

ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ШВЕЦЬ ЮЛІЯ ВІКТОРІВНА

УДК 342.846

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС
ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ:
ДОСВІД УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право;
муніципальне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2012

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано на кафедрі фундаментальних юридичних дисциплін ННІ ПМК Харківського національного університету внутрішніх справ.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрНУ
Бандурка Олександр Маркович,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, ректор,
Заслужений юрист України.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
Корчевна Любов Олександрівна,
Одеський національний університет
імені І.І. Мечникова, завідувач кафедри
конституційного права та правосуддя;

кандидат юридичних наук
Зубенко Ганна Вікторівна,
Харківський національний університет
імені В.Н. Каразіна,
доцент кафедри конституційного,
муніципального і міжнародного права.

Захист відбудеться «11» лютого 2012 року о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.02 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27.

Автореферат розісланий «6» січня 2012 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

В. О. Серьогін

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Конституція України, визначивши державу як суверенну, незалежну, демократичну, соціальну та правову, встановила, що носієм і єдиним джерелом влади в державі є народ, який реалізує владу безпосередньо або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Безпосереднє волевиявлення громадян України стає головним чинником для подальшого розвитку держави і суспільства, а визнання Українського народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в країні вимагають дослідження проблем, пов'язаних із легітимацією державної влади та функціонуванням її органів, оскільки забезпечення загальних інтересів суспільства та його окремих членів може реалізуватися виключно через органи публічної влади.

За таких умов особливої актуальності набуває проблема характеристики Центральної виборчої комісії як органу, від якого значною мірою залежить демократизм і легітимність формування представницьких органів державної влади, і який являє собою важливий елемент механізму, що опосередковує суверенну волю народу і надає їй юридично значущої форми.

Правовий статус Центральної виборчої комісії протягом останніх років у зв'язку з постійною реформою вітчизняного виборчого законодавства та виборчої системи зазнає змін, а практика проведення кампаній з виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, а також сільських, селищних та міських голів свідчить про низку суттєвих проблем, що стосуються її статусу і потребують вирішення шляхом удосконалення чинного законодавства України.

Актуальність дослідження конституційно-правового статусу Центральної виборчої комісії обумовлюється відсутністю комплексних наукових досліджень цієї інституції. Окремі аспекти правового становища відповідного органу розглядали вчені-правники О.М. Бандурка, М.О. Баймуратов, А.З. Георгіца, В.С. Журавський, О.Л. Копиленко, Л.Т. Кривенко, О.О. Майданник, О.В. Марцеляк, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, В.О. Серьогін, М.І. Ставнічук, Т.В. Стешенко, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.М. Цвік, В.М. Шаповал, О.Н. Ярмиш та деякі ін. Проте їхні роботи присвячені актуальним проблемам виборчого права України, статусу виборчих комісій в Україні в цілому.

Таким чином, необхідність на дисертаційному рівні дослідити та проаналізувати конституційно-правовий статус Центральної виборчої комісії пов'язана, по-перше, з потребою наукового обґрунтування та визначення правової природи, місця цієї інституції в інституційно-функціональному механізмі публічної влади; по-друге, з потребами практики функціонування Центральної виборчої комісії і завданням удосконалити її статус через модернізацію вітчизняного законодавства;

по-третє, з тим, що за часи існування незалежної України даній проблемі не приділялося належної

уваги в контексті самостійного дослідження, а лише характеризувався ряд окремих її аспектів у межах дослідження виборчого права та статусу виборчих комісій усіх ланок.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконувалася в межах та відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011–2015 рр., затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 р. № 14-10 та Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2011–2014 роки, затверджених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 27 грудня 2010 р., протокол № 10.

Мета і завдання дослідження. Мета даного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, наукових розробок вітчизняних та зарубіжних вчених-праників, узагальнення національного досвіду у сфері діяльності виборчих комісій визначити юридичну природу Центральної виборчої комісії і проаналізувати її конституційно-правовий статус.

Досягнення зазначеної мети забезпечується через вирішення таких завдань:

- проаналізувати особливості Центральної виборчої комісії як органу держави та на основі цього виробити авторське визначення цієї інституції;
- з'ясувати місце Центральної виборчої комісії в державному механізмі;
- дати наукову характеристику Центральної виборчої комісії як суб'єкта виборчого процесу;
- охарактеризувати порядок утворення, персональний склад та статус членів Центральної виборчої комісії;
- визначити основні функції Центральної виборчої комісії та окреслити межі її повноважень;
- дослідити принципи діяльності Центральної виборчої комісії;
- розкрити особливості організації роботи та форм діяльності Центральної виборчої комісії;
- з'ясувати сутність функціональних зв'язків та особливості взаємовідносин Центральної виборчої комісії з іншими органами державної влади у процесі реалізації виборчого законодавства;
- сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері конституційно-правового регулювання статусу Центральної виборчої комісії.

Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, що складаються в сфері організації та діяльності виборчих комісій в Україні.

