			
1) строки утворення окружних комісій	Утворюються ЦВК не пізніше як за 95 днів до дня проведення виборів.	Утворюються ЦВК не пізніше як за 160 днів до дня виборів.	Утворюють ЦВК не пізніше як за 75 днів до дня виборів.
2) кількість членів окружної виборчої комісії	Від 10 до 21 особи у складі голови, секретаря та інших членів комісії	Не менше 10 осіб у складі голови, секретаря та інших членів комісії.	Не менше 10 осіб у складі голови, секретаря та інших членів комісії.
3) склад окружних виборчих комісій	Виборчі комісії формуються з числа представників партій (блоків) відповідно до черговості надходження пропозицій до відповідних рад.	Не більше однієї особи від партій, які отримали чотири і більше відсотків голосів виборців, що взяли участь у голосуванні, на попередніх виборах народних депутатів України. Крім того, не пізніше, ніж за 90 днів до виборів, інші партії (блоки) - суб'єкти виборчого процесу можуть подати свої кандидатури (по одній особі в комісію)	Не більше двох осіб від партій, що є учасниками виборчого процесу.
4) порядок формування окружних виборчих комісій	Кандидатури членів окружних виборчих комісій подаються до ЦВК відповідними радами (до них кандидатури подаються політичними партіями (блоками). Ради повинні ці пропозиції враховувати.	Кандидатури членів окружних виборчих комісій подаються до ЦВК відповідними радами (до них кандидатури подаються політичними партіями (блоками). Ради повинні ці пропозиції враховувати.	комісія утворюється ЦВК за поданнями партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу

Висування кандидатів у народні депутати України			
1) строки висування	Розпочинається за 90 і закінчується за 60 днів до проведення виборів	Розпочинається за 170 днів і закінчується за 120 днів до дня виборів	Розпочинається за 90 і закінчується за 60 днів до проведення виборів
2) суб'єкти висування	1. Політичні партії (zareєстровані не пізніше як за рік до дня виборів). 2. Виборчі блоки партій (до складу яких входять партії, zareєстровані не пізніше як за рік до дня виборів). 3. Збори виборців.	1. Політичні партії (zareєстровані не пізніше як за рік до дня виборів). 2. Виборчі блоки партій (до складу яких входить хоча б по одній партії, zareєстрованій не пізніше як за рік до дня виборів). 3. Громадяни в порядку самовисування.	1. Політичні партії (виборчі блоки партій). 2. Громадяни в порядку самовисування.
3) порядок висування (крім самовисування)	1. Кількість депутатів, висунутих партією, не може перевищувати 70% складу ВРУ. 2. У зборах (з'їздах, конференціях), на яких висувуються кандидати, повинні бути присутніми не менше 200 осіб.	1. Політичні партії (блоки) можуть висувати кандидатів у депутати в багатомандатному та в одномандатних округах, але не більше одного кандидата в кожному одномандатному окрузі і не більше 335 осіб у багатомандатному окрузі 2. на партійних зборах мають бути присутні не менше 200 осіб.	1. Кандидати від політичних партій (блоків) висувуються на з'їзді (конференції) політичної партії (блоку) із зазначенням виборчого округу, у якому буде балотуватися кандидат (з відповідною заявою до територіальної виборчої комісії звертається регіональне відділення партії (блоку)).
4) умови реєстрації кандидатів	Наявність встановленої кількості підписів виборців на підтримку або внесення грошової застави.	Наявність встановленої кількості підписів виборців на підтримку або внесення грошової застави.	Наявність підписного листа і грошової застави.
5) розмір грошової застави	Для політичних партій (блоків) - 33,7 тис. неоподаткованих мінімумів доходів громадян; Для кандидатів у депутати - 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян.	Для політичних партій (блоків) - 30 тис. неоподаткованих мінімумів доходів громадян; Для кандидатів у депутати - 250 неоподаткованих мінімумів доходів громадян.	Для політичних партій (блоків) - 100 тис. мінімальних розмірів заробітних плат; Для самовисуванців - 20 мінімальних розмірів заробітних плат.
6) кількість підписів на підтримку політичних партій (блоків) та кандидатів у депутати.	500 тис. підписів для партій 2 тис. підписів для кандидатів у депутати	Для політичних партій (блоків) - не менше 500 тис. підписів виборців. Для кандидатів у народні депутати не менше 4 тис. підписів виборців.	Політична партія (виборчий блок) здійснює збір підписів у кількості не менше 10 тис. з розрахунку на кожного кандидата у депутати, що нею висувуються.
Фінансування			
1) гранична сума витрат виборчого фонду	Для виборчого фонду партій (блоків) - 150 тис. неоподаткованих мінімумів доходів громадян, а кандидата у депутати, zareєстрованого в одномандатному виборчому окрузі, - 50 тис.	Для виборчого фонду партії (блоку) - 150 тис. неоподаткованих мінімумів доходів громадян, а кандидата у депутати, zareєстрованого в одномандатному виборчому окрузі, - 10 тис.	Для виборчого фонду партії (блоку) - 100 тис. неоподаткованих мінімумів доходів громадян, а кандидата у депутати, zareєстрованого в одномандатному виборчому окрузі, - 10 тис. неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

