

ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА



ВИДАННЯ РЕКОМЕНДОВАНЕ ДО ДРУКУ ВЧЕНОЮ РАДОЮ ЮРИДИЧНОГО ФАКУЛЬТЕТУ
ЛЬВІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА
ПРОТОКОЛ №25 ВІД 26.06.2018 РОКУ

УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА UKRAINIAN JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

НАУКОВО-ЮРИДИЧНЕ ВИДАННЯ

ВИДАВЕЦЬ: РЕДАКЦІЯ ЖУРНАЛУ «УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА»

ЗАСНОВНИКИ: ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА
ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ «ЦЕНТР КОНСТИТУЦІЙНИХ ІНІЦІАТИВ»
«РЕДАКЦІЯ ЖУРНАЛУ «УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА»

ГОЛОВНІ РЕДАКТОРИ: ОЛЕНА БОРИСЛАВСЬКА, СЕРГІЙ РІЗНИК

Наша місія — створення платформи для фахового обговорення сучасних проблем конституціоналізму як українськими, так і зарубіжними вченими; обмін досвідом та результатами наукових досліджень між українськими та європейськими конституціоналістами завдяки двомовній політиці журналу (одночасного видання англomовного та україномовного ідентичних примірників)

ЧАСОПИС ВНЕСЕНО ДО ПЕРЕЛІКУ НАУКОВИХ ФАХОВИХ ВИДАНЬ УКРАЇНИ
СВІДОЦТВО ПРО ДЕРЖАВНУ РЕЄСТРАЦІЮ КВ 22166-12066Р ВІД 07.06.2016 РОКУ



УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА UKRAINIAN JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

НАУКОВО-ЮРИДИЧНЕ ВИДАННЯ

ЗМІСТ

АКТУАЛЬНЕ ІНТЕРВ'Ю /

«ПОТРІБНА ПОЛІТИЧНА ВОЛЯ». ІНТЕРВ'Ю З АНДРІЄМ МАГЕРОЮ 3

Сергій Різник

ВІД РЕДАКЦІЇ /

ВИБОРИ — [БЕЗ]АЛЬТЕРНАТИВНА ОСНОВА ДЕМОКРАТІЇ? 12

Олена Бориславська

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД / АКТИВІЗАЦІЯ РЕФЕРЕНДНИХ ПРОЦЕСІВ 20

НАУКОВІ СТАТТІ /

ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ЗМІСТ МІЖНАРОДНИХ ВИБОРЧИХ СТАНДАРТІВ 27

Юрій Ключковський

ДІЯЛЬНІСТЬ ВИБОРЧИХ ОМБУДСМЕНІВ ПІД ЧАС ВИЯВЛЕННЯ ВИБОРЧИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ 42

Василь Луцик

СОЦІАЛЬНА ФУНКЦІЯ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ 48

Володимир Гіряк

ДОБРОВІЛЬНЕ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
ЯК СКЛАДОВА РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ 54

Руслан Бедрій

СЛОВО МОЛОДИМ НАУКОВЦЯМ /

СУЧАСНА КОДИФІКАЦІЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ: ВЕНЕЦІАНСЬКИЙ ВИМІР 60

Вікторія Дубас

АНАЛІТИЧНІ МАТЕРІАЛИ /

ФІНАНСУВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ПАРТІЙ: ДВОРІЧНИЙ ДОСВІД УКРАЇНИ 67

Катерина Давиденко

ПРАВОВА СПАДЩИНА /

ЯК БУДУВАТИ РІДНУ ХАТУ 75

Митрополит Андрей Шептицький

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ 91



АНДРІЙ МАГЕРА:
«ПОТРІБНА
ПОЛІТИЧНА ВОЛЯ»

Сергій РІЗНИК
/ кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права, заступник декана юридичного факультету ЛНУ імені Івана Франка

Андрій МАГЕРА
/ заступник голови ЦВК України, член ЦВК, правник, заслужений юрист України

«ВИБОРЧА СИСТЕМА ПОВИННА ЗАБЕЗПЕЧУВАТИ КОНСТИТУЦІЙНІ НОРМИ, А НЕ НАВПАКИ — КОНСТИТУЦІЙНІ НОРМИ ЗАБЕЗПЕЧУВАТИ ВИБОРЧУ СИСТЕМУ»

Заступник голови ЦВК України, член ЦВК, правник Андрій Магера про виборчий процес, позитивні та негативні явища у виборчій кампанії, роль виборчих законів у забезпеченні конституційних норм.

• *Пане Андрію! Ви 14 років були членом Центральної виборчої комісії і, напевно, понад 10 років — заступником голови. За цей період часу як Ви загалом оцінюєте шлях розвитку ЦВК? Чого було більше: позитиву чи негативу?*

Насправді ЦВК як постійно діючий державний орган вже існує з 1997 року після прийняття Закону парламентом внаслідок прийняття Конституції 1996 року; і мені довелося уже пропрацювати в ЦВК 14 років: з восьми скликань Парламенту чотири скликання пройшли через мої руки. Багато також виборів Президента відбулось, четвертий Президент на моїй пам'яті; три місцеві кампанії. Процеси були досить різні: і за складністю, і за особливостями проведення. Але, очевидно, не покрививши душею, скажу, що найскладнішими виборами були вибори 2014 року і навіть не стільки парламентські, як прези-

дентські, адже вони відбувалися в умовах, коли почалась і тривала агресія Російської Федерації проти України, відбулась анексія Кримського півострова, почалися бойові дії на Сході України, в Донецьку, Луганську. Тому було досить складно і організувати виборчий процес в цих регіонах, забезпечувати передачу виборчих бюлетенів, встановлювати підсумки голосування. Тобто було чимало питань, пов'язаних з тим, що принаймні частково мала місце делегітимізація влади в очах інших держав. Це було і пов'язано з втечею Януковича, і подальшими подіями, які відбулись.

БАГАТО ТАКОЖ ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА ВІДБУЛОСЬ, ЧЕТВЕРТИЙ ПРЕЗИДЕНТ НА МОЇЙ ПАМ'ЯТІ; ТРИ МІСЦЕВІ КАМПАНІЇ. ПРОЦЕСИ БУЛИ ДОСИТЬ РІЗНІ: І ЗА СКЛАДНІСТЮ, І ЗА ОСОБЛИВОСТЯМИ ПРОВЕДЕННЯ.



• *Чи можемо ми зараз сподіватись на нову якість ЦВК?*

Я нагадаю, що ми повинні виходити з основоположних речей: це визначення ролі та місця ЦВК. І за Конституцією, Законом «Про ЦВК», міжнародними документами (зокрема це й Кодекс належної виборчої практики Венеціанської комісії), центральним виборчим органом (в конкретному випадку — це ЦВК) має бути орган, незалежний від органів влади, Президента, Парламенту, і це саме той орган, який повинен об'єктивно ставитись до виконання покладених на нього обов'язків, бути незаангажованим, не залежати від якоїсь політичної сили. Якщо йде критика від різних сил (від лівого спектру до правого включно), це, очевидно, може бути один із двох варіантів: або комісія працює дуже добре і відтак тримається золотой середини, або комісія працює дуже погано — середньої точки тут немає. Важливо, щоб склад комісії міг би зайняти таку нейтральну нішу, щоб комісія могла ефективно впоратись із завданнями та викликами, які поставлені перед нею.

• *Після виборів переважно ті, хто отримав бажані для себе результати, схвально оцінюють роботу комісії, хто ж отримав*

негативні — відповідно критикують. Як Ви вважаєте, чи настане в Україні такий момент, як, скажімо, в європейських державах чи США, коли рішення виборчої комісії поважається, незалежно від отриманих результатів, і кандидати кажуть своїм прихильникам: «Так, ми програли, але програли в чесній боротьбі, і продовжуємо працювати до наступних виборів»?

На жаль, це так. Є така сумна «традиція», коли та особа або та політична сила, яка програє, завжди оскаржує та звинувачує у своїй поразці всіх і вся: виборців, комісію, тільки не себе рідних. Жодних застережень відносно своєї поведінки немає. Але винні всі, хто завгодно. Це досить сумна і неправильна традиція, її треба ламати. Справді у США той, хто програє вибори, наступного дня вітає переможця, бажає йому успіху і погоджується з позицією виборців — народу. Це нормально: не можна не поважати вибір українського народу. Йому видніше, навіть якщо він не правий. Тому до цього стану нам ще варто йти, можливо, через перехідний період. Який? До прикладу, в Республіці Молдова результати будь-яких парламентських виборів в обов'язковому порядку затверджує Конституційний суд, незалежно від того, чи є скарга, чи

немає. І остаточна позиція Конституційного суду Республіки Молдова ставить жирну крапку у питанні завершення виборчого процесу. Для ЦВК це навіть було би краще, тому що у підсумку усі питання, якщо б в когось такі залишались, були б до Конституційного суду. І ЦВК знімала би з себе відповідальність у найгіршому значенні цього слова.

• *Слово «вибори» в українській практиці лунає дуже часто поряд зі словом «фальсифікація». Наскільки, на Вашу думку, сьогодні фактор фальсифікації є присутній чи може бути присутній у виборчому процесі?*

Я вважаю, що до 2018 року з 2004 року — це досить тривалий час, коли я мав змогу аналізувати ситуації в виборчому процесі, які негативні явища мали місце, які з'являються і тому подібне. Якщо у 2004 році важливіший вплив мав саме адміністративний ресурс, втручання виконавчої влади у виборчі процеси або принаймні намагання втрутитися, то сьогодні, у 2018 році, на перший план виходять такі негативні явища як підкуп виборців, але не в день голосування, а до дня голосування. Тобто в сам день голосування, коли в приміщенні виборчої комісії перебувають виборці, вони заповнюють виборчі бюлетені та запускають їх у скриньку, порушень системного характеру немає. Порушення відбуваються до дня голосування, коли конкретно взятий виборець бере гроші чи якісь інші матеріальні цінності від потенційного кандидата чи політичної сили. Насамперед мова йде про одномандатні мажоритарні виборчі округи.

• *Пане Андрію, мене завжди турбувала природа взаємодії між кандидатом, який застосовує згаданий вами інструмент, як в народі кажуть, «гречки», і виборцем, який бере на себе «моральне зобов'язання», яке дуже часто не контролюється замовником. Як пояснити логіку бідної людини, яка бере 200 грн чи пакунок з гречкою і вважає себе зобов'язаною потім, під час таємного голосування все-таки віддати за цього кандидата голос і навіть не взяти на себе відповідальність проголосувати не так, як замовник бажав. Ви для себе знаходите пояснення виконання цього парадоксального псевдоморального обов'язку?*

Зверніть увагу, з якими категоріями виборців насамперед працюють такі кандидати. Це, як правило, пенсіонери, люди похилого віку, люди, які здебільшого не розуміють, як це: взяти гроші за одне, а зробити зовсім інакше. Тут вже діє психологія людини і розраховано це, в першу чергу, на старших, літніх людей. Коли є намагання працювати з іншими категоріями громадян (наприклад, студенти, особи молодого віку), досить швидко замовники збагнули, що студент намагається хитрувати. Умовно кажучи, заходить в кабінку для голосування, за допомогою сірничка чи дротика імітує голосування за кандидата, фотографує бюлетень, робить вигляд начебто він голосує, як було домовлено, проте у підсумку він заповнює бюлетень, як вважає за необхідне, і опускає його в скриньку. Ці події були зрозумілі для організаторів і замовників протиправних дій, тому вони працюють з старшими категоріями громадян. Тому, я хочу ще раз наголосити, що найбільша проблема виникає у підкупі, але підкуп сильний там, де є одномандатні мажоритарні округи з невеликою кількістю виборців. Тобто якщо одномандатний округ до парламенту — це 145–180 тисяч виборців, то по пропорційній частині — це мільйони осіб. Якщо говорити про всю Україну — понад 35 мільйонів виборців. І ми чудово розуміємо ціну голосу в одному окрузі і ціну голосу в іншому.

• *А Ви бачите в короткостроковій перспективі вирішення проблеми підкупу виборців чи тут без зміни поколінь ми нічого не зробимо?*

Я вважаю, що має бути комплекс системних заходів, не лише каральних. Але каральні також мають бути, проте санкції повинні бути не другим і не третім заходом впливу на вирішення цієї ситуації. В першу чергу, робота з свідомістю широким категорій громадян через соціальну рекламу, через просвітницьку діяльність, щоб розказати, як це було в минулому. Ось давайте подивимось, як це було в Великобританії, кінець XIX століття. Там схожі ситуації теж були, там теж намагались підкупувати виборців, але де Великобританія є сьогодні? Тобто через що пройшли ті чи інші країни, як вони це вирішили. Україна на сьогодні має велику перевагу: вона може вчитися на помилках інших. У нас, звичайно, немає ні 100, ні 200 років, щоб пройти шлях, який пройшли інші країни; ми

можемо це пройти набагато швидше. Звісно, ми це не пройдемо за рік, два чи п'ять, але і сто років в нас нема. Ми повинні набагато швидше вживати заходів, приймати рішення, щоб досягнути мети. Не винаходити велосипед на квадратних колесах, коли всі їздять на круглих.

НЕ МОЖНА НЕ ПОВАЖАТИ ВИБІР УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ. ЙОМУ ВИДНІШЕ, НАВІТЬ ЯКЩО ВІН НЕ ПРАВИЙ. ТОМУ ДО ЦЬОГО СТАНУ НАМ ЩЕ ВАРТО ЙТИ, МОЖЛИВО ЧЕРЕЗ ПЕРЕХІДНИЙ ПЕРІОД.

• *Чи немає, на Вашу думку, і чи не може бути ознак підкупу виборців на загальнонаціональному рівні, коли за певний період часу відповідні політичні сили, які представлені як в законодавчому, так і в виконавчих органах влади, приймають популістичні рішення, на кшталт підвищення соціальних виплат, надання додаткових пільг, чим нерідко спонукають свій електорат до відповідного голосування?*

Очевидно, кожна влада намагається так робити. І якщо прослідкувати новітню історію України, зрештою і країн ЄС, досить часто партія влади намагалась вживати популістських рішень. Екстремально-популістських, як роздача 1000 грн, не було, але ті чи інші рішення все одно приймаються. Влада намагається знайти способи додатково залучитися підтримкою людей або хоча б зберегти ту підтримку, яка була на минулих виборах. На моє переконання, навряд чи можна це вважати підкупом, принаймні в традиційному, звичному розумінні цього слова. Чи це здорова конкуренція? Очевидно, не найкраща, яка може бути, бо партія влади має величезну відповідальність на собі і її завдання — насамперед показати економічні програми, соціальні програми, як вони бачать подальший розвиток українського суспільства, як вони бачать бюджет не лише на наступний рік, а на три, чотири, десять років. Показати суспільству: «Через три роки ми бачимо те, через сім років ми бачимо інше». Ось яке бачення розвитку країни. На жаль, жодна з політичних партій, зокрема представлених в парламенті, не має такого бачення стратегічного розвитку країни.

• *Погоджуюсь, це велика проблема. Кож-*

них виборів українське суспільство сподівається, що вона буде вирішена через зміну персоналії у владі. 2019 рік в цьому плані сміливо можна назвати роком виборів: ми очікуємо і чергові вибори Президента, і Парламенту. Як Ви оцінюєте законодавчий рівень регулювання виборів, чи очікуєте Ви, зокрема, змін до законодавства про вибори народних депутатів України?

Якщо говорити про закон про президентські вибори, то, на мою думку, це один із трьох виборчих законів, до якого є найменше зауважень. Навряд чи в когось в суспільстві є якась інше бачення щодо виду виборчої системи, яка застосовується на цих виборах. Цілком очевидно, що мажоритарна виборча система абсолютної більшості (так звана «двотурова система») для виборів Президента є найбільш адекватна тому обсягу повноважень, який є в Президента, і багатьом іншим аспектам. Що стосується парламентських виборів, існуюча пропорційно-мажоритарна виборча система, яку чомусь помилково в Законі назвали «змішаною» (насправді вона є паралельною), на сьогодні створює чимало проблем. Про підкуп по мажоритарній складовій ми вже говорили, але є інші, не менш важливі речі. Перше — поточна виборча система не забезпечує формування Верховної Ради у повному конституційному складі 450 осіб. На сьогодні менше 430 депутатів є у складі Верховної Ради України. І через ті мажоритарні округи (це 10 округів в Криму, 2 — в Севастополі і ще певна кількість округів в Донецькій і Луганській областях) — там неможливо обрати депутатів. Наша виборча система не зможе це гарантувати. Лише пропорційна система може забезпечити обрання у повному конституційному складі.

Чому я так акцентую увагу на повному складі? Це важливо через те, що згідно з Конституцією рішення Парламенту приймаються зазвичай більшістю від конституційного складу, а не більшістю від фактичного складу обраних депутатів, не більшістю від присутніх депутатів на засіданні Парламенту — тобто, не менш, ніж 226. І також не менш, ніж 226 депутатів, формують владну коаліцію. І цілком зрозуміло, що формувати коаліцію з 450 депутатів — це один варіант, а з 420 чи 429 — це трішки інший варіант. Кожен голос може бути вирішальним. І ще є один нюанс: для того, аби гарантувати виборчі права для внутрішньо переміщен-

них осіб, саме пропорційна виборча система є найбільш чутливою до труднощів реалізації виборчих прав таких осіб. Мажоритарна складова, на жаль, створює проблеми для таких осіб. Умовно кажучи, житель Луганська проживає сьогодні у Львові чи житель Донецька — у Вінниці. А коли існує пропорційна виборча система — це один котел, одна бочка, тому неважливо, з якого боку туди падає вугілля.

УКРАЇНА НА СЬОГОДНІ МАЄ ВЕЛИКУ ПЕРЕВАГУ: ВОНА МОЖЕ ВЧИТИСЯ НА ПОМИЛКАХ ІНШИХ. У НАС, ЗВИЧАЙНО, НЕМАЄ НІ 100, НІ 200 РОКІВ, ЩОБ ПРОЙТИ ШЛЯХ, ЯКИЙ ПРОЙШЛИ ІНШІ КРАЇНИ; МИ МОЖЕМО ЦЕ ПРОЙТИ НАБАГАТО ШВИДШЕ.

• *Як Ви вважаєте, виборчі законопроекти, які сьогодні в парламенті, вирішують згадані Вами проблеми?*

Якщо Ви пам'ятаєте, в Парламенті існує прийнятий за основу в першому читанні проект Виборчого кодексу і цей проект передбачає обрання Парламенту за пропорційною виборчою системою з регіональними відкритими списками. Це означає, що виборець отримає змогу голосувати не лише за кандидатів окремо взятої партії, а й надавати перевагу комусь із списку кандидатів цієї партії, за яку він голосує. Це важливий момент, оскільки виборець долучається до цього процесу і стає більш відповідальним, більш активним. Крім проекту Виборчого кодексу, про який я вже згадував, на сьогодні є одразу 8 проектів про вибори. Я облишу тему дотримання Закону про регламент в частині реєстрації таких проектів, маючи прийнятий за основу проект Виборчого кодексу; я облишу тему відхилення трьох проектів про вибори в листопаді на одній сесії і протягом тої ж таки сесії реєстрацію інших законопроектів, маючи інші відхилені попередні. Я залишаю поки що цю тему осторонь. Але питання в тому, що факт подання одразу восьми законопроектів про вибори до парламенту свідчить не про те, що в депутатів є безліч бачень правил проведення виборів, а про те, що немає консолідації, можливості знайти компроміс щодо того, що країні потрібно розвиватися. Не можна затримувати розвиток країни своїми егоїстичними міркуваннями.

• *Яке Ви бачите організаційне вирішення проблеми волевиявлення громадян України, які патріотично налаштовані і не хочуть втрачати свого зв'язку з Батьківщиною, але опинились в силу обставин на окупованих територіях?*

На це запитання немає простої відповіді. В першу чергу, спосіб реалізації виборчих прав для таких громадян існує на тій території, яка знаходиться під фактичним контролем України (Херсонська область, райони та міста Донецької і Луганської областей), де висить український прапор, функціонують органи української державної влади. Якщо існують проблеми реалізації виборчого права таких осіб на території України, така особа може реалізувати своє право в будь-якій іншій державі світу, де функціонує посольство і виборча дільниця. Але там є одна складність: заява для залучення такого виборця повинна бути подана не менше, ніж за 5 днів до дня голосування. Умовно кажучи, це в понеділок до неділі голосування треба встигнути подати заяву, знаходячись в тій країні, і це створює певні проблеми. Складні проблеми не вирішуються простими шляхами і завдання України — створити максимально зручностей, наскільки це можливо.

• *Як відбувається забезпечення виборів в ОТГ, чи достатньо якісне законодавче регулювання сьогодні у вказаній царині?*

Буквально донедавна в нас були 4 види місцевих виборів: чергові, позачергові, повторні, проміжні. Додалися ще два види у зв'язку з реформою місцевого самоврядування, процесом децентралізації: перші вибори в нових територіальних громадах, коли на місці двох і більше колишніх територіальних громад утворювалась одна нова, спільна. Тому призначалися і призначаються перші вибори. З'явився ще шостий вид місцевих виборів — так звані додаткові вибори, коли до існуючої вже громади, яка продовжить існувати в майбутньому, долучається інша громада, і вона розчиняється в першій громаді. Але якась третя, нова, не утворюється. Призначаються додаткові вибори в якихось додаткових округах. Труднощі певною мірою пов'язані з тим, що об'єднуються дуже часто громади з різних районів області, громада міста обласного значення з окремими селами суміжного району. Це

створює труднощі організаційного, логістичного, бюджетного характеру. Всі ці проблеми намагається вирішити Парламент, краще чи гірше, але вони потрохи вирішуються. Важливо розуміти: першочерговим є право людей на об'єднання громади і держава не може створювати додаткові труднощі в особі обласних адміністрацій, органів місцевого самоврядування чи навіть ЦВК. Хоча ЦВК, на мою думку, намагається сприяти реалізації цих виборчих прав. В нас досі немає Закону про адміністративно-територіальний устрій, ми досі керуємось Указом Президії ВР УРСР 1981 року (!). Це приклади того, що в нас досі робиться в законодавстві.

**ВИБОРЧА СИСТЕМА ПОВИННА
ЗАБЕЗПЕЧУВАТИ КОНСТИТУЦІЙНІ НОРМИ,
А НЕ НАВПАКИ — КОНСТИТУЦІЙНІ
НОРМИ ЗАБЕЗПЕЧУВАТИ ВИБОРЧУ СИСТЕМУ.
ТОБТО СОБАКОЮ ПОВИНЕН КЕРУВАТИ
НЕ ХВІСТ, А ГОЛОВА.**

• Чи вбачаєте Ви необхідність сутнісних змін виборчої системи на рівні виборів до органів місцевого самоврядування?

Цілком очевидно, що виборча система повинна забезпечувати конституційні норми, а не навпаки — конституційні норми забезпечувати виборчу систему. Тобто собакою повинен керувати не хвіст, а голова. Якщо ми обираємо якусь виборчу систему на виборах депутатів обласних чи районних рад, ми повинні розуміти статус цих обласних та районних рад, що це за органи влади. Вони саме представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ чи міст району, області. Так говорить про це КУ, зокрема ст. 140. Якщо Парламент приймає виборчий закон, за яким є цілком реальна можливість необрання представників до районних рад і обрання всіх без винятку представників територіальних громад району, то, очевидно, така виборча система сутнісно та концептуально порушує ті засади, які закладені в Конституції і така виборча система не може застосовуватись. Яка може бути система виборів до районної ради, наприклад? Це може бути мажоритарка, багатомандатна мажоритарка або так зване право єдиного неперехідного голосу, коли в окремо взятому селі, селищі чи місті обираються одразу двоє, троє чи четверо депутатів до районної ради,

але у виборця в бюлетені є можливість поставити тільки одну позначку. Він не може одразу обрати двох або трьох, хоча вакансій є дві чи три, але голосувати може лише за одного. Десь схожа така система у нас була вже в Україні — це 1998 рік, 2002 рік, схожа, але не така. Власне у 98-му році була обрана така виборча система, тому що Конституція 1996 року, тоді ще нова, визначила такий статус обласних та районних рад.

Що стосується міських рад — це може бути будь-яка виборча система. Це не так важливо, тому що існує цілісна територіальна громада міста. Якщо ми говоримо про вибори сільських, селищних, міських голів, то на сьогодні, на жаль, незрозуміло, чому міські голови великих міст (90 тис. і більше виборців) обираються за двотуровою мажоритарною системою, а там, де менше 90 тис. виборців — за одностуровою виборчою системою. Для мене це незрозуміло, адже міські голови мають однакову природу, однаковий статус, однакові повноваження і кількість виборців тут не повинна впливати. Міський голова — це своєрідний міні-президент громади, він навіть має більші повноваження, ніж Президент України, якщо ми екстраполюємо його повноваження на відповідну громаду. Він не лише перша особа громади, він не лише представляє інтереси громади, він безпосередньо очолює виконавчий комітет, він головує на засіданнях ради, він має право вето на рішення ради. В нас закладена концепція сильного мера і тому такий міський голова повинен обиратись, на моє глибоке переконання, за двотуровою виборчою системою, тобто мажоритарною системою абсолютної більшості.

• Щоб підсумувати питання виборів: ми фактично в нашій розмові звертали увагу на два компоненти, які важливо змінити для того, щоб підвищити рівень коректності волевиявлення народу — це виборчі системи і це свідомість виборців. Якщо на шальки терезів покласти одне і інше (хоча я розумію, що і те, і те важливе), на вашу думку, що дасть швидший, більший, важливіший і довготриваліший ефект: виборча система чи правосвідомість виборця?

Справді обидва чинники є великою мірою важливі, дуже важливі, проте ми цілком розуміємо, що свідомість швидко не можна змінити, а закон

можна змінити і зміни виборчої системи можуть додатково вплинути на свідомість громадян. Це дві речі, які можуть іти в парі і впливати одна на одну, тобто виборча система штовхає свідомість, а свідомість в свою чергу рикошетом впливає на якість політичного процесу, політиків та депутатів, і загалом це впливає на якість законодавчої роботи законодавчого органу і представницьких органів місцевого самоврядування. Тому вони ідуть у зв'язці, а закон змінити набагато легше і простіше. Для цього потрібно лише одне — політична воля існуючої еліти, якщо її можна так назвати.

• *Будемо на це сподіватись. Референдум. Це один надзвичайно важливий елемент народного волевиявлення, який, очевидно, в Україні значно менш часто застосовується і спостерігається. Не всі знають, що протягом останніх років референдуми на місцевих рівнях не проводяться взагалі. Чи можете ви коротко описати ситуацію і коли можна сподіватися, що територіальні громади зможуть реалізовувати своє право на місцеві референдуми і у разі виникнення такої необхідності проводити їх для вирішення питань, раніше віднесених законодавством до їх відання?*

Коротко нагадаю, що ще у 1991 році був прийнятий Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який власне передбачав можливість і процедуру проведення не лише всеукраїнського референдуму, але і референдумів на місцях: обласних, районних, міських, селищних та сільських. Згодом в часи президентства Януковича був прийнятий Закон про всеукраїнський референдум. Прикінцевими положеннями цього Закону було визнано таким, що втратив чинність, Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Це означає, що в частині проведення місцевих референдумів на сьогодні існує законодавча прогалина. Парламент не прийняв закон, відтак будь-які інші референдуми чи намагання їх провести з боку окремих місцевих рад, очевидно, будуть незаконними. Окремо зверну увагу на те, що керівники обласних чи районних рад можуть сильно не обнадіюватись, тому що обласних та районних територіальних громад не існує в Конституції і в природі. Відтак будь-яких обласних чи районних референдумів неможливо передбачити в законі апіорі,

їх там не буде. Якщо ми говоримо про місцеві референдуми, то це сільські, селищні, міські референдуми, з великою натяжкою районні у місті референдуми і референдум АРК з чітко визначених питань, зрештою з чітко визначених питань — це сільські, селищні, міські референдуми. Умовно кажучи, на місцевий референдум не може бути винесене питання, яке належить до повноважень парламенту, яке належить до загальнонаціональних інтересів — це приєднання до НАТО, яка кількість державних мов в Україні повинна існувати і тому подібне. Тобто питання місцевого референдуму стосуються питань місцевого значення: де побудувати міст, побудувати школу, якісь інші питання, які мають значення саме місцевого характеру.

ВИБОРЧА СИСТЕМА ШТОВХАЄ СВДОМІСТЬ, А СВДОМІСТЬ В СВОЮ ЧЕРГУ РИКОШЕТОМ ВПЛИВАЄ НА ЯКІСТЬ ПОЛІТИЧНОГО ПРОЦЕСУ, ПОЛІТИКІВ ТА ДЕПУТАТІВ, І ЗАГАЛОМ ЦЕ ВПЛИВАЄ НА ЯКІСТЬ ЗАКОНОДАВЧОЇ РОБОТИ ЗАКОНОДАВЧОГО ОРГАНУ І ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.

• *Тобто Ви пов'язуєте відсутність на сьогодні законодавчого регулювання проведення місцевих референдумів з побоюванням політичного класу у можливості якихось центробіжних процесів на місцях. Чи ще є якісь мотиви щодо цього?*

Можливо, я помилюся, але мені здається, що певною мірою я чудово розумію владу, чому вони можуть бути зацікавлені в законі про місцевий референдум, тому що в умовах децентралізаційних процесів місцеві референдуми можуть спровокувати певні проблеми. Це досить чутлива тема і, очевидно, до вирішення питання необхідно підійти акуратно. Але як би ми позитивно та оптимістично не ставилися до процесу децентралізації, треба розуміти, що багато країн проходили його теж як добровільний спосіб, але десь на останньому етапі переходили на примусовий, тому що так чи інакше держава повинна брати на себе трошки більшу активність у цьому питанні і доводити цей процес до логічного завершення.

• *Я Вас не запитую про так званий кримський референдум. Мені здається, що тут аб-*

солотно все очевидно. Але хотів би задати Вам запитання про другий загальнонаціональний референдум, який був проведений в Україні у 2000 році. Дуже часто мої студенти запитують, як таке можливо, що референдум проведений, витрачені величезні бюджетні кошти, люди взяли в ньому участь, була винесена низка важливих питань, в тому числі питання зняття депутатської недоторканості, але в результаті всі про цей загальнонаціональний референдум забули. Яку ми можемо надати коротку правову оцінку? По-перше, що це був за вид референдуму? Чому його рішення не були імплементовані? І чи не вплинув цей прецедент на послаблення довіри українського народу до інституту загальнонаціонального референдуму?

Якщо коротко, то відповідно до ст. 72 Конституції є 3 групи референдумів: перший, який признається Парламентом щодо зміни території України; який признається Президентом щодо затвердження Закону про зміни до I, III, XIII розділу Конституції; і третій з досить невизначеного на рівні Конституції переліку питань — це всеукраїнський референдум за народною ініціативою, коли таку ініціативу підтримує не менше 3 млн виборців і не менше, ніж по 100 тисяч виборців не менше, ніж у 16 областях України. Питання виникає в тому, якого предмету можуть бути всеукраїнські референдуми? Якщо референдуми, як говорить практика Конституційного Суду, можуть бути лише обов'язковими, тобто не може бути жодних консультативних, дорадчих референдумів, виникає питання: які наслідки має такий референдум? Очевидно, що референдум 2000 року мав наслідки у вигляді обов'язку Парламенту розглянути законопроект, але виникає велике запитання: чи виникає обов'язок Парламенту прийняти такий закон? Цілком очевидно, що розділ XIII Конституції виписує виключний порядок внесення змін до Конституції, він не передбачає жодного іншого способу внесення змін, ніж через Парламент. Це може бути як остаточне рішення Парламенту, це може бути як проміжне рішення Парламенту перед затвердженням на референдумі закону, але без участі Парламенту внесення змін є неможливим. Про це багато було написано і в документах поважних міжнародних структур, тієї ж Венеціанської комісії, які звертали на це увагу. Але сказане

мною жодною мірою не означає, що на всеукраїнському референдумі не може бути прийнята Конституція як цілісний документ. Питання в тому, в якому вигляді це буде зроблено, за яких умов, в якій правовій площині це буде відбуватися. Це окрема і досить широка тема.

• А чи відчуваєте Ви побоювання референдумів в Україні серед політичної еліти?

Якщо говорити про спосіб прийняття законів через референдум і парламентський спосіб, тобто через ВРУ, то ніби порівняти спосіб звернення до лікаря і яке лікування лікар призначив. Звичайно, лікар намагатиметься знайти терапевтичне лікування і тільки якщо таке лікування виявиться неефективним, тоді доведеться залучитися хірургічною підтримкою. Те ж саме я говорив би про інститут референдуму. Це досить тонка та делікатна річ, і за неї не можна братися грубими неотесаними руками. Я підтримую ідею проведення референдуму і можливість його проведення як такого, але треба розуміти, що це досить обережна річ і цим зловживати жодною мірою не можна. Ще один нюанс, що будь-яке проведення референдуму певною мірою свідчить про слабкість Парламенту. Якщо Парламент не здатен вирішити певну проблему, хоч саме для того його обирають, виборці обирають депутатів, щоб вони приймали закони і «розрулювали» проблеми, вирішували складнощі, а не створювали принаймні нових. Якщо депутати не здатні це зробити, то часто доводиться доходити до того, щоб проводити референдуми, шляхом прийняття рішень за допомогою іншої форми безпосередньої демократії — всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

• Як, на Вашу думку, могло так скластися, що в українському суспільстві, яке у своєму складі має людей, які готові жертвувати своїм життям, інтересами своїх сімей через участь у військових діях, у різноманітних ризикованих для життя і здоров'я акціях, з одного боку, і в той же час мати таку величезну кількість людей, які елементарно в неділю, один раз на декілька років, не знаходять в собі сил піти проголосувати на виборах, знаходячи собі інші заняття. Як ми можемо в Україні, яка перебуває в стані війни, виправдати таку позицію, і які би Ви

знайшли слова, щоб мотивувати українців брати участь у виборах, референдумах і займати активну громадянську позицію?

Можливо, я помилюсь, але це моя особиста точка зору. Як на мене, століття окупації не проходять безслідно і певною мірою це накладає відбиток на ментальність українців. Досить часто багато українців вже за маховиком, інерцією сприймають владу як чужу. Тобто: «Ми десь окремо, а влада окремо. Тобто ми з нею не поєднуємося». По-перше, такий виборець вважає, що не його царське діло йти на вибори. По-друге, не пішовши на

вибори, на другий день він має право критикувати владу, до обрання якої він не причетний. Тобто не подивившись, які кроки ця влада зробить: чи погані, чи хороші. Владу необхідно критикувати по кроках, а не до цього. Це певною мірою інфантильність суспільства. Я переконаний, що ми виростемо з коротких штанців, але на сьогодні ситуація є такою. Ми не асоціюємо себе причетними до появи такої влади, але нам владу ніхто з космосу не приводить, іноземці нам її теж не приносять. Владу залежить від нас. Як постелиш, так і виспишся. Іван Франко казав, що кожен коваль своєї долі.



Олена БОРИСЛАВСЬКА

/ співредактор «Українського часопису конституційного права», кандидат юридичних наук, доцент Львівського національного університету імені Івана Франка

ВИБОРИ — [БЕЗ]АЛЬТЕРНАТИВНА ОСНОВА ДЕМОКРАТІЇ?

«...демократія і свобода, участь усього народу у виконванні керівної влади може йому запевнювати мир, добробут і щастя. Але ... без поваги до тих основних законів, на які спирається кожен громадський порядок, безпосереднім наслідком ... свободи чи демократії мусила б бути анархія, а вслід за нею неволя, нужда і руїна».

Митрополит Андрей Шептицький
«Як будувати рідну хату»

ABSTRACT

For a long period of time, the election itself was considered as a non-alternative basis of democracy. The whole system of representative democracy (as opposed to the direct one) is based on the idea that during the electoral process, people delegate their power to representatives who independently carry out their internal and external policies, as well as form other public authorities. For the successful functioning of such a system, its legitimacy, it was important to ensure freedom of elections, their alternativeness, and an honest counting of votes. However, the development of modern information and communication technologies not only significantly influenced the speed of dissemination of political ideas, expanded the possibilities of political agitation, but also created the preconditions for previously unknown manipulative technologies that are dangerous because of the scale of their influence (they not only significantly affect the results of elections, but are able to change them radically). This leads to the delegitimization of elections and puts on an agenda the search for alternative foundations of modern constitutional democracy.

Key words: *democracy; elections; constitutional, participatory (participative), deliberative democracy.*

АНОТАЦІЯ

Протягом тривалого періоду часу саме вибори вважалися безальтернативною основою демократії. Уся система представницької демократії (на відміну від прямої) заснована на ідеї, що у процесі виборів народ делегує свою владу представникам, які самостійно здійснюють внутрішню і зовнішню політику, а також формують інші органи публічної влади. Для успішного функціонування такої системи, її легітимності, важливо було забезпечити свободу виборів, їх альтернативність та чесний підрахунок голосів. Проте розвиток сучасних інформаційно-комунікаційних технологій не тільки суттєво вплинув на швидкість поширення ідей суб'єктів політичної діяльності, розширив можливості політичної агітації, але й створив передумови для невідомих раніше маніпулятивних технологій, що небезпечні масштабною своєю впливу (вони не лише суттєво впливають на результати виборів, а й здатні кардинально їх змінити). Це призводить до делегітимації виборів і ставить на порядок денний питання пошуку альтернативних основ сучасної конституційної демократії.

Ключові слова: *демократія, вибори, конституційна, учасницька (патисипативна), деліберативна демократія.*

Теорія демократії, історія якої налічує кілька тисячоліть, перебуває у постійному розвитку: від захоплення різноманітними формами прямого народовладдя, пошуку оптимальних варіантів представницького правління, до складніших форм деліберативної, патисипативної (учасницької) та інших варіантів, що виникають як у відповідь на загострення одвічних, так і на появу нових проблем, пов'язаних із реалізацією влади та волі народу. Проте усі вони, так чи інакше, виходять із ключової ролі виборів чи звертаються до виборів як до способу легітимації публічної влади.