Предметом дослідження є конституційно-правовий статус Центральної виборчої комісії.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становлять філософські принципи пізнання соціальних явищ, а також система загальнонаукових та спеціально наукових методів, органічне поєднання яких забезпечує достовірність теоретичних висновків та цілісне сприйняття предмета дослідження в усій системі його зв'язків і взаємозалежностей з іншими елементами

правової системи України.

Завдяки використанню методів аналізу та синтезу, індукції та дедукції встановлені ознаки та вироблено поняття Центральної виборчої комісії, що дозволило усвідомити сутність цієї інституції її правову природу (підрозділ 1.1). При вивченні правового статусу Центральної виборчої комісії знайшов своє застосування формально-юридичний метод (підрозділи 1.1–1.3 та розділ 2); історичний метод використаний при виділенні концепцій виборчих комісій та при дослідженні становлення відповідного органу в Україні (підрозділи 1.2 та 2.1); порівняльно-правовий дозволив розкрити особливості порядку формування Центральної виборчої комісії та її повноважень у порівнянні з зарубіжним досвідом (підрозділи 2.1 та 2.2): структурно-функціональний застосований при дослідженні функцій Центральної виборчої комісії (підрозділ 2.2); метод правового моделювання використаний при обґрунтуванні пропозицій щодо удосконалення конституційно-правового статусу Центральної виборчої комісії (розділ 2); системно-структурний метод дав змогу розглянути статус Центральної виборчої комісії як цілісне явище, що складається з окремих елементів, які взаємопов'язані між собою й зовнішнім середовищем (підрозділи 2.1–2.4) та ін.

Кожен із охарактеризованих методів використовується в органічному поєднанні з іншими, що дало змогу сформувати цілісну методологічну систему дослідження конституційно-правового статусу Центральної виборчої комісії.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першою спробою комплексного монографічного дослідження конституційно-правового статусу Центральної виборчої комісії.

Наукова новизна одержаних результатів виражається у таких теоретичних положеннях і висновках, що виносяться на захист:

уперше:

- охарактеризовано особливості Центральної виборчої комісії як органу держави; з'ясовано, що Комісія: 1) створюється з метою здійснення певного виду державної діяльності (організація та проведення виборів, референдумів, захист виборчих прав громадян та сприяння їх реалізації); 2) посідає певне місце у системі органів держави як відносно самостійний елемент; 3) наділена ознакою загальнодержавного масштабу дій і здійснює діяльність загальнодержавної мети; 4) має владні повноваження; 5) спирається у процесі реалізації своїх повноважень на організаційну, матеріальну і примусову силу держави; 6) для здійснення своєї компетенції наділена необхідною матеріальною базою, має фінансові кошти, рахунок у банку, а матеріальну основу її організації та діяльності становлять кошти державного бюджету; 7) має притаманну лише їй внутрішню структуру; 8) складається з осіб, котрі є державними службовцями;

- обґрунтовано, що Центральна виборча комісія є органом *sui generis*, особливого роду з унікальним статусом; вона займає в системі органів державної влади самостійне місце, не належачи до жодної з класичних гілок влади і функціонуючи в режимі незалежного, автономного державного органу. Її діяльність особливо важлива у реалізації конституційного принципу народовладдя в Україні. Вона має за мету забезпечити легітимність державної влади, її демократичність;

- зроблено висновок про те, що Центральна виборча комісія як суб'єкт виборчих правовідносин займає центральне місце в механізмі реалізації народного волевиявлення на виборах Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, на всеукраїнському і місцевому референдумах;

- доведено, що правовий статус члена Центральної виборчої комісії України як державного службовця має декілька складових: загальний та спеціальний правовий статус. Загальний правовий статус закріплений Конституцією України, Законом України «Про державну службу», Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» тощо. Спеціальний правовий статус – Законом України «Про Центральну виборчу комісію», Регламентом Центральної виборчої комісії, підзаконними актами ЦВК;

- обґрунтовано, що керівництво Центральної виборчої комісії України є посадовими особами, а члени ЦВК – службовими особами і здійснено розмежування між поняттями «посадова особа» та «службова особа»;

- запропоновано виділити такі основні функції Центральної виборчої комісії, як організаційна, контрольно-наглядова, консультативно-методична, нормотворча, правоустановча, правопосвідчуюча, правозахисна, правововиховна;

- визначено та охарактеризовано правові (установча, правотворча, правозастосовча, контрольна, інтерпретаційна) і позаправові (засідання, координаційні наради, тренінги, звіти, особистий прийом, офіційні і робочі зустрічі з посадовими особами, прес-конференції і т.д.) форми діяльності Центральної виборчої комісії.