	неоподаткованих мінімумів доходів громадян.	неоподаткованих мінімумів доходів громадян	
2) суб'єкти, яким забороняється робити добровільні внески до виборчих фондів	1. Іноземним громадянам та особам без громадянства. 2. Фізичним особам - суб'єктам підприємницької діяльності, які мають заборгованість перед бюджетом будь-якого рівня на день перерахування внеску до виборчого фонду. 3. Анонімним жертводавцям. Добровільні внески однієї фізичної особи до виборчого фонду не можуть перевищувати 1 тис. неоподаткованих мінімумів доходів громадян.	1. Іноземним громадянам та особам без громадянства. 2. Фізичним особам - суб'єктам підприємницької діяльності, які мають заборгованість перед бюджетом будь-якого рівня на день перерахування внеску до виборчого фонду. 3. Анонімним жертводавцям. Добровільні внески однієї фізичної особи до виборчого фонду не можуть перевищувати 1 тис. неоподаткованих мінімумів доходів громадян.	До виборчого фонду партії: 1. Іноземним громадянам та особам без громадянства. 2. Фізичним особам - суб'єктам підприємницької діяльності, які мають заборгованість перед бюджетом будь-якого рівня на день перерахування внеску до виборчого фонду. 3. Анонімним жертводавцям. До виборчого фонду кандидата у депутати: 1. Органам державної влади, державним підприємствам, установам і організаціям, органам місцевого самоврядування. 2. Іноземним юридичним і фізичним особам. 3. Анонімним особам. 4. Міжнародним організаціям та об'єднанням. Право здійснювати пожертви до виборчих фондів мають як фізичні, так і юридичні особи.
3) фінансовий звіт щодо доходів і витрат виборчого фонду	Розпорядник виборчого фонду (у партії чи блоці - це дві уповноважені особи, а у кандидата у депутати - одна довірена) зобов'язаний не пізніше, як на 5-й день після виборів подати до відповідної виборчої комісії фінансовий звіт. Форма встановлюється ЦВК не пізніше, як за 185 днів до дня проведення виборів.	Розпорядники виборчого фонду партії (блоку) зобов'язані не пізніше, як на 5-й день після дня виборів подати до ЦВК фінансовий звіт. Розпорядник виборчого фонду кандидата у депутати, зареєстрованого у одномандатному окрузі, - не пізніше, як на 5-й день - до окружної виборчої комісії. Форма встановлюється ЦВК не пізніше, ніж за 185 днів до дня проведення виборів.	Фінансовий звіт щодо виборчого фонду кандидата у депутати: Не пізніше, як за сім днів до дня виборів, кандидати у депутати або їх довірені особи зобов'язані передати відповідно до окружних виборчих комісій фінансові звіти про джерела надходжень у виборчий фонд. Форма встановлюється ЦВК. Фінансовий звіт щодо виборчого фонду партії (блоку): Розпорядники виборчого фонду партії (блоку) зобов'язані не пізніше, як на п'ятий день після дня виборів подати до ЦВК фінансовий звіт. Форма звіту встановлюється ЦВК не пізніше, ніж за 85 днів до дня виборів.