Питання демократії, виборів, їхнього взаємозв'язку неодноразово були предметом наукових розробок як українських, так і зарубіжних вчених-конституціоналістів, державознавців, а також політологів соціологів та представників інших сфер наукового знання. У конституційно-правовій площині ці питання досліджували, зокрема, Ю. Барабаш, О. Батанов, М. Козюбра, В. Колісник, А. Крусян, Н. Мішина, М. Орзіх, О. Петришин, В. Погорілко, В. Речицький, М. Савчин, А. Селіванов, О. Совгіря, П. Стецюк, Ю. Тодика, В. Федоренко, В. Чушенко, В. Шаповал, С. Шевчук.

У цій статті ми маємо на меті акцентувати на проблемі делегітимації виборів, що підриває основи демократії, та окреслити напрями пошуку альтернативних чи додаткових (комплементарних) форм функціонування системи конституційної демократії.

Йозеф Шумпетер дав визначення демократії у вузькому (мінімалістичному) розумінні як такої «інституційної системи, за якої індивіди отримують право приймати рішення, перемигши в конкурентній боротьбі за голос народу» [1, 7]. Від класичної теорії демократії його підхід відрізняється тим, що первинною роллю народу він вважає саме обрання своїх представників, а не безпосереднє прийняття політичних рішень (пряма демократія). Такий підхід не передбачає обов'язкового зв'язку демократії із ліберальними цінностями (свободою та правами людини, рівністю, свободою громадянського суспільства та ін.). Проте і ліберальна демократія, як «політична система, за якої індивідуальні та суспільні свободи добре захищені і де існують автономні сфери громадянського суспільства і приватного життя, вільні від державного контролю» [2, 25], в своїй інституційній основі має вибори. Ліберальна (конституційна) демократія — це також демократія, система, заснована на владі наро-

ду і з механізмами виявлення волі народу, хоча й обмежена конституцією для гарантування свободи.

Один із засновників конституційної демократії, Джеймс Медісон, обґрунтовуючи переваги представницького правління над прямою демократією, стверджував, що його сутністю є передання влади невеликій кількості громадян, яких решта обирають своїми представниками [3, 100]. За задумом розробників доктрини народного представництва, сенс представницького врядування полягає в тому, що увесь народ або якась численна його частина через своїх депутатів, яких цей народ періодично обирає, здійснює верховну владу, що контролює суспільні процеси [4, 189].

Тож концепція народного представництва, покладена в основу функціонування держав конституційної демократії, передбачає, що система публічної влади за своєю природою має похідний від влади народу характер. Здійснюючи повноваження, органи публічної влади реалізують волю народу, що йому делегована у процесі виборів. І хоча вибори є інструментом прямого народовладдя, однак на їхніх результатах заснована уся система представницької демократії, що охоплює як загальнонаціональні, так і місцеві представницькі органи, виконавчі органи державної влади, місцевого самоврядування, інші органи публічної влади.

Для того, щоб воля, влада чи інтереси тих, кого представляють, були відображені адекватно, представники повинні визначатися на основі виборів. Причому вибори повинні бути вільними (виборці мають віддавати свої голоси без тиску, на основі власного волевиявлення) та альтернативними (виборці повинні мати можливість обирати з-поміж різних варіантів: кандидатів чи політичних програм). Саме вільні та альтернативні вибори мають забезпечити адекватне відображення волі народу у складі сформованих органів публічної влади, передусім представницьких.

Вибори — це інструмент, за допомогою якого воля виборців трансформується у політичний (та персональний) склад представницького органу. І залежно від того, який інструмент застосовується (альтернативні, багатопартійні вибори чи ні, та чи інша виборча система), отримується відповідний результат. У цьому криється потенційна маніпулятивність виборів. Адже одна і та ж воля електорату може бути фіналізована в абсолютно різні результати виборчих перегонів за використання відповідного інструментарію, не кажучи вже про

сучасні технічні та комунікаційні можливості впливу на формування такої волі.

XXI століття, із його ритмом технічного прогресу та пришвидшенням темпів суспільно-політичного розвитку, не могло оминати глобальними проблемами і сферу демократії. У виданій наприкінці XX століття праці «Кінець історії?» Френсіс Фукуяма, надихнувшись численними ліберально-політичними змінами в низці держав по всьому світу, прийшов до висновку, що ліберальна демократія фактично вже перемогла своїх ворогів (у XX ст. такими були фашизм і комунізм), вона не має альтернативи, а тому стане «остаточною формою людського правління» у світі ('final form of human government') [5, 144–146]. Проте тоді відомий філософ не припускав, що незабаром і сама ліберальна демократія зіштовхнеться із такими викликами, які цілком можуть поставити її на межу існування. Найсерйознішим із них є делегітимація виборів, що підриває саму основу демократії.

Оскільки протягом сотень років вибори вважалися фундаментом демократії, їхня делегітимація має наслідком руйнування демократичної системи, особливо якщо йдеться про демократію конституційну. Адже вона потребує реальної репрезентативності представницьких органів, які покликані узгоджувати інтереси різних соціальних груп у межах вільного суспільства. Причому найбільша небезпека полягає в тому, що такі процеси притаманні державам із усталеними демократичними традиціями, які все ще виступають орієнтиром для держав демократії молоді.

Делегітимація виборів у сучасних державах, як видається, пов'язана із трьома ключовими проблемами, якими є:

- 1) пасивність електорату, що делегітимує результати виборів через низьку явку;
- 2) маніпулятивний вплив на формування волі електорату за допомогою новітніх комунікаційних систем, інтернет-ресурсів, соціальних мереж;
- 3) втручання іноземних держав та їхніх агентів у національні вибори (та інші форми прямого народовладдя, зокрема BREXIT), а фактично — у сферу державного суверенітету. Звичайно, держави так званої *молодої демократії*, до яких належить і Україна, все ще продовжують боротися із проблемами підкупу виборців, нечесного підрахунку голосів виборців, застосуванням адміністративного ресурсу для впливу на формування волі виборців тощо, тобто свої зусилля концентрують

на забезпеченні чесних, вільних та альтернативних виборів. Однак навіть успішне вирішення згаданих проблем не допоможе нам уникнути загальних тенденцій та загроз, що підривають саму сутність демократії.

Пасивність електорату, абсентеїзм. Пасивність громадян, що мають право голосу, та їх неучасть у виборах пов'язують із двома видами причин: соціологічними (що відображають низький ступінь соціальної інтеграції) та політичними (відображають політичний контекст поведінки виборців, зумовлений їхнім ставленням до виборів) [6]. Найбільш загрозливим для функціонування системи демократії є систематичний абсентеїзм, що є формою політичного протесту проти діючої системи публічної влади, коли виборець відмовляється висловлювати свою політичну позицію на виборах, натомість ігнорує вибори як такі.

Для системи конституційної демократії, яка концептуально заснована на волі більшості, абсентеїзм стає серйозною проблемою тоді, коли систематична неучасть громадян у виборах не дозволяє забезпечити репрезентативність представницького органу. Адже репрезентативність парламенту є важливою умовою існування представницького правління. Зі свого боку, це не тільки негативно позначається на «якості» представництва, але й призводить до подальшої зневіри у можливостях конституційної демократії, що утворює замкнуте коло.

Американський соціолог Джеймс Петрас стверджує, що по всьому світу більшість громадян, які мають право голосу, відмовляються навіть реєструватися для участі у виборах (якщо тільки такий обов'язок не передбачено законом), брати участь у голосуванні або бойкотують вибори (голосують проти всіх кандидатів, псують виборчі бюлетені та ін.). Якщо врахувати громадян, які не досягли електорального віку, громадян, які не голосують у зв'язку із перебуванням в місцях позбавлення волі, то можна зробити висновок, що фактично вибори зводяться до голосування невеликої меншості, а ніяк не більшості. В результаті він робить висновок про те, що сьогодні вибори перетворилися на «театральне змагання еліти за голоси меншості», що є описом олігархії, а зовсім не «здорової демократії» [7].

Маніпулятивний вплив на формування волі електорату. Однією із найважливіших засад виборів, що впливає із доктрини представницького правління, є принцип вільних виборів.

Він охоплює дві складові:

1) вільне формування виборцем своєї думки;
2) вільне вираження цієї думки, тобто вільну процедуру голосування й точну оцінку отриманих результатів [8]. Зазвичай забезпечення цих елементів вільних виборів пов'язується із обов'язком держави та її органів бути безсторонніми, зокрема в питаннях використання засобів масової інформації, агітації, проведення мирних зібрань, фінансування партій та окремих кандидатів. Крім того, важливе значення має усунення проблеми підкупу виборців.

Водночас протягом останніх років з'явилися нові, сучасні способи впливу на «вільне формування виборцями своєї думки» за допомогою новітніх комунікаційних систем, інтернет-ресурсів, соціальних мереж. Досить часто такий вплив носить маніпулятивний характер, а особливістю його є надзвичайно широка сфера поширення інформації за вкрай короткі проміжки часу, що робить такі інструменти масовими та досить небезпечними [9, 234–235].

Авторитетні міжнародні аналітичні центри та організації зробили низку сенсаційних висновків щодо масштабів впливу сторонніх суб'єктів на вибори за допомогою інтернет-ресурсів, соціальних мереж тощо. Їх зміст зводиться до того, що в окремих країнах таке втручання визначило перебіг виборчих кампаній та результати виборів загалом. Як вказується у доповіді міжнародної організації Freedom House, онлайн-маніпуляції та тактика дезінформації протягом 2017 року відіграли важливу роль на виборах принаймні 18 країн [10].

Найбільш поширеними способами маніпулятивного впливу на формування волі виборців є:

1) Використання платних коментаторів та політичних ботів для поширення неправдивих (фейкових) новин та пропаганди. Протягом останніх кількох років застосування цього засобу у виборчих кампаніях набуло глобального характеру. До прикладу, керівник відділу безпеки Facebook Алекс Стамос підтвердив виявлення 470-ти сумнівних користувачів, які під час виборів у США в 2016 році запустили близько 3000 рекламних повідомлень, що тривалий час не були позначені відповідним чином; центральний офіс Facebook повідомив про видалення тисяч аккаунтів, через які поширювалися неправдиві повідомлення, у період парламентських виборів 2017 року у Німеччині;

представники Twitter підтвердили активне поширення інформації кількома тисячами інтернет-ботів у період німецьких виборів [10].

2) Застосування «інформаційної бульбашки», суть якої полягає в тому, що інтернет-сторінки за допомогою спеціального алгоритму намагаються передбачити, яку саме інформацію хоче знайти користувач, видаючи саме її. При цьому інформація, яку користувач не запитував прямо, виключається. Такий алгоритм цементує наявні до того упередження користувача.

3) Застосування «політичної ехо-камери», коли користувач підтримує контакти здебільшого з однодумцями і таким чином звужує власний світогляд. Вона в основному притаманна мережі фейсбук, яка влаштована таким чином, щоб користувач почував себе комфортно саме на цій платформі, тому користувачі просто не стикаються з речами, які їх провокують і отримують лише те, що підтверджує їхню картину світу [11].

Втручання іноземних держав та їхніх агентів у національні вибори. Новітні інформаційно-комунікаційні та інші технології дозволяють здійснювати вплив на перебіг виборчих кампаній не лише внутрідержавними суб'єктами, але й іноземними державами. Так, у згадуваній вище Доповіді Freedom House зазначено, що «інтернет-зусилля Росії щодо впливу на американські вибори 2016 р. добре задокументовані, і Сполучені Штати навряд чи були єдиними, кого це стосувалося» [10]. Втручання Російської Федерації у референдум, який відбувся у 2016 році в Сполученому Королівстві та стосувався питання виходу з Європейського Союзу (BREXIT), все ще розслідується Виборчою Комісією СК [12] [13].

Проблема полягає у тому, що на відміну від прямих методів впливу, маніпулювання інформацією в інтернеті є більш підступним, складним для виявлення та для боротьби способом втручання у процес виборів, що створює можливості для іноземного уряду фактично втручатися у суверенітет іншої держави. Сьогодні у багатьох державах уже створені спеціальні підрозділи або окремі правоохоронні органи (кіберполіція і т. п.), покликані боротися з подібними маніпуляціями, однак говорити про їхню ефективність ще рано.

Наслідки. Якщо національна влада чи іноземна держава використовують нелегітимні методи, які суттєво, а часом — кардинально, впливають на формування політичних вподобань

виборців, сформований в результаті таких виборів законодавчий орган буде представницьким лише дуже умовно. За дотримання формальних ознак політичного представництва він, однак, реальної представницької функції не виконуватиме. На практиці це означатиме, що інтереси великих соціальних груп не представлені, не враховуються при формуванні державної політики, що має наслідком зростання невдоволення і зниження довіри до державної влади.

Відтак, наслідки використання проаналізованих вище методів є потенційно руйнівними для демократії та громадянської активності. Зниження рівня довіри громадян до виборних органів спостерігається у більшості сучасних держав конституційної демократії. Так, у проведеному у 2012 році Центром дослідження світових цінностей¹ соціологічному дослідженні було встановлено, що у більшості демократій парламенту довіряють менше половини громадян. Причому в молодих і старих демократіях відсоток довіри станом на 2012 рік складав близько 29 і 40 відсотків відповідно [14]. Інші дослідження доводять, що цей відсоток продовжує падати [15].

Вслід за падінням довіри до парламентів відбувається втрата довіри громадян до інших інститутів демократії та делегитимує конституційну демократію в цілому. Рівень довіри до національної влади загалом, за даними станом на 2016 рік, у низці держав конституційної демократії є критично низьким: США та Іспанія — 30%, Франція — 28%, Греція — 13 %; дещо краще становище в Сполученому Королівстві — 41%, Німеччині — 55% та Канаді — 62% [16].

Аналізуючи перебіг референдної кампанії BREXIT та президентські вибори 2016 року у США, бельгійський історик Девід Рейбрук зробив висновки про те, що вибори у їх сучасному вигляді є застарілою формою трансформації колективної волі народу в правління та політику. Він, зокрема, стверджує: «На виборах ви віддаєте свій голос, але тримаєте його при собі наступних кілька років. Така система делегування влади виборним представникам була конче необхідною у минулому, коли комунікація була повільною, а інформація обмеженою. Але вона точно не відповідає тому, як люди взаємодіють один із одним сьогодні» [17].

¹ *Всесвітня мережа соціологів, що вивчає зміну цінностей та їх вплив на суспільне та політичне життя, очолювана міжнародною командою вчених зі штаб-квартирою у Відні, Австрія.*

До речі, схожу ідею висловлював ще у XVIII столітті Жан Жак Руссо, який вказував на оманливість відчуття свободи, що дарують вибори: «Народ Англії обманює себе, коли вважає, що він вільний; він є вільним фактично лише під час виборів членів парламенту, а як тільки ті обрані, він знову є поневоленним, стає нічим. У короткі миті своєї свободи англійці думають, що ця свобода заслуговує того, щоб її втратити» [18].

Наведене лаконічно ілюструє потребу пошуку альтернативних основ чи додаткових (доповнюючих, комплементарних) форм функціонування конституційної демократії.

Шляхи виходу із ситуації та роль конституційного права. Зрозуміло, що усунення загрози цілковитой делегитимації конституційної демократії потребує, передусім, усвідомлення проблеми, а тоді — пошуку шляхів її подолання. В контексті останнього, видається, що боротьби із маніпулятивними виборчими технологіями недостатньо. Перегляду потребує і сама концепція демократії, що уже частково відбувається на Заході.

Так, протягом понад 200 років основною формою демократії була представницька. Пряму демократію протягом минулого століття серед європейських держав активно використовувала у своїй конституційній системі фактично лише Швейцарія. Проте сьогодні у низці держав уже відбувається переосмислення її ролі. Низька довіра громадян до інституцій представницького правління (політичних партій, які є зв'язуючою ланкою між громадянами та державою, парламенту та інших представницьких органів, парламентарів) спонукає до розвитку деліберативної демократії, ширшого залучення інститутів прямого народовладдя та розвитку учасницької (патисипативної) демократії. Йдеться про застосування різноманітних способів участі громадян у прийнятті рішень, громадських консультаціях, обговореннях, контролі за діяльністю влади із використанням як традиційних, так і новітніх методів комунікації, соціальних мереж і т. п.

Деліберативна демократія, як правило, розглядається як певна форма поєднання представницької та безпосередньої демократії [19, 51–52], за якої основним джерелом легітимності закону є не голосування за нього, а його попереднє всестороннє обговорення. Деліберативна демократія акцентує на значенні діалогу як передумови прийняття рішення, що відбувається у формі консуль-

тацій та узгодження різноманітних позицій до моменту голосування.

Учасницька (патисипативна) демократія передбачає більш радикальне трактування взаємовідносин народу та держави, ніж заснована на комунікативній теорії Юргена Габермаса деліберативна демократія, яка передбачає широку участь громадян у політичному процесі, проте є «своєрідним компромісом між елітарною та учасницькою демократією», метою якої є «підвищення компетентності громадян та наділення їх дорадчими функціями — при одночасному наголосі на складності процедури ухвалення демократичних рішень та ролі в ньому експертів і професійних управлінців» [20, 106–110]. Натомість патисипативна демократія претендує на ухвалення найважливіших рішень шляхом прямого голосування народу.

Однак варто звернути увагу на те, що учасницька демократія не зводиться до референдуму. Вона передбачає різноманітні форми широкого залучення громадян до прийняття рішень як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівнях. Формами такої демократії, що останнім часом розвиваються в Україні, є «громадський бюджет», електронні петиції, громадські слухання, що є обов'язковою передумовою прийняття того чи іншого рішення. Більше того, говорячи про референдум як одну із форм прийняття рішень, слід мати на увазі нещодавній досвід BREXIT, який засвідчив,

що усі виборчі маніпулятивні технології успішно застосовуються і під час референдумів. Крім того, варто враховувати і той факт, що у переважній більшості випадків застосування референдумів на загальнонаціональному рівні відбувалося або в умовах авторитарних режимів, чи для їхньої легітимзації [9, 175–183].

Важлива місія у процесі розвитку конституційної демократії належить конституційному праву, адже запровадження різноманітних форм деліберативності (консультації, обговорення, громадські експертизи), а також учасницької демократії потребує відповідного конституційно-правового оформлення. У загальних рисах роль конституційного права можна окреслити через виконання таких завдань:

1) вдосконалення існуючих та, за потреби, розробка нових виборчих процедур;

2) розробка механізмів забезпечення репрезентативності парламентів для вдосконалення системи представницької демократії;

3) запровадження інститутів та процедур з метою ширшого застосування форм деліберативної демократії;

4) розробка інструментів учасницької демократії.

Проте така діяльність потребує належної доктринальної основи та відповідної державної стратегії, заснованої на усвідомленні незворотності сучасних процесів розвитку демократії в світі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шумпетер Йозеф. *Капіталізм, соціалізм і демократія* / Й. Шумпетер / Теорія і практика демократії. *Избранные тексты*. — М.: Ладомир, 2006. — С. 4–10.
2. Даймон Ларри. *Определение и развитие демократии* / Л. Даймон / Теорія і практика демократії. *Избранные тексты*. — М.: Ладомир, 2006. — С. 25–33.
3. Медисон Джеймс. *Федералист №10* / Д. Медисон / Теорія і практика демократії. *Избранные тексты*. — М.: Ладомир, 2006. — С. 98–101.
4. Міл Джон Стюарт. *Про свободу: Есе* / Пер. з англ. / Д. С. Міл. — К: Основи, 2001. — 463 с.
5. Фукуяма Ф. *Кінець історії?* / Ф. Фукуяма // *Питання філософії*. — 1990. — № 3. — С. 134–148. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://politnauka.org/library/dem/fukuyama-endofhistory.php>
6. Ghiuță Ovidiu-Aurel. *The motivations of electoral absenteeism* / *The Annals of the University of Oradea. Economic Sciences*, January 2014. [Electronic resource]. — Access mode : https://www.researchgate.net/publication/283321759_The_motivations_of_electoral_absenteeism
7. James Petras. *Elections: Absenteeism, Boycotts and the Class Struggle* / *Global Research*, June 27, 2017. [Electronic resource]. — Access mode : <https://www.globalresearch.ca/elections-absenteeism-boycotts-and-the-class-struggle/5596337>
8. *Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською комісією на 52-й сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 року)*. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-ukr)

9. Бориславська О. М. *Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз : монографія / О. М. Бориславська. — Харків : Право, 2018. — 384 с.*
10. Report «Freedom on the Net 2017: Manipulating Social Media to Undermine Democracy», Freedom House, 2017. [Electronic resource]. — Access mode : <https://freedomhouse.org/article/new-report-freedom-net-2017-manipulating-social-media-undermine-democracy>
11. Соцмережі та результати виборів у Німеччині. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dw.com/uk/соцмережі-та-результати-виборів-у-німеччині/a-40717646>
12. Francesca Gillett. Electoral Commission launches probe into Russian meddling in Brexit vote using Twitter and Facebook / Evening Standard, 2 November 2017. [Electronic resource]. — Access mode : <https://www.standard.co.uk/news/politics/election-watchdog-launches-probe-into-russian-meddling-in-brexit-vote-a3674251.html>
13. Kate Holton. UK investigates Brexit campaign funding amid speculation of Russian meddling / Reuters, November 1, 2017. [Electronic resource]. — Access mode : <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-investigation/uk-investi-gates-brexit-campaign-funding-amid-speculation-of-russian-meddling-idUSKBN1D157I>
14. Joint Research Project: Democracy in crisis? An analysis of various dimensions and sources of support for democracy. World Values Survey, 2012. [Electronic resource]. — Access mode : <https://www.sun.ac.za/english/faculty/arts/wvs-paper-series/Documents/04%20Trust%20in%20parliament.pdf>
15. Soren Holmberg, Staffan Lindberg, Richard Svensson. Trust in parliament / Journal of Public Affairs. — Vol. 17. — Issue 1–2. [Electronic resource]. — Access mode : <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14791854/2017/17/1-2>
16. Government at a Glance 2017, OECD / [Electronic resource]. — Access mode : https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2017-en.pdf?expires=1540823959&id=id&accname=guest&checksum=B8E22C045D7BB62D733424744866400A
17. David Van Reybrouck. Why elections are bad for democracy / The Guardian, 29 June 2016. [Electronic resource]. — Access mode : <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/29/why-elections-are-bad-for-democracy>
18. Jean-Jacques Rousseau. On the social contract or Principles of Political Rights, III, Ch. 15. [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.constitution.org/jjr/socon.htm>
19. Hélène Landemore. (2017). Deliberative Democracy as Open, Not (Just) Representative Democracy. *Daedalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, 2017. — Volume 146. — Issue 3. — P. 51–63.
20. Колодій Антоніна. Процес деліберації як складова демократичного врядування. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування: матеріали наук.-практ. конф., ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, 4 квіт. 2008 р. — Львів, 2008. — С. 106–110.

REFERENCES

1. Jozef Shumpeter. *Kapitalizm, socyalyzm i demokratyya / Teoriya i praktyka demokratyy. Izbrannye teksty. — M.: Ladomyr, 2006. — S. 4–10.*
2. Larry Dajmond. *Opredeleye y razvytye demokratyy / Teoriya i praktyka demokratyy. Izbrannye teksty. — M.: Ladomyr, 2006. — S. 25–33.*
3. Dzhejms Medyson. *Federalyst №10 / Teoriya i praktyka demokratyy. Izbrannye teksty. — M.: Ladomyr, 2006. — S. 98–101.*
4. Dzhon Styuart Mil. *Pro svobodu: Ese / Per. z angl. — K: Osnovy, 2001. — 463 s.*
5. Fukuyama F. *Kinecz istoriyi? / Pytannya filosofiyi. 1990. №3. S. 134–148. URL: politnauka.org/library/dem/fukuyama-endofhistory.php*
6. Ghiuță Ovidiu-Aurel. *The motivations of electoral absenteeism / The Annals of the University of Oradea. Economic Sciences, January 2014. URL: https://www.researchgate.net/publication/283321759_The_motivations_of_electoral_absenteeism*
7. James Petras. *Elections: Absenteeism, Boycotts and the Class Struggle / Global Research, June 27, 2017. URL: <https://www.globalresearch.ca/elections-absenteeism-boycotts-and-the-class-struggle/5596337>*
8. *Kodeks naleznoyi praktyky u vyborchyx spravax. Kerivni pryncypy ta pojasnyvalna dopovid, uhvaleni Venecianskoyu komisiyeyu na 52-j sesiyi (Veneciya, 18-19 zhovtnya 2002 roku). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD\(2002\)023rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD(2002)023rev-ukr)*
9. *Boryslavska O. M. Yevropejska model konstytucionalizmu: systemno-aksiologichnyj analiz : monografiya / O. M. Boryslavska. — Harkiv: Pravo, 2018. — 384 s.*

10. Report «Freedom on the Net 2017: Manipulating Social Media to Undermine Democracy», Freedom House, 2017. URL: <https://freedomhouse.org/article/new-report-freedom-net-2017-manipulating-social-media-undermine-democracy>
11. Soczmerzhi ta rezultaty vyboriv u Nimechchyni. URL: <http://www.dw.com/uk/соцмережі-та-результати-виборів-у-німеччині/a-40717646>
12. Francesca Gillett. Electoral Commission launches probe into Russian meddling in Brexit vote using Twitter and Facebook / *Evening Standard*, 2 November 2017. URL: <https://www.standard.co.uk/news/politics/election-watchdog-launches-probe-into-russian-meddling-in-brexit-vote-a3674251.html>
13. Kate Holton. UK investigates Brexit campaign funding amid speculation of Russian meddling / *Reuters*, November 1, 2017. URL: <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-investigation/uk-investigates-brexit-campaign-funding-amid-speculation-of-russian-meddling-idUSKBN1D157I>
14. Joint Research Project: Democracy in crisis? An analysis of various dimensions and sources of support for democracy. *World Values Survey*, 2012. URL: <https://www.sun.ac.za/english/faculty/arts/wvs-paperseries/Documents/04%20Trust%20in%20parliament.pdf>
15. Soren Holmberg, Staffan Lindberg, Richard Svensson. Trust in parliament / *Journal of Public Affairs*, Volume 17, Issue 1-2. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14791854/2017/17/1-2>
16. Government at a Glance 2017, OECD / URL: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2017-en.pdf?expires=1540823959&id=id&accname=guest&checksum=B8E22C045D7BB62D733424744866400A
17. David Van Reybrouck. Why elections are bad for democracy / *The Guardian*, 29 June 2016. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/29/why-elections-are-bad-for-democracy>
18. Jean-Jacques Rousseau. *On the social contract or Principles of Political Rights*, III, Ch. 15. URL: <http://www.constitution.org/jjr/socon.htm>
19. Kolodij Antonina. *Proces deliberaciyi yak skladova demokratychnogo vryaduvannya. Demokratychni standarty vryaduvannya j publichnogo administruvannya: materialy nauk.-prakt. konf., LRIDU NADU pry Prezydentovi Ukrainy*, 4 kvit. 2008 r. Lviv, 2008. S. 106–110.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД: АКТИВІЗАЦІЯ РЕФЕРЕНДНИХ ПРОЦЕСІВ



| КІЛЬКІСТЬ ДЕПУТАТІВ У ПАРЛАМЕНТІ ФРАНЦІЇ СКОРОТЯТЬ НА ТРЕТИНУ

Франція впроваджує масштабну інституційну реформу, згідно з якою кількість парламентарів в обох палатах парламенту буде скорочено на третину.

Реформу у середу представив прем'єр-міністр Едуар Філіпп, повідомляє Reuters. Заходи, які відповідають передвиборчим обіцянкам президента Еммануеля Макрона, є результатом угоди між його центристським урядом та контрольованим опозицією Сенатом, підтримка якого необхідна для проведення реформи. Кількість обранців до Національної асамблеї Франції (нижньої палати парламенту) на виборах 2022

року становитиме 404 депутати замість 577.

Кількість французьких сенаторів буде зменшена з 348 до 244. Крім того, 15% членів парламенту на виборах 2022 року обиратимуться за пропорційною системою голосування. «Ці законопроекти будуть сприяти глибокому оновленню політичного та парламентського життя в дусі відповідальності, репрезентативності і ефективності», — прокоментував реформу Едуар Філіпп.



Підготував — Олександр Бовш

| ЕКС-ПРЕЗИДЕНТУ РУМУНІЇ ВИСУНУЛИ ЗВИНУВАЧЕННЯ У ЗЛОЧИНАХ ПРОТИ ЛЮДЯНОСТІ

Генеральна прокуратура Румунії висунула звинувачення екс-президенту Іону Ілієску у злочинах проти людяності в рамках справи про «революцію грудня 1989 року». Про це повідомляє Romania TV.

Іон Ілієску «застосував і формалізував військові заходи, деякі з яких мали явний диверсійний характер», — заявили у Генпрокуратурі. Ілієску з 22 грудня 1989 року був президентом Ради «Фронтів національного порятунку», органу, який де-факто мав повноваження виконавчої і законодавчої влади. Двоє інших політиків також входили до Ради «Фронтів національного порятунку».

Груднева революція 1989 р. поклала край комунізму у Румунії. Тоді загинули понад 1100 людей і понад 3300 отримали поранення в результаті збройних зіткнень у Бухаресті, Тимішоарі та інших румунських містах після втечі диктатора Ніколае Чаушеску з Бухареста.

Справу проти Ілієску і ще 2-ох політиків було закрито у 2015 ро-

ці без висунення звинувачень, однак генпрокурор у 2016 році попросив повторно її відкрити через побоювання, що попереднє слідство пропустило важливі деталі.

Минулого року політиків також звинуватили у злочинах проти людяності через те, що під час масових акцій протесту румунських шахтарів влітку 1990 року вони дозволили румунській армії застосувати зброю для придушення протестів. В результаті насильницьких дій 4 людини загинули, а понад 1400 протестувальників отримали травми і вогнепальні поранення.



ВИБОРИ В УГОРЩИНІ: ПАРТІЯ ОРБАНА ОТРИМУЄ КОНСТИТУЦІЙНУ БІЛЬШІСТЬ У НОВОМУ ПАРЛАМЕНТІ УГОРЩИНИ

Вибори до Національної асамблеї Угорщини, що відбулись 8 квітня 2018 року, стали другими після прийняття нової Конституції Угорщини, яка набула чинності 1 січня 2012 року. Основний Закон передбачає єдиний тур голосування та обрання 199 замість 386 депутатів Національних зборів Угорщини.

Правляча угорська партія «Фідес» отримала безумовну перемогу у виборах за мажоритар-

ними округами та матиме контроль на 2/3 голосів у парламенті.

За діючим виборчим законодавством 199 депутатів угорського парламенту обираються за змішаною системою — 93 з них обирають за партійними списками, решта — за мажоритарною системою у 106 виборчих округах. Партія «Фідес» контролюватиме 133 мандати — мінімальну кількість голосів для зміни конституції країни.

Варто зауважити, що цю перемогу партії Віктора Орбана забезпечили переважно депутати-мажоритарники, а не партійне голосування. У голосуванні за партійними списками «Фідес» підтримали 48,51% виборців, — повідомляє Центрвиборчком.

Натомість за мажоритарною системою кандидати від «Фідес» перемогли в 91 зі 106 округів. Партія влади дістала перемогу в усіх регіонах країни за винятком столиці. У Будапешті партія влади взяла лише 6 з 18 округів. Також альтернативні кандидати перемогли у трьох округах за межами столиці.

За результатами виборів на другому місці опинилась праворадикальна партія «Йоббік» із 25 мандатами. 20 мандатів отримали

Лівочентристи з «MSZP», «LMP» — 8, ще три партії: «Independent», «Together» і «MNOÖ» — по одному мандату.

Вибори пройшли за аномально високою явки, яка склала 69,5% — майже на 8% більше, ніж на минулих. Потік бажаючих проголосувати був таким, що деякі дільниці працювали ще понад три години після планового часу свого закриття.

Опісля Верховний суд Угорщини анулював голоси 4 тисяч закордонних виборців, які голосували поштою, через що партія угорського прем'єра Віктора Орбана «Фідес» втратила один мандат. Про це йдеться у повідомленні на сайті угорського уряду. Верховний суд визнав недійсними голоси 4 тисяч закордонних угорців, оскільки вони надіслали бюлетені в нестандартних конвертах або ж конверти були пошкоджені. В результаті партія «Фідес» втратила свій 134-ий мандат у парламенті. Втім, вона і надалі матиме дві третини мандатів у новому парламенті. Рішення Верховного суду оцінив і Конституційний суд, назвавши його незаконним. Однак можливості оскаржити це рішення немає.



Результати голосування в округах, графіка «Magyar Nemzet»

| КНДР ТА ПІВДЕННА КОРЕЯ ДОМОВИЛИСЬ ДО КІНЦЯ РОКУ УКЛАСТИ МИРНИЙ ДОГОВІР І ЗАВЕРШИТИ 70-ЛІТНЮ ВІЙНУ

Лідер Північної Кореї Кім Чен Ін та президент Південної Кореї Мун Чже Ін, 27 квітня, домовилися нарешті закінчити війну, яка формально тривала між країнами майже 70 років, та досягнути повної денуклеаризації Корейського півострова. Про це повідомляє Bloomberg News.

Північна та Південна Кореї технічно залишаються у стані війни, оскільки війна 1950–1953 років закінчилася укладенням перемир'я, а не мирного договору.

Домовленості завершити війну лідери досягнули під час історичного саміту у п'ятницю, який вони проводять у південній частині демілітаризованої зони, що розділяє дві країни.

Кім Чен Ін та Мун Чже Ін заявили, що наступного місяця вони проведуть військові переговори і будуть домагатися «поетап-

ного роззброєння», не надавши більш детальної інформації.

Вони оголосили, що планують формально проголосити резолюцію про завершення війни і перетворити нинішнє перемир'я в мирний договір до кінця року.

Обидві сторони «підтвердили свою спільну мету без'ядерного Корейського півострова шляхом повної денуклеаризації».

«Південна і Північна Корея домовилися докласти зусиль для забезпечення підтримки і співпраці міжнародного співтовариства у справі денуклеаризації Корейського півострова», — йдеться в заяві за підсумками зустрічі.

Стоячи поруч з главою Південної Кореї, Кім Чен Ін звернувся до міжнародних ЗМІ, заявивши, що дві Кореї — це єдиний народ, який повинен працювати разом задля возз'єднання.

«Ми не ті люди, які повинні протистояти один одному... Ми повинні жити в єдності. Ми довго чекали, коли цей момент трапиться. Всі ми», — цитує лідера КНДР CNN.

«Ми зможемо насолоджуватися миром і процвітанням на Корейському півострові, не боячись війни», — додав Кім Чен Ін.



| ПРЕЗИДЕНТ ПОЛЬЩІ ПООБІЦЯВ ПРОВЕСТИ КОНСТИТУЦІЙНИЙ РЕФЕРЕНДУМ У ЛИСТОПАДІ

Президент Польщі Анджей Дуда пообіцяв провести в країні консультаційний референдум щодо внесення змін до Конституції 10 і 11 листопада. Про це передає газета «Wyborcza».

«Я внесу до Сенату відповідне подання, аби консультаційний референдум щодо Конституції, де всі поляки зможуть висловити свою думку з приводу майбутнього устрою Польщі щодо того, що вони хочуть і чи хочуть цього, відбувся у великі дні — 10–11 листопада цього року», — заявив Дуда.

За словами президента, поляки заслуговують на «необхідні зміни в конституцію» або навіть «новий» основний закон. Дати референдуму Дуда підтвердив у своїй промові, яку він виголосив з нагоди свята Конституції 3 травня.

«Після майже 30 років після відновлення суверенітету ми заслуговуємо на те, щоб замислитися над конституцією, а якщо потрібно, щоб ми внесли в неї необхідні зміни чи зробили нову. Для того, щоб поляки мали суверенну, сильну державу, зі справедливими судами, чесною адміністрацією та владою», — сказав президент.



Зазначимо, що у Польщі вже кілька років ведеться дискусія про необхідність змін до Конституції, різні політичні сили пропонують свої версії.

Зокрема на референдумі, можливо, буде вирішуватися, чи повинна польська конституція мати пріоритет перед законодавством ЄС, про що раніше говорив Дуда.



| ВІРМЕНИ РЕАЛІЗУВАЛИ СВОЄ ПРАВО НА ПОВСТАННЯ

Після тривалих протестів президент Вірменії Армен Саркісян 23 квітня підписав указ про відставку уряду країни. Документ розміщено на сайті глави держави.

«Беручи за основу статтю 130 Конституції Вірменії, прийняти відставку уряду», — йдеться в указі президента.

Прем'єр-міністр Вірменії Серж Саргсян на тлі багатоденних акцій протесту опозиції в Єревані подав у відставку. На цій посаді він пробув менше тижня після обрання в парламенті 17 квітня.

Виконуючим обов'язки прем'єр-міністра Вірменії став колишній топ-менеджер «Газпрому» Карен Карапетян, який займав в уряді Саргсяна посаду першого віце-прем'єра.

А вже 8 травня Лідер протестів у Вірменії Нікол Пашинян став прем'єр-міністром країни. Про це повідомляє «Радио Азатутюн».

Національні збори Вірменії 59 голосами «за» і 42 голосами «проти» з другої спроби обрали керівника фракції «Елк» главою уряду.

На підтримку кандидатури Пашиняна проголосували фракції «Елк», «Царукян» та «Дашнакцутюн», а також ряд депутатів фракції Республіканської партії, яка має більшість у парламенті.

Для того, щоб зайняти пост прем'єра, Пашиняну необхідно було отримати голоси 53 депутатів у 105-місному вірменському парламенті. З першої спроби Пашиняну не вдалося набрати достатню кількість голосів: під час голосування 1 травня за його кандидатуру проголосували 45 депутатів, а 56 депутатів, які представляють фракцію республіканців, виступили проти. В результаті протести в країні посилюються.

За ходом голосування в парламенті в прямому ефірі стежили присутні на площі Республіки десятки тисяч громадян, які з радістю зустріли новину про обрання Пашиняна.