удосконалено:

- визначення поняття Центральної виборчої комісії, під якою пропонується розуміти постійно діючий, колегіальний, незалежний державний орган, який діє на підставі Конституції України, законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, а також всеукраїнського і місцевих референдумів, у порядку та межах встановлених законами України; очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму, які утворюються для цього, та

здійснює контроль за діяльністю й консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення місцевих виборів і місцевих референдумів;

- наукові підходи щодо оптимізації порядку формування Центральної виборчої комісії, запропоновано запровадження комплексу додаткових (окрім уже передбачених законодавством) обов'язкових вимог до членів Центральної виборчої комісії: підвищення вікового цензу, наявність вищої юридичної освіти чи вченого ступеню в галузі права у кожного члена ЦВК. У перспективі взагалі можливий перегляд положень Конституції України щодо призначення членів ЦВК. Аргументом на користь такої пропозиції є зарубіжний досвід, коли склад так званих вищих виборчих органів формується главою держави та парламентом окремо, а в окремих державах – також судовою гілкою влади;

- рекомендації щодо необхідності утворення постійно діючих регіональних представництв у областях, оскільки очевидно, що ЦВК неспроможна оперативно контролювати і реагувати на факти порушень виборчих прав громадян в усіх регіонах України;

- пропозиції щодо необхідності віднесення до повноважень ЦВК права укладати міжвідомчі угоди про співпрацю з іншими органами державної влади, а також закріплення у Регламенті ЦВК порядку укладення таких угод, їх змісту та умов набуття чинності. Необхідно на основі цього розробити Концепцію взаємодії Центральної виборчої комісії з іншими органами державної влади при формуванні виборчої інфраструктури, у правотворчій, матеріально-фінансовій, організаційно-технічній, інформаційній сфері, а також у галузі забезпечення законності і правопорядку з метою створення належних умов для організації та проведення виборів.

дістали подальшого розвитку:

- визначення структури конституційно-правового статусу членів Центральної виборчої комісії та самої Комісії;

- характеристика повноважень та принципів діяльності Центральної виборчої комісії;

- порівняльний аналіз організації роботи Центральної виборчої комісії;

- обґрунтування пропозицій щодо удосконалення Закону України «Про Центральну виборчу комісію».

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони можуть бути використані: у науково-дослідній діяльності – для подальших досліджень конституційно-правового статусу Центральної виборчої комісії та інших виборчих комісій; у сфері нормотворчості – під час реформування виборчого законодавства та удосконалення Закону України «Про Центральну виборчу комісію» відповідно до поданих у роботі висновків й пропозицій; у навчальному процесі – при викладанні навчального курсу «Конституційне право України», розробці та вдосконаленні спеціальних курсів, таких як «Виборче право України».

Матеріали дослідження, положення та висновки можуть бути використані в навчальній літературі, складанні навчальних програм та підручників з курсу «Конституційне право України», а також при підготовці методичних рекомендацій з цього курсу та зазначених спецкурсів; у *практичній діяльності* – в роботі Центральної виборчої комісії, формуванні політичної й правової культури політичних і громадських діячів та громадян України.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри фундаментальних юридичних дисциплін Навчально-наукового інституту права і масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ. Окремі положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, отримали також апробацію в діяльності Центральної виборчої комісії, Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, в наукових доповідях на: науково-практичному семінарі «Актуальні проблеми сучасного державотворення в Україні» (м. Харків, 2010 р.), науково-практичній конференції «Суверенність, незалежність, конституційність: становлення та розвиток Української держави» (м. Харків, 2011 р.), III Науковому круглому столі «Верховенство права – основоположний принцип правової держави» (м. Харків, 2011 р.).

Публікації. Основні результати дослідження висвітлені в 4 наукових публікаціях, опублікованих у виданнях, визначених ВАК України фаховими для юридичних наук.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що включають шість підрозділів, висновків до кожного розділу та загального висновку, а також списку використаних джерел, що нараховує 217 найменувань. Повний обсяг дисертації становить 197 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, визначаються ступінь його наукової розробленості, мета і завдання роботи, її методологічна основа та наукова база, предмет і об'єкт дослідження, зв'язок роботи з науковими програмами і планами, практичне значення отриманих результатів та їх апробація, структура роботи, а також основні положення, які виносяться на захист.

Розділ 1 «Правова природа Центральної виборчої комісії як органу держави» складається з двох підрозділів.

Підрозділ 1.1 «Поняття та основні характеристики Центральної виборчої комісії як органу держави» присвячений визначенню вихідних теоретичних положень щодо правової природи ЦВК. У ньому виокремлені та охарактеризовані риси Центральної виборчої комісії: 1) це державний орган; 2) це постійно діючий орган: члени ЦВК призначаються Верховною Радою України строком на сім років і здійснюють свої повноваження на постійній основі; 3) Комісія є

колегіальною інституцією, що визначається способом і порядком організації діяльності і прийняття рішень: до її складу входить 15 членів; основною формою діяльності є засідання, на яких передбачається присутність не менше двох третин від складу Комісії; рішення приймаються на її засіданнях шляхом відкритого голосування більшістю голосів від загального складу ЦВК; 4) це незалежний орган, який здійснює свої повноваження самостійно, незалежно від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; 5) статус ЦВК визначається Основним Законом України та рядом інших правових актів; 6) це орган спеціальної компетенції, що виявляється в її спеціалізованих повноваженнях, коли Комісія зосереджується на виконанні чітко визначених цілях та функціях – організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів; 7) це орган, який очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму; 8) ЦВК здійснює контроль за діяльністю та консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення місцевих виборів і місцевих референдумів. На основі цих рис пропонується відповідне авторське визначення Центральної виборчої комісії.