7. Слід законодавчо закріпити відповідну систему судових санкцій щодо органів, організацій, їх посадових осіб, які порушують заборону на участь у передвиборній агітації, а також впливають на волевиявлення своїх співробітників. Такими санкціями можуть бути призупинення або повна заборона діяльності відповідних органів, установ, організацій, застосування штрафів, звільнення відповідних посадових осіб тощо. Такі норми потребують свого закріплення не тільки у виборчому законодавстві, а й трудовому, законодавстві про адміністративні правопорушення.

8. Необхідно, на нашу думку, встановити високі штрафні санкції (аж до кримінальної відповідальності) за

порушення норм, які регулюють порядок ведення передвиборної агітації у ЗМІ, забороняють «підкупи» виборців тощо. Для кандидатів у депутати, політичних партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу - слід передбачити санкцію у вигляді зняття з реєстрації кандидатів, виборчих списків.

Очевидно, як діючий Закон України «Про вибори народних депутатів України», так і всі існуючі законопроекти у відповідній сфері потребують суттєвого доопрацювання не тільки в плані удосконалення виборчої системи, але й стосовно суто технічних аспектів виборчого процесу.

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

Лабораторія законодавчих ініціатив
















підготувала та провела серію заходів (квітень 2000 — травень 2001):

- Робоча зустріч відповідальних працівників апаратів депутатських груп і фракцій Верховної Ради України «*Робота та співпраця фракцій і депутатських груп Верховної Ради України в умовах парламентської більшості*»
- Круглий стіл «*Виборче законодавство України: місце та роль політичних партій*»
- Інформаційний семінар «*Україна-ЄС: співробітництво у галузі стандартизації та сертифікації*»
- Круглий стіл «*Державна інформаційна політика України в сфері радіомовлення та друкованих ЗМІ*»
- Інформаційний семінар «*Україна-ЄС: розвиток та регулювання торгівельних відносин*»
- Робоча зустріч відповідальних працівників апаратів депутатських груп і фракцій Верховної Ради України «*Державний бюджет України та Податковий кодекс: аналіз проблемних питань*»
- Інформаційний семінар «*Перспективи та шляхи наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу*»
- Науково-практичний семінар «*Шляхи посилення впливу політичних партій на прийняття урядових рішень*»
- Інформаційний семінар «*Проблемні питання адаптації законодавства України до законодавства ЄС в сфері охорони промислової власності*»
- Круглий стіл «*Вибір перед виборами: визначення правил гри*»
- Інформаційний семінар «*Україна-ЄС: співпраця у сфері енергетики*»
- Круглий стіл «*Фракції політичних партій у Верховній Раді України: досвід та перспективи діяльності*»
- Інформаційний семінар «*Інформація про Європейський Союз та програми ЄС в Україні*»

Перелік публікацій:

- Законодавче регулювання діяльності неприбуткових організацій: світовий досвід та рекомендації для України
 - Виборче законодавство України: місце та роль політичних партій (матеріали круглого столу)
 - Політичні партії та місцеві вибори (спільно з Товариством конституційного права, Українською правничою фундацією та іншими)
 - «Парламент», №1: Фракції політичних партій у Верховній Раді України: досвід та перспективи діяльності
 - «Парламент», №2: Шляхи посилення впливу політичних партій на прийняття урядових рішень
 - «Парламент», №3: Уряд і парламент: рік співпраці
- Вибір перед виборами: визначення правил гри

Фракційна структура Верховної Ради України
станом на 2 липня 2001 року

	Фракція Комуністичної партії України	113
	Група "Трудова Україна"	46
	Фракція СДПУ (о)	36
	Фракція "Батьківщина"	26
	Фракція "Демократичний союз"	24
	Група "Регіони України"	22
	Фракція Українського Народного руху	22
	Група Солідарність	21
	Фракція Партії зелених України	17
	Фракція Соціалістичної партії України	17
	Фракція Народно-демократичної партії	16
	Фракція "Яблуко"	16
	Фракція партії "Реформи і порядок" - "Реформи-Конгрес"	15
	Фракція Народного руху України	14
	позафракційні	44