Пашинян запевнив, що в його уряді олігархів не буде і після 8 травня в країні не буде монополії на економічну діяльність.

| БУРУНДІ ГОЛОСУЄ ЗА КОНТРАВЕРСІЙНІ ЗМІНИ ДО КОНСТИТУЦІЇ

17 травня у Бурунді пройшов референдум, на якому були схвалені пропозиції правлячого режиму щодо змін до Конституції. Опозиція не визнає результати і вже подала позов до Конституційного Суду. Очікується новий виток нестабільності.

Чинна Конституція була схвалена у 2005 році, ґрунтуючись на



Арушійській угоді про мир та відновлення 2000 року, що допомогла завершити епоху бурундійської громадянської війни, встановивши одну з найбільш відкритих в Африці політичних систем. Пропоновані зміни загрожують знівелювати Арушійську угоду без широких національних дебатів, що може призвести до відновлення нестабільності.

Конституція Бурунді передбачає розподіл влади між гуту і тутсі, систему стримувань і противаг, етнічні квоти для урядування, етнічний паритет у армії та досягнення консенсусу між політичними групами. Це гарантує, що більшість гуту панує в уряді, одночасно захищаючи меншину тутсі від тиску більшості, надаючи їй більшу частку у владі, ніж можна вимагати з огляду на чисельність.

Пропоновані зміни послаблюють розподіл влади згідно Бурундійської конституції трьома шляхами. По-перше, запропоновані зміни значно змінять виконавчу владу, зменшуючи владу меншин. В даний час в Бурунді є президент і два віце-президенти, з різними портфелями, що представляють різні етнічні групи та партії.

Їх замінить сильніший президент; прем'єр-міністр, призначений і підзвітний президенту; і церемоніальний віце-президент від іншої національності, ніж національність президента. Якщо пре-

зидент не схвалює закони, прийняті парламентом протягом 30 днів, вони будуть недійсними. Президентські терміни триватимуть по сім років. Після двох термінів глава держави зможе балотуватись знову через сім років.

По-друге, запропоновані зміни зміцнюють контроль CNDD-FDD, обмежуючи існуючі принципи консультування та консенсусу в парламенті та кабінеті міністрів. Сторони, які отримали 5 відсотків голосів, більше не будуть гарантовано мати право на посади міністрів. Наразі для прийняття законопроектів парламенту потрібна більшість у дві третини голосів, що скоротиться до простої більшості, обмеживши вплив етнічних і політичних меншин.

Нарешті, поправки вимагатимуть, щоб кандидати, які покинули партії, працювали як незалежні протягом року, а також їм та особам з подвійним громадянством забороняється претендувати на посаду президента, — що безпосередньо спрямовано проти ряду видатних членів опозиції та потенційну альтернативу CNDD-FDD.

Хоча поправки повністю не позбуваються етнічних квот для парламенту, поліції та армії, Сенат перегляне їх ці через 5 років після прийняття нових поправок.

В даний час як поліція, так і армія повинні складатись з 50 відсотків гуту та 50 відсотків тутсі, однак національна розвідувальна служба (SNR) не потребуватиме етнічного паритету, до того ж звітуватиме безпосередньо перед президентом.

Чому це може бути проблемою? З 2015 року супротивники CNDD-FDD дедалі більше страждають через позасудові утримання, свавільне затримання та кату-

вання. Очевидно, уряд перетворив свої розвідувальні служби на інструмент нейтралізації політичних опонентів.

Міжнародний кримінальний суд розслідує деякі з цих тверджень як потенційні злочини проти людства. Звичайно, Бурунді має право переглянути свою конституцію. Проте багато політичних опозиціонерів та лідерів громадянського суспільства були вигнані під час цієї кампанії референдуму.



МАДРИД ЗАТВЕРДИВ НОВИЙ УРЯД КАТАЛОНІЇ БЕЗ УВ'ЯЗНЕНИХ ПОЛІТИКІВ

Новий регіональний уряд Каталонії, до якого не увійшли політики, які перебувають у в'язницях або втекли за кордон, отримав затвердження центральної влади у Мадриді. Про це повідомляє АРР.

Іспанський уряд минулого місяця визнав повноваження новообраного глави уряду Каталонії Кіма Торри, але відмовився затвердити список міністрів, оскільки проти чотирьох із них висунуті звинувачення, пов'язані з проведенням референдуму про незалежність.

Торра запропонував новий склад своєї адміністрації, вже без цих чотирьох кандидатів.

Імена нових міністрів були

опубліковані в офіційному журналі каталонського уряду. Інаугурація членів нового уряду відбудеться в суботу. Після цього новому каталонському уряду буде дозволено взяти на себе свої обов'язки, і коли це станеться, пряме управління Мадрида над регіоном буде автоматично скасовано.

Нагадаємо, 17 травня Кім Торра склав присягу голови уряду Каталонії, уникнувши при цьому згадки про короля і Конституцію Іспанії.

ІРЛАНДЦІ НА РЕФЕРЕНДУМІ ПІДТРИМАЛИ ЗМІНИ ДО КОНСТИТУЦІЇ ЩОДО ЛЕГАЛІЗАЦІЇ АБОРТІВ

Законодавство Ірландії про аборти — одне з найжорсткіших у світі. Аборти в країні не дозволялися за жодних випадків. Із 1983 року було фактично заборонено проведення абортів. Відтоді понад 170 тисяч ірландських жінок зробили аборти у закордонних клініках.

Починаючи з 2014 року і до референдуму, в Ірландії аборт був можливий лише тоді, коли життя жінки знаходиться під загрозою. Але не у випадку згвалтування, інцесту або смертельної аномалії плоду.

Законодавство, яке дозволяє провести цей референдум, було підтримано голосуванням у верх-



ній палаті парламенту Ірландії (Сенад Ерен) 28 березня.

Ініціатором референдуму став уряд Ірландії. Прем'єр країни Лео Варадкар, який виступає за легалізацію абортів, назвав референдум шансом, який трапляється раз на покоління.

У підсумку більшість мешканців Ірландії проголосували на референдумі за лібералізацію абортів, свідчать офіційні результати підрахунку голосів. Про це повідомляє ВВС.

Зазначається, що легалізацію абортів підтримали 1 мільйон 429,98 тисяч учасників референдуму (66,4%). Проти легалізації абортів виступили 723,63 тисячі ірландців (33,6%).

На референдумі в ірландців запитували, прагнуть вони змінити чи залишити у силі частину Конституції, відому як Восьму поправку, яка прирівнює право на життя ненародженої дитини до права на життя вагітної жінки.

| ПАРЛАМЕНТ ШОТЛАНДІЇ ВІДМОВИВСЯ ПІДТРИМАТИ ЗАКОНОПРОЕКТ ПРО BREXIT

Парламент Шотландії відмовився надати свою згоду на законопроект щодо виходу Британії з ЄС. Про це повідомляє ВВС.

Шотландські лейбористи, зелені та ліберальні демократи продемонстрували рідкісну єдність з Шотландською національною партією, заявивши, що вестмінстерський проект про Brexit обмежує права національного парламенту.

Консерватори Шотландії бу-



ли єдині, хто був за те, щоб підтримати законопроект. Вони звинуватили колег з інших партій у неспроможності знайти спільне рішення.

Таким чином, депутати проголосували 93 голосами проти 30 за те, що парламент Шотландії «не надає свою згоду на законопроект про вихід з Євросоюзу».

Рішення шотландського парламенту не має безпосередніх наслідків і є скоріше символічним, оскільки у шотландського парламенту немає права вето. Однак якщо прем'єрка Тереза Мей продовжить наполягати на необхідності прийняття законопроекту, то це стане першим випадком в історії, коли британський уряд проводить свій законопроект всупереч волі Шотландії.

| ГРЕЦІЯ ПОГОДИЛАСЯ НА ПЕРЕЙМЕНУВАННЯ МАКЕДОНІЇ, ЗНЯВШИ ПЕРЕПОНУ ДЛЯ РОЗШИРЕННЯ НАТО

Греція і Македонія досягли домовленості, яка покладе край багаторічній суперечці щодо назви невеликої балканської країни. Про це заявив прем'єр Греції Алексіс Ципрас, повідомляє Ekathimerini.

«У мене гарні новини... Щойно ми досягли домовленості з пре-

м'єром колишньої Югославської Республіки Македонія у питанні, яке займало наші думки багато років» — сказав Ципрас.

«У нас є угода, і я щасливий, тому що ми маємо угоду, яка охоплює всі умови, встановлені грецькою стороною», — сказав він.

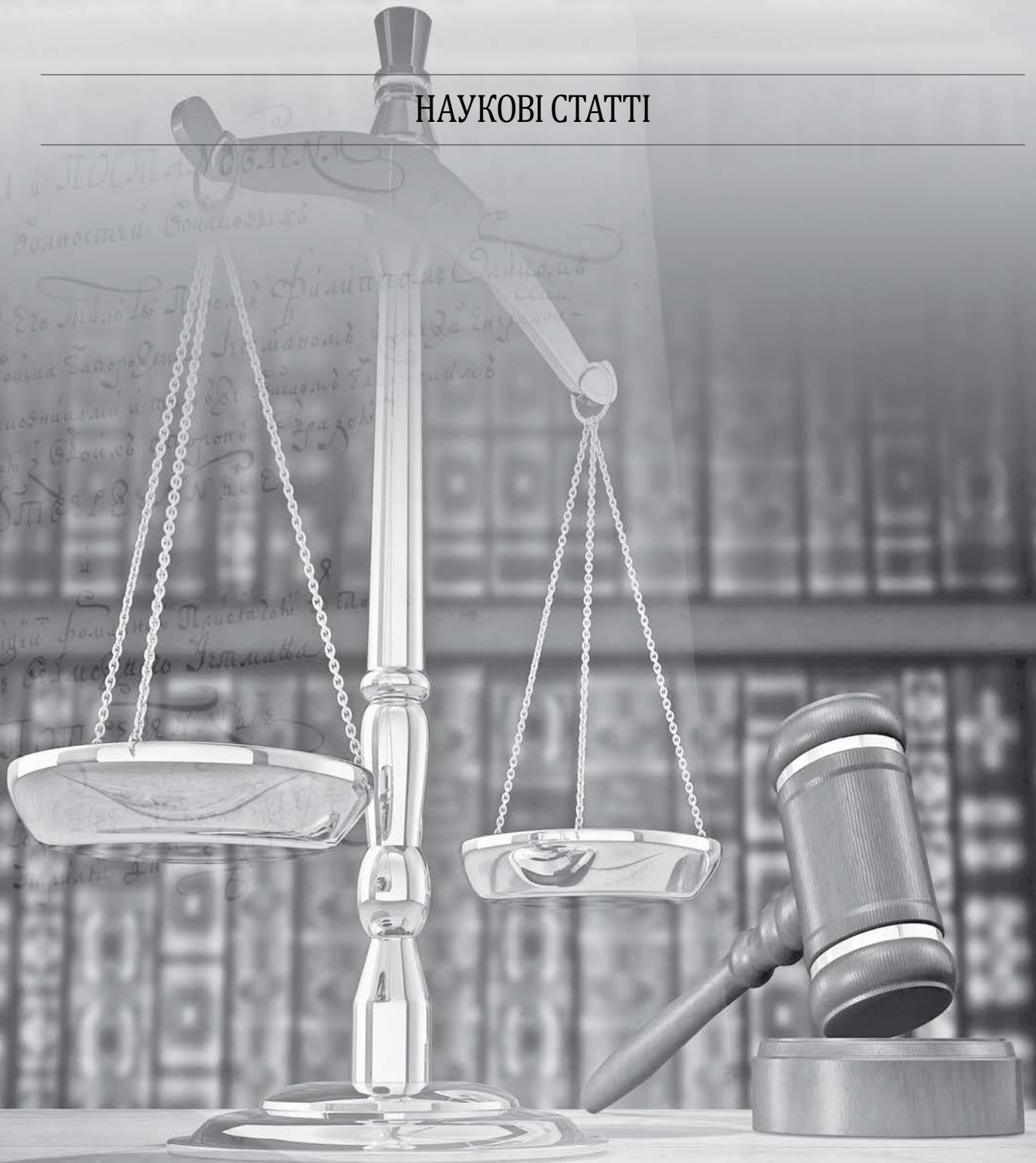
Відповідно домовленостей, КЮРМ буде перейменована на Республіку Північну Македонія.

Агентство Meta наводить основні пункти досягнутої угоди: збереження прикметника «македонський» стосовно громадянства і мови, визнання македонської мови з уточненням, що це слов'янська мова, термін «македонець» чи «громадянин Республіки Північна Македонія» має вживатися з уточненням, що громадяни країни не мають стосунку до давньої грецької цивілізації.

Суперечка щодо назви Македонії тривала з 1991 року — часу здобуття незалежності Македонією, яка до того носила назву Соціалістична республіка Македонія, що не викликало спротиву з боку Греції. Після 1991 року Греція вважає, що назва держави є узурпацією назви її історичної провінції. Через це тривалий час блокується вступ Македонії до ЄС і НАТО. У 2008 р. на саміті НАТО розглядалося питання запрошення Македонії до Альянсу, оскільки вона виконала всі вимоги, однак суперечка з Грецією гальмує процес.

ЗМІ раніше повідомляли, що найбільш імовірною назвою Македонії, яка дозволить вирішити суперечку з Грецією, є Республіка Північна Македонія. Серед варіантів назви Македонії також називалися Республіка Ілїнденьська Македонія, Республіка Верхня Македонія, Республіка Вардарська Македонія та Республіка Македонія (Скоп'є).

НАУКОВІ СТАТТІ





ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ЗМІСТ МІЖНАРОДНИХ ВИБОРЧИХ СТАНДАРТІВ

ЮРІЙ КЛЮЧКОВСЬКИЙ

/ кандидат фіз.-мат. наук, доцент кафедри загальнотеоретичного правознавства і публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія»

ABSTRACT

The paper deals with international electoral standards as a particular case of a general category of international legal standards, historically first example of which being international human rights standards.

International legal standards are fixed in two types of instruments, namely, international treaties which are to be ratified (obligatory instruments) and documents of international organizations ("soft law" acts).

The case-law of international courts, first of all of European Court of human rights, is very important, too. Obligatory provisions expressing standards are principles of a corresponding branch of national (not international) law; they are formulated in the most abstract way as a "principle-name".

The ways of international standards implementation into national legal system are considered especially via legislation, law enforcement as well as via direct using by all subjects of corresponding legal relations.

The system of main international electoral standards is formulated (as "principles-names") which includes principles of direct and periodical elections, universal and equal suffrage, free, fair and genuine elections, secret and personal voting as well as a demand of stability of electoral legislation

Key words: *international electoral standards, international legal standards, principle of law, "soft law", binding standard, recommendation standard, implementation of international standards.*

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена розгляду міжнародних виборчих стандартів як часткового випадку загальної категорії міжнародних правових стандартів, історично першим зразком яких є міжнародні стандарти у сфері прав людини. Міжнародні правові стандарти фіксуються в актах двох типів — міжнародних договорах, що підлягають ратифікації (зобов'язальні акти), та актах міжнародних організацій (актах «м'якого права»).

Важливу роль відіграє також практика міжнародних судів, насамперед Європейського суду з прав людини. Зобов'язальні положення, що виражають стандарти, є принципами відповідної галузі національного (а не міжнародного) права і сформульовані максимально абстрактно у вигляді «принципів-назв».

Розглянуто шляхи імплементації міжнародних стандартів у національну систему права – законодавчий, правозастосовний, а також через їх безпосереднє застосування усіма суб'єктами відповідних правовідносин.

Сформульовано систему основних міжнародних виборчих стандартів (у вигляді «принципів-назв»), яка включає принципи: прямих, періодичних виборів, загального і рівного виборчого права, вільних чесних та справжніх виборів, таємного та особистого голосування, а також вимогу стабільності виборчого законодавства.

Ключові слова: *міжнародні виборчі стандарти, міжнародні правові стандарти, принцип права, «м'яке право», обов'язковий стандарт, рекомендаційний стандарт, імплементація міжнародних стандартів.*

Міжнародно-правові стандарти у сфері виборів є складовою загальної категорії міжнародних стандартів, яскравим прикладом впливу міжнародно-правового регулювання на одну із важливих галузей національного конституційного права — виборче право. Однак міжнародні виборчі стандарти як інститут міжнародного права — їх значення для національного виборчого права все ще недостатньо вивчені. Не існує єдиної точки зору щодо правової природи цих стандартів, їх місця у системі виборчого права. Цим обґрунтовується актуальність дослідження цієї проблеми.

Міжнародні правові стандарти — відносно нове правове явище, що сформувалося після Другої світової війни. Його розглядають у контексті процесів правової глобалізації (див., наприклад, [1, с. 11; 2, с. 47]). На думку болгарського правознавця Є. Танчева, «міжнародно-правові стандарти... є зв'язуючою ланкою між національним і глобальним конституціоналізмом» [3, р. 31].

Права людини стали першою сферою регулювання, для якої були розроблені загальноприйнятні міжнародні правові стандарти і в якій «переплелися» міжнародно-правові норми і національне право. За П. Рабіновичем, «першою ознакою... стандартів зазвичай називають фіксацію а) певного змісту, чи б) певного обсягу, чи в) водночас і змісту, й обсягу прав людини. Ці стандарти становлять закріплені у міжнародних актах та інших міжнародних документах ті «праволюдні» показники, до досягнення яких зобов'язуються або заохочуються держави» [4].

Міжнародні стандарти у сфері прав людини стали зразком і джерелом формування й поширення міжнародних правових стандартів в інших сферах. Такі визнані стандарти сьогодні існують стосовно інших галузей права чи правових інститутів, що належать до національного права, — місцевого самоврядування, політичних партій, судочинства, у сферах охорони довкілля та протидії корупції та інших. Науковці зазначають, що сьогодні «важко уявити будь-яку сферу, у якій би не існувало загальноновизнаних міжнародних стандартів» [5, с. 407].

У цьому переліку важливе місце займають і міжнародні виборчі стандарти. У своєму становленні і розвитку практично усі існуючі міжнародні стандарти різних сфер (галузей) права історично походять від стандартів прав людини, часто зберігаючи у тій чи іншій формі такий зв'язок (у тому числі через міжнародно-правові акти, у яких вони закріплені), однак за своїм змістом і спрямуванням вони виходять далеко за межі цієї сфери.

Уявлення про те, що закріплені у міжнародному праві виборчі стандарти є складовою стандартів прав людини, розповсюджене. Зокрема, М. Баймуратов та Б. Кофман, розглядаючи міжнародні виборчі стандарти, виходять із позиції, що «мегаметою та мегатрендом виборів... є дотримання прав і свобод людини і громадянина» [6, с. 55].

Не можна заперечувати як джерельного, так і певного змістовного зв'язку міжнародних виборчих стандартів з міжнародними стандартами прав людини. Бачення суті правової основи виборів як дотримання специфічних виборчих прав громадян досить поширене¹. Звичайно, демократичні вибори передбачають належну реалізацію виборчих прав громадян. Хоча перші міжнародні виборчі стандарти були сформульовані у міжнародно-правових актах, присвячених правам людини, однак і ці положення мають зміст, який виходить за межі «людинопровного» контексту.

Роль системи міжнародних виборчих стандартів значно ширша, аніж забезпечення виборчих прав громадян. Вибори слід розглядати не лише як сферу реалізації прав і свобод людини, а передусім як суспільно-політичний інститут, який визначає формування складу органів влади демократичної держави. Вибори є способом реалізації народного суверенітету, коли основним суб'єктом виступає не так окрема людина, як народ, і не так у руссоїстському сенсі (як проста сукупність громадян), а як колективний, проте цілісний суб'єкт. Тому вибори слід розглядати як базовий інститут демократичного державного режиму. Це виводить нас поза сферу прав людини і дає підстави стверджувати, що демократія є самостійною цінністю, яка не перебуває

¹ Принагідно звернемо увагу, що воно знайшло своє відображення у структурі Особливої частини Кримінального кодексу України, де виборчі злочини віднесені до Розділу V «Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина»; у такий спосіб безпідставно обмежується розуміння сутності виборчих злочинів, ступінь їх суспільної небезпеки. Низка виборчих злочинів, передбачених Кримінальним кодексом, стосуються порушення не стільки власне суб'єктивних виборчих прав, скільки правомірного порядку проведення виборів, а значить, порушення конституційного принципу народовладдя. У цьому контексті звернемо увагу, що склади менш суспільно небезпечних виборчих правопорушень віднесені до глави 15-А Кодексу України про адміністративні правопорушення, і кваліфікуються як такі, що «посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення»; вважаємо, що така кваліфікація більш адекватно відображає об'єкт виборчих правопорушень, не зводючи його лише до виборчих прав громадян.

у генетичному зв'язку (хоча й пов'язана у сфері її реалізації) з іншою цінністю — правами і свободами людини. Зрештою, третьою такою цінністю, яка не походить з перших двох (як і перші дві не зводяться до неї), але пов'язана з ними, є верховенство права. У зв'язку з цим нагадаємо, що Статут Ради Європи передбачає три окремі ціннісні (ідеологічні) «опори» — демократію, верховенство права і права людини [7] (див. також [8, р. 4]). Це дозволяє стверджувати, що демократія, центральним інститутом якої є вибори, разом із правами людини і верховенством права є тією сферою, де утворення цивілізаційної єдності держав і націй, заснованої на спільній системі цінностей, має наслідком формування спільних для них (а отже, міжнародних) систем правових стандартів — цивілізаційних принципів права [9], які виражають ці цінності. Саме цим, а не генетичним зв'язком із правами людини, можна пояснити формування розвинутого масиву міжнародних виборчих стандартів, які разом із фундаментальною вимогою, щоб державна влада була заснована на волі народу, визначають суть демократичних виборів.

Визнаючи існування загальної тенденції «конституціоналізації міжнародного правопорядку та інтернаціоналізації національного конституційного права» [6, с. 54], стверджуємо, що предметом міжнародних виборчих стандартів є насамперед загальні засади регулювання виборів як способу реалізації суверенітету народу і формування органів влади у демократичній державі з дотриманням спільних цивілізаційних цінностей. Існування розвинутої системи виборчих стандартів для багатьох держав дозволяє говорити про формування спільного (значною мірою однакового) для цих держав виборчого права, заснованого на єдиній системі принципів-стандартів.

Виборчі стандарти, встановлені першим із міжнародно-правових актів у цій сфері — Загальною декларацією прав людини 1948 р. — проголошують: «Воля народу повинна бути основою

влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і справжніх² виборах, які повинні провадитись при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування» (див. статтю 21) [10]. Сформульовані тут положення є фактично максимально абстрактно вираженими принципами виборчого права. Уважний аналіз змісту цитованого положення засвідчує, що власне виборчих прав громадян стосуються вимоги загального і рівного виборчого права і певною мірою свободи голосування. Водночас вимоги періодичних і справжніх виборів, таємного голосування, як і загальна вимога щодо волі народу, яка повинна лежати в основі влади в державі, стосуються інших аспектів виборів і навіть більш загально — представницької демократії як державного режиму.

Аналогічні за змістом виборчі стандарти містяться у статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. [12], яка повторює усі принципи виборчого права, закріплені Загальною декларацією прав людини, — як ті, що стосуються виборчих прав громадян, так і принципи справжніх та періодичних виборів і таємного голосування.

Ще далі від безпосереднього контексту прав людини відходить виборчий стандарт, встановлений статтею 3 Першого протоколу (1950 р.) до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який проголошує: «Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу» [14]. Наведене формулювання насправді містить загальні вимоги щодо виборів і дуже далеко від прямого ствердження конкретних прав людини чи громадянина. Європейський суд з прав людини, правові позиції якого надають тлумачення положенням Конвенції та протоколів до неї, у

² В українському (неофіційному) перекладі Декларації, розміщеному у базі даних законодавства на сайті Верховної Ради України [10], вжито термін «нефальсифіковані вибори». Проте в англійському оригіналі Декларації використано термін «genuine elections», що перекладається як «справжні вибори». Відповідний російський термін («подлинные выборы») вжитий, зокрема, при посиланні на Загальну декларацію прав людини у Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Підвищення ефективності принципу періодичних і справжніх виборів» від 17 грудня 1991 року [11]. Цей же термін («справжні вибори») містить український переклад статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [12], в англійському оригіналі якого вжито термін «genuine elections». Таке розуміння підтверджується поєднанням термінів «genuine, free and fair election» — «справжні, вільні і чесні (нефальсифіковані) вибори», що міститься в іншому документі — Декларації Міжпарламентського союзу про критерії вільних і чесних виборів [13], яка посилається на Загальну декларацію прав людини. Поняття «справжні вибори» сьогодні прийнято інтерпретувати як «вибори з наявним вибором» на відміну від «виборів без вибору», характерних для радянського режиму. Враховуючи час прийняття Загальної декларації прав людини (1948 рік), вважаємо, що розуміння терміна «genuine elections» як вимоги «справжніх виборів», «виборів з вибором», адекватніше.

контексті статті 3 Першого протоколу запровадив дещо евфемічне поняття «права на вільні вибори», не конкретизуючи його суб'єкта (таким суб'єктом фактично може бути суверенний народ, а не окремих громадянин). Суд вважає, що індивідуальні виборчі права закріплені у цитованому положенні у неявному вигляді, і розглядає їх у дещо відмінний спосіб порівняно з іншими правами, проголошеними і захищеними Конвенцією. Так, у справі «Матьє-Моен та Клерфе проти Бельгії» (1987 р.), одній із перших справ щодо статті 3 Першого протоколу, Суд підкреслив, що виборчі права не є абсолютними і можуть підлягати обмеженням, встановленим державою, якщо такі умови не перешкоджають «вільному вираженню думки народу у виборі законодавчого органу» [15]; цим, по суті, стверджується, що у сфері виборів права народу мають перевагу перед індивідуальними правами громадян.

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Перший протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод є основними зобов'язальними документами, які встановлюють міжнародні (європейські) виборчі стандарти. Інші зобов'язальні документи, які часто згадуються у контексті міжнародних виборчих стандартів — Конвенція про політичні права жінок 1952 р., Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 р., Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 р. — не містять принципово нових положень³ порівняно із стандартами, встановленими зазначеними вище документами. Аналогічні виборчі стандарти для місцевих виборів встановлені статтею 3 Європейської хартії місцевого самоврядування [16], на що нечасто звертають увагу дослідники.

Міжнародні правові стандарти як права категорія. Незважаючи на безсумнівність існування і загальне визнання важливої ролі міжнародних виборчих (і, більш загально, правових) стандартів, можна говорити про різні підходи до їх розуміння. Зазвичай вважається, що стандарт є певним зразком, еталоном. Є. Танчев підкреслює: «Термін «стандарт» слід розуміти як «настанова для поведінки та для оцінки поведінки»... Поняття міжнародних стандартів позначає деякі універ-

сальні, загальноприйняті канони поведінки держав, корпорацій та індивідів» [3, р. 24].

Дослідники часто розглядають міжнародні правові стандарти як норми і принципи міжнародного права. Таке розуміння поширюється і на виборчі стандарти. Так, М. Баймуратов і Б. Кофман, приймаючи визначення міжнародних виборчих стандартів як принципів міжнародного права [6, с. 3], водночас розглядають ці ж стандарти як сукупність «правових норм (матеріальних та процесуальних, технологічних /технічних) і нормативних вимог, що мають різну правову силу (загальнообов'язкові, рекомендаційні)» [6, с. 51], що не може бути охоплене лише поняттям «принципи міжнародного права».

Вважаємо, що найпродуктивнішим є розуміння міжнародних виборчих стандартів як галузевих принципів права. Незважаючи на те, що вони закріплені у міжнародно-правових документах, їх зміст і спрямованість змушує визнати їх галузевими принципами не міжнародного, а національного (внутрішнього) виборчого права, хоча й спільними для низки країн. Уважний погляд на предмет відповідного правового регулювання засвідчує, що зазначені принципи мають міжнародно-правовий характер тільки за *формою* (способом вираження) — через міжнародні договори або документи міжнародних організацій. За своїм *змістом* ці стандарти повинні входити до системи вихідних положень (галузевих принципів), на яких будується *національне* виборче право.

Зазначене розмаїття у розумінні сутності міжнародних (у тому числі виборчих) стандартів засвідчує недостатнє вивчення цього правового явища. По суті, різні визначення часто стосуються різних за правовими особливостями міжнародних стандартів. Такі розбіжності у їх розумінні мають об'єктивну причину: надзвичайно широкий обсяг масиву міжнародних стандартів містить положення різної правової природи і, як наслідок, різного змістовного прояву з точки зору способу регулювання. Ці факти ставлять проблему систематизації (класифікації) міжнародних правових стандартів.

Найбільш очевидним (після класифікації за сферами регулювання) є поділ усього масиву міжнародних правових стандартів на *універсальні* (глобальні, адресовані усім державам світу) та *регіональні* (спрямовані до держав певного географічного регіону — європейські, латиноамериканські, арабські, африканські) [5, с. 406; 17, с. 39–40].

³ Положення цих документів, які стосуються виборів, присвячені конкретизації вимоги рівності виборчих прав стосовно окремих категорій громадян.

Універсальні і регіональні міжнародні стандарти дещо відрізняються своїм змістом. Справедливим є спостереження, що перші виступають як більш загальні, абстрактніше сформульовані положення, оскільки повинні бути адресовані усім державам — членам міжнародної спільноти, які належать до різних правових сімей та характеризуються різними правовими системами. У цьому сенсі універсальні міжнародні стандарти можуть розглядатися як відображення загальносвітових суспільних цінностей, спільних для більшості (якщо не усіх) держав світу, а тому вони, як правило, за своєю суттю відіграють роль універсальних (як загальних, так і галузевих) принципів права. Регіональні стандарти адресовані вужчому колу держав, здебільшого споріднених цивілізаційно або сім'ями систем права; тому вони, відображаючи цивілізаційні чи правосімейні цінності [9], як правило, ширші за змістом і включають не лише принципи права, але й більш конкретні положення. Класичним прикладом у цьому сенсі виступають європейські правові стандарти. Є. Танчев підкреслює: «Усі стандарти мають корені у демократичному конституційному розвитку, а європейські стандарти випливають із спільного європейського доробку» [3, р. 25].

Зв'язок міжнародних правових стандартів (як універсальних, так і особливо регіональних) із спільними суспільними цінностями опосередковується інституційно у сенсі міжнародних інституцій — міжнародних організацій відповідного рівня. Так, джерелами універсальних правових стандартів є, в основному, документи ООН (у тому числі багатосторонні міжнародні договори), зрідка — інших організацій, як, наприклад, Міжпарламентський союз чи Міжнародна організація праці. Європейські правові стандарти значною мірою завдячують діяльності Ради Європи та її органів; це відповідає цілям, зафіксованим у статті 1 Статуту Ради Європи: «більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним доробком..., в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній сферах, а також збереження і подальшого здійснення прав людини і основних свобод»⁴ [7]. Іншою міжнародною інституцією, яка відіграє важливу роль для формулювання міжнародних правових стандартів, є Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). У цьому випадку певною мірою можна

говорити про цивілізаційний (у сенсі західної, євроатлантичної цивілізації) характер відповідних стандартів. Однак принципової відмінності між виборчими стандартами, встановленими документами Ради Європи та ОБСЄ, не існує.

Правова природа і роль міжнародних стандартів, їх вплив на регулювання відповідних правовідносин істотно залежать від типу міжнародно-правових актів, якими вони встановлені. Такі стандарти містяться як у міжнародних (багатосторонніх) договорах, так і в актах (резолюціях, рекомендаціях, деклараціях, коментарях) міжнародних міжурядових організацій, рішеннях (правових позиціях) міжнародних судових установ. Це стосується не лише найбільш розвинутої системи стандартів у сфері прав людини, але й усієї категорії міжнародних правових стандартів. Відповідно існують два види правових положень, в яких фіксуються стандарти, — зобов'язальні та рекомендаційні («авторитетні»). Зобов'язальні міжнародно-правові стандарти закріплені багатосторонніми міжнародними договорами і, в силу загальноприйнятих принципів міжнародного права, є обов'язковими для дотримання державами — учасниками відповідного договору. Класичними прикладами міжнародних документів, що містять зобов'язальні для України міжнародно-правові стандарти у сфері виборів, є згадані вище основні документи, що стосуються прав людини — Міжнародний пакт про громадянські та політичні права та Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод разом із Першим протоколом і низкою інших протоколів.

Зобов'язальні положення, що виражають стандарти, достатньо загальні й найчастіше формулюються як абстрактні принципи («принципи-назви»; див. [18, с. 64]). Будучи положеннями, сформульованими в актах міжнародного права, вони все ж не є типовими принципами міжнародного права, оскільки не регулюють міжнародні відносини. Такі стандарти-принципи функціонують на межі міжнародного і національного (внутрішньодержавного) права та забезпечують «доместикацію» відповідних міжнародно-правових норм, що стосуються національного права. Дійсно, хоча такі принципи мають універсальний чи цивілізаційний

⁴ Цитоване формулювання засвідчує, по-перше, аксіологічне походження європейських стандартів, закріплених як принципів і заснованих на спільних ідеалах, і по-друге, їх історичний зв'язок із сферою прав людини і водночас значно ширше змістовне охоплення.

характер, формувалися вони у певній окремій національній системі права чи, можливо, паралельно у декількох таких системах. Лише згодом, після усвідомлення їх спільного значення для держав, об'єднаних у тій чи іншій міжнародній організації, вони закріплюються у міжнародно-правових актах.

Поряд з міжнародними договорами існує низка міжнародних документів, які містять правові стандарти, проте формально не мають зобов'язального характеру, властивого договорам. Це акти міжнародних організацій, які сьогодні прийнято відносити до так званого «м'якого права» (див., наприклад, [19; 20]).

«М'яке право» є відносно новим феноменом; встановлені такими актами міжнародні стандарти є породженням міжнародного права ХХ ст. Природа норм «м'якого права» неоднорідна, хоча це, як правило, положення, що містяться в актах, прийнятих органами міжнародних організацій, зокрема ООН, Міжпарламентського союзу, Ради Європи, ОБСЄ та ін., а також утвореними ними органами (організаціями), як Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія), Бюро з демократичних інституцій і прав людини (БДПЛ), Група держав проти корупції (GRECO) і низка інших. Зазначені акти не підлягають ратифікації державами-членами.

Існують різні підходи до розуміння норм, що встановлюються актами «м'якого права». Досить поширена точка зору, яка взагалі не вважає стандарти, що містяться у подібних актах, нормами права; їм приписується обмежена роль зразків для національного законодавства, однак вважається, що вони не можуть бути складовою частиною внутрішньодержавного законодавства. Свого часу Конституційний трибунал Польщі відмовився визнавати Кодекс належної практики у виборчих справах, прийнятий Венеціанською комісією, за критерій контролю виборчого законодавства, оскільки він не є зобов'язальною міжнародною угодою (див. [21, s. 172]).

Однак завдяки високому авторитету відповідних міжнародних організацій навколо таких ак-

⁵ Визнання за нормами «м'якого права» заохочувального (а не чисто рекомендаційного) характеру підкреслює їх значення як регулівних (тобто таких норм, які встановлюють бажане правило поведінки і стимулюють його дотримання).

⁶ Копенгагенський документ є прикладом недоговорної міжнародної домовленості, яка набула великого міжнародного авторитету і окремі положення якої реалізуються у зобов'язальних міжнародно-правових актах (див. [20, p. 501–502]).

тів формується атмосфера «спонукання» до їх дотримання державами — членами цих організацій. Через це науковці визнають правовий (хоча і специфічний) характер норм «м'якого права». Так, О. Київець надає «м'якій» нормі «основну функцію, притаманну будь-якій правовій нормі — регулюючу», однак відносить такі норми до заохочувальних⁵ [5, с. 388]. Як зазначають експерти Ради Європи, «м'яке» право відіграє величезну роль у тлумаченні стандартів, які мають юридично обов'язкову силу, або й навіть у формуванні міжнародного звичаєвого права» [22, с.18].

Яскравим прикладом є сприйняття у міжнародному праві Загальної декларації прав людини ООН 1948 р., яка не є зобов'язальним міжнародним договором. Однак сьогодні Декларація фактично розглядається як документ високої юридичної сили (на рівні із правовим звичаєм), як правова основа системи міжнародного права прав людини. Подібна еволюція відбулася із Заключним (Гельсінським) актом Народи з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р. Наслідком зростання авторитету базового документа НБСЄ стало надання подібної авторитетності й іншим документам цієї організації, зокрема документа Копенгагенської наради з людського виміру НБСЄ 1990 р. [23]. Хоча цей акт кваліфікується як «політично, а не юридично зобов'язальний, оскільки він не підлягає формальній процедурі ратифікації» [24, с. 286], проте він відіграє важливу роль⁶, зокрема при оцінці якості виборів міжнародними місіями спостереження під егідою ОБСЄ/БДПЛ. Поступове набуття правового значення подібними актами, які первинно мають політичний характер, дозволяє кваліфікувати ці акти як джерела міжнародних правових стандартів, що ними встановлені.

Таким чином, стандарти, встановлені як міжнародними договорами, так і актами «м'якого права», є правовими нормами, хоча й різного способу дії (чи, можливо, різної юридичної сили). Це дозволяє стверджувати про наявність принаймні двох категорій правових положень, що виражають зміст міжнародних правових стандартів — *зобов'язальних*, закріплених у міжнародно-правових договорах, що підлягають ратифікації (приєднанню) з боку держав, та *авторитетних*, встановлених документами, прийнятими впливовими міжнародними організаціями. Однак як зобов'язальні, так і авторитетні положення мають правовий характер і змушують (хоча й різними засобами) відпо-

відні держави дотримуватися їх силою міжнародного правового порядку.