У *підрозділі 1.2 «Місце Центральної виборчої комісії в державному механізмі»* досліджуються існуючі концепції щодо місця виборчих комісій в механізмі держави. При цьому дисертант стоїть на позиції, що сьогодні передчасно говорити про існування в Україні електоральної (виборчої) гілки влади. Можна тільки визнати, що певною мірою відбувається її становлення і потрібні ще значні зусилля для конституційно-правового оформлення цієї гілки влади, впорядкування роботи системи її органів, запровадження чіткої ієрархії між ними, раціональної оптимізації відносин.

Найбільш плідним у вирішенні питання місця виборчих комісій в механізмі державної влади є підхід, відповідно до якого вони (в першу чергу це стосується Центральної виборчої комісії) не належать до жодної гілки влади, займаючи у системі органів державної влади самостійне місце, оскільки їх функціональне призначення не «вписується у рамки» існуючих гілок влади. Центральна виборча комісія є органом *sui generis*, особливого роду, з унікальним статусом. Своєю діяльністю ця інституція не дублює і не підміняє інші органи державної влади при здійсненні ними функціональних обов'язків і за характером своїх функцій і повноважень вона виконує особливу роль – забезпечує реалізацію конституційного принципу народовладдя в Україні, гарантує дотримання періодичної заміни представників у представницьких органах, забезпечує легітимність державної влади, демократичність її формування.

Центральна виборча комісія виступає в якості суб'єкта виборчих правовідносин, що займає центральне місце в механізмі реалізації народного волевиявлення на загальних та місцевих виборах, всеукраїнському і місцевому референдумах. Це пояснюється тим, що Комісія, по-перше, наділена повноваженнями щодо організації підготовки і проведення передбачених законодавством виборів (розробка і затвердження кошторису витрат на підготовку і проведення виборів, утворення виборчих округів, встановлення форми виборчих документів, встановлення форми підписних листів тощо); по-друге, очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму, які утворюються для цього; по-третє, здійснює контроль за діяльністю й консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення місцевих виборів та місцевих референдумів; по-четверте, ЦВК є суб'єктом з певними зобов'язаннями виборчо-правового характеру і не може ухилятися від участі в у виборах; по-п'яте, головним її призначенням у виборчій кампанії є забезпечення організаційних, фінансових, матеріально-технічних, інформаційних та інших умов для реалізації політичними суб'єктами своїх прав, здійснення контролю за дотриманням виборчого законодавства, поновлення та захист у разі порушення виборчих прав громадян.

Розділ 2 «Основи статусу Центральної виборчої комісії» складається з чотирьох підрозділів.

Підрозділ 2.1 «Склад Центральної виборчої комісії, порядок її формування та статус членів Комісії» присвячено дослідженню порядку формування та складу відповідного органу. В роботі робиться висновок, що в цих питаннях вітчизняна практика відповідає зарубіжному досвіду.

Члени ЦВК набувають статусу державного службовця з моменту заміщення посади (призначення). Вони здійснюють повноваження відповідно до затвердженого розподілу обов'язків між ними, а також виконують окремі доручення Голови ЦВК або його заступника у передбачених законом випадках. Голова Центральної виборчої комісії, його заступники та секретар ЦВК є посадовими особами, а члени ЦВК – службовими. Основний критерій розмежування цих понять є характер владних повноважень. Це полягає у тому що, по-перше, посадова особа наділена як зовнішніми владними повноваженнями, так і внутрішніми (посадові особи мають підлеглих по службі), службова – тільки зовнішніми; по-друге, усі посадові особи водночас є службовими, однак не всі службові особи можуть бути посадовими.

У роботі акцентується увага на тому, що вдосконалення потребують положення чинного законодавства, що стосуються статусу членів Центральної виборчої комісії України.

Так, треба запровадити додаткові вимоги до кандидатів у члени Центральної виборчої комісії (підвищення вікового цензу, наявність вищої юридичної освіти чи наукового ступеню в галузі права у кожного члена ЦВК); виключити ч. 2 статті 31-1 Закону України «Про Центральну

виборчу комісію» про дострокове припинення повноважень всього складу ЦВК, оскільки це не відповідає Конституції України; розширити права та гарантії діяльності членів ЦВК; передбачити їх відповідальність, зокрема, дисциплінарну (підстави дисциплінарної відповідальності, стягнення, що застосовуються, порядок їх накладення та зняття тощо). Вартим уваги є досвід Республіки Білорусь щодо членів Центральної виборчої комісії з правом дорадчого голосу.

У *підрозділі 2.2 «Функції, повноваження та принципи діяльності Центральної виборчої комісії»* зазначається, що Центральній виборчій комісії притаманні наступні функції: 1) організаційна – здійснення широкомасштабних заходів стосовно різних суб'єктів виборчого процесу, безпосередня реалізація організаційних заходів щодо підготовки і проведення загальнонаціональних та місцевих виборів, всеукраїнських та місцевих референдумів; 2) контрольно-наглядова – здійснюється Центральною виборчою комісією у специфічній сфері правовідносин і полягає, перш за все, у контролі та нагляді за додержанням вимог законодавства України про референдум і за дотриманням виборчого законодавства усіма учасниками виборчого процесу; 3) консультативно-методична – організація консультацій та методичної допомоги виборчим комісіям; 4) правововиховна – участь Центральної виборчої комісії у правовому вихованні населення щодо особливостей та порядку проведення виборчого процесу; підвищення правової культури виборців та представників політичних партій; підвищення активності електорального корпусу; нормотворча – Центральна виборча комісія при цьому не ставить за мету вироблення якісно нових норм, що до її компетенції не належать, а видає нормативні акти, спрямовані на деталізацію норм виборчого та референдного законодавства України; 5) правоустановча – ця діяльність Центральної виборчої комісії проявляється у досить специфічній формі, оскільки вона виражає не власну волю, а здійснює офіційне виявлення політичної волі громадян, надає волі народу юридично значущої форми та «трансформує» її у склад представницьких органів (встановлення результатів виборів); 6) правопосвідчуюча – діяльність Центральної виборчої комісії у рамках вказаної функції має характер офіційного юридичного підтвердження фактів у межах виборчого процесу; 7) правозахисна – захист порушених прав та інтересів учасників виборчого процесу та проведення референдумів. Здійснення такого роду діяльності з боку Центральної виборчої комісії є однією з важливих функцій забезпечення виборчих прав та свобод громадян України.

Повноваження Центральної виборчої комісії свідчать, що їх можна класифікувати на загальні та спеціальні. Останні притаманні Центральній виборчій комісії під час організації підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, а також всеукраїнського і місцевих референдумів. Також повноваження Центральної виборчої комісії можна поділити на такі групи в залежності від виду кореспондуючих

суб'єктів правовідносин: 1) повноваження щодо виборців, кандидатів, партій і виборчих блоків; 2) повноваження стосовно підпорядкованих виборчих комісій; 3) повноваження у відносинах з іншими органами влади, підприємствами, установами, організаціями, а також їх посадовими особами.

Центральна виборча комісія буде свою діяльність на принципах верховенства права, законності, незалежності, об'єктивності, компетентності, професійності, колегіальності розгляду і вирішення питань, обґрунтованості прийнятих рішень, відкритості і публічності.

Підрозділ 2.3 «Організація роботи та форми діяльності Центральної виборчої комісії» присвячений аналізу організації роботи Центральної виборчої комісії, її допоміжних підрозділів (Секретаріату, патронатної служби, Служби розпорядника Державного реєстру виборців). У роботі зазначається, що форми діяльності Центральної виборчої комісії представляють собою основні однорідні, самостійні дії, які здійснюються нею у передбачених законодавством правових та позаправових рамках і спрямовані на реалізацію її повноважень. При цьому правові форми діяльності Центральної виборчої комісії врегульовані нормами права і пов'язані із здійсненням нею у визначеному законодавством порядку юридично значимих дій, які тягнуть за собою певні юридичні наслідки. Позаправова форма діяльності Центральної виборчої комісії не вимагає повного і суворого юридичного оформлення і тому вона не передбачає юридичних наслідків. Дії, які складають її зміст, забезпечують реалізацію повноважень ЦВК за допомогою конкретних організаційних форм, не обов'язково закріплених у законі (проведення нарад, обговорень, перевірок, поширення передового досвіду, розробка прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення бухгалтерського і статистичного обліку, організація прес-конференцій, зустрічей з представниками об'єднань громадян тощо). Кожна така дія не пов'язана з вчиненням юридично значущих дій, проте вона вносить свою частку в кінцевий результат діяльності Центральної виборчої комісії.

У підрозділі 2.4 **«Компетенційні взаємозв'язки Центральної виборчої комісії з іншими органами державної влади та посадовими особами»** розкривається точка зору, за якою поділ державної влади включає в себе організаційно-правовий механізм взаємодії гілок влади, їх взаємних стримувань і протидій з метою утримання кожної в межах своїх повноважень і разом з тим забезпечення її незалежності від інших влад у тих же межах. У цьому аспекті цікавою є роль Центральної виборчої комісії як органу держави, який не входить в жодну з гілок влади.

У цілому взаємодія ЦВК з органами державної влади являє собою засновану на Конституції України, законах України та підзаконних актах спільну діяльність, яка спрямована на організацію підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні, забезпечення реалізації та захисту конституційних виборчих прав громадян України і прав на участь у референдумах та суверенного права Українського народу на виявлення своєї волі.

Взаємодія Центральної виборчої комісії, Верховної Ради України та Президента України характеризується наявністю декількох сфер правовідносин. Перша з цих сфер пов'язана із взаємовідносинами щодо формування Центральної виборчої комісії Верховною Радою та Президентом України. У свою чергу, ЦВК є державним органом, який організовує та забезпечує процедуру формування Верховної Ради України та обрання Президента України. Друга сфера пов'язана із контролем ЦВК за виконанням законів України щодо здійснення громадянами України виборчого права та інформування відповідних суб'єктів державної влади про результати цієї діяльності. Третя сфера пов'язана із взаємодією ЦВК та окремих органів Верховної Ради України – Рахункової палати та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо використання ЦВК коштів державного бюджету та дотримання виборчих прав громадян України. Четверта сфера правовідносин стосується нормотворчої роботи ЦВК.