Важливою загальновизнаною рисою міжнародно-правових стандартів є їх «мінімальний» характер; він прямо зазначається в основних зобов'язальних міжнародно-правових актах (див. статтю 5 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, статтю 17 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод). Цю рису підкреслюють і правознавці: «міжнародні стандарти прав людини встановлюють власне «мінімальний стандарт», є «мінімально допустимим консенсусом»; вони не лише закріплюють перелік загальновизнаних прав, але й фіксують їх певний необхідний обсяг, мінімальний рівень, на якому останні мають реалізовуватись» [4]. За зауваженням М. Смоковича, «міжнародний стандарт є незнижуваним мінімумом» [25, с. 56]. Дійсно, саме мінімальність вимог щодо дотримання певного необхідного рівня, власне, й обґрунтовує можливість застосування терміна «стандарт» до таких положень: те, що не відповідає стандарту («нижче» від стандарту), тобто є «нестандартним», визнається неприпустимим.

Зауважимо водночас, що цілком прийнятними є відхилення від такого нормативно-обов'язкового «мінімуму» з метою його перевищення, більш повної реалізації відповідного принципу національними правовими нормами. Випадки таких відхилень існують і в національному виборчому праві, зокрема, щодо обсягу права голосу в рамках стандарту загального виборчого права.

У цьому контексті необхідно звернути увагу на певну суперечність між розумінням стандарту як мінімально припустимої вимоги та визнанням того, що за своєю роллю міжнародні правові стандарти, по суті, є правовими принципами, тобто мали б бути певною мірою «ідеальними», якнайвищими вимогами. Розв'язання цієї суперечності слід шукати у способі розкриття *загальновизнаного* змісту такого стандарту-принципу, склад і розуміння вимог якого підлягають додатковому тлумаченню.

Так, наприклад, принцип загального виборчого права є міжнародним виборчим стандартом; однак його зміст допускає певні межі тлумачення. Мінімальні вимоги цього принципу, встановлені міжнародним виборчим стандартом, допускають певні обмеження щодо володіння правом голосу на виборах (див., наприклад, [24, с. 144]); водночас

ідеальний зміст цього принципу стимулює раціональне розширення кола суб'єктів права голосу, у тому числі з подоланням деяких обмежень, визнаних, взагалі кажучи, припустимими. Зокрема, не можна вважати порушенням стандарту-принципу загального виборчого права зниження в Австрії виборчого цензу щодо права голосу до 16 років, надання права голосу недієздатним у Швеції чи безумовне збереження права голосу ув'язнених в Україні та деяких інших країнах.

Зміст і структура міжнародних правових стандартів. Вивчення змісту положень зобов'язальних міжнародно-правових документів, що містять правові стандарти, демонструє максимально абстрактне формулювання відповідних положень, без їх змістовної конкретизації. Виборчі стандарти у цьому сенсі особливо лаконічні, оскільки мають вигляд принципів-назв.

Поглиблення процесів глобалізації та європейської інтеграції, посилення уваги до єдиного розуміння спільних цивілізаційних цінностей, зокрема демократії, стимулювали значну увагу до проблем наповнення основних принципів виборчого права, проголошених як зобов'язальні виборчі стандарти. Загальний, максимально абстрактний рівень формулювання стандартів, хоча й не знижує рівня їх зобов'язальності, тим не менше вимагає спільного чи принаймні узгодженого *розуміння їх змісту*⁷. Саме тут виявляється істотна роль «авторитетних» джерел стандартів, виражених приписами «м'якого права»: на них покладається важлива функція забезпечення загальновизнаного змісту принципів-назв, їх належного відображення у національному законодавстві у відповідності до основних суспільно-правових цінностей конституціоналізму (див. [27, с. 82]) та єдності праворозуміння у відповідній сфері регулювання. Сутність такого стандарту-принципу має розкриватися, як правило, «спектрально» [18, с. 65–66], через систему менш абстрактних вимог-складових, які наповнюють принцип-назву більш конкретним змістом, визначають спосіб його розуміння і відкривають практичні можливості його застосування як регулятора. Зазначена функція розкриття змісту стандартів-принципів реалізується на практиці принаймні двома можливими шляхами.

⁷ За слушним зауваженням М. Теплюка, термінологічний збіг конституційних формулювань з міжнародно-правовими документами ще не доводить і не гарантує їх інтерпретаційно-змістову однозначність [28, с. 68]. Така проблема особливо гостра стосовно проголошення принципів-назв (наприклад, у ст. 71 Конституції України).

Перший шлях полягає у виданні акта «м'якого права», який тлумачить зміст принципів, викладених у зобов'язальному акті. Цим шляхом пішов, наприклад, Комітет ООН з прав людини: у 1996 р. він видав «Загальний коментар статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права» [29], в якому надав поширене автентичне тлумачення положень зазначеної статті у контексті вимоги звітів (доповідей) про дотримання державами — сторонами Пакту його положень.

Інший шлях реалізований у практиці Венеціанської комісії. Документи, які містять виклад узагальнених Комісією європейських стандартів щодо відповідних галузей національного конституційного права, — «кодекси належної практики» (*Code of Good Practice*) — складаються з двох частин: керівних принципів (*guidelines*) та пояснювальної доповіді (*explanatory report, explanatory memorandum*). Перша з цих частин формулює стандарти-принципи та вимоги, що належать до його складу і визначають його загальний зміст; стосовно виборчих стандартів необхідність такого викладу викликана неявним способом закріплення цих принципів у диспозиції статті 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Друга частина такого документа є поширеним коментарем зазначених керівних принципів, яка надає спільне (загальноновизнане) тлумачення цих основоположних засад і їх складових вимог та гарантій їх дотримання, а також пропонує зразки «належної практики» щодо їх реалізації з досвіду різних європейських держав. У зв'язку з цим підкреслимо важливе значення першого із таких актів — Кодексу належної практики у виборчих справах⁸ [26], визнаного еталонним документом Ради Європи у сфері європейського виборчого доробку, який викладає сутність і загальноновизнаний зміст основних принципів виборчого права разом із рекомендаційними положеннями, що описують зразки «належної практики» їх реалізації.

Подібний зміст має Декларація про критерії вільних і чесних виборів Міжпарламентського союзу [13], яка не лише проголошує ці два фундаментальні принципи демократичних виборів, але й

⁸ Український переклад Кодексу див. [24, с. 143–176].

⁹ Дж. Гудвін-Джіл вказує, що Декларація Міжпарламентського союзу не є зобов'язальною для держав, проте підкреслює впливовість (*authority*) її положень насамперед завдяки міжнародному праву та практиці демократичних держав [30, р. 3].

викладає їх достатньо детальний зміст через взаємозв'язок з іншими принципами виборчого права, а також вимоги щодо державної політики у цій сфері⁹.

Отже, формулювання основних галузевих принципів як міжнародних стандартів може здійснюватися «переконливими» джерелами у формі м'якого права. Характерною особливістю останніх є вихід за межі проголошення принципів, що передбачає, по-перше, надання загальноприйнятого (в межах спільноти держав — членів відповідної міжнародної організації) тлумачення змісту того чи іншого принципу; по-друге, опис відповідної практики застосування (позитивної реалізації) такого принципу. Можна стверджувати, що «авторитетні» стандарти доповнюють проголошені зобов'язальними актами основні галузеві принципи спільним розумінням їх змісту, встановлюють мінімально припустимий рівень дотримання стандартів і зразки (еталони) для наслідування щодо розуміння (тлумачення) і застосування цих принципів у практиці держав-членів.

У межах системи європейських правових стандартів, основу якої складає Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, існує ще одна характерна група джерел правових стандартів, що виконує ту ж функцію, що й джерела м'якого права, — тлумачення основних стандартів (принципів), встановлених Конвенцією, та оцінку практики її реалізації державами-учасниками. Зазначені джерела — це практика (рішення) Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ), спеціального, якщо не унікального, наднаціонального юрисдикційного органу. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» наближає акти ЄСПЛ за їх юридичною силою до зобов'язальних міжнародно-правових актів, надаючи правовим позиціям Суду статусу джерел національного права.

Отже, роз'яснення загальноновизнаного розуміння змісту стандартів-принципів, суті та змісту їх мінімальних вимог здійснюється на міжнародному рівні актами «м'якого права». На основі так встановленого загальноновизнаного їх розуміння оцінюється ступінь дотримання зазначених принципів. Стосовно визначення змісту встановлених стандартів-принципів слід вважати формулювання «авторитетних» правових актів невід'ємною складовою зобов'язальних стандартів; саме вони визначають ті мінімальні вимоги, які формально

встановлюються зобов'язальними стандартами. Це дозволяє зробити висновок про те, що окремий стандарт як цілість може бути встановлений кількома положеннями різних міжнародно-правових актів, які ще й часто мають різну правову природу («жорстке» чи «м'яке» право) та різну юридичну силу.

Проте зазначені міркування не можуть бути поширеними на ту частину правових стандартів, встановлених актами «м'якого права», яка визнає зразки «належної практики». Такі зразки часто виходять за межі мінімальних вимог і виконують роль ілюстрації застосування стандартів-принципів у тому їх розумінні, яке визначається загальноновизнаним їх тлумаченням. Саме до цієї групи стандартів відноситься повною мірою розуміння стандарту як правової категорії, що визначає орієнтири для розвитку норм, але не встановлює при цьому обов'язкових приписів. У цій сфері велику роль відіграють конкретні суспільно-політичні обставини відповідної держави та контекст її національної системи права (у тому числі наявність чи відсутність відповідних звичаїв і традицій), що знаходить своє вираження у концепції «поля розсуду» (*margin of appreciation*) конкретної держави, розвинутої у практиці Європейського суду з прав людини. Стосовно виборчих стандартів, закріплених у статті 3 Першого протоколу, зазначена концепція детально аргументована Судом у рішенні у справі «Матьє-Моен і Клерфе проти Бельгії» [15] і повторена у низці інших рішень.

Як типові приклади міжнародних документів м'якого права, які мають рекомендаційно-ілюстративне значення у сфері виборчого права, можна навести висновки Венеціанської комісії як щодо узагальнення практики різних держав, так і щодо законодавчих актів чи законопроектів конкретних держав, часом спільно з БДІПЛ (див., наприклад, [24, с. 415–460; 31, с. 295–321]). Іншими прик-

ладами таких актів можуть слугувати звіти місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами.

Отже, насамперед слід визнати існування групи міжнародних правових стандартів, які характеризуються *обов'язковістю* та *мінімальним характером* встановлених правових вимог. Це стандарти, встановлені міжнародно-правовими договорами, які мають вигляд проголошення галузевих чи інституційних принципів. Невід'ємну частину цих стандартів складають положення актів міжнародних організацій, які надають загальноновизнане розуміння проголошених принципів, що має «переконливий» («авторитетний»), тобто близький до зобов'язального характер; сюди ж належать правові позиції Європейського суду з прав людини у тій частині, у якій вони надають судове тлумачення положень зобов'язальних стандартів-принципів. Враховуючи нерозривний змістовний зв'язок цих видів положень, необхідно розглядати їх (тобто положення як зобов'язальних, так і авторитетних міжнародно-правових актів, а також відповідні правові позиції ЄСПЛ, які стосуються одного принципу права) як *єдиний міжнародно-правовий обов'язковий стандарт*.

Інший рівень складають стандарти, викладені у різних актах «м'якого права» у вигляді зразків чи прикладів «належної практики». Ці стандарти, хоча й пов'язані з відповідними обов'язковими стандартами-принципами, є рекомендаційними і не мають зобов'язального та мінімального характеру. Відхилення від таких *рекомендаційних стандартів-практик* визначаються визнанням за кожною державою полем власного розсуду та розглядаються як припустимі тою мірою, якою вони не порушують загальноновизнаного мінімального змісту обов'язкового стандарту-принципу.

Зазначені висновки щодо структури міжнародного правового стандарту (у тому числі виборчого стандарту) можна зобразити у вигляді схеми:

Вид акту	Зміст положень	Ступінь зобов'язальності
Ратифіковані міжнародно-правові договори	Принцип-назва	Обов'язковий стандарт
Акти міжнародних організацій (акти «м'якого права») та рішення ЄСПЛ	Розкриття нормативного змісту принципу	Рекомендаційний стандарт
	Приклади «належної практики»	

Отже, міжнародний виборчий стандарт — це певний принцип об'єктивного виборчого права, сформульований у міжнародно-правовому акті зобов'язального або авторитетного характеру, разом із загально визнаним викладом його змісту, а також зразки заходів («належної практики»), що застосовуються різними державами, з метою якнайповнішої реалізації цього принципу у виборчому законодавстві та практиці проведення виборів.

Роль міжнародних стандартів у національному праві держави. Дослідники визнають, що міжнародні правові стандарти чинять істотний вплив на відповідне національне законодавство держав. При вивченні конкретних галузевих (зокрема, виборчих) стандартів часто, однак, залишається поза увагою спосіб, яким чиниться такий вплив.

Будучи сформованими у межах системи міжнародного права, міжнародно-правові стандарти найчастіше розглядаються як положення, що зобов'язують державу як суб'єкта міжнародних правовідносин. Однак чи можуть положення міжнародного права бути безпосередньо застосованими при регулюванні внутрішньодержавних правовідносин різних суб'єктів, а отже, чи зобов'язують таких суб'єктів? Окремі науковці, розглядаючи проблему міжнародних галузевих стандартів, обходять це питання, відносячи до джерел виборчого права України акти міжнародного права, які стосуються організації та проведення виборів і реалізації виборчих прав, однак не даючи відповіді на питання, яким чином норми міжнародного права регулюють суспільні відносини щодо організації і проведення виборів (тобто внутрішні правовідносини) у конкретній державі.

Проте, розглядаючи проблему відповідності національного законодавства у певній галузі міжнародно-правовим стандартам, не можна ігнорувати питання про спосіб, яким забезпечується вплив міжнародних стандартів на правовідносини, що виникають у внутрішньому житті конкретної держави. Зазначена проблема є окремим випадком загальної проблеми співвідношення міжнародного і національного (внутрішньодержавного) права, розв'язання якої фахівці шукають на основі відомих правових доктрин — моністичної чи дуалістичної, у межах яких існують різні більш конкретні теорії. Є. Танчев стверджує: «Відповідно до панівної у Європі моністичної системи, міжнародний договір стає інтегральною частиною національного

права після ратифікації. Якщо країна сприйняла дуалізм, імплементація договірних зобов'язань може здійснюватися не через ратифікацію, а через прийняття спеціального закону чи шляхом включення положення до чинного національного законодавства» [3, р. 27].

Сучасні правознавці дотримуються різних поглядів щодо впливу міжнародних правових стандартів на національне право держави. На думку М. Баймуратова, проникнення двох сфер права — міжнародного і внутрішньодержавного — взаємне: «національне право держави і, насамперед, її конституційне право впливає на формування міжнародного й інтеграційного права, передаючи йому для подальшої нормативізації свої раніше абсолютні об'єкти конституційно-правового регулювання», і водночас «національне право держави і, насамперед, її конституційне право зазнає серйозного впливу міжнародного й інтеграційного права, тобто воно інтернаціоналізується» [2, с. 46]. Таким чином, подолання розмежування міжнародного права і національного права держав в умовах глобалізації стає щораз більш помітним.

Прийнято вважати, що у Конституції України відображена моністична доктрина, яка передбачає безпосередній вплив міжнародного права на національне. Проте стаття 9 Конституції відносить до національного законодавства тільки «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України». Стаття 9 Закону «Про міжнародні договори України» передбачає застосування таких договорів у порядку, передбаченому для норм національного законодавства, та встановлює пріоритет (вищу юридичну силу) правил, встановлених міжнародним договором, порівняно з правилами, передбаченими відповідним актом законодавства України. Розуміння статті 9 Конституції, відповідно до якого передбачається пріоритет норм міжнародного договору перед положеннями актів національного законодавства (за винятком самої Конституції), було сформульоване ще у 1996 р., коли постановою Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» вказала, що «суд не може застосувати закон, який регулює правовідносини, що розглядаються, інакше як міжнародний договір» [32].

Однак описані позиції стосуються лише ратифікованих міжнародних договорів. Конституція залишає неврегульованими навіть питання статусу

норм, що містяться у правових міжурядових угодах (які не підлягають ратифікації); тим більше це стосується актів «м'якого права».

Не вникаючи глибше у проблему співвідношення міжнародного та національного права, зауважимо, що обидві доктрини (моністична і дуалістична) передбачають потребу *імплементації* міжнародно-правових норм у національне право, хоча відрізняються за мотивацією: за дуалістичною концепцією держава робить це з власної волі і лише через нормативні акти, тоді як за моністичною — виконуючи свої зобов'язання, і не лише у сфері нормотворення, але й правозастосування.

Положення міжнародного права (зокрема, міжнародно-правові стандарти) можуть бути імплементовані у національне право трьома способами. Основними серед них є *законодавчий* — через прийняття відповідних нормативно-правових актів (насамперед законів, але також і інших, підзаконних актів) — та *правозастосовний* — через застосування відповідних положень у юрисдикційній діяльності. Водночас не можна ігнорувати також третій спосіб — безпосереднє *практичне застосування* (врахування при визначенні власної поведінки) вимог міжнародно-правових стандартів усіма суб'єктами (у тому числі невідчужимими), яких вони стосуються. Це означає пряий вплив міжнародних стандартів на формування поведінки суб'єктів права. Зокрема, при проведенні виборів важливим є дотримання міжнародних виборчих стандартів усіма суб'єктами виборчого процесу (виборцями, кандидатами, партіями, спостерігачами) та іншими суб'єктами, які вступають у виборчі правовідносини (зокрема, засобами масової інформації, журналістами, інформаційними агентствами, іншими розповсюджувачами реклами). Для такого дотримання перші два шляхи імплементації забезпечують відповідні умови, однак організаційно воно має самостійне значення.

Законодавча імплементація відіграє основну роль у реалізації міжнародно-правових стандартів; ця роль визначається місцем законів у формуванні й функціонуванні правової системи України, яка належить до континентальної правової сім'ї. У цьому контексті міжнародні правові стандарти чинять вплив на зміст національних законів, відіграючи роль принципів відповідних галузей права на наднаціональному рівні, ще на етапі формування відповідної законодавчої бази, тобто раніше, аніж вони будуть зафіксовані у національному нормативно-правовому акті.

Правозастосовна імплементація впливає із розуміння міжнародного договору (основного джерела обов'язкового правового стандарту) як такого, що переносить зобов'язання держави щодо дотримання договору на зобов'язання органів держави щодо застосування положень міжнародного договору у їх внутрішньодержавній діяльності, насамперед при вирішенні справ судами. Такий обов'язок покладається не лише на суди, але й на інші юрисдикційні органи, зокрема у виборчому процесі — на виборчі комісії, які здійснюють повноваження забезпечення законності виборчого процесу, захисту прав і законних інтересів громадян та інших суб'єктів виборчого процесу, у тому числі (однак не лише) при розгляді виборчих спорів. Внаслідок цього правозастосовний спосіб імплементації, по суті, стимулює також дотримання міжнародних стандартів у діяльності громадян, політичних партій, інших суб'єктів виборчих правовідносин, оскільки порушення цих стандартів з їх боку можуть бути оскаржені у судовому чи адміністративному порядку.

Визнання зобов'язальних міжнародних стандартів принципами права дозволяє говорити про додатковий, досі не вивчений механізм прямого застосування цих стандартів у національній системі права, який базується на уявленні про принципи права як окремих вид джерел права (див. [18, с. 52]). Такі принципи, тим більше зафіксовані у міжнародно-правових документах, можуть використовуватися у правозастосовній діяльності та практиці без спеціальної законодавчої імплементації.

Імплементація міжнародно-правових стандартів у національне законодавство та правозастосовну діяльність, незалежно від прийнятої доктрини співвідношення міжнародного і національного права, *de facto* визнає пріоритет міжнародно-правових норм, оскільки саме у відповідність з останніми приводиться правова система держави.

Отже, кінцевою метою імплементації (як законодавчої, так і правозастосовної) є практичне застосування (дотримання) міжнародно-правових стандартів у конкретних правовідносинах, що регулюються національним правом, усіма їх суб'єктами.

Описані вище способи імплементації безпосередньо стосуються міжнародно-правових стандартів, що встановлені зобов'язальними міжнародними договорами. Проте, як уже зазначалося,

такі стандарти мають вигляд абстрактно сформульованих основних галузевих принципів. Тому їх імплементація у національне законодавство, правозастосування і практику вимагає чіткого усвідомлення змісту відповідних принципів, який визначається переконливими актами, що належать до «м'якого права». Саме обидві складові обов'язкового стандарту (зобов'язальна й авторитетна) у єдності й повинні визначати зміст норм національного права, якими здійснюється імплементація міжнародних стандартів у національне законодавство, а також тлумачення таких норм у правозастосовній діяльності, зокрема Конституційним Судом України. Таким чином, імплементації підлягають обов'язкові стандарти у цілому. Закріплення тих складових обов'язкового міжнародно-правового стандарту, які викладені в актах «м'якого права», у національних нормативно-правових актах є важливою та обов'язковою складовою імплементації міжнародних стандартів.

Водночас слід зауважити, що рекомендаційні стандарти типу «належної практики», які не є обов'язковими для держав і реалізуються у межах певного «поля розсуду», можуть бути імплементовані лише законодавчим шляхом. Формування правових позицій юрисдикційних органів, насамперед судів, на основі такого типу стандартів, не імплементованих у законодавство, може призвести до порушення деяких принципів — складових верховенства права (зокрема законності, юридичної визначеності та правової безпеки). У цьому полягає істотна відмінність рекомендаційних стандартів-практик від обов'язкових стандартів-принципів, сформульованих частково в актах м'якого права.

Законодавчий спосіб імплементації міжнародно-правових стандартів у національну систему права України відіграє основну роль. Адекватне відображення змісту основних принципів, який визначається як зобов'язальними міжнародно-правовими актами, так і авторитетними актами м'якого права, у положеннях національного законодавства гарантує обов'язок їх дотримання незалежно від способу праворозуміння відповідного

¹⁰ Дещо «знижений» рівень цього принципу у викладі Кодексу може бути пояснений тим, що європейська практика голосування допускає форму голосування за інших осіб — голосування за дорученням, визнану Кодексом за прийнятну.

¹¹ Див., наприклад, Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за позачерговими виборами до Верховної Ради України 2014 р. [33].

суб'єкта правозастосування. Зокрема, звіти Міжнародних місій спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ звертають велику увагу передусім на відповідність міжнародним стандартам виборчого законодавства держави, і лише на цій основі — на реалізацію вказаних стандартів у практиці проведення виборів¹⁰. Невідповідність законодавства обов'язковим міжнародно-правовим стандартам означає порушення принципу верховенства права в аспекті невідповідності права і закону.

Система міжнародних виборчих стандартів. У літературі можна зустріти різні погляди на систему міжнародних виборчих стандартів, їх перелік та підходи до їх класифікації (див., наприклад, [6, с. 68–72; 34, с. 316]). Різні переліки виборчих стандартів містять і міжнародно-правові акти.

У найбільш систематизованому вигляді європейські стандарти демократичних виборів викладені у згаданому вище Кодексі належної практики у виборчих справах [26], прийнятому Венеціанською комісією у 2002 р. і визнаному «еталонним документом» (*reference document*) Ради Європи та держав-членів, який покликаний надати єдину систему критеріїв для оцінки виборів у різних країнах при проведенні міжнародного спостереження. У цьому важливому для доктрини виборчого права акті, який увібрав у себе зміст як універсальних, так і європейських виборчих стандартів, закріплено основні виборчі стандарти-принципи, надано загальноприйняте для держав — членів Ради Європи розуміння їх змісту (що складає обов'язкову частину зазначених стандартів), а також наведено низку положень, які містять виклад рекомендаційних стандартів, що входять до складу зазначених основних стандартів-принципів і спрямовані на їх належну реалізацію.

Перша частина Кодексу «Керівні принципи щодо виборів» у її Розділі I містить виклад шести «засад виборчого права: загальне та рівне виборче право, вільні та прямі вибори, таємне голосування», а також вимогу регулярного проведення виборів.

Проте у цьому розділі сформульований ще один важливий виборчий стандарт — *принцип особистого голосування*. І хоча Кодекс не піднімає його на той же рівень, що й попередні шість принципів¹¹, його значення підкреслене прямою вказівкою на нього у додатковому документі Венеціанської комісії — Декларації про участь жінок у виборах [24, с. 178].

Розділ II «Керівних принципів» присвячений умовам реалізації зазначених принципів. Проте із змісту цих умов випливають деякі важливі положення, які можна вважати неявним формулюванням ще одного базового стандарту. Так, сукупність положень, названих «процесуальними гарантіями» — організація голосування безстороннім органом, спостереження за виборами, існування дієвої системи оскаржень — разом із вимогами боротьби з порушеннями на виборах фактично складають основу змісту *принципу чесних виборів*.

Нагадаємо, що принцип чесних виборів як міжнародний виборчий стандарт проголошений і роз'яснений Декларацією Міжпарламентського союзу про критерії вільних і чесних виборів [13]; він також закріплений у вигляді низки положень у Копенгагенському документі НБСЕ 1990 р. [23].

При розгляді стандартів, викладених у Кодексі належної практики у виборчих справах, слід згадати також вимогу *стабільності виборчого законодавства*, згідно з якою основні елементи виборчого закону не можна переглядати менш як за рік до проведення виборів. Додатковий документ Венеціанської комісії — Інтерпретативна декларація про стабільність виборчого законодавства [24, с. 177] — кваліфікує відповідне положення як принцип, який, проте, «не має переваги перед іншими принципами Кодексу». Хоча зміст цього принципу дещо відрізняється за своєю природою від стандартів-принципів, розглянутих попередньо (він стосується не змісту положень виборчого права, а практики прийняття і перегляду виборчого законодавства, тобто особливостей відповідного законодавчого процесу), однак значення цієї вимоги для належного проведення виборів важливе. Тому його слід відносити до основних виборчих стандартів-принципів.

Слід визнати, що у тексті Кодексу не знайшов свого прямого відображення принцип справжніх (альтернативних) виборів, проголошений основними зобов'язальними міжнародно-правовими актами, зокрема, статтею 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, та роз'яснений Загальним коментарем Комітету ООН з прав людини та Декларацією Міжпарламентського союзу про критерії вільних і чесних виборів. Проте увесь текст Кодексу належної практики у виборчих справах проникнутий духом необхідності політичного плюралізму, що за своєю суттю виключає

можливість проведення «виборів без вибору» — основної антитези справжніх виборів.

Підсумовуючи, пропонуємо перелік основних міжнародних виборчих стандартів-принципів (у формі принципів-назв), складений на підставі міжнародно-правових актів:

1. Принцип прямих виборів.
2. Принцип періодичних виборів.
3. Принцип загального виборчого права.
4. Принцип рівного виборчого права.
5. Принцип вільних виборів.
6. Принцип справжніх виборів.
7. Принцип чесних виборів.
8. Принцип таємного голосування.
9. Принцип особистого голосування.
10. Принцип стабільності виборчого законодавства.

Усі перелічені стандарти-принципи відіграють визначальну роль для забезпечення проведення дійсно демократичних виборів. За своїм змістом вони охоплюють усі часткові виборчі стандарти, як викладені у різних міжнародно-правових актах. Проте їх місце у системі принципів виборчого права неоднакове. Так, перші два з наведених принципів є фактично конституційно-правовими принципами представницької демократії, оскільки мають більш загальний за своїм змістом характер. Безпосередньо до галузі виборчого права належать сім принципів: загального і рівного виборчого права, справжніх, вільних і чесних виборів, таємного та особистого голосування; при цьому два останні є, по суті, принципами інституту голосування — одного з основних інститутів галузі виборчого права. Як уже зазначалося, останній із наведених принципів має специфічне значення для законодавчого процесу.

Таким чином, міжнародні виборчі стандарти виступають в основному як галузеві принципи об'єктивного виборчого права і містять як виклад обов'язкового змісту відповідних основоположних вимог, так і рекомендації щодо їх реалізації. У цьому контексті доцільно нагадати визначення М. І. Коцюброю принципів права як виразу «правових тенденцій, які розвиваються в глибинах нормативно розвинутого суспільного життя» [35, с. 6]. Саме такими тенденціями, що сформувалися у процесі розвитку виборчого права, зразками, які мають бути забезпечені, виступають міжнародні стандарти, сформульовані у вигляді принципів виборчого права. Такі стандарти повинні складати систему міні-

мальних вимог як до національного виборчого законодавства, так і до правозастосовної практики проведення виборів, без дотримання яких немає сенсу говорити про існування демократичних виборів.

Міжнародні правові стандарти виконують роль визначальних засобів досягнення правової єдності держав, які поділяють спільні цінності і глибинні правові принципи. У такий спосіб здійснюється поступове формування європейського правового простору, який базується на уніфікації національного права держав — членів Ради Європи шляхом визнання й імплементації європейських правових стандартів. У цьому контексті формується нове правове явище — галузі внутрішньодержавного права без національного атрибутування. Саме тому можна говорити, наприклад, про «європейський виборчий доробок» — галузь вибор-

чого права, яка, як цілісна система норм, є спільною для багатьох європейських національних систем права.

Україна зробила істотні кроки у плані реалізації європейських стандартів демократичних виборів шляхом імплементації відповідних норм у вітчизняне виборче законодавство, хоча цей процес все ще не завершений. Водночас значно більше застережень виникає щодо дотримання цих стандартів у процесі застосування законодавства під час проведення виборів, як це засвідчується, зокрема, звітами місії міжнародного спостереження. В Україні продовжують існувати проблеми як належного розуміння природи, змісту і статусу європейських виборчих стандартів, а отже, і принципів виборчого права, так і сумнівна практика певного ігнорування зазначених стандартів, що має ознаки правового нігілізму.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

1. Тиунов О. Правові стандарти як засіб регулювання міжнародних та внутрішньодержавних відносин // *Міжнародне право*. — 2012. — № 1. — С. 10–26.
2. Баймуратов М. О., Алмохаммед М. А. Конституційне право і національна правова демократична державність // *Вісник Центральної виборчої комісії*. — 2015. — № 1 (31). — С. 38–49.
3. Tanchev E. *Attracting Electoral Participation through Establishing International and European Legal Standards of Democratic Elections. Enhancing Participation in Elections: 6th European Conference of Electoral Management Bodies (The Hague, 30 Nov. – 1 Dec. 2009) and Every Voter Counts: 7th European Conference of Electoral Management Bodies (London, 22-23 June 2010). Selected Reports / CDL-EL(2011)003*. — Strasbourg: Council of Europe, 2011. — P. 14–45.
4. Рабінович П., Венецька О. Міжнародні стандарти прав людини: загальні ознаки, поняття // *Юридичний вісник України*. — 2012. — 13–19 груд. (№ 49 (910)). — С. 6.
5. Київець О. В. *У пошуках міжнародного права: переосмислюючи джерела: монографія / О. Київець*. — Кам'янець-Подільський: Оіюм, 2011. — 480 с.
6. Баймуратов М. О., Кофман Б. Я. *Міжнародні виборчі стандарти: правова природа, змістовна та системна характеристика, актуальні питання імплементації в законодавство України: монографія / ред. Ю. О. Волошин*. — Суми: Університетська книга, — 2012. — 230 с.
7. *Statute of the Council of Europe*. [Electronic resource]. — Access mode : <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm> (Last accessed: 28.08.2018).
8. *Europe's Electoral Heritage (CDL(2002)007rev)*. [Electronic resource]. — Access mode : [https://www.venice.coe.int/web_forms/documents/?pdf=CDL\(2002\)007rev-e](https://www.venice.coe.int/web_forms/documents/?pdf=CDL(2002)007rev-e) (Last accessed: 28.08.2018).
9. Козюбра М. *Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій // Право України*. — 2017. — № 11. — С. 142–164.
10. *Загальна декларація прав людини*. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення 28.08.2018).
11. *Повышение эффективности принципа периодических и подлинных выборов. Резолюция ГА ООН № 46/137 (17 декабря 1991 г.)*. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/46/137&Lang=R (дата обращения 28.08.2018).
12. *Міжнародний пакт про громадянські і політичні права*. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення 28.08.2018).

13. *Declaration on Criteria for Free and Fair Elections. Unanimously adopted by the Inter-Parliamentary Council at its 154th session (Paris, 26 March 1994). [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.ipu.org/Cnl-e/154-free.htm> (Last accessed: 28.08.2018).*
14. *Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод // Право України. — 2010. — № 10. — С. 225–226.*
15. *Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium / European Court for Human Rights. Judgment of 2 March 1987. [Electronic resource]. — Access mode : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57536> (Last accessed: 28.08.2018).*
16. *Європейська хартія місцевого самоврядування // Офіційний вісник України. — 2013. — № 39. — С. 1418.*
17. *Серьозіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2007. — № 1(7). — С. 38–44.*
18. *Ключковський Ю. Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: монографія / Ю. Б. Ключковський. — К.: Vaime, 2018. — 908 с.*
19. *Київець О. Феномен м'якої норми міжнародного права у діяльності міжнародних інституцій // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. — 2012. — № 1. — С. 134–137.*
20. *Hillgenberg H. A Fresh Look at Soft Law // European Journal of International Law. — 1999. — Vol. 10. — No. 3. — P. 499–515.*
21. *Masternak-Kubiak M. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r. // Przegląd Seimowy. — 2007. — № 2 (79). — S. 171–175.*
22. *Застосування міжнародних стандартів: посібник для національних спостерігачів за виборами ; ред. М.-К. фон Гумпенберг. — Страсбург; Тбілісі: Рада Європи, 2013. — 109 с.*
23. *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE. [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true> (Last accessed: 24.03.2018).*
24. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії ; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. — 3-є вид., випр. і доповн.: у 2-х част. — Київ: Логос, 2016. — Ч. 1. — 552 с.*
25. *Смокович М. І. Правове регулювання розгляду виборчих спорів: теоретичний і практичний аспекти: монографія / М. І. Смокович. — Київ: Юрінком Інтер, 2014. — 576 с.*
26. *Code of Good Practice in Electoral Matter: Guidelines and Explanatory Report (CDL-AD(2002)023rev2). [Electronic resource]. — Access mode: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-e) (Last accessed: 28.08.2018).*
27. *Бориславська О. М. Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз: монографія / О. М. Бориславська. — Харків: Право, 2018. — 384 с.*
28. *Принцип рівності у праві: теорія і практика: монографія / за заг. ред. Н. М. Оніщенко. — Київ: Юрид. думка, 2014. — 380 с.*
29. *Загальний коментар статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права / Комітет з прав людини ООН / Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України» / за ред. Ю. Ключковського. — Київ: Парламентське вид-во, 2004. — С. 391–397.*
30. *Goodwin-Gill G.S. Free and Fair Elections. — New expanded ed. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006. — XI. — 214 p.*
31. *Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії: в 2-х част.; пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. — 3-є вид., випр. і доповн. — Київ: Логос, 2016. — Ч. 2. — 472 с.*
32. *Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя». [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96> (дата звернення 28.08.2018).*
33. *Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за позачерговими виборами народних депутатів України 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/133441?download=true> (дата звернення 28.08.2018).*
34. *Тодика О. Виборче право України, інших країн СНД по формуванню парламентів в аспекті міжнародних виборчих стандартів і реалізації народовладдя / Reformy prawa wyborczego w Polsce i na Ukrainie / pod. red. P. Steciuka i J. Buczkowskiego. — Przemysł: Wyższa Szkoła Administracji a Zarządzania, 2004. — S. 314–324.*
35. *Козюбра М. І. Тенденції розвитку джерел прав України в контексті європейських правоінтеграційних процесів / Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія», 2004. — Т. 26. Юридичні науки. — С. 3–8.*



Василь ЛУЦИК

/ кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ

ДІЯЛЬНІСТЬ ВИБОРЧИХ ОМБУДСМЕНІВ ПІД ЧАС ВИЯВЛЕННЯ ВИБОРЧИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

ABSTRACT

The specific features of activity and competence of electoral ombudsmen while they are detecting administrative and criminal electoral violations are analyzed in the article. The conclusions concerning the expediency of establishing an institute for the protection of citizens electoral rights have been made and the ways of improvement of electoral ombudsmen activity during the detection and fixation of electoral violations have been proposed.

Key words: electoral obudsmen, detection of violations, evidence gathering.

АНОТАЦІЯ

У статті проведено дослідження особливостей діяльності та компетенції виборчих омбудсменів в ході виявлення ними адміністративних та кримінальних виборчих правопорушень. Зроблено висновки про доцільність заснування такого інституту захисту виборчих прав громадян та запропоновано шляхи покращення діяльності виборчих омбудсменів під час виявлення та фіксації виборчих правопорушень.
Ключові слова: виборчі омбудсмени, виявлення правопорушень, збирання доказів.

Постановка проблеми. Практично за рік до загальнонаціональних виборів за підтримки Євросоюзу стартував проект «Виборча реформа для підсилення впливу агентів змін та підтримки публічного діалогу», який реалізує Громадянська мережа ОПОРА спільно з Українським католицьким університетом та Європейським центром підтримки виборів. Проект спрямований на захист виборчих прав громадян шляхом реформування законодавства про парламентські та місцеві вибори та створення мережі виборчих омбудсменів по всій Україні.

Виходячи із мети даного проекту виборчим омбудсменом є незаангажована, компетентна, вмотивована особа, яка забезпечує системний аналіз застосування законодавства та практик розслідування виборчих злочинів, виступає комунікатором між виборцями, кандидатами, медіа та правоохоронними органами з питань впровадження практик протидії порушенням на виборах.

Активна фаза діяльності омбудсменів згідно цілей проекту припадатиме на президентські, парламентські вибори 2019 року та місцеві вибори 2020 року. Вона базуватиметься на Кодексі поведінки, який буде розроблено Громадянською мережею ОПОРА спільно з Українським католицьким університетом. Цей Кодекс включатиме, насамперед, гарантії безсторонності та політичної незаангажованості омбудсменів, а також висвітлюватиме основні функції та процедури діяльності [1].