Особливою сферою взаємодії ЦВК з іншими органами державної влади є її відносини із органами прокуратури та судами, роль яких у захисті конституційних виборчих прав громадян України, забезпеченні підготовки і проведення виборів згідно з вимогами законодавства України є незаперечною та зростає. Окремою сферою взаємодії ЦВК є відносини з Конституційним Судом України через подання до єдиного органу конституційної юрисдикції щодо офіційного тлумачення Конституції України, законів України або окремих їх положень з питань, що стосуються організації підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні.

Треба також враховувати участь представників ЦВК у засіданнях Конституційного Суду України у справах щодо підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні, надання Конституційному Суду інформації необхідної для розгляду конституційних звернень та подань.

З органами виконавчої влади ЦВК взаємодіє шляхом проведення спільних засідань та нарад з керівництвом центральних або місцевих органів виконавчої влади; створення міжвідомчих робочих груп спільно з центральними та місцевими органами виконавчої влади; надсилання запитів та звернень від ЦВК до центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також робота з відповідними запитами та зверненнями цих органів; проведення спільних заходів, направлених на дотримання суб'єктами виборчого процесу законодавства України про вибори та референдум.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що полягає у встановленні юридичної природи Центральної виборчої комісії та з'ясуванні її конституційно-правового статусу. За результатами дослідження зроблено такі висновки:

- Центральна виборча комісія – це постійно діючий, колегіальний, незалежний державний орган, який діє на підставі Конституції України, законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів

України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів, в порядку та межах встановлених законами України, очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму, які утворюються для цього, та здійснює контроль за діяльністю й консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, та комісій з місцевих референдумів.

- Центральна виборча комісія є органом *sui generis*, особливого роду, з унікальним статусом. Вона займає в структурі органів державної влади самостійне місце, не належачи до жодної з класичних гілок влади. Її діяльність досить вагома у реалізації конституційного принципу народовладдя в Україні і вона має метою забезпечити легітимність державної влади, демократичність її формування.

- Центральна виборча комісія характеризується такими рисами: 1) це державний орган; 2) постійно діючий орган; 3) колегіальна інституція; 4) незалежний орган; 5) статус Центральної виборчої комісії визначається Основним Законом України та цілим рядом інших правових актів України; 6) це орган спеціальної компетенції, що виявляється в її вузькоспеціалізованих повноваженнях, коли вона зосереджується на виконанні чітко визначених державою цілях та функціях; 7) це орган, який очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму; 8) здійснює контроль за діяльністю та консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, та комісій з місцевих референдумів.

- ЦВК України виконує наступні основні функції: організаційну, контрольно-наглядову, консультативно-методичну, нормотворчу, правоустановчу, правопосвідчуючу, правозахисну, правовиховну. Що ж стосується об'єктних функцій, то, на погляд дисертанта, найбільше Центральній виборчій комісії притаманна політична функція, яка проявляється у виявленні політичної волі громадян з дотриманням принципів та основоположних засад демократії у виборчому процесі, що завершується реалізацією народного волевиявлення у формуванні владних структур, які відповідно до Конституції мають формуватися виборчим шляхом.

- Центральна виборча комісія будує свою діяльність на принципах верховенства права, законності, незалежності, об'єктивності, компетентності, професійності, колегіальності розгляду і вирішення питань, обґрунтованості прийнятих рішень, відкритості і публічності.

- Форми діяльності Центральної виборчої комісії класифікуються на правові (установча, правотворча, правозастосовча, контрольна, інтерпретаційна) і позаправові (засідання,

координаційні наради, тренінги, звіти, особистий прийом, офіційні і робочі зустрічі з посадовими особами, прес-конференції і т.д.).

- Центральна виборча комісія як суб'єкт виборчих правовідносин займає центральне місце в механізмі реалізації народного волевиявлення на виборах Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів. Це пояснюється тим, що вона, по-перше, наділена повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів, в порядку та межах встановлених законами України (розробка і затвердження кошторису витрат на підготовку і проведення виборів, утворення виборчих округів, встановлення форми виборчих документів, встановлення форми підписних листів тощо), по-друге, очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму, які утворюються для цього, по-третє, здійснює контроль за діяльністю й консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, та комісій з місцевих референдумів, по-четверте, вона є суб'єктом з певними зобов'язаннями виборчо-правового характеру і не може ухилятися від участі в у виборах, по-п'яте, головним її призначенням у виборчій кампанії є забезпечення організаційних, фінансових, матеріально-технічних, інформаційних та інших умов для реалізації політичними суб'єктами своїх прав, здійснення контролю за дотриманням виборчого законодавства, поновлення та захист у разі порушення виборчих прав громадян. Зазначені риси Центральної виборчої комісії є важливою умовою забезпечення легітимної передачі державної влади та реалізації громадянами своїх виборчих прав.