Станом на сьогодні можна виокремити наступні завдання, які стоятимуть перед цими омбудсменами під час виборів:

- моніторинг та аналіз діяльності поліції, прокуратури, судів щодо розслідування виборчих злочинів;
- розроблення та розповсюдження інформаційних та аналітичних матеріалів про ефективність розслідування виборчих злочинів та адміністративних виборчих правопорушень у регіоні, в якому вони працюють;
- підготовка та розповсюдження методичних, навчальних та просвітницьких матеріалів для різних цільових груп (правоохоронці, виборці, кандидати);
- постійна комунікація з правоохоронними органами, суб'єктами виборчого процесу, громадянами, журналістами та ГО щодо профілактики, протидії виборчих злочинів та їх розслідування;
- розроблення рекомендацій щодо удосконалення законодавства в частині виборів;

- впровадження нових механізмів взаємодії правоохоронців з громадянами, спостерігачами, політичними партіями та кандидатами;
- консультування та надання правової допомоги та інформаційної підтримки громадян щодо захисту їхніх виборчих прав.

Постановка завдання. Таким чином, метою даного дослідження є з'ясування особливостей діяльності та компетенції виборчих омбудсменів в ході виявлення ними адміністративних та кримінальних виборчих правопорушень.

Виклад основного матеріалу дослідження. За порушення виборчих прав чинне законодавство передбачає і адміністративну, і кримінальну відповідальність. Вони мають немало спільних рис.

Водночас є немало і відмінностей між адміністративно караними і кримінально караними виборчими правопорушеннями. Головні з них полягають у встановленні за порушення порядку підготовки і проведення виборів, не пов'язана з фізичним впливом, погрозами, знищенням майна, вимаганням чи іншим впливом на особу.

У чинному законодавстві є вичерпний перелік правопорушень проти виборчих прав:

а) адміністративні правопорушення, передбачені розділом 15-А Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) (ст. ст. 212-7 — 221-21) [2];

б) кримінальні правопорушення (злочини), передбачені у розділі Кримінального кодексу України (далі — КК) (ст. ст. 157-160) [3].

При цьому виборчі адміністративні правопорушення, передбачені статтями 212-7 — 212-21 КУпАП, розглядають лише районні, районні в місті, міські чи міськрайонні суди (це передбачено ст. 221 КУпАП).

У контексті виборчих адміністративних правопорушень до компетенції виборчих омбудсменів буде належати складання адміністративних протоколів, передбачених статтями ст. ст. 212-16 — 212-18, 212-20 КУпАП, оскільки в ході виборів омбудсмени будуть наділятися статусом офіційних спостерігачів.

Розглянемо кожен із складів правопорушень, які будуть віднесені до компетенції виборчих омбудсменів. Зокрема, ст. 212-16 КУпАП передбачає відповідальність за замовлення або виготовлення виборчих бюлетенів понад встановлену рішенням відповідної виборчої комісії кількість. Як свідчить судова практика, фактів притягнення осіб

до адміністративної відповідальності не зафіксовано. У ході виявлення таких порушень омбудсмени мають обмежену компетенцію, оскільки суб'єкт вчинення даного правопорушення спеціальний — підприємство, яке виготовляє виборчі бюлетені. У зв'язку з цим виявити факти такого правопорушення можуть виключно правоохоронні органи.

Наступний склад правопорушення передбачений ст. 21217 КУпАП, передбачає відповідальність за ненадання головою відповідної виборчої комісії або особою, яка відповідно до закону виконує його обов'язки, копії виборчого протоколу. Дане порушення найчастіше буде зустрічатися у діяльності омбудсменів, які будуть наділені статусом офіційних спостерігачів. Омбудсмен у випадку виявлення даного порушення зобов'язаний скласти акт про порушення виборчого законодавства та відповідний адміністративний протокол. Наведемо приклад з судової практики щодо застосування даної норми. Так, постановою від 8 лютого 2010 р. Дніпровський районний суд м. Херсона притягнув Р. до адміністративної відповідальності за те, що 18 січня 2010 р. вона як голова виборчої комісії не надала на прохання офіційного спостерігача копію протоколу про підрахунок голосів виборців. У судовому засіданні Р. вину не визнала, пояснивши, що зазначений протокол надано спостерігачеві пізніше. Однак суд, розглянувши справу, зокрема і складений у присутності двох свідків акт про порушення Закону №474-XIV від 18 січня 2010 р., дійшов висновку про наявність в діях Р. складу правопорушення — ненадання копії виборчого протоколу про підрахунок голосів виборців по одномандатному виборчому округу [4].

Ще один склад адміністративного правопорушення встановлений ст. 21220 КУпАП, яка передбачає відповідальність за порушення встановленого законом порядку опублікування документів та іншої інформації, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів, референдуму виборчою комісією чи засобом масової інформації. Омбудсменам необхідно звертати увагу на те, що зазначеною статтею передбачено відповідальність спеціального суб'єкта (посадової особи відповідної виборчої комісії чи засобу масової інформації). Як приклад застосування даної норми можна навести наступний. Постановою від 2 листопада 2015 р. Дубровицький районний суд Рівненської області притягнув Т. до адміністративної відповідальності за

ст. 21220 КУпАП за те, що вона, працюючи головою дільничної виборчої комісії, не вивісила у приміщенні виборчої комісії для загального ознайомлення третій примірник протоколу про передачу виборчих бюлетенів [4].

Під час складання протоколу омбудсмену обов'язково треба зазначити — які положення виборчого законодавства були порушені протиправними діями і які вибори відбувалися.

У випадках виявлення громадським омбудсменом інших адміністративних правопорушень, про які він не має права скласти протокол, до його компетенції належить зафіксувати виявлене правопорушення та повідомити про нього уповноважену службову особу, якою у більшості випадків будуть працівники національної поліції. Однак у ході практичної діяльності омбудсменам неодноразово доведеться стикнутися з ситуацією, коли працівники поліції відмовляють у складанні протоколу або не реагують на виявлене правопорушення. У зв'язку з цим доцільно розглянути алгоритм дій омбудсмена в такій ситуації.

Першим кроком є роз'яснення службовій особі суті вчиненого правопорушення і наслідків, до яких призведе не складання протоколу про адміністративне правопорушення. При цьому потрібно встановити дані особи, яка повинна реагувати на адміністративне правопорушення — прізвище та ім'я, по батькові, посаду, номер службового посвідчення, місце роботи. Для отримання таких даних вимагати пред'явити службове посвідчення та переписати чи сфотографувати відповідну інформацію.

Наступним кроком є попередження службової особи про те, що на її бездіяльність буде подана скарга, наслідком якої стане притягнення до відповідальності. Попросити номер телефону безпосереднього чи вищестоячого керівника цієї службової особи або знайти його на сайті відповідного державного органу та повідомити керівнику про бездіяльність підлегло.

Також можна повідомити про конфліктну ситуацію на телефон «гарячої лінії» або черговому органу, у якому працює службова особа, яка відмовляється скласти протокол про адміністративне правопорушення. Номер телефону повинна повідомити ця службова особа, однак перед виборами омбудсменам краще зібрати заздалегідь інформацію про номери телефонів «гарячих ліній». Під час розмови:

- чітко представитися самому;
- вимагати, щоб співрозмовник назвав своє прізвище та посаду, повторити їх та перепитати, чи правильно ви почули ці дані;
- спитати, чи здійснюється фіксація цієї розмови технічними засобами. Така фіксація є певною гарантією того, що скарга черговому чи на «гарячу лінію» не буде прихована;
- чітко повідомити ті обставини, про які може і має йтися у письмовій скарзі;
- в кінці розмови попросіть, щоб співрозмовник стисло повідомив Вас про зміст скарги (як він зрозумів). Якщо є спроби спотворити зміст Вашого звернення, чи мало місце неправильне розуміння звернення, скажіть, що хочете повторно зробити заяву;
- спитайте, кому та коли будуть доведені інформація про Вашу скаргу та як Вам буде повідомлено про результат розгляду;

Якщо попередні кроки не дали результату, скласти скаргу на бездіяльність службової особи, яка полягає у відмові зафіксувати у протоколі факт адміністративного правопорушення. При цьому у такій скарзі важливо вказати:

- кому подається така скарга (безпосередньому чи вищестоящому начальнику відповідної службової особи. При цьому достатньо вказати назву посади);
- від кого подається скарга — своє прізвище, ім'я, батькові, статус на виборах, адресу, номер телефону та адресу електронної пошти;
- детально викласти місце та час події, її обставини. При цьому приділяти увагу не стільки суті адміністративного порушення, протокол про яке відмовляється скласти уповноважена службова особа, а бездіяльності цієї службової особи. Обов'язково вказати, що до службової особи зверталися неодноразово, що вона могла безпосередньо спостерігати за правопорушенням чи дізнатися про нього від свідків, потерпілих, вказати, як саме реагувала ця службова особа на вимогу скласти протокол тощо;
- якими доказами підтверджується факт бездіяльності службової особи. Вказати прізвища свідків та їх адреси, номери засобів зв'язку, наявність фото- чи відеофіксації, чи звукозаписів бездіяльності службової особи. За можливості одразу ж переслати їх на сайт органу чи установи, до якої подається скарга;

У ході спілкування зі службовою особою по-

трібно дотримуватися спокійної манери розмови, уникати підвищення голосу, будь-яких погроз, фізичного контакту. Не піддаватися на можливі провокації з боку службової особи. У випадку необхідності невідкладно викликати поліцію, навіть і тоді, коли службова особа сама є працівником поліції.

Тепер розглянемо особливості збирання доказів омбудсменом у справах про адміністративні правопорушення. Відповідно до ст. 251 КУпАП доказами у справах про адміністративні правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Джерелами доказів виступають: 1) протокол про адміністративне правопорушення, 2) пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків; 3) висновок експерта; 4) речові докази; 5) показники засобів фото- і кінозйомки, відеозапису (зокрема й ті, що використовуються особою, яку притягають до адміністративної відповідальності, або свідками), а також працюючих в автоматичному режимі, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху; 6) протокол про вилучення речей і документів; 7) інші документи.

Виходячи із даного переліку омбудсмени будуть мати справу, як правило, із такими джерелами доказів, як протокол про адміністративне правопорушення, пояснення потерпілих та свідків, речовими доказами. В ході безпосереднього складання протоколу або ініціювання його складання потрібно основну увагу звернути на відповідність протоколу вимогам, встановленим КУпАП, а якщо протокол складається працівниками поліції, його відповідності «Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції», затвердженої наказом МВС України від 06.11.2015 р. № 1376 [5].

Омбудсмен самостійно не може відібрати пояснення у потерпілих та свідків, однак він може ще до прибуття службової особи на місце події встановити осіб, які є свідками або потерпілими, та попросити їх залишитися на місці події до прибуття поліції, та зорієнтувати службову особу щодо переліку осіб, які можуть підтвердити факт вчиненого правопорушення.

Виборчий омбудсмен у кримінальному провадженні, яке стосується порушення виборчих прав, може виступати або як потерпілий, або як заявник (якщо саме він звернувся із заявою або повідомленням про кримінальне правопорушення до відповідного органу).

Як заявник така особа, відповідно до ст. 60 КПК та інших кримінальних процесуальних норм, має право:

- отримати від органу, до якого він подав заяву, документ, що підтверджує її прийняття і реєстрацію;
- отримувати витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань;
- подавати на підтвердження своєї заяви речі і документи;
- отримати інформацію про закінчення досудового розслідування, зокрема отримати копію постанови про закриття кримінального провадження (ч. 6 ст. 286 КПК);
- оскаржити бездіяльність слідчого або прокурора щодо кримінального провадження (п. 1 ч. 1 ст. 303 КПК);
- оскаржити постанову про закриття кримінального провадження (п. 3,4 ч. 1 ст. 303 КПК).

Аналіз положень про підслідність, викладених у ст. 216 КПК, дає підстави для висновку, що майже всі справи про виборчі правопорушення підслідні слідчих підрозділам Національної поліції [6], а тому саме з працівниками цього органу, загалом, доведеться співпрацювати омбудсменам. ВК зв'язку з цим розглянемо можливість збирання доказів омбудсменами у кримінальному провадженні. Тут треба врахувати факт, що виборчими

омбудсменами можуть виступати як звичайні громадяни, так і адвокати, залежно від цього відрізняються і способи збирання ними доказів.

Коли омбудсмен не має статусу адвоката, він може вчиняти наступні дії у кримінальному провадженні: збирання фото- та відеоматеріалів про вчинення правопорушення; складання актів про порушення, надання показань як свідок чи потерпілий. Омбудсмени, наділені статусом адвоката, крім цих повноважень, мають право: витребувати та отримувати від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, службових та фізичних осіб речей, копії документів, відомостей, висновків експертів, висновків ревізій, актів перевірок; ініціювати проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій та інших процесуальних дій; опитувати осіб за їх згодою; здійснювати інші дії, які здатні забезпечити подання суду належних і допустимих доказів.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному науковому напрямку. Запровадження інституту виборчих омбудсменів є позитивним кроком щодо забезпечення конституційного права громадян на вільні вибори. Враховуючи низьку ефективність виявлення та розслідування виборчих правопорушень, діяльність омбудсменів повинна сприяти підвищенню рівня виявлення правопорушення, забезпечення моніторингу їх розслідування та розгляду в судах, підвищенню довіри населення до виборчої системи та правоохоронних органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

1. Омбудсмени з виборчих прав. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.opora.ua.org/vybory/vyborchi-ombudsmeny/45358-vidbir-ombudsmeniv-ta-ombudsmenok-z-vyborchukh-prav>
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
3. Кримінальний кодекс України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
4. Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затверджена наказом МВС України від 06.11.2015 р. №1376 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15>
5. Узагальнення судової практики застосування судами України законодавства про відповідальність за адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядку його забезпечення (статті 2127–21221 Кодексу України про адміністративні правопорушення), та злочини

- проти виборчих прав і свобод (статті 157-160 Кримінального кодексу України). [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VSS00191.html*
6. *Кримінальний процесуальний кодекс України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>*



Володимир ГІРНЯК

/ заступник голови Львівської обласної ради,
аспірант кафедри конституційного права Львівського
національного університету імені Івана Франка

СОЦІАЛЬНА ФУНКЦІЯ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

ABSTRACT

The article analyzes the nature of the social function of communal property which consists in meeting the urgent needs of the territorial community. It is noted that provision of public interest should also be reflected in the activities of the private owner who manages the communal property on the basis of a lease agreement or a coession agreement or privatizes it. At the same time, attention is drawn to the foreign practice of public and private partnership which is quite common in the countries of Western Europe and the USA, and involves attracting the private capital for the implementation of social and economic development tasks at the local level. In addition, the arguments of well-known domestic scientists regarding the need to supplement the Constitution of Ukraine with a new section which like the constitutions of a number of foreign countries, would consolidate the foundations of the state's economic system including the provisions on property and its social function, have been analyzed. Concerning communal property, it has been concluded that the successful realization of its task aimed at meeting the needs of the territorial community would be possible only if public and civil law regulation of the relevant economic relations were combined and the special law "On communal property was adopted".

Key words: communal property, social function, territorial community, public and private partnership, constitutional and legal regulation.

АНОТАЦІЯ

У статті аналізується сутність соціальної функції комунальної власності, що полягає у задоволенні нагальних потреб територіальної громади. Наголошується, що забезпечення публічного інтересу повинно проявлятися і у діяльності приватного власника, який здійснює управління комунальним майном на основі договору оренди чи концесії або приватизує його. При цьому звертається увага на зарубіжну практику публічно-приватного партнерства, що є доволі поширеною у країнах Західної Європи та США і полягає у залученні приватного капіталу для здійснення завдань соціально-економічного розвитку на місцевому рівні. Крім того, проаналізовано аргументи відомих вітчизняних вчених щодо потреби доповнення Конституції України новим розділом, який би подібно до конституцій ряду зарубіжних країн закріплював основи економічної системи держави, включаючи положення про власність та її соціальну функцію. Щодо комунальної власності, зроблено висновок, що успішна реалізація її завдання, спрямованого на задоволення потреб територіальної громади, видається можливою лише за умови поєднання публічно-правового і приватно-правового регулювання відповідних економічних відносин та прийняття профільного Закону «Про комунальну власність».

Ключові слова: комунальна власність, соціальна функція, територіальна громада, публічно-приватне партнерство, конституційно-правове регулювання.

Важливість права власності у забезпеченні стабільності та безпеки економіки країни підтверджується структурним розміщенням норм про право власності у розділі I «Загальні положення» Конституції України (ст. 13). Розділ же II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Основного Закону у ст. 41 містить положення, згідно з яким «громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності» [1].

На сучасному етапі реформування системи публічної влади в Україні, в контексті децентралізації, особливого значення набуває дослідження проблем, пов'язаних з комунальною власністю як матеріальною основою місцевого самоврядування.

Окремі проблемні питання щодо комунальної власності досліджувались вітчизняними вченими — представниками науки конституційного, цивільного, господарського права. Це, зокрема, такі науковці, як Апанасенко К. І., Баймуратов М. О., Барабаш Ю. Г., Батанов О. В., Бондаренко І. О., Борденюк В. І., Гринюк Р. Ф., Гураль П. Ф., Кампо В. М., Кравченко В. В., Любченко П. М., Мамутов В. К., Музика Л. А., Первомайський О. О., Погорілко В. Ф., Устименко В. А. та інші.

Проте, видається, що на сьогоднішній день особливій уваги науковців потребують малодосліджені проблеми, пов'язані з соціальною функцією комунальної власності, суть якої полягає у забезпеченні найнеобхідніших потреб територіальної громади. Цій проблематиці присвячена дана наукова стаття.

В. А. Устименко акцентує увагу на такій важливій ознаці комунальної власності як задоволення публічного інтересу [2, с. 13]. Водночас вчений наголошує на тому, що публічний інтерес може проявлятися і в діяльності суб'єкта господарської неопублічної форми власності (приватної та інших форм власності).

Підтвердження цієї тези відображено у Рішенні Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року, де було зазначено, що держава може виявляти свої інтереси не лише у діяльності державних підприємств та організацій або господарських товариств із часткою державної власності у статутному капіталі, але й у діяльності приватних підприємств, товариств (абз. 3 п. 4 мотивувальної частини) [3].

Така особливість публічного інтересу є важливою у тому аспекті, що в окремих випадках при-

ватна власність, якщо вона забезпечує виконання соціально значущих завдань, набуває рис публічної власності.

У цьому контексті хотілося б звернути увагу на зарубіжну практику публічно-приватного партнерства, що набула значного поширення в країнах Західної Європи та США. Особливістю публічно-приватного партнерства є залучення приватного капіталу для виконання завдань соціально-економічного розвитку окремих територій та держави загалом.

У даному випадку відбувається поєднання публічних та приватних інтересів, а приватний власник стає суб'єктом управління об'єктами публічної власності. При цьому проявляється дуже важлива соціальна функція власності, про яку часто згадують вчені. Як слушно зазначає В. А. Устименко, у процесі відносин публічно-приватного партнерства приватний власник набуває рис публічного власника. Так при здійсненні управління комунальним майном на умовах концесії, що виступає правовою формою публічно-приватного партнерства, власник не може прийняти рішення про приватизацію цього майна. Разом з тим, приватний партнер може розраховувати на матеріальне та організаційне сприяння публічного партнера [2, с. 14].

Таким чином, можна виокремити таку ознаку комунальної (публічної) власності як можливість здійснення найбільш ефективного використання комунального майна як публічним, так і приватним власником. При цьому об'єкти повинні обов'язково залишатись у власності територіальної громади. Щодо соціальної відповідальності, то вона повинна стосуватися і приватних, і публічних власників.

Вважаємо, що зміст ефективного використання комунальної власності полягає, насамперед, у виборі територіальною громадою та органами місцевого самоврядування таких методів і засобів, які б забезпечили оптимальний економічний результат. Проте отриманий економічний ефект повинен супроводжуватися й ефектом соціальним, тобто належним забезпеченням соціальних потреб територіальної громади, що є навіть важливішим. Отже, діяльність органів місцевого самоврядування, пов'язана з управлінням об'єктами комунальної власності, у першу чергу повинна бути націлена на вирішення першочергових соціальних завдань, а не на отримання прибутку.

Із вищезазначеного випливає важлива риса комунальної власності, суть якої полягає у тому, що зміна форми власності на об'єкти комунальної власності призводить лише до заміни публічного власника (територіальної громади) приватним із збереженням за ним усіх публічних функцій щодо приватизованого комунального майна, включаючи забезпечення соціально-економічної ефективності.

Як справедливо зазначає В. А. Устименко, у багатьох країнах світу вже давно відійшли від абсолютизації права приватної власності, віддаючи перевагу покладенню на власника ряду соціальних зобов'язань та встановленню обмежень у використанні власності [4, с. 41]. При цьому у розвинених демократіях практично аксіоматичною стала теза про те, що сутність приватизації комунального майна полягає не лише у зміні форми власності на визначений об'єкт з отриманням відчужувачем (у даному випадку — територіальною громадою) відповідної фінансової винагороди. У першу чергу, суть такої приватизації зводиться до трансформації суб'єкта власності, який у подальшому буде здійснювати публічну функцію та нести відповідальність за належне використання цієї власності.

Таким чином, новий власник зобов'язаний здійснювати управління приватизованими об'єктами комунальної власності раціонально, орієнтуючись не на абсолютний характер приватної власності, згідно цивілістичних уявлень, а, перш за все, на припис частини 3 статті 13 Конституції України, відповідно до якого «власність зобов'язує та не повинна використовуватись на шкоду людині і суспільству» [1].

Слід зазначити, що для України на шляху удосконалення правових принципів здійснення соціального партнерства на місцевому рівні міг би бути корисним позитивний зарубіжний досвід правової регламентації соціальної відповідальності суб'єктів господарювання. Наприклад, досвід Данії засвідчує, що усі великі комерційні організації, згідно спеціального закону, зобов'язані, починаючи з 2009 року, подавати, окрім фінансової звітності, також інформацію про свою діяльність у сфері соціальної відповідальності. До речі, прийняття цього закону було частиною урядового плану щодо розвитку корпоративної соціальної відповідальності [5, с. 84].

Серед особливостей комунальної власності часто звертають увагу на специфіку правового ре-

жиму її об'єктів. При цьому вчені зазначають, що відчуженням може бути лише те комунальне майно, яким власник (територіальна громада) не може ефективно та раціонально управляти, а розпорядження об'єктами комунальної (публічної) власності не повинно призводити до послаблення економічних основ місцевого самоврядування [2, с. 17]. У цьому контексті слід вказати на положення частини 7 статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно якого майнові операції, що здійснюються органами місцевого самоврядування щодо об'єктів комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг і погіршувати умови надання послуг населенню [6].

Вищезазначене положення у взаємозв'язку з приписом частини 2 статті 19 Конституції України про те, що органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і у спосіб, передбаченими Конституцією і законами України [1], дозволяє дійти важливого висновку: управління об'єктами комунальної власності повинно здійснюватись у межах чинного законодавства України з обов'язковим урахуванням принципу економічної доцільності.

Таким чином, можна стверджувати, що у сфері комунальної власності, як виду публічної власності, діє принцип так званого обмежувального режиму правового регулювання, суть якого зводиться до постулату: «дозволено лише те, що прямо передбачено законом». У той час, як для правовідносин приватної власності, що базуються на рівності сторін, характерним є застосування принципу «дозволено все, що прямо не заборонено законом».

Здійснюючи розпорядження об'єктами права комунальної власності, відповідні суб'єкти повинні керуватись, перш за все, необхідністю задоволення суспільних (громадівських) інтересів. Проте практика правозастосування, на жаль, свідчить про зворотне, що викликає відповідну реакцію як з боку громадськості, так і науковців.

У цьому контексті слід наголосити на актуалізації питання щодо розробки правових заходів, спрямованих на запобігання можливості затвердження органами місцевого самоврядування програм приватизації комунального майна, реалізація яких суперечить інтересам територіальної громади (наприклад, приватизація міських ринків тощо).

Ускладнює дану ситуацію й те, що органи міс-

цевого самоврядування, які де-юре є представниками територіальної громади, важко притягнути до відповідальності. Тому вбачається, що за таких обставин доцільніше розглядати питання про встановлення ефективного контролю територіальної громади за належним управлінням об'єктами права комунальної власності. Такий контроль може здійснювати спеціально створена при місцевій раді комісія, яка б обов'язково включала представників територіальної громади — членів громадських організацій, органів самоорганізації населення, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків тощо. Порядок створення таких комісій, квоти їх членів від різних громадських об'єднань потрібно закріпити законодавчо, затвердивши при цьому відповідні типові положення. У такий спосіб можна обмежити вплив з боку місцевої ради на вищезазначені спеціальні комісії.

Звісно, слід розуміти, що створення вказаних контрольних комісій при місцевих радах не вирішить усіх проблем, пов'язаних з ефективним управлінням комунальною власністю, проте вбачається, що зазначені та подібні до них органи сприятимуть оптимізації нормотворчої діяльності місцевих рад в напрямі запобігання прийняття ними рішень, що не відповідають інтересам територіальної громади.

Варто зазначити, що проблематику соціальної спрямованості права власності досліджував відомий вітчизняний учений В. К. Мамутов, який висунув ідею розробки Концепції конституційного забезпечення економічної системи держави. Слушною та актуальною вбачаємо пропозицію науковця щодо доповнення Конституції України окремим розділом, який би об'єднував засадничі положення про економічну систему держави [7].

Ця ідея закріплена також у працях Ю. С. Шемшученка, Д. В. Задихайла та ін.

Зокрема, знаний вчений-правник Ю. С. Шемшученко зазначає, що питання власності врегульовані фрагментарно та безсистемно. На його глибоке переконання, слід прийняти невідкладні заходи з удосконалення конституційного регулювання відносин власності в Україні [8, с. 3].

Досить чіткою є позиція науковців і щодо змісту пропонованої глави Конституції України. Так, на думку Д. В. Задихайла, до тексту Основного Закону доцільно включити положення, що визначають форми та напрями економічної політики держави, подібно до ст. ст. 9 та 10 Господарського Кодексу України [9, с. 57, 61].

В. К. Мамутов пропонує наповнити главу «Економічна система» й іншими нормами, що містяться як в Господарському кодексі України, так і в інших актах вітчизняного законодавства, в тому числі і тих, що втратили чинність. Серед останніх згадується Закон України «Про власність» від 07.02.1991 р., норми якого могли б посприяти більш належній та глибокій регламентації відносин власності.

Крім того, у цьому контексті В. К. Мамутов цілком логічно та обґрунтовано запропонував доповнити чинну ст. 13 Конституції України таким положенням: «Використання власності має слугувати суспільному благу» [7, с. 21].

Для порівняння, у ст. 14 Конституції Федеративної Республіки Німеччини закріплено постулат, відповідно до якого «власність повинна служити загальному благу». Подібне формулювання міститься у Конституціях Франції (1946 та 1958 рр.), Іспанії (1978 р.), Бразилії (1988 р.) та інших країн. А в ряді конституцій прямо йдеться про соціальну функцію власності [5, с. 82].

Відносно комунальної власності це конституційне положення мало б отримати більш імперативний характер і закріпити обов'язковість використання об'єктів комунальної власності для задоволення громадських потреб та забезпечення збереження соціальних цінностей.

Із вищезазначеного випливає уже згадувана важлива функція комунальної власності як виду публічної власності — її соціальна функція. У природному зв'язку з частиною 3 ст. 13 Конституції України це положення у майбутньому Законі «Про комунальну власність» можна сформулювати так: «Комунальна власність зобов'язує і не повинна використовуватись на шкоду територіальній громаді».

Отже, реалізація повноважень власника щодо комунального майна повинна бути спрямована, насамперед, на досягнення певних соціальних переваг та збереження соціальних цінностей. При цьому слід наголосити, що у даному випадку соціальний ефект для територіальної громади домінує над інтересами, пов'язаними з отриманням прибутку. Вищезазначене в черговий раз засвідчує про яскраво виражену соціальну функцію комунальної власності як виду публічної власності.

У цьому контексті вважаємо за доцільне нагадати, що витоки теорії соціальних функцій пов'язують з іменем відомого французького юриста Л. Дюгі (кінець XIX – перша пол. XX століття). На

думку останнього власність втрачає властивість абсолютного права та перетворюється в обов'язок (соціальну функцію) власника. У даному випадку діє правило, згідно якого власність зобов'язує та повинна використовуватись для загального блага. Проте потрібно зазначити, що теорія соціальних функцій жодним чином не полягає в обмеженні прав власника. Вони, навпаки, всіляко визнаються, але із застереженням про обмеження права власника соціальною місією, яка покладається на нього в силу його особливого становища [2, с. 35].

Суть вищезазначеної теорії на сучасному етапі полягає у тому, що наявність власності породжує не лише права, але й обов'язки. Як уже зазначалось, цей підхід відображений у ряді зарубіжних конституцій. Для прикладу, у Конституції Іспанії 1978 р. є розділ «Економіка та господарство», який містить 9 статей, що закріплюють принципи, відповідно до яких усе багатство країни підпорядковане загальним інтересам. Конституція Бразилії 1988 р., окрім загальних положень про соціальну функцію власності та соціальну державну службу, включає розділи, присвячені економічному та соціальному устрою, навколишньому середовищу тощо.

Власне в контексті відносин публічної власності вітчизняні вчені наголошують на необхідності законодавчого визначення права комунальної власності, яке б відображало її ознаки як самостійної форми власності [10, с. 21].

Крім того, вбачається дуже важливим для цілісного розуміння права комунальної власності з'ясування місця цього інституту в системі галузей права. Це питання потребує окремого наукового дослідження, проте, у даному контексті, вважаємо за доцільне зазначити, що зважаючи на реалізацію права комунальної власності у правовідносинах різної галузевої належності, логічно вести мову про комплексний характер даного інституту.

Отже, на нашу думку, інститут права комунальної власності має комплексний, міждисциплінарний характер. При цьому слід наголосити, що реалізація соціальної функції комунальної власності, яка полягає у задоволенні потреб територіальної громади, є можливою лише при забезпеченні балансу публічно-правового та приватно-правового регулювання відповідних економічних відносин, врахуванні різних інтересів публічних та приватних власників. Крім того, вбачається, що оптимальне поєднання впливу різних галузей права (конституційного, господарського, цивільного, фінансового) на відносини комунальної власності є можливим за допомогою муніципально-правового підходу. Саме муніципальне право, як комплексна галузь права, тісно пов'язана з нормами інших галузей права, покликана стати основою (каркасом) правового регулювання права комунальної власності в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — ст. 141.
2. Право комунальної власності: сучасний погляд та перспективи розвитку : монографія / за заг. ред. В. А. Устименка; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. — Донецьк, 2013. — 524 с.
3. Щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України: Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року у справі за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>.
4. Устименко В. А. Конституционное регулирование отношений собственности в Украине: брошюра / В. А. Устименко, Р. А. Джабраилов; НАН Украины, Ин-т Экономико-правовых исследований. — Донецк: «Юго-Восток». — 2012. — 55 с.
5. Конституційні засади економічної системи України: монографія / В. А. Устименко, Р. А. Джабраїлов, В. М. Кампо та ін. / за ред. В. А. Устименка; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. — Донецьк: Юго-Восток, 2011. — 219 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — ст. 170 (з наступними змінами та доповненнями).

7. Концепція конституційного забезпечення економічної системи держави (як основи законодавчого забезпечення економічної політики): брошура / НАН України, Ін-т Економіко-правових досліджень. — Донецьк : «Юго-Восток». — 2008. — 24 с.
8. Шемшученко Ю. Державний суверенітет і права держава (до 20-річчя Декларації про державний суверенітет України) / Ю. Шемшученко // Віче. — 2010. — № 16. — С. 2-3.
9. Задихайло Д. Реформування конституційних засад господарювання: питання конституційної доктрини / Д. Задихайло // Вісник Академії правових наук України. — 2007. — № 2 (49). — С. 51-61.
10. Апанасенко К. І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 / К. І. Апанасенко. — Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2006. — 200 с.



Руслан БЕДРІЙ

/ доцент кафедри конституційного права Львівського національного університету імені Івана Франка

ДОБРОВІЛЬНЕ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК СКЛАДОВА РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

ABSTRACT

The article analyzes the evolution of constitutional and legal provision of voluntary association of territorial communities as an integral part of the reform of decentralization of public power in Ukraine. At the same time, emphasis is placed on problematic issues that impede decentralization processes. It is concluded that the consolidation of territorial communities in the conditions of the economic crisis will not make them self-sufficient, and structural changes will remain ineffective if adequate administrative and socio-cultural services to the population will not be ensured and no qualitative changes in the economy will occur.

Key words: decentralization of public authority, association of territorial communities, administrative and social services, constitutional and legal regulation.

АНОТАЦІЯ

У статті аналізується еволюція конституційно-правового забезпечення добровільного об'єднання територіальних громад як невід'ємної складової реформи децентралізації публічної влади в Україні. При цьому наголошується на проблемних питаннях, які перешкоджають децентралізаційним процесам. Зроблено висновок, що саме по собі укрупнення територіальних громад в умовах економічної кризи не зробить їх самодостатніми, а структурні зміни залишаться неефективними, якщо не буде забезпечене надання належних адміністративних та соціально-культурних послуг населенню та не відбудеться якісних зрушень в економіці.

Ключові слова: децентралізація публічної влади, об'єднання територіальних громад, адміністративні та соціальні послуги, конституційно-правове регулювання.

На теперішньому етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики.

Пошук оптимальної моделі територіального устрою та організації публічної влади в Україні зумовлює актуальність дослідження проблем децентралізації влади і, зокрема, формування спроможних територіальних громад як одного з напрямів її здійснення.

Вагомий внесок у розвиток питання децентралізації публічної влади здійснили такі вітчизняні вчені, як: В. Авер'янов, М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, П. Гураль, В. Кампо, М. Козюбра, В. Кравченко, А. Крусян, М. Орзіх, О. Петришин, В. Погорілко, М. Пухтинський, О. Скрипнюк, Ю. Тодика, О. Фрицький, Ю. Шемшученко та ін. Проте ця проблематика потребує подальших серйозних наукових пошуків.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1] (далі — Концепція), яка, по суті, стала базовим документом для поступового здійснення децентралізації публічної влади. Визначено два етапи реалізації даної Концепції. На першому етапі (протягом 2014 року) планувалося внести зміни до Конституції України, які, зокрема, передбачали утворення виконавчих органів обласних та районних рад, запровадження інституту префектів тощо. Водночас перший етап реформи включав удосконалення регулювання процедури проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання, створення правових умов для широкого залучення населення до прийняття рішень органами місцевого самоврядування, формування законодавчої основи для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання та співробітництво, законодавче врегулювання нової системи адміністративно-територіального устрою.

На другому етапі реалізації Концепції (2015–2017 рр.) передбачалося, з врахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів, уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Крім того, було заплановано здійснення інституційної реорганізації органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на

новій територіальній основі; проведення місцевих виборів з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування [1].

Однак, мусимо визнати, що на даний час Концепція виконана далеко не повністю. Зокрема, прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VII, Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII, також були внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України. Проте це лише невелика частина усього, що необхідно зробити на шляху до реалізації реформи децентралізації влади.

Як уже зазначалось, однією з складових частин започаткованого в Україні процесу децентралізації є створення спроможних об'єднаних територіальних громад, які б володіли необхідними матеріальними, фінансовими, земельними ресурсами, відповідними об'єктами соціальної інфраструктури. Водночас завданням цих новоутворених об'єднаних громад є забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм соціальних та адміністративних послуг, створення умов для подальшого розвитку самоврядних територій та більш ефективного використання коштів місцевих бюджетів.

Можна вести мову про те, що Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.15р. [2] (далі — Закон) заклав нову концептуальну основу територіальної організації місцевого самоврядування в Україні, коли створення спроможних громад відбувається саме за їх участю.

Процес добровільного об'єднання територіальних громад, закріплений у другому розділі Закону, науковці поділяють на декілька основних етапів:

1. Ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад (його порядок визначений у статті 5 Закону).
2. Узгодження пропозиції щодо об'єднання зацікавленими територіальними громадами (частини 1-3 статті 6 Закону).
3. Розробка та обговорення в громадах проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад (частина 4 статті 6, частини 1-3 статті 7 Закону).
4. Перевірка проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад на

відповідність Конституції та законам України (частини 4, 6 статті 7).

5. Прийняття рішення місцевої ради про добровільне об'єднання територіальних громад або проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад (унормовано частинами 5, 7, 8 статті 7 Закону).

6. Прийняття рішення про утворення об'єднаної територіальної громади (регламентується частиною 8 (за певних умов також частиною 9) статті 7; частиною 2 статті 8 Закону).

7. Формування об'єднаної територіальної громади та відповідних органів місцевого самоврядування (стаття 8 Закону, стаття 14-1, частина 4 статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [3, с. 47].

У 2017 році до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» були внесені важливі зміни. Йдеться про Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 09.02.2017 [4] та Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» від 14.03.2017 [5].

Важливість першого із вищезазначених законів — «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» [4], полягає в тому, що до прийняття цього закону для того, щоб приєднатися до вже утвореної об'єднаної територіальної громади, необхідно було заново проходити усю процедуру об'єднання та проводити нові вибори в усій громаді. Новий же закон значно спрощує процедуру приєднання до об'єднаної громади. Зокрема, у ньому зазначено, що голову об'єднаної територіальної громади після приєднання не переобирають, а вибори депутатів проводяться не в усій об'єднаній громаді, а лише на приєднаній території.

За спрощеною процедурою можна приєднуватися лише до об'єднаних територіальних громад, визнаних урядом спроможними. Зокрема, важливим нововведенням Закону від 09.02.2017 є положення частини 4 статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», де зазначається, що Кабінет Міністрів України може визнати об'єднану територіальну громаду спроможною за умови її утворення навколо населеного пункту, визначеного перспективним планом

формування територій громад Автономної Республіки Крим, області як адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, а також якщо кількість населення об'єднаної територіальної громади становить не менше половини кількості населення територіальних громад, які мали увійти до такої об'єднаної територіальної громади відповідно до перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області» [4].

Крім того, законодавець у абзаці 2 статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачив запобіжник від відмови об'єднаної територіальної громади у приєднанні до неї нової громади: «Якщо рада об'єднаної територіальної громади прийняла рішення про відмову у наданні згоди на добровільне приєднання до неї іншої територіальної громади за її ініціативою, Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої об'єднаної територіальної громади спроможною» [4].

Важливість прийняття Закону України від 14.03.2017 [5] полягала в необхідності вирішення ситуації, коли Центральна виборча комісія відмовляла громадам, які мали намір об'єднатися та знаходилися на території суміжних районів, у прийнятті рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади. Важливими нововведеннями даного закону є положення про те, що коли до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада, розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади (пункт 9 статті 7 Закону про добровільне об'єднання територіальних громад). Зміна меж районів не відбувається у разі утворення об'єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли територіальна громада міста республіканського Автономної Республіки Крим або обласного значення і територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста суміжного району [5].

Крім того, позитивним моментом стало прийняття 3 квітня 2018 р. Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл,

селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення». Зокрема, Розділ IV Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» — «Прикінцеві положення» доповнений пунктом 31 такого змісту: «Визнати такими, що є спроможними об'єднаними територіальними громадами для випадків, передбачених статтями 8-83 цього Закону, територіальні громади міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення. Приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення є виключно добровільним та відбувається за рішенням усіх відповідних місцевих рад» [6].

Проте, попри певний позитивний поступ на шляху регламентації процесу децентралізації влади в Україні, мусимо констатувати наявність ряду серйозних проблем.

Насамперед, слід визнати, що не вдалося реалізувати у встановлені строки заходи, визначені у Концепції від 1 квітня 2004 року. Зокрема, процес щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади був відновлений лише навесні 2015 року. Проте прийняття Закону «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади», попередньо схваленого Верховною Радою України 31 серпня 2015 року, було заблоковано через відсутність підтримки серед конституційної більшості народних депутатів України, а Рішення Конституційного Суду України від 15 березня 2016 р. [7] фактично відклало вирішення даного питання на невизначений термін.

Водночас, як справедливо зазначає С. Г. Серьогіна, у певних регіонах добровільне об'єднання територіальних громад, передбачене законом, на практиці перетворилося на «добровільно-примусове» — планову процедуру, якою керують місцеві державні адміністрації під контролем Уряду [8, с. 58].

При цьому використовується прямий бюджетно-фінансовий шантаж у вигляді преференцій і прямого фінансування бюджетів об'єднаних територіальних громад, внаслідок чого процес об'єднання територіальних громад досі не набув належних масштабів, про що переконливо свідчать статистичні дані [9].

Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена Урядом 08.04.2015

(далі — Методика) [10], на думку фахівців, ґрунтується на викривлених уявленнях про «доступність» послуг у відповідних сферах, внаслідок чого населення дрібних населених пунктів поставлене перед вибором: кидати свої будинки (адже продати їх неможливо через повну відсутність попиту) та переїжджати в адміністративні центри об'єднаних територіальних громад, щоб зберегти хоча б мінімальний рівень адміністративних та соціально-побутових послуг, або залишатись і жити в умовах натурального господарства та відсутності бюджетного фінансування і будь-яких найнеобхідніших послуг [8, с. 58].

Так звані «зони доступності» потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад, згідно з Методикою, визначаються на відстані до 20 км дорогами з твердим покриттям, а в деяких випадках — до 25 км [10]. Як слушно зазначає С. В. Болдирев, за даних умов об'єднання територіальних громад може призвести до збільшення віддаленості суб'єктів надання адміністративних та соціально-культурних послуг від місць проживання населення і, як наслідок, — до погіршення якості життя [11, с. 235].

Водночас слід звернути увагу на те, що процес добровільного об'єднання територіальних громад вимагає ведення постійного діалогу з громадськістю та належної взаємодії місцевих органів публічної влади між собою. Цьому заважає недосконалість законодавчих актів або й їх відсутність. Так, відсутній Закон України «Про місцевий референдум», необхідно внести зміни і доповнення до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві вибори» тощо.

У підсумку, декларована децентралізація, суть якої полягає у максимальному наближенні органів, що приймають рішення в інтересах членів територіальної громади, до місця проживання людей, на практиці призводить до зворотного: органи місцевого самоврядування, а з ними й мережа адміністративних і соціально-побутових послуг (поліція, заклади освіти й охорони здоров'я, органи з надзвичайних ситуацій тощо) суттєво віддаляються від місцевих жителів, зосереджуючись в адміністративних центрах об'єднаних територіальних громад. З іншого боку, відбувається значне зростання навантаження на посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах. Стає очевидним, що без якісного технологічного оновлення відпо-

відних процесів (мається на увазі, насамперед, комплексна комп'ютеризація й автоматизація) якість надання адміністративних і соціально-побутових послуг населенню тільки погіршиться.

Слід зазначити, що об'єднання територіальних громад можна вважати першим етапом децентралізації публічної влади в Україні. Однак Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. має процесуальний характер, регламентуючи, головним чином, порядок такого об'єднання. На сьогоднішній день в Україні створено понад вісімсот (828) об'єднаних громад із загальної кількості територіальних громад — 11 215. Найбільше територіальних громад об'єдналось на Дніпропетровщині (60), в Запорізькій області — 43, у Тернопільській — 42, у Волинській та Хмельницькій областях — по 41 об'єднаних громад. Тридцять п'ять громад об'єдналися на Львівщині [9]. Проте неврегульованими залишаються питання управління власністю об'єднаної територіальної громади, ведення спільного місцевого господарства тощо. Вбачається, що вирі-

шенню цих проблем могло б посприяти внесення відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» та прийняття профільного закону «Про комунальну власність», який би комплексно врегулював питання власності територіальних громад в Україні та їхньої господарської діяльності.

Вищезазначене засвідчує, що децентралізація потребує економічної основи, а відтак — економічних реформ. Саме по собі укрупнення територіальних громад в умовах економічної кризи не зробить їх самодостатніми, а структурні зміни залишаться неефективними, якщо не буде забезпечено надання належних адміністративних, соціально-побутових і культурних послуг населенню та не відбудеться якісних зрушень в економіці. За сучасних умов, коли держава виявляється неспроможною гарантувати достатній рівень життя членів територіальних громад, децентралізація виглядає як намагання центральної влади перекласти на плечі місцевого самоврядування відповідальність за реалізацію цього важливого завдання і відмежуватися від цих проблем.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014, № 333-р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/15719>
3. Дрешпак В. М. Добровільне об'єднання територіальних громад: зміст та алгоритм проходження основних етапів / В. М. Дрешпак, Н. А. Липовська // *Аспекти публічного управління*. — 2015. — № 4 (18). — С. 45–54.
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 09.02.2017, № 1851-VIII / *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2017. — № 13. — С. 144. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14.03.2017, № 1923-VIII / *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2017. — № 17. — С. 203 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1923-19>
6. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення: Закон України від 3.04.2018, № 2379-VIII / *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2018. — № 20. — С. 190 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19>
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України, від 15 березня 2016 р. № 1-рп/2016 // *Офіційний вісник України*. — 2016. — № 28. — С. 289. — Ст. 1137.
8. Серьогіна С. Г. Конституційна реформа щодо децентралізації публічної влади в Україні: здобутки, проблеми, перспективи / С. Г. Серьогіна [Електронний ресурс] // *Від громадянського суспільства — до правової держави : Тези*

- доповідей XIII Міжнародної науково-практичної конференції. — Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2017. — С. 56–61. — Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/areas>
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. №214 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
11. Болдирев С. В. Добровільне об'єднання територіальних громад як складова реформи територіальної організації влади в Україні / С. В. Болдирев // Від громадянського суспільства – до правової держави : Тези доповідей XIII Міжнародної науково-практичної конференції. — Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2017. — С. 233–236.



Вікторія ДУБАС
/ аспірант Львівського національного
університету імені Івана Франка

СУЧАСНА КОДИФІКАЦІЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ: ВЕНЕЦІАНСЬКИЙ ВИМІР

ABSTRACT

The modern electoral process has intensified with the adoption of the draft Election Code of Ukraine No. 3112-1 dated 02.10.2015 in the first reading. The desire of the existing parties to influence the results of this process determines the leveling of the electoral process and, indeed, the election institution in general.

Along with this, the election institution itself must ensure the legitimacy of state power and its democratic foundations of activity. In view of this, there is a question of ensuring the stability of the constitutionally-legal election institution and outlining the general tendencies of the current electoral process in accordance with the electoral standards of the European Commission for Democracy through Law.

Key words: *European Commission for Democracy through Law, Venice Commission, European Election Standards, Elections.*

АНОТАЦІЯ

Сучасний виборчий процес активізувався із прийняттям у першому читанні проекту Виборчого кодексу України № 3112-1 від 02.10.2015 року. Бажання існуючих партій впливати на результати цього процесу зумовлює нівелювання виборчого процесу та інституту виборів загалом. Водночас саме інститут виборів повинен забезпечити легітимність державної влади, її демократичні основи діяльності. З огляду на це виникає питання забезпечення стабільності конституційно-правового інституту виборів та окреслення загальних тенденцій сучасного виборчого процесу згідно із виборчими стандартами Європейської комісії «За демократію через право».

Ключові слова: *Європейська комісія «За демократію через право», Венеціанська комісія, європейські виборчі стандарти, вибори.*

Демократія виступає основним типом політичного режиму сучасних держав світу. Незважаючи на цілий список її недоліків і проблем, які вона може зумовити, більшість демократичних держав успішно існують на сучасній карті світу. За роки їх функціонування демократія проявила себе як режим, при якому максимально забезпечуються права людини, додержуються принцип верховенства права та принцип розподілу влади. Мабуть, важко віднайти демократичну державу, в якій не втілено принцип народовладдя шляхом запровадження виборності органів державної влади. Не винятком є й Україна. Конституція України закріплює, що принцип народного суверенітету реалізується через форми безпосередньої демократії, зокрема шляхом проведення референдумів, виборів тощо (статті 36, 69, 79, 103 Конституції України) [8]. Як видається, реалізація цього принципу свідчить про легітимність влади в державі.

Водночас формальне закріплення цього принципу не означає його ефективне функціонування, хоча може виступати одним із шляхів реального втілення в правове та політичне життя держави. Недоліки існуючої системи виборів в Україні підтверджують необхідність застосування комплексного підходу для запровадження змін до виборчого законодавства. В такому аспекті постає питання якісного законодавства та проведення відповідної реформи інституту виборів.

Питання стабільності виборчого законодавства та існуючих прогалин не є новинкою серед професійного наукового кола. Так, кодифікацію виборчого законодавства та вибору ефективної виборчої системи держави досліджували Ю. Барабаш, О. Батанов, В. Кампо, Ю. Ключковський, А. Коваленко, М. Козюбра, М. Оніщук, В. Погорілко, М. Рябцев, М. Ставнійчук, Ю. Шведа та інші.

Метою цього дослідження є виокремлення та аналіз ефективності проведення виборів, а також аналіз сучасного процесу кодифікації виборчого законодавства через призму практики стандартів Венеціанської комісії.

Проблема легітимності влади нерідко ставала об'єктом наукових дискусій, що, безумовно, підкреслює її значущість. Водночас не менш важливим виступає проблема ефективності проведення виборів в державі. Ефективність проведення виборів визначається декількома факторами, серед яких дотримання загальних виборчих принципів та правил незалежно від виду виборів, правова

визначеність виборчого законодавства та вибір найбільш вдалої моделі виборчої системи. При цьому, напрями виборчої реформи повинні відповідати євроінтеграційному курсу держави згідно зі принципом «дружнього ставлення до міжнародного права» та міжнародно-правових стандартів. Зокрема, у науковому доробку Венеціанської комісії є чимало документів, які присвячені виборам, серед них: Кодекс належної практики у виборчих справах, Інтерпретативна декларація про стабільність виборчого законодавства, Висновок щодо запропонованих змін до Рекомендації R (99) 15 «Про висвітлення засобами масової інформації виборчих кампаній» та інші.

Дотримання загальних виборчих принципів та правил незалежно від виду виборів.

Конституція України у статті 71 декларує, що вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі *загального, рівного і прямого* виборчого права шляхом *таємного* голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення [8]. Саме ці принципи належать до принципів європейської виборчої спадщини. Лише у разі їх дотримання можна говорити про проведення демократичних виборів. В цілому погоджуючись із загальною теорією дотримання правових норм¹, все ж відзначаємо, що усі ці принципи мають бути чітко регламентовані, а будь-яке порушення цього права з боку влади або з боку учасників виборчого процесу має тягти за собою настання відповідальності — конкретні санкції.

Доцільно звернути увагу, що Венеціанська комісія у Європейському виборчому доробку у галузі виборчого права визначила три загальні умови дотримання передбачених у статті 71 Конституції України виборчих принципів: *по-перше*, виборчий закон повинен мати певну стабільність, яка захищає його від партійно-політичних маніпуляцій; *по-друге*, повинні існувати процедурні гарантії, які забезпечують безстороннє застосування виборчих принципів; *по-третє*, не може існувати справжньої демократії, поки не дотримуються основні права, зокрема свобода вираження поглядів, зібрань і об'єднань [5, 20–21].

Насправді, питання дотримання принципів

¹ У теорії права дотримання відзначають, як правило, крізь призму реалізації забороняючих норм права, яка своїм змістом передбачає пасивну поведінку суб'єктів права, тобто їх утримання від вчинення заборонених правом дій.

виборчого права лежить в площині більш складнішої проблеми — проблеми правової культури суспільства. Важливим компонентом виборчого процесу є наявність правової свідомості виборців та можливість приймати рішення без «нечесних впливів». Водночас, на наше переконання, дотримання загальних виборчих принципів може забезпечуватись лише у тому випадку, якщо суб'єкти довіряють інституціям, яких обирають, і усі учасники виборчого процесу утримуються від діянь, які спрямовані на порушення загальних виборчих принципів.

Формування довіри до відповідного органу є складовою частиною довіри та поваги інституту виборів взагалі. Як вдало підкреслено Венеціанською комісією, стабільність виборчого законодавства має важливе значення для зміцнення авторитетності виборчого процесу, що саме по собі суттєво для зміцнення демократії [5, 74]. Аналізуючи шляхи реалізації цієї амбітної мети в Україні, виділяємо саме проведення кодифікації виборчого законодавства. Остання не лише передбачатиме єдині принципи проведення виборів для різних рівнів влади, але забезпечить стабільність виборчого законодавства.

Правова визначеність виборчого законодавства.

Науці права відомо, що принцип правової визначеності є одним із елементів принципу верховенства права. Вказане підкреслюється у пунктах 41, 46 Доповіді щодо верховенства права Венеціанської комісії, зокрема зазначено, що правова визначеність як складова верховенства права вимагає, щоб правові норми були чіткими й точними, спрямованими на те, щоб забезпечити постійну прогнозованість ситуацій правовідносин, що виникають [4]. Звідси випливає, що суть принципу правової визначеності нерозривно пов'язана з принципом законних очікувань (*legitimate expectations*), який реалізовується шляхом: а) чіткості визначення правових норм; б) чіткості у підпорядкуванні праву; в) стабільності правових норм; г) чіткості інституційної відповідальності органів влади [1].

Тобто принцип законних очікувань (*legitimate expectations*) — право особи, діючи в конкретному випадку за правовими правилами та утримуючись від їх порушень, розраховувати на досягнення певної мети, в даному випадку, — формування легітимного органу державної влади.

Як видається, складно забезпечити законні очікування виборців щодо складу новообраного

органу державної влади в умовах постійної зміни законодавства. Тому одним із необхідних елементів сучасного виборчого процесу має бути не лише його удосконалення. Як вірно зазначає А. Олійник, недосконалість виборчого законодавства розглядають як підґрунтя наявних «корупційних ризиків» у виборчому процесі [9, 242–246]. З іншого боку, постійне нібито його удосконалення свідчить про здійснення певних політичних та партійних маніпуляцій, а тому важливим є прагнення влади до стабільності виборчого законодавства. На наше переконання, стабільність виборчого законодавства може бути забезпечена проведенням його кодифікації.

Проведення виборчої реформи є зобов'язанням парламентської більшості відповідно до Угоди про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді України восьмого скликання [13]. Тому уже зараз на розгляді Верховної Ради України перебуває проект Виборчого кодексу України № 3112-1 від 02.10.2015 року і був прийнятий у першому читанні 07.11.2017 року.

Щодо сучасного стану правового регулювання, то українське виборче законодавство складається із кількох нормативно-правових актів, зокрема Законів України «Про вибори народних депутатів України» № 4061-VI від 17 листопада 2011 року, «Про місцеві вибори» № 595-VIII від 14.07.2015 року, «Про вибори Президента України» № 474-XIV від 05.03.1999 року. Окрім того, реформа децентралізації влади внесла свої особливості у проведення місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 року. Також норми виборчого права містяться в Законі України «Про Центральну виборчу комісію» № 1932-IV від 30.06.2004 року, «Про Державний реєстр виборців» № 698-V від 22.02.2007 року.

Така кількість законодавчих актів, а також їхній обсяг свідчить про надмірну деталізацію виборчого процесу, що, з однієї сторони, забезпечує його ретельне регулювання, проте, з іншої, свідчить про роздробленість правових норм та потребує уніфікації. Питання проведення кодифікації виборчого законодавства є актуальним й сьогодні, беручи до уваги те, що проект Виборчого кодексу України № 3112-1 від 02.10.2015 року прийнято в першому читанні і готується до другого. Разом з тим, у п. 7.1 Резолюції № 1755 від 04.10.2010 року Пар-

ламентська Асамблея Ради Європи підкреслила, що змістом виборчої реформи повинно бути не тільки ухвалення нового виборчого кодексу, але й запровадження нової виборчої системи — пропорційної із відкритими виборчими списками у регіональних виборчих округах [12].

Попри це однією із позитивних тенденцій розвитку виборчого законодавства є спроба його кодифікації та удосконалення. Перш за все, потрібно звернути увагу, що основою проекту Виборчого кодексу України № 3112-1 від 02.10.2015 року став розроблений у 2010 році Ю. Ключковським, С. Гриневецьким, С. Подгорним та В. Сінченко проект Виборчого кодексу України (№ 4234-1 від 23 березня 2010). Останній був предметом розгляду Венеціанської Комісії (Висновок від 20 грудня 2010).

Проект Виборчого кодексу, який сьогодні представлений у Верховній Раді України, передбачає єдині принципи проведення виборів та запроваджує різні виборчі системи для різних рівнів влади. Щодо виборів до парламенту, то на противагу сьогоднішньої змішаної виборчої системи пропонується запровадити пропорційну виборчу систему з відкритими списками. Пропонуємо більш детально зупинитись на цьому питанні.

Вибір найбільш вдалої моделі виборчої системи.

Перед Україною як європейською державою постає важливий вибір найбільш ефективної виборчої системи для формування представницьких органів. Підвищення ролі виборчої системи при обранні законодавчого органу зумовлено конституційною реформою 2014 року. Цей рік ознаменувався прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII від 21.02.2014 року [7], на підставі якого Україна отримала парламентсько-президентську форму правління. Тож, пропонуємо зосередити свою увагу на визначенні виборчої системи для парламентських виборів в Україні.

Як відомо, виділяють різноманітні типи виборчих систем, зокрема мажоритарну, пропорційну та змішану виборчу системи. Вказані виборчі системи є основними, проте не єдиними у світі. Варто відзначити, що існує необмежена кількість можливостей застосування різного типу виборчих систем на шляху вибору найбільш ефективної. З проблемою такого вибору зіткнулась не лише Україна, а й у свій час Франція, Італія, Австрія тощо.

За весь час своєї незалежності наша держава

випробувала і мажоритарну, і пропорційну, а також сьгодні діючу — змішану виборчу систему парламентських виборів. Проте жодна з них, як виявилось, не є ідеальною, мабуть, такої й не існує. Зокрема, недоліком застосованої пропорційної виборчої системи є наявність закритих списків партії, що унеможливило вплив громадян на їх формування. Внаслідок чого виборці позбавлені можливості підтримати конкретних кандидатів, а номер у списку стає об'єктом партійних торгів. Про необхідність запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками підкреслюється багатьма вітчизняними науковцями. Варто зазначити, що такий тип виборчої системи успішно функціонує в Польщі, Чехії, Австрії тощо.

Щодо мажоритарної виборчої системи, то вона успішно існує, наприклад, у Великій Британії. За своєю суттю мажоритарна виборча система передбачає можливість прояву правової освіченості виборця (якщо така є) та голосування за конкретного кандидата. Стосовно України, то використання мажоритарного компоненту на парламентських виборах у 2012 року, що відбулись за змішаною виборчою системою, призвело до появи низки проблем, а саме: по-перше, значна частина самовисуванців після здобуття перемоги на виборах приєдналась до політичних сил, які не відповідали ідеологічним поглядам виборців; по-друге, дрібні партії, які не користувались популярністю серед виборців, отримали можливість пройти в парламент через одномандатні округи, а згодом через свою нечисельність приєднались до певної політичної сили в парламенті, знизивши ефективність проведення виборів.

Вибори народних депутатів України відповідно до ч. 3 ст. 1 Закону України «Про вибори народних депутатів України» № 4061-VI від 17 листопада 2011 року здійснюються за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою: 225 депутатів обираються за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій та 225 депутатів обираються за мажоритарною системою відносною більшості в одномандатних виборчих округах [6].

Змішана виборча система викликала гостру полеміку й серед експертів Венеціанської комісії. У жовтні 2011 року Комісія ухвалила висновок, в якому піддала критиці окремі положення закону, та вона визнала змішану виборчу систему не най-

кращим варіантом для тодішньої ситуації в державі. Комісія у своєму Спільному висновку № 635/2011 звернула увагу на те, що змішана виборча система не полегшить доступ різних політичних сил у парламент, а довіра до чесності виборчих правил має важливе значення для проведення демократичних виборів [13].

Справді, обрана Україною теперішня виборча система поєднує в собі як переваги, такі і недоліки мажоритарної та пропорційної виборчих систем. Серед недоліків — високий виборчий бар'єр, який становить відповідно до ч. 3 ст. 98 згаданого Закону — 5 %. Такий високий бар'єр є допустимим лише у державах із стабільною політичною ситуацією. На існування цього недоліку неодноразово Україні вказували міжнародні інституції, серед них й Венеціанська комісія. Зокрема, у п. 118 Спільного висновку № 635/2011 зазначено, що підняття виборчого бар'єру з трьох до п'яти відсотків є незрозумілим для міжнародних експертів, оскільки він повинен обчислюватись відповідно до кількості виборців, які беруть участь у виборах [13]. Як видається, вказана умова є ще однією перешкодою для «перезавантаження» влади, оскільки блокує потрапляння до парламенту критично необхідної кількості нових політичних діячів.

Незважаючи на застереження Венеціанської комісії та міжнародних експертів [15], прийнятий у 2011 році Закон України «Про вибори народних депутатів України» передбачив змішану виборчу систему із усіма притаманними їй недоліками. Попри це деяке «перезавантаження влади», що відбулося в результаті парламентських виборів 2014 року, можна скоріше пояснити серйозними змінами в правовій свідомості громадян в результаті подій 2013–2014 рр., а не дією чинного виборчого закону.

Водночас часткове оновлення складу парламенту демонструє необхідність зміни виборчої системи. Розглянемо більш детально виборчу систему, запропоновану у проекті Виборчого кодексу України № 31121 від 02.10.2015 року.

Згідно з умовами запропонованої системи парламентських виборів виборець віддає свій голос як за список партії в окремому виборчому регіоні, так і за кандидата в цьому списку, визначаючи його порядковий номер в списку партії. Відтак політичні партії відповідно до положень проекту повинні сформулювати два виборчих списки: загальнодержавний список та регіональний список для кожного з 27 виборчих регіонів [11].

Варто відзначити, що раніше у своєму Висновку від 2 березня 2006 року Венеціанська комісія коментувала аргументи «за» та «проти» прийняття пропорційної виборчої системи в країні такого розміру, як Україна. Однак наголосила, що така система не суперечить європейським стандартам демократичних виборів, й українським органам влади необхідно самим оцінити доцільність впровадження нової виборчої системи та її наслідки і зробити відповідні висновки [13].

Важливим в контексті впровадження цієї виборчої системи є саме встановлення результатів проведення виборів як одного з етапів виборчого процесу. Так, підрахунок голосів визначається за допомогою двох етапів. Спершу кількість мандатів визначається за регіональним списком, пізніше — за загальнодержавним. Перший етап передбачає так званий регіональний розподіл у два основні кроки. Спочатку встановлюємо виборчу квоту шляхом ділення загальної кількості голосів на кількість мандатів у парламенті (450 мандатів). Надалі кількість мандатів, які отримує партія за результатами виборів, визначається за допомогою наступної формули: кількість голосів партії у виборчому регіоні ділиться на виборчу квоту. Зважаючи на те, що після застосування вказаних математичних операцій не буде виходити ціле число, то розподіл голосів здійснюється по другому колу із застосуванням загальнодержавного списку. Всі округлені голоси додаються і ця сума ділиться на виборчу квоту. В останньому випадку ми визначимо кількість мандатів для партії із загальнодержавного списку. Як видається, саме в цьому загальнодержавному елементі підрахунку голосів криється «скринька пандори», оскільки так звані додаткові мандати можуть отримати кандидати, які «резервували» собі місце у загальнодержавному виборчому списку. Крім того, запропонована пропорційна виборча система з відкритими регіональними списками мала б забезпечувати принцип рівномірного представництва регіонів. Натомість, представництво залежить не від кількості зареєстрованих виборців в регіонах, а від кількості голосів, здобутих партією, котра подолала 4 % виборчий бар'єр.

Представлена виборча система не позбавлена концептуальних недоліків, однак цілком зрозуміло її переваги порівняно із теперішньою змішаною виборчою системою. Як підкреслила Венеціанська комісія у Спільному висновку № 635/2011, обран-

ня виборчої системи є суверенним правом кожної держави; однак, вона має обиратися та погоджуватися в рамках широких та відкритих обговорень в парламенті за участю всіх політичних сил. А нова виборча система повинна складатись з пропорційної системи на основі відкритих списків та множинних регіональних виборчих округів [13].

Таким чином, аналізуючи сучасний виборчий процес в Україні, відзначаємо декілька його аспектів. По-перше, зміна виборчого законодавства перед початком проведення не лише парламентських, але й президентських виборів є негативною практикою в Україні. Вказане свідчить про незавершеність виборчої реформи та має перманентний характер. По-друге, сама спроба зміни виборчої системи, що є ключовим у проведенні виборчої

реформи, є позитивним аспектом сучасного виборчого процесу. Крім того, наступною тенденцією є уніфікація основних виборчих правил та інститутів в єдиному нормативно-правовому акті. Однак виборча реформа проводиться без дотримання рекомендації Венеціанської комісії. Так, цілком зрозуміло, що прийняття виборчого кодексу з правої точки зору не забезпечуватиме його зміну перед кожними виборчими перегонами. Тому, важливим елементом завершеності виборчої реформи є внесення відповідних змін до Конституції, які б унеможливили вплив політичних партій на виборчий процес та забезпечували б поступовий демократичний спосіб формування органів державної влади в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

1. Barack-Erez Daphne. *The doctrine of legitimate expectations and the distinction between thereliance and expectation interests* [Electronic resource] / Daphne Barack-Erez // *European Public Law*, Vol. 11 (4), 2005. — Access mode : <http://www.tau.ac.il/law/barakerez/articals/legitimate.pdf>
2. Висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 2 березня 2006 року. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/994_749
3. Влада не збирається виконувати рекомендації Венеціанської комісії — Тиждень — 2011 рік: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/31270>
4. Доповідь Венеціанської комісії «Про верховенство права» (*The Rule Of Law As A Practical Concept* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2013\)016-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2013)016-e.aspx).
5. Європейський виборчий доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. — Вид. 2-е, випр. і доповн. — К., 2009. — 500 с.
6. Закон України «Про вибори народних депутатів України» № 4061-VI від 17 листопада 2011 року. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>
7. Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII від 21.02.2014 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-18>
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. // *Відомості Верховної Ради України*. — 1996. — № 30. — С. 141.
9. Олійник А. Ю. Законодавче регулювання виборів народних депутатів України в механізмі забезпечення конституційної свободи громадян України на участь у виборах [Текст] / А. Ю. Олійник // *Вибори, 2006: Досвід. Проблеми. Перспективи: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф.*, 31 жовт. — 1 листопад. 2006. — К., 2007. — С. 242–246.
10. Оніщук М. Україні потрібен виборчий список / М. Оніщук // *Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення (за матеріалами наук.практ. конференції та круглих столів) / Ін-т виборчого права*. — К.: ФАДА ЛТД, 2005. — С. 103–104.
11. Проект Виборчого кодексу України № 3112-1 від 02.10.2015 року. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671
12. Резолюція 1755 (210) Парламентська асамблея Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 04.10.2010 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a19
13. Спільний Висновок щодо законопроекту «Про вибори народних депутатів України», прийнятий Радою демократичних виборів на пленарній сесії від 13 жовтня 2011 року та Венеціанською комісією на черговій 88 пленарній сесії від 14–15 жовтня 2011 року: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/odihr/84449>
14. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді України восьмого скликання від 27.11.2014 року. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>
15. Як Єврокомісія оцінює ситуацію в Україні // Тиждень, 2011 рік. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Politics/50323>



АНАЛІТИЧНІ МАТЕРІАЛИ





Катерина ДАВИДЕНКО,
політичний аналітик ГО "Центр "Ейдос", стипендіатка
дослідницької програми ім. Лейна Кіркланда 2017-2018
(Інститут політології Вроцлавського університету),
магістр конституційного права

ФІНАНСУВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ПАРТІЙ: ДВОРІЧНИЙ ДОСВІД УКРАЇНИ

ВСТУП

Питання фінансування політичних партій за новою системою, яка законодавчо запроваджена в Україні з 2015 року, донині залишається контроверсійним та сприймається суспільством зі скепсисом.

Нинішнє дослідження буде спробою аналізу звітності політичних партій за 2016–2018 рр., виокремлення тенденцій фінансової діяльності політичних сил та пропозицій змін до законодавства, що дозволять реформі політичних фінансів вповні запрацювати.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

8 жовтня 2015 року українським парламентом був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», яким було запроваджено ряд новел в житті політичних партій. Ключовими змінами стали введення з другої спроби державного фінансування партій, що на останніх парламентських виборах подолали 2% бар'єр, на противагу якому обмежено розмір внесків на користь політичних сил від фізичних та юридичних осіб, передбачено нову форму звітування, а відтак — внесено зміни до кримінального та адміністративного законодавства, які передбачають відповідальність за порушення правил фінансування політичних партій чи їхнього звітування.

Відповідно до ст. 14 ЗУ «Про політичні партії в Україні» наразі політичні сили можуть фінансуватися у двох формах: з приватних внесків на підтримку партії, а також в рамках державного фінансування, яке може призначатися або на статутну діяльність партій, або на відшкодування витрат, пов'язаних з виборчою кампанією. Поповнювати свій бюджет за рахунок приватних пожертвувань від фізичних та/або юридичних осіб можна за умо-

ви, що сумарний розмір внеску протягом року не перевищує 400 мінімальних заробітних плат для перших та 800 мінімальних заробітних плат для других, а також дотримавшись інших законодавчих вимог: внесок має бути здійснений через банківську установу з повною ідентифікацією особи.

Також законодавство містить ряд застережень, що стосуються надходжень від юридичних осіб: не допускається здійснення внесків на користь політичної партії органами державної влади та місцевого самоврядування, іноземними особами, а також особами, кінцевими бенефіціарними власниками яких є іноземці, благодійними організаціями і т. д.

Державне фінансування статутної діяльності партій, як зазначалось раніше, зі старту було передбачене для всіх політичних сил, які подолали 2% бар'єр на останніх парламентських виборах, що на практиці дозволяло б претендувати на бюджетну «допомогу», й партіям, що не набрали 5% голосів виборців та не потрапили в парламент. Проте в останній момент законодавець вніс окремий пункт до перехідних положень ЗУ «Про політичні партії в Україні», яким визначив, що ця норма вступає в силу з наступних виборів до парламенту, в

2019 році. А відтак, до 2019 року державне фінансування отримують лише політичні партії, які представлені у Верховній Раді України: йдеться про Блок Петра Порошенка «Солідарність», всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», об'єднання «Самопоміч», «Народний фронт», «Радикальну партію Олега Ляшка» та «Опозиційний блок».

За визначеною законодавцем формулою (коефіцієнт нарахування × на мінімальну заробітну плату (а з 2018 року – на мінімальний прожитковий мінімум) × на кількість виборців, які взяли участь в останніх парламентських виборах) в 2016 році з Державного бюджету на фінансування партій було виділено 391 млн гривень, в 2017 році — 442 млн гривень, а у 2018 році — 513 мільйонів. Окремо зазначимо, що на практиці в 2016 році було освоєно лише половину передбачених коштів — 195 млн гривень, адже норми щодо бюджетної підтримки вступили в силу лише з 1 липня 2016 року, а видатки на статутну діяльність партій у 2018 році мали перевищити мільярд гривень, проте приймаючи зміни до бюджетного законодавства, парламентарі не звернули увагу, що «прив'язують» розмір витрат з Державного бюджету не до мінімальної заробітної плати, а до прожиткового мінімуму, що є в два рази меншим.

Свою частку державного фінансування, яка залежить від кількості місць, здобутих політичною силою в парламенті (за винятком партії «Самопоміч», яка додатково отримує ще гроші за виконання гендерної квоти), партії отримують щоквартально на окремий банківський рахунок. Так, БПП, «Самопоміч», «Народний фронт» та «Радикальна партія» почали отримувати фінансування з бюджету з третього кварталу 2016 року, «Батьків-



Рис. 1 Суми витрат з ДБ, призначених на фінансування статутної діяльності політичних партій

щина» — з четвертого кварталу, а «Опозиційний блок» — з 2 кварталу 2017 року.

Щостосується конкретних банків, яким партії, представлені у Верховній Раді, надають перевагу, то політики не мають улюбленців: «спеціалізовані» банківські рахунки в шести партій відкриті в шести різних банках. Так, «Батьківщина» тримає бюджетні кошти в «Мегабанку», «Радикальна партія» — в «Райффайзен Банк Аваль», «Самопоміч» — в «Укргазбанку», «Опозиційний блок» — в київській філії «Місто банку». БПП відкрили рахунок в «Міжнародному інвестиційному банку», який пов'язують з Петром Порошенком. Єдиними, хто довірився державі, є «Народний фронт» Арсенія Яценюка, які тримають кошти з бюджету на рахунок в «Ощадбанку».

У випадку, якщо політична сила не витратила всі «бюджетні» кошти протягом року, вона зобов'язана повернути залишок назад до казни, що, правда, на практиці така ситуація мала місце лише на старті державного фінансування в 2016 році.

ДОХОДИ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ПАРТІЙ

Партії, які представлені в парламенті 8 скликання, починаючи зі старту державної підтримки, пережили свого роду фінансовий шок: вже перші транші з казни країни збільшили дохідну частину політичних сил в десятки, а подекуди й сотні разів. Підтвердженням цьому є цифри, подані у звітах партій з початку 2016 року: до середини 2017-го парламентарі отримали від громадян та юридичних осіб близько 38,8 млн гривень пожертв на діяльність своїх партій, тоді як з Державного бюджету надійшло 376,7 млн гривень. При цьому слід враховувати, що окремі політичні сили, наприклад,

Блок Петра Порошенка «Солідарність», отримує кошти від власних регіональних осередків, які можуть бути реверсом фінансів, переказаних партією в рамках державного фінансування на утримання своїх офісів в областях. В такому випадку неможливо відслідкувати походження отримуваних політичною силою коштів, виходячи з даних фінансових звітів, а отже — існує можливість штучного підвищення відсотку підтримки партії поза фінансуванням з бюджету. Іншими словами, на практиці сума в 38,8 млн гривень, отриманих партіями не від держави, може бути дещо менша.

Вказана тенденція до досить низьких сум внесків від громадян та юридичних осіб (адже на відміну від більшості європейських країн в нас дозволені внески від ТОВок та інших юросіб) на користь політичних партій збереглась й до кінця 2017 року. Так, на статутну діяльність всіх політичних партій, що отримують державне фінансування, було виділено 442,3 млн грн, найбільшу частку з яких отримали «Народний фронт» (113,7 млн), БПП (112,1 млн) та «Самопоміч» (100,6 млн). Від фізичних та юридичних осіб за 2017 рік всі центральні офіси партій отримали 7,6 млн грн, що складає 1,7 % від загальних доходів партій за рік, включаючи кошти з Державного бюджету. Таким чином, держава забезпечила 98,3 % всіх грошей парламентських політичних сил, хоча, варто зазначити, що у різних партій це співвідношення трохи відрізняється: наприклад, у «Народного фронту» ця «залежність» від бюджетних транзакцій практично стовідсоткова, тоді як «Опозиційний блок» із самого старту реформи показує досить високий відсоток надходжень з приватних джерел.

Схожа ситуація й у першому півріччі 2018 року: хоча формально всі партії залучили 24,4 млн гривень з приватних джерел, 23,3 млн з них — це кошти партії «Батьківщина», що аномально багато, проте очікувано: політична сила впроваджує масштабну кампанію «Нового курсу» Тимошенко, проте не отримує достатню кількість коштів з бюджету, аби покрити витрати. В такому випадку об'єднання було змушене показати надходження, навіть в такому розмірі. За виключенням коштів партії Юлії Володимирівни, решта партій сумарно отримали 1,1 млн грн, що становить найнижчий показник за 2,5 роки.

Що стосується приватних внесків, у 2017 році 2/3 всіх доходів з-поза бюджету припадала на юридичних осіб: з 7,6 млн грн. 2,3 млн надійшло від фізичних осіб, а 5,3 млн — від юридичних. Хоча, знову ж таки, звертаємо увагу, що сума та відповідно й частка «юридичних» внесків може бути менша, оскільки кілька партій, в тому й президентська БПП, практикують перекази бюджетних коштів в регіони, а регіональні осередки — в центр. Оскільки представництва в регіонах здебільшого мають один рахунок, важко сказати, чи не відбувається «реверсу» бюджетних коштів, які партія трактує як внески від юридичних осіб (адже осередки мають саме такий статус). В зв'язку з цим нюансом ми також розділяємо доходи та видатки



Рис. 2 Кошти, залучені парламентськими партіями з приватних джерел



Рис. 3 Доходи парламентських партій за перше півріччя 2018 року (у %)

центрального офісу партії та регіонів.