- Правовий статус члена Центральної виборчої комісії України визначають наступні елементи: права, обов'язки, обмеження (до призначення на посаду та під час проходження служби), гарантії, матеріально-технічне забезпечення, відповідальність. Правовий статус члена Центральної виборчої комісії України має дві складові: загальний та спеціальний правовий статус.

- Керівництво Центральної виборчої комісії України є посадовими особами, а члени ЦВК – службовими особами. Розмежування між поняттями «посадова особа» та «службова особа» полягає у тому, що, по-перше, посадова особа наділена як зовнішніми владними повноваженнями, так і внутрішніми (посадові особи мають підлеглих по службі), службова – тільки зовнішніми; по-друге, усі посадові особи водночас є службовими, однак не всі службові особи можуть бути посадовими. Керівництво Центральної виборчої комісії України є посадовими особами, а члени ЦВК – службовими особами. Це розмежування полягає у такому: по-перше, посадова особа

наділена як зовнішніми владними повноваженнями, так і внутрішніми (Голова Центральної виборчої комісії, його заступники, секретар ЦВК мають підлеглих по службі), службова – тільки зовнішніми; по-друге, усі посадові особи водночас є службовими, однак не всі службові особи можуть бути посадовими.

- Доцільним виглядає внесення змін до Закону України «Про Центральну виборчу комісію» стосовно порядку формування ЦВК, вимог до кандидатів на посаду члена ЦВК, повноважень ЦВК, у т.ч. щодо її права укладати міжвідомчі договори про співпрацю з органами державної влади тощо. Необхідно також розробити Концепцію взаємодії Центральної виборчої комісії з іншими органами державної влади при формуванні виборчої інфраструктури, у правотворчій, матеріально-фінансовій, організаційно-технічній, інформаційній сфері, а також у галузі забезпечення законності і правопорядку з метою створення належних умов для організації та проведення виборів та референдумів в Україні. При вдосконаленні чинного законодавства заслуговує на увагу досвід країн СНД, зокрема Республіки Білорусь та Російської Федерації. Так, кандидат в Президенти Республіки Білорусь має право з дня його реєстрації направити в Центральну комісію члена комісії з правом дорадчого голосу. Політична партія, яка висунула кандидата у депутати Палати представників також має право направити до Центральної комісії члена комісії з правом дорадчого голосу з дня подання до відповідної окружної виборчої комісії документів, необхідних для реєстрації кандидата у депутати Палати представників, висунутого цією партією. Виборче законодавство Росії містить правило, що члени ЦВК мають право займатися викладацькою, науковою і іншою творчою діяльністю, однак при цьому викладацька, наукова і інша творча діяльність не може фінансуватися виключно за рахунок коштів іноземних держав, міжнародних та іноземних організацій, іноземних громадян та осіб без громадянства, якщо інше не передбачено міжнародним договором чи законодавством.

- Цілком очевидно, що ЦВК неспроможна оперативно відреагувати на факти порушень виборчих прав громадян в усіх регіонах України, відтак доцільність створення регіональних представництв ЦВК видається нагальною. Однак, до цього часу ЦВК так і не створила жодного свого представництва, не було прийнято і Положення про регіональні представництва Комісії, як це передбачено ч. 3 ст. 35 Закону «Про Центральну виборчу комісію». Тому, цей недолік в організації діяльності ЦВК варто терміново усунути.

- Основною організаційною формою діяльності ЦВК є її засідання. На засіданні може бути розглянуто будь-яке питання, яке відповідно до чинного законодавства належить до повноважень ЦВК. Засідання Комісії є повноважним за умови присутності не менш як двох третин передбаченого складу ЦВК – 10 осіб. За результатами розгляду на засіданні питань порядку денного ЦВК ухвалює рішення у формі постанови, а з питань поточної внутрішньої діяльності вона може ухвалювати протокольне рішення. Невиконання, неналежне, несвоєчасне виконання

рішень Комісії тягне за собою відповідальність, встановлену законом. Проте, чинне законодавство нечітко встановлює цю відповідальність. На жаль, стаття 212-18 КУпАП встановлює відповідальність тільки за невиконання рішення виборчої комісії, комісії з референдуму прийнятого в межах їх повноважень. Відповідальність настає у вигляді штрафу від п'ятнадцяти до двадцятип'яти неоподатковуваних мінімумів доходів – щодо громадян та від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів – щодо посадових осіб. У зазначеній статті КУпАП відсутні посилання на неналежне, несвоєчасне виконання рішень ЦВК та не вказується які комісії з виборів та референдумів мають на увазі (Центральна, окружна, територіальна, міська, районна тощо). Зважаючи на вищезазначене, ст. 212-18 КУпАП доцільно викласти у наступній редакції: «Невиконання, неналежне (неповне) або несвоєчасне виконання рішення Центральної виборчої комісії, інших виборчих комісій, Центральної та інших комісій з референдуму, прийнятого в межах їх повноважень, – тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'ятнадцяти до двадцятип'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