У 2018 році ситуація протилежна: частка внесків від фізичних осіб складає практично 93 % всіх приватних надходжень, адже співвідношення — 22,65 млн грн до 1,75 млн грн.

Найбільшу суму коштів з бюджету країни отримує «Народний фронт» Арсенія Яценюка — у 2017 році сума складала 113 753 500 грн, у 2018 складе 132 080 300 грн. При цьому сума коштів, залучених з приватних джерел, також «рекордна»: протягом попереднього року партія залучила трохи менше 6 тис. грн (!) від фізичних осіб, що складає 0,005 % від загальних надходжень партії в якості пожертвувань, в а 2018 році «Народний фронт» не залучив ані гривні. Крім того, ця політична сила не має осередків, які б працювали як юридичні особи та могли залучали кошти, тому вищезгадані 6 тис. — єдиний дохід партії.

Хоча з позитивних речей варто виділити, що ця партія займає перше місце за сумою спонсорських внесків — 449,4 тис. грн в 2017 році — що означає по суті той самий внесок на користь партії, лише не безпосередньо грошима, а майном або, наприклад, знижкою на оренду чи безкоштовним наданням приміщення у користування. Також «Народний фронт» поповнює свій бюджет за допомогою власної діяльності, яка найчастіше полягає у відсотках, отриманих від наявних в партії коштів.

Другу сходинку серед партій, що отримують найбільше коштів з бюджету, займає Блок Петра Порошенка «Солідарність». У 2017 році ця партія поповнила власну касу на 112,1 млн грн. з бюджету та 133 тис. грн — від фізичних та юридичних осіб, відповідно внески з приватних джерел складають 0,11 % від загального доходу без господарської діяльності. Абсолютну більшість серед внесків — 132,8 тис. з 133 тис. грн. — складають надходження від юридичних осіб, а саме, як зазначалось вище, перекази від регіональних осередків Блоку. Також партія відзначається немалими доходами від власної господарської діяльності — 150,1 тис. грн.

У 2018 році партія Президента отримає з бюджету 130 184 856 грн, з приватних джерел центральний осередок партії отримав 42 тис. гривень від юридичних осіб. Як і раніше, значні суми надходять від господарської діяльності партій, цього півріччя партія збагатилась майже на 300 тис. грн.

БПП має середньої розгалуженості мережу власних представництв, що покриває всі обласні центри України. Всі обласні осередки партії у 2017 році отримували перекази від партійного центру (таку традицію серед партій запровадив саме Блок Порошенка) та внески від фізичних та юридичних осіб. Так, партія переказала близько 67 млн грн на утримання осередків у регіонах, найбільші частки з яких пішли на фінансування Київського та Харківського осередків — 7,4 та 5,6 млн грн. Що стосується фінансування осередків коштами приватних осіб, то у 2017 році представництва сумарно отримали 3,9 млн гривень, з яких 71 % — це кошти фізичних осіб, а 29 % — юридичних.

Третю сходинку серед партій з найбільшим фінансуванням займає об'єднання «Самопоміч»: зі 100,6 млн грн загального доходу з-поза бюджету партія залучила в 2017 році практично мільйон — 968,3 тис. грн. — з приватного сектору, де співвідношення фізичні/юридичні особи практично 50

на 50: 504,6 тис. — від юридичних осіб та 463,7 — від фізичних. В силу особливостей функціонування цієї партії, а саме посиленого централізму, більшість осередків мають лише формальні банківські рахунки або й не мають їх взагалі, тоді як основна маса коштів приходить на центральний рахунок, з якого й оплачуються всі партійні видатки.

Проте при такій системі управління партією в «регіонах» «Самопоміч» залучила близько 1,1 млн внесків від фізичних осіб та 144 тис. грн — від юридичних осіб. Практично всю суму доходів поза бюджетом забезпечили київські осередки: обласний та міський.

У 2018 році партія Андрія Садового отримає 116 829 296 бюджетних гривень. За перше півріччя цього року політична сила також поповнила на 702,3 тис. грн свою касу з приватних джерел: так, 390,2 тис. надіслали юридичні особи, а 312 тис. грн — фізичні.

Четверте місце та 11 % від всіх бюджетних коштів, передбачених на фінансування партій, займає «Опозиційний блок». Партія, яка вважала аморальним отримання коштів з державної казни, отримала в 2017 році 48,5 млн коштів з бюджету та 3,8 млн грошової підтримки від юридичних осіб. Показово, що навіть при таких сумах залучених з приватних джерел коштів частка державного фінансування в загальному доході партії складає майже 93 %. Також ОБ — єдина політична сила, центр якої отримав 145,5 тис. грн в якості внесків нематеріальними активами.

У 2018 році опозиціонери сумарно отримують 56 262 420 грн бюджетної підтримки, а за перше півріччя також залучили трохи менше 8 тисяч гривень від юридичної особи.

«Опозиційний блок», подібно до Блоку Петра Порошенка, переказує бюджетні кошти на рахунки своїх осередків в регіонах. В середньому надходження більшості представництв з коштів Державного бюджету коливаються в межах мільйона, за винятком одеського осередку, який отримав в 2017 році 2,9 млн грн, а також волинського, луганського та чернівецького, які не отримали нічого.

Останні дві сходинки серед фінансованих з бюджету партій займають «Радикальна партія Олега Ляшка» та об'єднання «Батьківщина», які отримали 38,2 та 29,1 млн грн відповідно у 2017 році, та отримують 44,4 та 33,9 млн грн — у 2018 році з бюджету. При чому партія Ляшка, як і «Народний фронт», не має власних осередків зі статусом юро-

соби, тому всі надходження збираються лише на центральному партійному рахунку, куди в 2017 році надійшло 1,1 млн грн в якості внесків від фізичних та юридичних осіб, а в першому півріччі 2018 року — 362 тис. В такому випадку частка бюджетного фінансування в розрізі всіх доходів партії складала 97 % у 2017 році та збільшилась до 98,4 %.

Об'єднання «Батьківщина» Юлії Тимошенко подібно до партії Ляшка залучило в минулому році 1,4 млн грн з приватних джерел, проте партія відрізняється вкрай розгалуженою мережею своїх представництв, з якими може позмагатись хіба що «Свобода» Олега Тягнибока. Так, в регіонах партія, яка не практикує перекази бюджетних коштів в обласні, залучила 5,5 млн грн, з яких 5,1 млн — кошти від українських громадян та біля 400 тис. — внески юридичних осіб.

У другому кварталі 2018 року «Батьківщина»,

як згадувалось раніше, залучила 21 985 145 грн від фізичних осіб та 1 308 700 грн — від юридичних осіб.

Таким чином, протягом 2017 року ми можемо спостерігати картину, що залишається актуальною й по нині: партії фінансуються практично на 100 % коштами з Державного бюджету, тоді як доходи з приватних джерел складають лише пару відсотків від загальних доходів. Також, в порівнянні з 2016 роком, суми власних коштів на партійних рахунках дещо зменшуються, адже деякі партії витрачають в рік більші суми, ніж складає державне фінансування. Таким чином, Україні також варто подумати про механізми заохочення партій більше працювати з власними виборцями та залучати кошти з приватних джерел, аби інституційний розвиток політичних сил не зводився лише до адаптування бюджетних грошей.

ВИДАТКИ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Видатки з коштів політичних партій в Україні мають не лише тенденції щодо напрямків, але й часових рамок, що вказує на очевидні прогалини в законодавстві, які варто виправити.

Насамперед мається на увазі передбачена Законом «Про політичні партії в Україні» норма щодо неможливості кумуляції коштів, отриманих від держави, на рахунку партії після закінчення року, що провокує «скидання» коштів під кінець року. Ця тенденція зародилась ще в 2016 році, практично одночасно зі стартом державного фінансування, що можна побачити в таблиці нижче.

1 квартал 2016 року	4,7 млн грн
2 квартал 2016 року	9,3 млн грн
3 квартал 2016 року	9,3 млн грн
4 квартал 2016 року	167 млн грн

Таб. 1 Видатки парламентських партій у 2016 році

Така законодавча норма не сприяє формуванню далекоглядної стратегії розвитку та фінансування партії та може слугувати своєрідною «мотивацією» для вчинення представниками партій правопорушень. Адже при недосконалої нинішньої редакції Закону, зокрема щодо того, що саме підпадає під поняття «статутна діяльність», на яку партії мають право витратити кошти, є спокуса виве-

сти кошти, наприклад, через фіктивні договори про надання товарів чи послуг або здійснювати покупки, які складно віднести до витрат на статутну діяльність. Прикладами можуть слугувати покупка партією Олега Ляшка у 2017 році дощовиків на суму близько 300 тисяч гривень або купівля партією Президента канцтоварів на загальну суму 4,2 млн гривень у фізичної особи-підприємця з місячною реєстрацією своєї справи.

Виходячи із звітності, яку партії подавали до НАЗК, найбільш значними витратами партій за перше півріччя 2018 року є пропаганда, утримання регіональних осередків, оплата заробітної плати та оренда офісів.



Рис. 4 Видатки парламентських партій за перше півріччя 2018 року

Всі ці позиції обов'язкові для забезпечення нормального функціонування структур партії, адже показують, що врешті частина партій (в першу чергу тих, які отримують «пряник» від держави) показує свої офіси та працівників, фінансує діяльність своїх представництв за межами Києва та оплачує всі супровідні витрати (наприклад, канцеляр-

ські товари, страхування, витрати на воду, електроприлади і т. д.). Щокварталу зменшується кількість витрат, які складно обґрунтувати раціонально: як, наприклад, 1,2 млн грн, витрачені «Батьківщиною» у 2017 році на оплату туристичних послуг: бронювання готелів, авіаквитків, оренду ВІП-залів.

ПРОПАГАНДА

Наближення президентських і парламентських виборів відчутно позначилось на витратах на партійну пропаганду: вже другий рік поспіль ця позиція перебуває на лідируючих позиціях. Так, в 2017 році на видавничу діяльність та різного роду рекламу партії витратили 103,03 млн грн, що склало 22,7 % всіх їхніх видатків. Практично на попередньому показнику вона лишилась і в першому півріччі цього року, потягнувши 52,6 млн грн та 22,5 % всіх розтрат «парламентарів».



Беззаперечним лідером в частині пропаганди стала «Батьківщина», яка віддала на цю позицію 24,8 млн грн або 47 % всіх витрачених грошей. Очевидно, що таку аномально високу для середньостатистичної партії суму потягнув «Новий курс» Юлії Тимошенко. Другу сходинку займає об'єднання «Самопоміч», яке віддало на пропаганду 9,9 млн грн, що склало 18,9 % всіх витрат партії. Проте партія, попри високий відсоток витрат, практично не купує безпосередньої реклами, витрачаючи кошти на виготовлення власної газети «Об'єднання Самопоміч», витрати на яку включають в себе не лише друк, але й кошти на розповсюдження, а також виготовлення власних радіо-та телепрограм, зокрема «Самопоміч. Країна».

Третє місце займає «Радикальна партія» та її 7,6 млн грн (13,4 % всіх витрат).

Найменшу ж кількість грошей на рекламу самих себе витратив «Народний фронт» Арсенія Яценюка – 999,6 тис. грн, що тенденційно для цієї політичної сили: стартуючи з майже 34 млн в 2016 році, в 2017-му НФ обмежився 23 млн грн.

Рис. 5 Витрати парламентських партій на пропаганду

УТРИМАННЯ ОСЕРЕДКІВ

Другу сходинку серед всіх витрат за два квартали 2018 року займає утримання регіональних осередків, на що було витрачено 48,6 млн грн. Парадоксальним тут є те, що практикують таку форму витрат лише дві з шести партій, представлених в парламенті: БПП та «Опозиційний блок».

Так, «Солідарність», яка й запровадила «моду» на переказ грошей в регіони, спрямувала на цю позицію 55 % всіх своїх видатків, «Опозиційний блок» трохи менше – 44 %. Така фінансова стратегія партій, з одного боку, характеризує їх позитивно, адже децентралізація бюджетних коштів

допоможе розвивати партійну культуру на місцях і сприяти більшій локалізації їх діяльності на регіональних рівнях. З іншого ж боку, фінансування своїх осередків допомагає партіям на практиці подолати законодавчу заборону залишати невитрачені бюджетні гривні собі: показавши їх як витрату на утримання своєї структури та «вивівши» з рахунку для грошей з казни, давши можливість легально акумулювати їх на наступні роки.

Крім того, аналітики робочої групи IFES, яка працює з реформою політичних фінансів, зокрема, голова ГО «Інтегриті Юа» Юлія Зальцберг,



Рис. 6 Витрати парламентських партій на утримання осередків

звертають увагу на те, що тренд на фінансування партійних осередків має й іншу негативну сторону, пов'язану з майбутніми виборами. Оскільки в законодавстві міститься норма про відшкодування витрат на виборчу кампанію, політичні партії, які переказують бюджетні кошти на регіональні осередки, де вони змішуються з коштами, залученими з приватних джерел, та перестають бути бюджетними, можуть в майбутньому використати їх на оплату виборчих перегонів, а пізніше – отримати компенсацію з бюджету. Таким чином, держава заплатить двічі за одну і ту ж діяльність партійців.

ОПЛАТА ПРАЦІ ТА ОРЕНДА ОФІСІВ

За перші два квартали поточного року партії сумарно витратили на оренду приміщень та оплату праці своїх працівників більше 72 млн грн, причому всі партії до однієї показують як наявність офісів, так і легальних працівників. Відповідно вже зараз можна констатувати, що ми подолали явище повсюдного «волонтерства» (як, наприклад, було з «Опозиційним блоком», який довгий час тримався лише на безкоштовних добровольцях-помічниках).

Відтак, як видно зі звітів, партії умовно виконують вимоги законодавства у витратах. Інша справа, що на сьогодні відсоток витрат на рекламу себе самих має вкрай великий показник, що прогнозовано не буде зменшуватися у виборчому 2019-му.

Проте в нас практично відсутнє спрямування бюджетних коштів на графу, яка в міжнародній практиці зветься «експертні витрати»: йдеться про організацію освітніх заходів, проведення соціологічних досліджень, підвищення кваліфікацій працівників, проведення громадських заходів, семінарів, «круглих столів» та форумів. На жаль, такі витрати досі скоріше являються винятком, ніж загальною тенденцією.

Отже, загальна картина щодо доходів партій та спрямування коштів на окремі витрати вказує на те, що партії продовжують повільно, але все ж рухатись у обраному ще в 2016 році напрямку побудови справжньої партійної системи. Лишається лише побажати їм удачі не зійти з цього шляху.



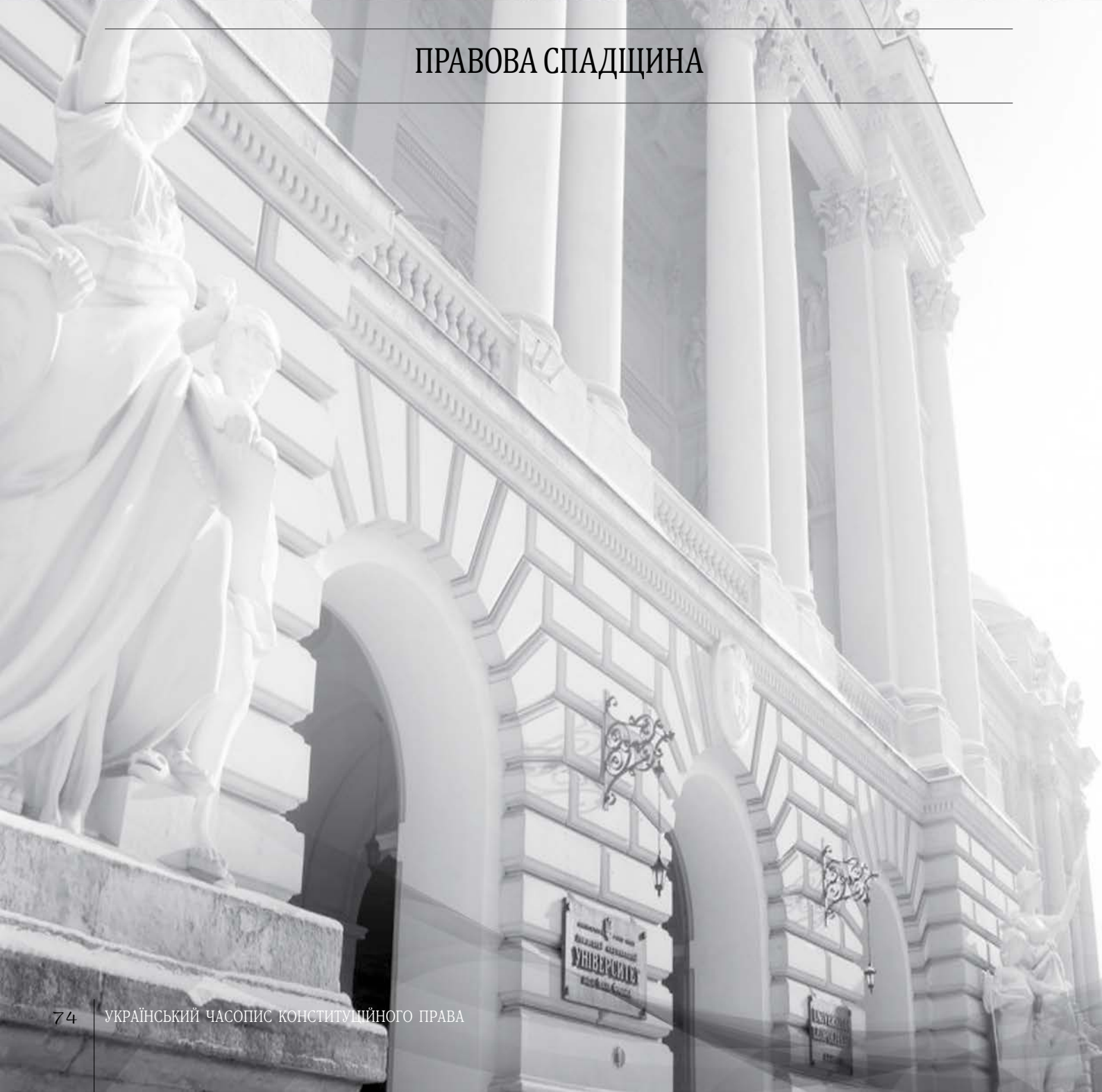
Рис. 7 Витрати парламентських партій на оренду офісів



Рис. 8 Витрати парламентських партій на заробітне платю



ПРАВОВА СПАДЩИНА



ЯК БУДУВАТИ РІДНУ ХАТУ

ДЕКРЕТ ЛЬВІВСЬКОГО
АРХИЄПАЛЬНОГО СОБОРУ 1942 РОКУ
ДО ДУХОВЕНСТВА ПІД ЗАГОЛОВКОМ
«ІДЕАЛОМ НАШОГО НАЦІОНАЛЬНОГО
ЖИТТЯ...» (грудень 1941 р.)

ЧАСТИНА І

Ідеалом нашого національного життя є наша рідна всенаціональна Хата-Батьківщина. Тому й надзвичайно важливо, щоб усе духовенство єпархії якнайправильніше над тим працювало, щоб по нашим силам спричинитися до здійснення цього ідеалу.

Передовсім треба здати собі справу з незвичайних труднощів, зовнішніх і внутрішніх, які стоять народу на перешкоді до того, та намітити дорогу, яка нас до того веде. Про зовнішні перешкоди не будемо говорити: не в нашій змозі усунути їх. Можемо тільки упросити ласку у Всевишнього Бога, в якого руках доля народів, щоб справи повів так, як бажаємо. Навіть тоді, коли той дар із Неба молитвами отримаємо і на нього заслужимо вірним і совісним зберіганням Божих заповідей, знайдеться пребагато великих внутрішніх труднощів, які треба буде вже нам самим побороти, очевидно, не без помочі Божої благодаті.

Завдання українського народу буде в тому, щоб створити такі суспільно-християнські обставини, які запевнювали б громадянам правдиве і стале щастя та мали досить внутрішньої сили, щоб поборювати відцентрові тенденції внутрішнього розкладу і успішно захищати межі від зовнішніх ворогів. Такою могутньою та такою, що забезпечує щастя всім громадянам організацією може бути Батьківщина тільки тоді, коли не буде цілістю, зложеною штучно з різних і різнорідних частин, а подібним до моноліту організмом, себто тілом, оживленим одним духом, що з внутрішньої життєвої сили розвивається, доповнює внутрішні браки і з природи є здоровим, сильним, свідомим своїх цілей, не тільки матеріальним, але й моральним тілом.

Очевидно, те, чим повинна бути всенаціональна Хата, може бути тільки ідеалом, який лиш частково народ може здійснити. Ніяка хата, навіть національна, не є в строгому значенні цього слова організмом, бо жодна держава не має внутрішнього одного життя, як це мусить мати кожний організм. Організм, твір природи, живе, розвивається і діє грою природних сил, що в ньому, і тільки в ньому, знаходяться. Тому й кожний організм живе своїм життям; природа не видає мертвих організмів.

А організація є твором людських рук. Її мета: створення тіла, яке по змозі якнайближче було б подібне до творів природи — організмів. Щоб це порівняння і різницю пояснити, скажемо: організм — це живе тіло, живуче дерево тощо; а організація — це мистецька статуя, будова, виконаний план людського розуму. Людська організація буде тим сильніша й тим краще відповідатиме наміченій її творцями меті, чим і оскільки, вживаючи сили природи та спираючись на природне життя поодиноких організмів, з яких людство складається, стане по змозі подібною до природного організму. Бо така вже людська природа, що в ній силою природного права повстають поодинокі організми під дією людської культури, тобто праці людей над людською природою. Такі твори є якраз такими організаціями, такими близькими організмами, що в них ті два поняття майже затираються силою, сталістю тих організмів: природна сила, природне життя, на яке вони спираються.

Такою організацією-організмом є родина, утворена волею й умом людини, але утворена по силам природи і згідно з її законами. Такою організацією-організмом є громада, себто злука людей,

що живуть в одній місцевості та зв'язані зі собою сусідством і спільнотою багатьох потреб і інтересів. Вона є твором людей, але так пристосованим до людської природи, до внутрішнього напрямку її сил, її потреб, що є майже організмом. Звідси родина і громада є, сказати б, протоплазмами, первісними клітинами, з яких складається людське суспільство. Обидві ці організації будуть тим сильнішими та тривалішими, чим більше будуть зважати на природу та її закони.

Дальшими організаціями, що вже даліше виходять від первісного організму, — то всі спільноти, товариства, об'єднання, кооперативи, професійні спілки, що утворені волею людей для оборони або розвитку якихось спільних гараздів чи потреб. Їх сила і тривалість буде в тому, наскільки вони більше або менше відповідатимуть людській природі, її потребам, її природним змаганням і, очевидно, оскільки діяння людського розуму буде правильнішим та мудрішим.

Такою організацією-організмом, ще більше віддаленим від первозвору, але все-таки ще спертим на природні сили, можуть бути і держави, але легше ті малі держави, зложені з небагатьох, а зі собою зв'язаних сильними зв'язками солідарності громад, яких в одне лучить багато життєвих дїбр і потреб. Мудрість, з якою побудована така організація, може з неї робити такий твір, що має життєву силу правдивого організму.

Чим більша кількість людей, з яких має складатися організація національного життя, чим більше умів, які мають працювати над тією організацією, чим загальніше прийняті ними засади тієї організації, чим у всіх, що до неї належать, більше спільних переконань, спільних потреб, спільних традицій, почуття солідарності та багатьох інших ще державних прикмет і чеснот, тим більше має така людська організація внутрішньої сили, що з неї робить щось немов організм.

Маючи приступити, як Бог дасть, до будови нашого національного моноліту, треба нам приступати до такої важливої справи озброєними достатніми знаннями і всіма потрібними прикметами. Треба і нашому народові, а хоч би тільки нашим вірним, передавати потрібні знання і виховувати його в усіх тих громадянських чеснотах, від яких залежить вартість цілої громадянської праці людини. Положення виглядає таке, що Боже Провидіння дасть українському народові виконати його природне право — вибрати собі й установити форму

управи своєї Рідної Хати, тому треба нам над ним так працювати, щоб те своє право ужив він мудро і по-християнськи. На те треба і нам самим ясно з'ясувати собі всі християнські принципи, що відносяться до суверенного народу. Пригадуємо їх тут тільки в ядерному скороченні, щоб ширшою презентацією не ослабити синтетичного образу справи.

Провідна влада походить від Бога, бо вона є природною консеквенцією людської природи і суспільного життя людини. Кажемо, що влада походить від Бога, від котрого походить і природа, і її природні змагання та потреби. Та влада лежить у природі народу, тобто всього народу, не якоїсь поодинокі людини. Немає ніякої причини, чому один чоловік, або кілька чи більше їх могли б бути провідниками і іншим, собі рівним, наказувати. Народ може вибрати собі того чи тих, кому дає таку провідну владу, яку хоче, тобто є природним правом народу встановити собі форму провідної влади, вибрати поміж різними формами — монархічною, олігархічною чи демократичною, — утримуючи собі ту участь у провідній частині, яку може виконувати виборами, себто голосуваннями, а в деяких важливіших справах так званими плебісцитами чи референдумами. Та керівна влада має за мету служити публічному добру, зберігати й боронити природні і правильні свободи громадян, родин і всіх братств, фахових товариств чи синдикатів, чи кооперативів, чи всіх тих угруповань людей, які відповідають потребам людини і її свободі лучитися з іншими у виконванні своїх прав і обов'язків. Для збереження природної і правильної свободи громадян керівна влада встановляє справедливі закони, непротивні Божому праву і загальному добру, та безсторонне і незалежне судівництво, яке пристосовує загальні закони до поодиноких випадків і розмежовує взаємні права й обов'язки громадян. Провідна влада зобов'язана виконувати християнські обов'язки влади супроти Всевишнього Бога, тому мусить у житті пристосовувати принцип Божого Об'явлення і помагати всім громадянам у виконанні Божого культу, якого домагається Боже Об'явлення. Супроти неправдивих релігійних доктрин і не опертих на правді Божого Об'явлення культів провідна влада може запевнювати всім громадянам ту цивільну свободу, яку з природи має кожна людина: не бути змушеною до ніяких зовнішніх виявів внутрішніх переконань, яких

не має і свободу виконувати той культ релігійний, який уважає за свій, оскільки в тому культі ніщо не противиться природній моралі. У тій цивільній толерації всіх вірувань і культів влада не має входити у внутрішній зміст тих вірувань, не апробує їх, а тільки запевняє громадянам у практиці цивільну свободу. Христовій Церкві, основаній самим Богом Ісусом Христом, влада зобов'язана забезпечувати повну свободу виконання її Божого посланництва і проповідання слова Божого Об'явлення.

Ті християнські принципи, що відносяться до верховної влади, є тільки в зародку виказані самим Христом Спасителем. «Знаєте, що князі народів (поган) панують над ними і вельможі їх тиснуть. Не так буде між вами, а хто хоче між вами бути великим, нехай буде слугою, а хто хоче між вами бути першим, нехай буде рабом. Бо Син Чоловічий не прийшов, щоб Йому служити, але щоб послужити й душу Свою дати за спасення багатьох» (Мат. 20, 26–28).

Але крім цих загальних християнських принципів у розбудові Батьківщини, треба ще багатьох, важких, може, до виконання, дослідів над питанням, яка форма правління найбільше відповідає українському народові з уваги на теперішню хвилину і теперішні його прикмети та недоліки або до якого ступеня треба йому радити затримувати для себе якусь участь у провіді, якою, може, не зуміє відповідно орудувати для власного свого добра. Бо демократія і свобода, і участь усього народу у виконанні керівної влади може йому запевнювати мир, добробут і щастя. Але коли у виконанні цієї свободи і прав народ мав би йти за фальшивими гаслами революції чи соціалізму і, обманутий неправдивими надіями, домагався б пересадної свободи без поваги до тих основних законів, на які спирається кожен громадський порядок, то безпосереднім наслідком так зрозумілої свободи чи демократії мусила б бути анархія, а вслід за нею неволя, нужда і руїна.

Щоб усі ці речі як слід собі з'ясувати і давати мудрі ради своєму народові, треба Духовенству передовсім пізнавати і самостійною працею досліджувати мало досі ще в світовій науці обговорювані питання про будівництво проводу й організацію всіх загальних виборів і голосувань. Бо великий народ — це не пісок одиниць, тобто не те, чим уявляв собі його такий Руссо, а за ним французька

революція і, далі цілий європейський демократизм і лібералізм. Великий народ — це цілість дуже зложена злукою різних природних угруповань людей. Одні спираються на спільність праці, потреб, прав чи на сусідство хат і домівок, спільність фахових інтересів, учених тіл, різних теорій і наук, синдикатів робітників і хлібодавців, пролетарів і людей, які посідають що-небудь, — одним словом, є цілістю, зложеною з різнорідних спільнот, спертих на різні сторінки людської природи і суспільного життя. Треба неначе з лупою приглядатись до усіх тих угруповань, щоб у них чи попри них, чи над ними організувати життя.

Духовенство і в своїй душпастирській праці, і поза нею, для богословських чи соціологічних студій, повинно зблизька приглядатися до народних мас і досліджувати життя, прикмети і браки народу, бачити зблизька, як цей народ буває жертвою не тільки біля тяжких праць, але, крім цього, великих небезпек і оманливих надій. У всіх тих положеннях повинно Духовенство з любов'ю служити народу науками, радами й втіхами. Такий обов'язок світських священиків і монахів! Досліджування народного життя повинно бути джерелом правильного осуду і про те, що тому народові треба в суспільному житті і політиці, себто які суспільні інституції, які форми влади, які закони найкраще відповідають його потребам.

Очевидно, не кожен священик може віддаватися таким студіям, але немало досягнемо, коли бодай деякі з нас науковою працею, а хоч би тільки щирим інтересом і таким дослідженням, яке доступне кожному, будуть або дійсними спеціалістами в тих усіх науках соціологічних і політичних, або будуть у них бодай визнаватися.

Праця, до якої Собор запрошує духовенство, не легка, бо поза загальними християнськими закладами, що відносяться до влади, наша наука не досліджує, ба навіть ще й не знає багатьох питань, що відносяться до будівництва Батьківщини, а можна сказати, що й загальна світова наука ті питання досі ще занедбує. Занедбує їх тому, що знаходиться вже давно, від кінця XVIII-го ст. під сугестією соціологічних і філософічних теорій французької революції. В протиставленні до їх індивідуалізму і лібералізму перекинулись інші дослідники до соціалізму і державного тоталітаризму. Як наука, так і держави з одної крайності перекинулись у іншу, може; в дечому й тому, що посередній терен поміж двома крайностями не був досить наукою вивчений.

Старий монархічний режим, у якому були збережені давні ще, середньовічні інституції, в якому було, безперечно, багато зловживань, але й багато здорових ще і життєздатних традицій, підкопала й повалила французька революція, оперта на принципи крайнього індивідуалізму і крайнього лібералізму. Головний представник тих теорій Руссо уявляв собі людську суспільність чи людство як масу одиниць, зв'язаних з цілістю тільки своєю волею (СОЦІАЛЬНИЙ контракт). Людство і кожна його частина в його очах не мала нічого органічного, була неначе купою піску, в якій кожне зеренце незалежне, не злучене органічно з іншими. Та теорія мусила довести до хаосу, а передовсім довела до того поняття, що авторитет — це ніщо інше, як сума числа і природних сил. Така матеріалістична доктрина про всякий авторитет у державі завжди спирає його на брутальну силу маси і більшості. Одиницю до послуху і підпорядкування може схилити тільки матеріальна сила більшості. Таким чином матеріалізм перейшов із сфери космологічної на соціологію і політику. Після усунення Бога і Його закону, на що ж можна було спертися державну владу, як не на всемогутність більшості і на тих, що в імені тієї більшості говорили з тою перевагою, яку дає сила?!

Тим-то із крайнього індивідуалізму відбувається перехід до всемогутності держави, яку проповідає соціалізм. В практиці також нічим не обмежена свобода одиниці мусить довести до такого хаосу, з якого людей може вивести тільки автократизм всемогутньої держави. Так із лібералізму й індивідуалізму люди переходять до держави, що вважає себе за компетентну входити в усі найменші подробиці життя одиниць, хоче все нормувати, все бере в руки і одиницям не лишає вже ніякої свободи (тоталітаризм, етатизм). Ми всі були свідками в усіх європейських державах того банкруцтва крайнього індивідуалізму і лібералізму парламентарного устрою. Парламенти, зложені з представників цілого народу на підставі безпосередніх виборів, як були нежиттєздатним органом, так і були підкресленням непридатності індивідуалістичних теорій до державної організації. З них ми перейшли просто в соціалістичну державу з монархічною, аристократичною чи демократичною формою, яку приймає держава, в якій владу має диктатор і партія чи монопартія (Сталін).

Характеристичне при цих революціях те, що майже зовсім затираються форми державного і суспільного ладу, передані ще старим світом. При кожній з тих форм правління, які розрізняє Аристотель (Політика, кн. III, гл. 5, § 2), себто при монархії, олігархії чи демократії, державна влада може вважати себе за всемогучу і допроваджувати одиниці до цілковитої неволі або залишати одиницям свободу, що доходить і до крайності. Тому при змішані тих трьох форм ми бачили демократичні й олігархічні монархії, монархічні й олігархічні демократії або монархічні й демократичні олігархії. Іншими словами, в питаннях про управу держави вже не йде про те, чи формально держава є монархією чи республікою, але про те, чи в ній є збережена слухна міра поміж правами і свободою одиниць та правами і владою держави. Воно, зрештою, виходить на те саме, і розділ Аристотеля не тратить свого значення, бо все-таки в добре зорганізованій державі влада держить і виконує, за приписами чеснот, одна людина — монарх; або її виконують найкращі в народі, знову ж за приписами чесноти, це влада аристократії чи олігархії; або вона так розложена, що всі громадяни мають якусь участь у державній владі — це устрій демократичний. В ньому осягається те, що всі цінять і люблять порядок, виконуючи свої права, очевидно, також за приписами чесноти.

Ця вимога, з природи речі конечна, щоб усі «владь імущі» виконували її тільки за приписами чесноти, є найважчою до виконання. Досвід Європи, може, від віків навчив нас, що незвичайно важко знайти одного — монарха, який не ставав би бодай часом тираном і все поступав би по чесноті, «служив би» за приписами Євангелія. Оскільки осягнути важче те, щоб усі громадяни виконували участь у державній владі за приписами чесноти. Хоч та участь буде обмежена тільки до загально-го голосування і до принципу виборчих урядів аж до найвищого, скільки ж то треба загальних у всіх громадян чеснот на те, щоб влада була виконувана тільки за приписами чесноти! З цього походить, що форма демократична приступна до найзагальніших спокус.

Тому при несправедливій владі, без чесноти, чим більше є в ній єдності, тим більше народові шкодить. Тиранія більш небезпечна, ніж зіпсута аристократія або олігархія, а ця знову гірша і небезпечніше від демократії. З усіх лихих організацій

влади зла демократія, яку називають загально демагогією, ще найменше шкідлива, а зіпсута монархія, що її називають тиранією, найбільше шкідлива. Причина цього ясна, бо в демагогії, коли багато убогих переслідує багатіших і гнете їх силою числа, метою такого поступування є бодай добро більшого числа. А коли олігархія робить те саме, робить його для меншого числа, а тиранія робить те саме для добра тільки одного. Це все є тільки поясненням християнського принципу, що влада зобов'язує до служби. Хто має владу, мусить дбати про добро тих, кому служить: дбати про своє добро перед добром загалу — це надужиття кожної влади.

Зі сказаного випливає, що чим більше громадян має участь у владі і чим більша та участь, тим більше треба, щоб ті громадяни були праведними, себто мали моральне виховання, переповнене євангельськими принципами. Лев XIII пригадував цю правду американським єпископам (Енцикл. «Longinqua» 6.1.1895): «Якщо йде про громадський порядок, то це правда очевидна і всіма признана, що особливим способом у демократичних державах, якою є ваша держава, незвичайно важлива річ, щоб громадяни були чесні й притримувались звичаїв. Коли праведність і справедливість у свобідного народу не є в пошані, коли не пригадується народові і часто, і дбайливо зберігання приписів Євангелія, сама свобода може бути великою небезпекою. Тому всі члени вашого духовенства, що працюють над навчанням народу, нехай ясно говорять про обов'язки громадян, так, щоб переконати уми і перейняти їх тією правдою, що лояльність, незацікавленість і чесність є конче потрібні в усіх функціях громадського життя.

Бо дійсно те, що недозволене в приватному житті, не є дозволене і в публічному житті». А в слові до французьких робітників-паломників Св. Отець казав: «Якщо ваша демократія буде християнська, вона забезпечить батьківщині мир, добробут і щастя. І навпаки, коли віддасться революції та соціалізму, коли, обманена шаленими ілюзіями, кинеться на ревіндикації, що нищать основні закони, на які спирається кожен громадський порядок, наслідком такої демократії для самих робітників буде неволя, нужда і руїна». Можна зробити ще й таке зауваження, що коли олігархія спирається на одну партію або на один народ, спокуса надуживання владою для гноблення інших партій чи національностей є більшою. Чесноти громадян, що беруть участь у владі, мусять бути тим більші,

чим більше партійність і національний шовінізм засліплюють чоловіка супроти прав противників.