- Чинне виборче законодавство України не відображає системного підходу до регулювання взаємодії між ЦВК та органами влади. У положеннях про ці органи, Законі «Про Центральну виборчу комісію» немає жодних правил здійснення такого напряму роботи. В цьому плані доцільним виглядає внесення до повноважень ЦВК окремого пункту або статті щодо її права заключати міжвідомчі договори про співпрацю з органами державної влади, а також закріплення у Регламенті ЦВК порядку укладення таких договорів їх змісту та умов набуття чинності. Основними складовими таких угод можуть стати: принципи угоди, форми та напрями взаємодії, повноваження сторін тощо. Необхідно також на основі цього розробити Концепцію взаємодії Центральної виборчої комісії з іншими органами державної влади при формуванні виборчої інфраструктури, у правотворчій, матеріально-фінансовій, організаційно-технічній, інформаційній сфері, а також у галузі забезпечення законності і правопорядку з метою створення належних умов для організації та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Швець Ю. В. Склад та порядок формування Центральної виборчої комісії / Ю. В. Швець // Право і Безпека. – 2011. – № 4 (41). – С. 23–27.
2. Швець Ю. В. Правовий статус членів Центральної виборчої комісії / Ю. В. Швець // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 4 (55). – С. 305–316.

3. Швець Ю. В. Місце Центральної виборчої комісії в механізмі державної влади / Ю. В. Швець // Форум права. – 2011. – № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11sjvmdv.pdf>.

4. Швець Ю. В. Поняття та основні характеристики Центральної виборчої комісії як органу держави / Ю. В. Швець // Наше право. – 2011. – № 4. – С. 67–72.

АНОТАЦІЯ

Швець Ю.В. Конституційно-правовий статус Центральної виборчої комісії: досвід України. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2012.

Дисертація присвячена дослідженню конституційно-правового статусу Центральної виборчої комісії. У роботі на теоретичному та практичному рівні охарактеризовано правову природу цієї інституції, дано характеристики Центральної виборчої комісії як органу держави, її місце в державному механізмі. В процесі дослідження статусу Центральної виборчої комісії конкретизовано її риси, склад, порядок формування та статус членів Комісії, проаналізовано функції, повноваження та принципи діяльності Центральної виборчої комісії, організацію її роботи та форми діяльності, компетенційні взаємозв'язки Центральної виборчої комісії з іншими органами державної влади та посадовими особами України.

У дисертації сформульовані положення, обґрунтовані нові пропозиції і висновки щодо удосконалення статусу членів Центральної виборчої комісії, самої ЦВК як органу держави, що своєю діяльністю забезпечує легітимність державної влади, демократичність її формування; внесення змін до Закону України «Про Центральну виборчу комісію».

Ключові слова: Центральна виборча комісія, виборчі комісії, члени ЦВК, функції, повноваження, принципи, організація роботи, форми діяльності, взаємозв'язки.

АННОТАЦИЯ

Швец Ю.В. Конституционно-правовой статус Центральной избирательной комиссии: опыт Украины. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2012.

Диссертация посвящена исследованию конституционно-правового статуса Центральной избирательной комиссии. В работе на теоретическом и практическом уровне охарактеризована правовая природа данной институции, дана характеристика Центральной избирательной комиссии как органа государства, ее место в государственном механизме. В процессе исследования статуса Центральной избирательной комиссии конкретизированы ее черты, состав, порядок формирования и статус членов Комиссии, проанализированы функции, полномочия и принципы деятельности Центральной избирательной комиссии, организация ее работы и формы деятельности, компетенционные взаимосвязи Центральной избирательной комиссии с иными органами государственной власти и должностными лицами Украины.

В диссертации сформулированы положения, обоснованы новые предложения и выводы по усовершенствованию статуса членов Центральной избирательной комиссии, самой ЦИК как органа государства, который своей деятельностью обеспечивает легитимность государственной власти, демократичность ее формирования; внесению изменений к Закону Украины «О Центральной избирательной комиссии».

Ключевые слова: Центральная избирательная комиссия, избирательные комиссии, члены ЦИК, функции, полномочия, принципы, организация работы, формы деятельности, взаимосвязи.

SUMMARY

Shvets Yu.V. Constitutional and legal status of the Central election committee: the experience of Ukraine. – Manuscript.

Dissertation for the degree of the Candidate of Science in Law, speciality 12.00.02 – constitutional law, municipal law. – Kharkiv national university of internal affairs. – Kharkiv, 2012.

The dissertation is devoted to the analysis of the constitutional and legal status of the Central election committee. Legal nature of this institution is characterized at both theoretical and practical levels. The Central election committee is characterized as a state body and its place within the state mechanism is shown. In investigating the status of the Central election committee its features, composition, order of formation and the status of the Committee members are specified. Functions, authority and principles of activities of the Central election committee, organization of its work and forms of activities, competence interrelations with other state bodies and officials are analyzed.

The dissertation formulates provisions, substantiates new proposals and conclusions as to the improvement of the status of the Central election committee members, the CEC itself as a state body, which through its activities provides legitimacy of the state power, democracy of its formation, introduction of amendments to the Law of Ukraine “On the Central election committee”.

Key words: Central election committee, election committees, members of the CEC, functions, authority, principles, organization of work, forms of activities, interrelations.