Частина II

З того всього, що сказане, виходить ясно, якою є великою роль Церкви і Духовенства для загального ладу. Від виховної сили Церкви в якомусь краю чи народі, від напруженості виховної праці духовенства з молоддю та в проповіданні Євангелія і пояснюванні християнських чеснот у великій мірі залежить могутність батьківщини. Бо від цієї праці залежать громадянські чесноти громадян. Бо хоч моральність Євангелія є одна й та сама і в приватному, і в громадському житті, та все ж є чесноти і прикмети, що особливим чином мають важливе значення у виконанні громадських обов'язків і у впливі одних на інших, який більше проявляється в публічному, ніж у приватному житті. У правилах пропонуємо А[рхи]єпархіяльному Соборові цілу низку таких чеснот. Всі вони є пристосуванням принципів справедливості і любові ближнього. Цими двома чеснотами мусить громадянин, беручи участь у провідництві, відзначитися від громадянина, що не виходить із границь приватного життя. До правильного орудування хоч би найменшої частини влади треба тих чеснот, яких вимагаємо від тих, що мають у руках провід. Це чесноти монархів і провідників.

У великій державі участь громадян у владі невелика, — обмежена виборами і голосуваннями, а все ж не раз важко загалу громадян мати таку ширину думки і серця, щоб кожен розумів і обіймав усі загальні потреби. Люди бувають цілком невідомі потреби чи браків тих прикмет. Деякі громадяни Америки, противні демократичному ладві держави (а такими аристократами в Америці є вже рідкі нащадки тих емігрантів з Європи, що перші прибули до Америки, або які там осіли за століття або два) склали колись цікаву анкету, якої метою було переконатися у інтелектуальному і моральному розвитку громадян, покликаних конституцією голосувати і вибирати. Та анкета мала доказати, що дуже велике число тих громадян має про державну конституцію і адміністрацію держави поняття не більш розвинені, ніж у 10-літніх дітей.

Поза Церквою є ще інституції, що є добрими школами громадянських чеснот. Тими інституціями є родина, громада та добровільні товариства

і спільноти людей. Вони є добрими школами громадянських чеснот, бо це ті органічні клітини, з яких складається всенаціональний організм. Але такою школою можуть вони бути тільки тоді, коли користуються повною свободою і мають якісь вироблені традиції, які їх членам накладають громадянські обов'язки, вимагаючи від членів чеснот і прикмет громадян. Родина буває в деяких країнах спільнотою, що об'єднує не тільки батьків і дітей, але й цілі роди. Під батьківською владою голови родини залишаються не тільки його діти, не раз аж до смерті, але й брати і родичі, що тримаються спільноти роду чи клану за забезпечення різних у житті інтересів і потреб. Така родина є малою спільнотою. Вона може мати, мусить мати свої традиції, закони, звичаї, вироблені практикою довгих століть. Така родина була первісним зародком, з якого з часом повстали держави, бо такі родини природно, самим устроєм є давніші від держави, логічно попереджують державу. В деяких околицях Франції мають бути родини селян, що походять ще з часів Карла Великого, тобто мають за собою одинадцять століть організації та традиції.

В країнах, де держава повстала сама з гри і розвитку природних сил суспільства, тобто де її початок не є перемогою і здобуттям краю через інвазію чужинців, держава повстає так, що первісна клітина суспільного життя, найпростіший елемент родини, батьки і діти, об'єднується у вищий організм родових спільнот або громад. Коли громада має повну свободу, тобто коли держава лишає людям ту свободу, якої вимагає сама природа завідувати своїм добром, виховувати своїх дітей і дбати про всі спільні справи живучих разом людей громади, може ставати доброю школою громадянських чеснот. Кожна найменше освічена, найменше здібна людина може легко дійти до поняття відповідальності за той поступ, що відноситься до добра всіх у громаді, та до дбайливості про те добро. У громадському житті пізнає кожний, якою є важливою справедливість, чесність у використанні спільних грошей, ощадність у видатках громади, відповідальність за голосування, яким вибирається чи війта чи громадську старшину, яка це важлива прикмета — та цивільна відвага, яка велить щиро свою думку сказати, коли йде про загальне добро або співгромадян остерегти, навчити, а коли треба, то й скартати. Кожен учиться оцінювати авторитет, якого частина в ньому самому, послух

для того авторитету, обов'язковість тощо. Одним словом, усі цивільні чесноти в тому масштабі, в якому показуються в громадському житті, є образом того, чим ті самі прикмети повинні бути в державному житті.

Тому в устрою Батьківщини, мабуть, найважливішою справою буде: забезпечити громадам якнайбільшу свободу. Чи об'єднувати громади у більші спільноти, волості — це питання, на яке можна відповісти тільки на основі дуже дбайливих дослідів громад і їх життя. Громада, майже так як родина чи роди, є спільнотою більш примітивною ніж держава, створеною перед нею, бо відповідає при родинному прямуванню людей, що разом на якійсь території живуть, щоб упорядковувати спільні свої справи.

Ще є і третя школа громадянських чеснот і третій рід більших ще цивільних спільнот, які не наче автоматично, себто з природи, видає зі себе людство. Люди мають природну потребу об'єднуватися між собою для досягнення тих цілей життя, яких одиниці, лишеної самій собі, трудно досягнути, в яких і громади не можуть нічого зробити. Зі самої природи людство подібне до ріллі, що видає зі себе цілу флору різних добровільних спільнот, які служать прерізним потребам і бажанням одиниць. Та флора відповідає природі людей, тому і в кожному народі вона трохи відмінна: часом буйна і пишна, як флора тропічних країв, часом скупа і марна, як у північних краях. Не можна не визнати, що людина мусить мати свободу об'єднуватися з іншими в усіх справах, у яких має право поступити самому. Що людині вільно робити в приватному житті, в тому вільно їй об'єднуватися в спільноту з іншими. Провідна влада мусить ту свободу боронити, давати їй напрям, допомагати їй і причинятися культурою ріллі до кращої продукції тієї флори стоваришень і спільнот. Немає сторінки людського життя і немає людської потреби, яка не могла б стати предметом якогось товариства. Ті товариства мають різні назви. Синдикатами називаються товариства, закладені для правної оборони і процесів. Тому в синдикати об'єднуються робітники, щоб захистити свої права від патронів, а захищають їх не тільки дорогою легальною, але й дорогою революційною. Тому синдикалізмом називається також система революційних організацій робітників.

Усі ті перерізні товариства і спільноти родяться з добровільної ініціативи одиниць. Людина є еством суспільним (- зоон політикон -), як каже Аристотель, тобто має природний інстинкт, що каже йому шукати подібних до нього людей. У тих спільнотах чоловік шукає забезпечення потреб, яких не забезпечує ні родина, ні держава. Вони забезпечують людям взаємну допомогу, раду, спільність у змаганні праці, вони повстають поза діяннями державної влади і мають свою самоуправу, власну організацію, яка тим сильніша і здоровіша, чим більше пристосовується до природи. Вони є під наглядом держави, держава регулює їх взаємні відносини, перестерігає перед незаконними злуками або перед незаконним поступом існуючих злук і об'єднує їх усіх опікою, наглядом і провідом у свою єдність. Тому вони не тільки не є противні меті державного життя, але навпаки, допомагають у її досягненні. Вони такі різноманітні, як різні бувають цілі, задля яких люди збираються в товариства. Є, чи можуть і повинні бути, спільноти рільничі, промислові, торговельні, наукові, літературні, мистецькі, кооперативи і синдикати різних фахів і працівників. Крім тих усіх спільнот людського суспільства, що мають природне право на свободу, сама верховна влада накидає силою суспільству цілий провідний апарат. З розділом влади на більші і менші відділи: райони, повіти, області тощо, які всі тим краще виконують своє завдання, чим більше під провідом центральної влади шанують права вільних суспільних одиниць і допомагають їм досягнути їх законні і правильні цілі. Організація наближується до організму тим, що всі колеса і коліщатка, з яких складається суспільне життя народу, уміє мудро провадити, не порушуючи нічим їхньої природної свободи і допомагаючи їм успішно в досягненні того, на що їх сили не вистачає.

Чи до правильного ділання такої зложеної машини, якою є життя великого народу, треба якихось провідників, які уміли б і могли б вести Батьківщину, маючи в своїх руках провід і вплив на загал, і як можуть чи повинні бути вибрані чи вишикувані ті провідники? У цих питаннях різняться між собою прихильники систем: монархічної, олігархічної і демократичної. Роль висувати на перший план і віддавати провід одиницям, які вважає за найвідповідніші, може мати або монарх, або партія чи монопартія, або станова олігархія

чи аристократія, чи вкінці те, що в демократіях становить загальні вибори, або публічна опінія.

Залежить від дуже багатьох природних прикмет чи хиб якогось народу і від історичного його розвитку, від традиції, яким чином у тому народі одиниці доходять до проводу. І в тому, може, лежать найбільші труднощі всенародного будівництва. Коли всі засади Євангелія є в народі загально прийняті, коли бодай велика більшість громадян живе християнським життям і поступає по велінню християнських чеснот, коли народ своїм життям і молитвою заслужить благословенство і поміч Неба, і коли в народі Церква свобідно виконує Богом дане посланництво, тобто проповідає Євангеліє і освячує народ та за нього молиться. Ті труднощі, що зв'язані з верховним провідом, розв'язуються мирно і, за Божою ласкою, корисно для загального життя.

Але коли тих умов немає, а тому немає і Божого благословенства, на поверхню суспільного життя висувуються одиниці, нездібні бути провідниками, які тим самим приносять радше шкоду, ніж користь, бо замість дбати про загальне добро, вони шукають тільки заспокоєння свого власного самолюбства, тобто над загальним добром ставлять своє власне добро. І тоді мусять впровадити в будову хати безконечні неприємності. А що не можуть до того самолюбства признатися, мусять свій провід сперти на обман, на брехню, на публічну «опінію загалу», яку самі через пресу викликають і обробляють, а не приймають як об'єктивний, від них незалежний факт. Тоді розумом досліджувані і представлені потреби поодиноких фахових груп людей заступають не раз цілком оперті на обман гасла, що домагаються не свободи, а сваволі, не братерства, а поневолення братів, не рівності, а переваги слабших і менше здібних. А систему такого хаосу, що веде до повного рабства, прикривають прекрасними гаслами: свободи, братерства і рівності. І розвагу заміняють демагогічними закликami, волю заміняють пристрасстю, пристрассть доводять до шалу, усяке право заступають силою, зі своїх примх роблять обов'язкові для всіх закони, оборонців права і справедливості представляють фанатиками. Ніякої об'єктивної критики не сприймають, проповідь Євангелія стає для них небезпекою, свобода слуг Божих нездійсненою претензією. Замість давати народові мудрий провід, що здійснює мету загального добробуту і щастя, вводять у суспільне життя роздори, домашні війни,

нічим необмежену партійність і відзначаються шаленою захланністю на гріш, безсоромним хабарництвом, легковаженням людської одиниці, безнастанним попраанням всіх її прав, безмірним бажанням у все мішатися, все по своїй фантазії порядкувати, крайньою нетерпимістю навіть проти братів — і незрозумілою ненавистю до всіх, що їх противниками називають. Бога відрікаються, Церкви не визнають; моральність для них — самоваля, закон для них — безправство.

Для якого ступеня український народ потрапить, коли Бог йому дасть вирішувати свою долю, уникнути всіх тих небезпек і дати українській суверенності такі форми, які запевнюють свободу громадян і непорушність національних кордонів Батьківщини, та оминуть всі небезпеки в тій праці, покаже щойно майбутнє. Ми, тобто духовенство Галицької області, мусимо виконати свій обов'язок і намагатися всіма силами спричинитися і молитвою, і радою, і — скільки приймуть наші брати нашу співпрацю — ділами помагати їм у праці, до якої вони не готові. Двадцять літ більшовицького режиму знищило безліч елементів, може дуже потрібних для розбудови Батьківщини, і на організм народу витиснуло тавро неволі, з якого не легко буде українцям духовно обтруситися.

Щоб по змозі всесторонньо з'ясувати собі труднощі, які матимуть ті, що будуть працювати над будовою, треба розглянути всі неначе конституційні елементи єдності, або розглянути всі доцентрові і відцентрові сили. Цими дослідженнями дійдемо до якогось бодай знання тих природних сил, які запевнять рідну майбутність, і тих сил руйнівних, які будуть її великою небезпекою.

На чому ж опреться єдність хати? На національній єдності. Український народ є одним народом, дехто хоче навіть сказати — одним організмом, тому й належить йому стати і суцільним національним витвором. Але йдеться про те, щоб проаналізувати поодинокі елементи, з яких національність складається, і сили, які її розбивають. Що ж робить якесь число людей одним народом? Передовсім мова. Всі, що по-українськи говорять або, що вважають українську мову за рідну, будуть складати український народ. Безперечно, єдність мови є зв'язком, що об'єднує людей, але не завжди об'єднує їх у народи. Знаємо народи між собою дуже різні і між собою ворожі, які вживають одну й ту саму

мову: у Великій Британії — англійці, шотландці та ірландці. До цього ж, англійські домінії і З'єднані Держави Північної Америки. Всі ті країни вживають англійську мову, і, може, за виключенням Ірландії, в останньому десятилітті всі вважають її за свою мову. Знаємо і народи, які вживають різні мови, а однак є дуже сильно побудованими національними і державними організаціями-організмами, як Швейцарія. Історія з'єднання в одну державу різних держав Німеччини і відмін німецької національності, як і історія з'єднання Італії в один народ і державу, вказує, як одна мова через довгі століття може не бути достатньою причиною до з'єднання в одну цілість тих, що нею говорять.

Крім мови, конституційним елементом національності буде, може, та стихійна, мало свідомо воля всіх одиниць об'єднатися в одну організацію. Та воля є доказом тих різних прикмет чи характеристик народу, які інстинктивно пхають його до бажання бути одним. Скільки такого бажання в українському народі, досить важко сказати. Треба б у відповіді на це питання стерегтись судження інших самим про себе. Гарячий патріот має не тільки ту природну, стихійну, але й свідому волю стільки, що самий інстинкт веде його до думання, що так само задіяні будуть усі українці.

Змагань виробити таку волю або усвідомити інстинктивно дрімучу волю зроблено в останніх поколіннях у нас багато. У праці над народом було багато патріотизму. Об'єктивних дослідів незвичайно мало, щоб не сказати, що цілком їх не було. Здається без пересади, ніхто у нас із соціологів, політиків, етнографів не приглядався з лупою до народної психіки в одиницях і масах. Ніхто навіть не зробив поважних наукових дослідів над таким явищем, що можна його назвати глибокою раною чи язвою, яким є москвофільство. Без тих дослідів, на основі поверхневих тільки обсервацій можна сказати, що свідомість української національності повстає під впливом праці патріотів так легко і скоро, що треба б думати, що вона є виявом чогось, що глибоко лежить у психіці народу. Хоч з другого боку почуття і пізнання ворожих сил, що бажать народ нищити, до деякої міри можуть підмінити ту психічну глибину.

Яке буде положення на Великій Україні тепер, після 20-ти літ більшовизму, годі сказати. Дуже можливо, що самостійництво буде ще зближене

до федерації з Росією. Хто дивився уважно на те, як те самостійництво важко приймалося навіть в інтелігенції, як Центральна Рада довго не могла прийти до думки самостійності, той буде побоюватися, що від Полтави минули задовгі літа, щоб відразу можна було стерти їх пляму. Інстинкт національності та стихійна воля народу появилися, може, в повстанні проти гетьмана, але хоч той рух видавався прямо звернений проти думки федерації і прикмета самостійництва лишилася зовнішньою характеристикою УНР, то історія тих часів і тих рухів занадто нова, а спеціально соціологічно-психологічні дослідження занадто занедбані, щоб можна було сказати, що повстання проти гетьмана було виявом глибокої волі мати свою державу. Хіба назветься, з деякими публіцистами, стихійне хотіння мати свою державу «ірраціональним», і так назветься повстання, бо мусило бути в повній мірі ірраціональним, коли за такий короткий проміжок часу дійшло до руїни своєї держави. Чи під більшовицьким режимом не змогли, може, ще сильніші від напряду федерації елементи розкладу навіть між тими людьми, що найщиріше бажають бути самостійниками, це покаже щойно майбутнє.

На жаль, навіть з поверхневої обсервації нашого національного життя можна зробити кінцевий висновок, що є в душі українця глибока й сильна воля мати свою державу, але попри ту волю знайдеться, може, рівно сильна і глибока воля, щоб та держава була такою, якою хоче її бачити чи партія, чи кліка, чи група, чи навіть одиниця. Бо як же пояснити те фатальне ділення між собою, ті спори, роздори, сварки, ту партійність, яка нищить кожну національну справу?! Як пояснити психологію таких численних гарячих патріотів, яких праця має визначний руйнівний характер?! Чи перевагу візьмуть елементи позитивні чи негативні?

Це в частині пізнаємо, коли побачимо, чи Україна зможе вже не з'єднатися на релігійному полі, але чи зможе відректися від чисто московської, а навіть більшовицької нетерпимості, що рідного брата зненавидить, коли тільки він у справах релігії інакше думає, ніж ми. Нетерпимість проти гетеродоксів, поняття ортодоксії як ненависті, як спротиву буває у нас, на жаль, таким частим симптомом, що можна поважно побоюватись за майбутнє України; релігійні роздори не то, що не злягодять національних свар, а може, зроблять їх ще прикрішими і глибшими. Хоч теоретично, видавалося б, що ще ніколи не було поєднання на релігійному полі таким легким, як є тепер.

Частина III

Що Церква чи Церкви відіграватимуть важливу роль в будівництві Батьківщини, про це не можна сумніватися. В християнських народах немає більшої виховної сили, ніж сила Церкви. То вона виховує народи, вона прищеплює вже в душу дитини ті християнські чесноти, які зроблять із неї доброго патріота і мудрого громадянина. Очевидно, робить це передовсім родина. Але й батьки-християни, виховуючи дітей, роблять це під проводом і за вказівками Церкви. То вона, проповідуючи Євангеліє, безнастанно нагадує батькам їх обов'язки і різні сторінки їх праці з дітьми. Та праця батьків і Церкви безконечно важка, вона вимагає довгих змагань, безлічі жертв, прикладу цілого життя, безнастанної дбайливості і чуйної уваги на всякі прояви життя дитини. Доки із дитини виросте громадянин, свідомий усіх своїх обов'язків перед Богом, родиною, ближніми і Батьківщиною, доки з дитини зробиться повнолітній, повноправний і свідомий чи мудрий громадянин, треба безмірної праці. Скільки ж її треба для того, щоб виховати ціле суспільство, увесь народ?! Доки весь народ перейметься наукою Євангелія і кожна одиниця в народі буде таким повноправним і свідомим громадянином, треба праці Церкви і родини через довгі століття. Культура, плекання тих овочів, якими є людські одиниці, є такою, що тільки у виключних і рідких випадках вдається виплекати яблуко цілком здорове і шляхетне. Навіть при старанній культурі, при оброблюванні землі за всіма приписами городнього мистецтва, кожне яблуко є трохи зігнилим, і треба багато зусиль для того, щоб дійти до малого числа здорових і гарних овочів. І це цілком природне, бо в кожній деревині і в кожному овочі є щось із тієї їди, що в народах є елементами розкладу, щось із того, що веде народи і держави у руїну.

А все-таки, праця Церкви хоч важка, та не безуспішна. Коли Христова Церква і проповідь Євангелія поєднує і найзавзятіших ворогів та спричинює, що люди, які живуть у різних, від себе далеко віддалених країнах, у найбільше противних собі підсоннях, а ще додаю — віддалених від себе на довгі століття, так єднає, що робить їх братами, ближчими, щирішими, щиро себе взаємно люблячими братами, — чого ж не зможе зробити з людьми, що до одного народу належать і хочуть бути одним! Кожного дня християнство засвідчує ту силу Євангелія.

Вона спричиняє, що, читаючи, наприклад, писання людей з V–VI ст., що жили в Єгипті, в глибокій, недоступній пустині, відразу, від першого речення пізнаємо в них рідних і близьких нам братів. Церква найбільшого багача і найбільшого жебрака, могутнього царя і простого солдата так об'єднує в одне, що на них здійснюється та воля Христа Спасителя, що прийшов Божих дітей, роз'єднаних і розкинутих, зібрати в одне (див. Йо. 11, 52). Того єдиного впливу Євангелія повинен і український народ засвідчити в цій, такій важливій добі своєї історії, в якій треба йому єдності, як ще ніколи перед тим.

Український народ через довгі століття належав до різних держав, був розділений різними культурами. Бог дав йому землю, що лежить на пограниччі двох культур між собою ворожих, майже собі ворожих: східної і західної. А що належать і до різних віросповідань, можна б поважно побоюватися, що й Церква не зможе проти цих роздорів виявити в українському народі своєї єдиної сили, сповнити свого післанництва.

Треба нам також визнати, що деякі симптоми роз'єднання, які спостерігаємо в усіх віросповіданнях і Церквах, до яких українці належать, кажуть боятися, що відосередні сили, сили роздору і роз'єднання, можуть показатися і в релігійному житті більшими і сильнішими, ніж доцентрові, єдиальні сили. Зрештою, не що інше розірвало і розділило на частини Христову Церкву, як та перевага відцентрових сил, яких так багато в людстві.

Більшість українського народу належить до Православної Церкви і більше ніж 200 літ була до краю підпорядкована провладі неканонічної і нецерковної, а царської інституції петербурзького так званого Святішого Синоду. Друга частина українського народу розірвала зв'язки із Православною Церквою і утворила Автокефальну Українську Церкву, яка духом ще має вірних собі, може, більшість українців на великій Україні. Третім віросповіданням українців є так звана Греко-католицька Церква. До неї належать ті з українців, які, зберігаючи всі передання і звичаї в обрядах, в літературній мові і церковній дисципліні визнають вселенську віру і підпорядковуються верховному провладі Римського Престолу. Є в Україні і поважне число українців-католиків латинського обряду, себто українізованих колись поляків або потягнених до віри і західного обряду українців. Вкінці, є

і поважне число різних сект, які всі вийшли з так званого протестантизму і між собою відрізняються більше або менше.

Мало який нарід так у релігійному житті поділений, як наш народ, а в тих поділах живуть і діють глибокі антагонізми, що ціле людство роз'єднують на табори, які вічно між собою ведуть завзяту боротьбу і себе взаємно вважають запеклими ворогами. Такі антагонізми, як ті, що ділили Візантію і Рим, Москву і Європу, Схід і Захід, католиків і протестантів, зібралися на українських землях, щоб братів, дітей одного народу й одної землі, роз'єднати і впровадити між ними роздори, вороженчі і взаємні, виглядає, безконечні непорозуміння. Усі ті антагонізми йдуть від різності держав, до яких належали українці, та на різних, може, етнографічних типах чи расах, з яких змішання колись повстав український народ, і об'єднуються з тими відцентровими силами, що, може, ще дримають на дні української психіки. З цього виходить, що кожен, у кого тільки добро України лежить у серці, мусить мати своїм обов'язком працею життя спричинитися до множення елементів єдності, і до усунування елементів роздору. Виглядає, що в цьому твердженні немає ніякого перегибу.

Ясно, як на долоні, що Рідна Хата не повстане, якщо не буде українського моноліту, коли українці-самостійники не зможуть обходячи всі різниці, які їх ділять, завести між собою якнайбільшу єдність. Тієї єдності Україні треба, а та потреба накладає на нас усіх обов'язок і від сповнення того обов'язку залежить майбутнє Батьківщини. Якщо хочемо всенаціональної Хати, бажанням глибоким і щирим, якщо та воля не є тільки фразою, ілюзією, то вона мусить проявлятися на справах, і ті справи мусять вести до єдності. До єдності в усіх напрямках, тому й до релігійної єдності.

Ту релігійну єдність, може, вдасться досягнути легше, ніж могло б видаватися, бо нас усіх, тобто всі різні віросповідання, ділять не питання особисті, не взаємні кривди, не різні поняття про патріотизм чи державу, не суспільні різниці класів чи матеріального стану, не різні програми — все те поміж нами або одне й те саме, або в усіх цих речах різнилося хіба тільки в дрібницях. Різні українські політичні партії роз'єднані важкими питаннями про державний устрій, роз'єднані бажанням впливу на маси, волею переперти якісь свої, глибоко і все-

сторонньо обдумані політичні і суспільні переконання. Ніщо подібне не роз'єднує віросповідань і Церков України. Нас роз'єднують питання, що були актуальні 1000 або 500 літ тому назад між Візантією і Римом, між Римом і Німеччиною чи Англією, зв'язаних з ними «істинно-руських» буде в нас довше тривати й мати актуальніше значення, ніж у Москві.

Супроти цього ми, греко-католики чи православні (так називаємося в обряді) вселенської віри, з уваги на добро наших вірних, простягаємо руку до згоди і всім українцям пропонуємо програму релігійного примирення. Під такими умовами: кожен із нас, або радше кожне віросповідання наше, прийме і зробить усі можливі тільки уступки. За можливі уступки вважатимемо ті, на які совість дозволяє. Далі не годиться йти, бо релігія, хоч якою вона є важливою в народному і державному житті, це справа з Всевишнім Богом. Тут йдеться про наші обов'язки перед Богом, про послух Його святому Запові, про службу, що Йому належить — Всевишньому і Всемогучому, в якого руках доля народів. Поступати завжди за веліннями сумління — це обов'язок, який ми всі мусимо визнавати, який мусимо виконувати без уваги на віросповідання, до якого належимо. Віру в Його святе Об'явлення, в небесне походження Євангелія зробити залежну від яких-небудь людських міркувань, це було б провинною перед Всевишнім Богом, це були б негідні й недоцільні поступки.

Поза тим, що є велінням сумління, широке ще поле лишається до взаємних уступок. У розв'язці питань, як далеко ті уступки можуть йти, треба українським Церквам і віросповіданням самим вирішувати, не лишати їх вирішення чинникам українському народові чужим, а може й ворожим. І тому треба добре обдумати, що нам совість дозволяє.

Дивним збігом обставин Церкви, установлені на українських землях, знаходяться по чотирьох століттях у такому самому положенні, в якому вони знаходилися в другій половині XVI століття. Єпископи тодішньої Київської Провінції, що обіймала усі українські землі, з Холмщиною, Підляшшям і Поліссям та з Білою Руссю, піддані до того царгородському патріархові, опинилися в такому положенні, що зрозуміли необхідність розірвання з царгородським престолом.

Від сотки літ єрархи того престолу стали покірними слугами турецької влади. Київську Ми-

трополію занедбували вони, а являлись на Русі через своїх делегатів тільки для того, щоб збирати данину і церковні податки. Хаос у нашій церковній провінції був дійшов до крайності, а наші єпископи не мали надії на те, щоб могли дістати з Царгороду якусь допомогу для відновлення й реорганізації. Сам патріархат царгородський проходив протягом півтора століття дуже глибокі й тяжкі потрясіння. На патріаршому престолі кожні декілька літ проходила зміна. Від здобуття Царгороду турками (29.V. 1453) до кінця XVI ст. патріархат 30 разів переходив із рук в руки. Турецькі султани, ставши спадкоємцями візантійських імператорів, хоч патріархам залишали досить свободи в завідуванні Церквою і навіть у цивільних справах, то безоглядно, задля якої-небудь причини, скидали патріархів із престолу. За ті 150-ть років засідало на патріаршому престолі 24-и патріархи, десять разів патріарх був скинений з уряду, багатьом самі греки закидали симонію. Такса за підтвердження вибору, якої вимагали султани, кілька разів збільшувалась із 500 золотих монет на 1000, а потім на 3000. Кандидати на престол випереджували один одного в обітницях додавати до тієї суми добровільні пожертви, щоб отримати для себе ласку султана.

Те дуже сильно зменшило авторитет царгородських патріархів на Русі, бо коли зубожілій грецькій Церкві важко ставало оплачувати витрати і дари за підтвердження вибору, патріархи безстанно висилали своїх делегатів для збирання податків і різних такс у наших єпископів і народу. Сильно підупав авторитет Царгороду і тому, що коли Іван Грозний звернувся був до візантійської Церкви про підтвердження титулу царя, патріарх з одним митрополитом сфальшував декрет собору візантійської Церкви, отримавши від царя за грамоту відповідну суму грошей. Коли цей обман вийшов на денне світло, патріарх був скинутий із престолу Собором, на якому засідало 60 єпископів (15.1.1565), але вся подія не могла не понизити авторитету «єкуменічного» патріарха.

Але більше, може, ще, ніж усі ті промахи, до занепаду авторитету Царгороду спричинилося утворення російського патріархату. Бо було воно з боку Царгороду майже зреченням своєї влади на користь Москви. Вже з хвилини, коли не стало в Царгороді васілевса, забракло влади, що мала в візантійській Церкві надзвичайно важливе значення,

важливіше від самого патріарха. Цар призначав і скидав патріархів, зберігаючи щодо призначення тільки формальний вибір синоду. Будь-яке рішення патріарха сторони могли завжди оскаржити у вищому трибуналі царя, що й у теорії багато хто визнавав за канонічну інституцію (пор. Валсамон, Р. О. 137, 1311). Коли московський великий князь Іван III одружився з наслідницею Палеологів Зоєю (1472), почала московська Церква вважати себе спадкоємицею царгородської. А коли Іван IV Грозний коронувався на царя (16.1.1547), то достоїнство царя вимагало неначе достоїнства патріарха в Москві. Борис Годунов намагався добути те достоїнство від антиохійського патріарха Йоакими, що збирав на Русі і в Московщині милостині (1556), а коли та перша спроба не вдалася, отримав згоду царгородського патріарха Єремії, присутнього тоді з таких самих причин, що і Йоаким у Москві.

Утворення патріархату в Москві було другим важливим кроком в отриманні Москвою спадку Царгороду. Від тієї хвилини усі прихильники московської Церкви почали говорити про Москву як про «третій Рим» і всовувати московського патріарха у відому і часто візантійськими богословами і каноністами повторювану теорію так званої пентархії, яка представляла Церкву як тіло з п'ятьма головами, в яких головувала верховна влада над цілим християнством. У тій пентархії заступала Москва неначе місце Риму, а безпосередньо і місце Царгороду. Вимагаючи від Царгороду визнання й схвалення московського патріархату, не могли тієї претензії ясно висловлювати, тому й не могли досягнути визнання московського патріарха на першому місці між східними патріархами і мусили вдовольнитися п'ятим місцем після єрусалимського, визнаного для Москви на двох царгородських соборах (1590 і 1593).

Коли так справи стояли, тобто коли вся російська Церква довершила своє унезалежнення від Царгороду, чи ж зі сторони нашої київської єрархії не була оправдана воля піти частково за прикладом Москви, себто усунутися від влади Царгороду, але зробити це не так, як Москва — в душі самолюбства й імперіалізму, а в душі християнської покори й авторитету, тобто усунутись з-під влади Царгороду та підкоритися владі Риму? Наші владики були тим більше мали право так зробити, бо найкращий каноніст і правник Східної Церкви, антиохійський патріарх Теодор Валсамон (XII ст.), зрештою

противник Риму, як антиохійський патріарх гарячий прихильник пентархії в значенні цілковитої рівності всіх п'ятьох патріархів, мусив усе-таки між ними визнавати ту різницю, що тільки від присутів Царгороду і Риму не визнавав відклику до ніякої іншої вищої інстанції (пор. Р. О. 137, 1307).

Усі православні єрархи Київської Митрополії ставали перед питанням, чи можна і як зірвати канонічний зв'язок, яка єпископа чи митрополита в'яже зі своїм церковним зверхником. Досліджуючи положення української Церкви, візантійської Церкви і Римського Престолу, єрархи Київської Митрополії пригадали собі, що 100 років до того, за митрополита Ісидора, вся візантійська Церква з царем Палеологом, царгородським патріархом і всіма представниками візантійської Церкви проголосили як правду Богом об'явлену, що Римський Архієрей є між Москвою і Польщею, може між російськими слов'янофілами і західниками. У всій нашій літературі майже сліду немає від дискусії про ті проблеми. Ми прийняли на слово і дорогою спадку від зовсім чужих нам світів роздори, зроджені з тих проблем. Чи ж любов Батьківщини, спільне добро і спільний інтерес всього нашого такого бідного й поневоленого за декілька століть народу не будуть в нас сильніші від усіх тих спорів? Чи ж теорія російського слов'янофільства має над всією Церквою правдивий примат судової влади? Той Вселенський Собор, який за вселенський усі греки тоді визнали, відбувся у Флоренції в літах 1438–1439. Декрети того Вселенського Собору підписав митрополит Ісидор, і рішенням того Собору українська Церква залишилась вірною так, як це в тих обставинах було можливо. Москва з великим князем Василем розірвала тоді канонічний зв'язок, що об'єднував її і піддавав під судову владу київських митрополитів.

З перебігу цілої історії українські єрархи Київської Митрополії прийшли до переконання, що мають не тільки право, але й обов'язок відірватися від царгородського престолу, що таким своїм поступом роблять тільки те, що сам царгородський престол зробив під патріархом Керуларієм. Хибний крок патріарха вони тільки направляють, бо, рішаючи розірвати канонічний зв'язок із Царгородом, вони підтримують чи наново нав'язують зв'язок із Вселенською Церквою і її зверхником Римським Архієреєм. Зриваючи зв'язок із Царгородом, зробили це не іменем цілковитої незалежності кожного

митрополита від вищої влади (такої засади християнська Церква ніколи не визнавала правильною), розривали її не в ім'я самолюбства, не в дусі бунту, а в імені послуху й покорі.

В подібному положенні знаходяться сьогодні єрархи Церков на українських землях. Можуть думати не без причини, що залежність від московського патріархату не вдасться погодити з їх обов'язками перед своїм народом. Залежність Церкви від Москви мусила б навіть при найбільшій зичливості патріархату зробити Церкву, а через те й проповідь Євангелія підозрілою українським патріотам. Але єпископові розірвати зв'язок зі своїм зверхником, це річ, котру ціле церковне передання осуджує, коли воно зроблене в ім'я самолюбства і в ім'я невідомої Церкви засади незалежності кожного єпископа. Таке положення буде для єрархів на українських землях нагодою розглянути положення Церков і цілої церковної історії. Може дійдуть вони до того самого переконання, до якого прийшли їх попередники у XVI столітті.

Греко-католицькі єпископи, тобто українські єпископи, що тримаються вселенської віри, є наслідниками тієї єрархії XVI століття. Якби не насильне знищення нашої Церкви царицею Катериною, Миколою I та Олександром II, тобто якби не одинокий у своєму роді, тільки царатом практикований спосіб навертання народу нагайкою і батогом, населення українських земель було б досі тим, чим хотіли його мати його єрархи в XVI ст., тобто було б вірне переданням митрополита Ісидора, царгородського патріарха Йосифа і всієї візантійської Церкви, що прийняла за догмат віри примат судової влади Римського Архієрея. Воно було б зберегло обряди, звичаї, національне передання так, як ми його зберегли, було б тільки науку віри доповнило наукою Вселенських Соборів, що після семи перших проголошували, боронили, стерегли і розвивали науку Божого Об'явлення. Ми, що зберегли передання української єрархії XVI ст., стверджуємо, що її рішення принесло нашому народові і Церкві необмежені добра. Через злуку із Вселенською Церквою і західною культурою ми отримали силу зберегти наш народ і наші традиції від противників, що нам їх відбирали. Історія нашої Церкви від кінця XVI ст. є доказом цього, є нашим виправданням перед усіма закидами, які нам роблять. Бо вороги нашої Церкви, які під кінець XVIII і продовж XIX ст. використовували нагайки і батогови для відриву нашого народу від єдності зі Вселенською

Церквою, вживали і наклепи, щоб нашим вірним представити працю наших попередників і нашу як шкідливу і противну національним потребам українців.

Коли під час великої війни царські війська зайняли Галичину, багато українців і самих великоросів могло переконатися, до якого ступеня було фальшивим все те, що в російській церковній літературі про нас «уніатів» писали. В безконечних брошурах і статтях по різних часописах і журналах усе уніати були представлені як зрадники своєї Церкви і народу та просто повторювалося твердження, що уніати втратили обряд і національність. Були в царській армії українці і щиріші росіяни, що просто признавалися до того, що так про нас думали, і були здивовані, як бачили, що ми в обряді не вживаємо польської мови і що зберігаємо обрядові приписи точніше від самої синодальної Церкви. Коли після 25-ти літ російська армія знову зайняла наш край, другий раз могли і українці і щиріші росіяни переконатися про наклепи, стало і з умислом поширювані проти нас у всій російській церковній літературі. Сьогодні можемо сказати, і тисячі українців підтвердять правду про те, що твердимо: організація нашої Церкви є цінним добром українського народу; вона для народу є цінною і великою силою.

Єрархи на українських землях поставлені сьогодні у те саме положення, в яке були поставлені під кінець XVI століття. Коли бажать розв'язати по Божому і для добра українського народу проблеми, які їм накидає положення, повинні становити це нашої Церкви так мудро і без упередження досліджувати, щоб всесторонньо здати собі справу про те, які наслідки принесло нашій Церкві рішення єрархів XVI століття. А можна сказати, що коли б архієреї на українських землях мали над тим задумуватися, як допомогти своєму народові розбудувати всенаціональний моноліт, навіть тоді, коли не було б історії й історичного виправдання з'єднання Української Церкви з Західною, на першому місці архієреї мусили б собі знайти спосіб між собою з'єднатися. Між тими архієреями одні підлегли московському патріархатові, інші розірвали з ним, але разом із ним і із існуючою в Православній Церкві засадою і правдою віри про потребу єпископської хіротонії, інші належать до польської автокефальної Церкви чи автокефальної Церкви в Г. Г., або,

розриваючи з нею, підпорядковуюються московському патріархові, забезпечуючи собі автономію, інші, вкінці, є незалежні від ніякої патріаршої влади, а приймають тільки ту, до якої зобов'язує вселенська віра. Усі ті архієреї, що хотіли б успішно для свого народу працювати, мусили б думати про те, щоб якимсь чином між собою поєднатися.

Усі признаємо і проповідуємо як правду Богом об'явлену, що Христова Церква є одна.

Самому поняттю Церква противиться поняття церковної влади так розділеної, що в кожному архієреєві, в кожній єпархії чи церковній провінції є частина тієї влади, незалежна від всього організму Церкви. Організація, яку Христос дав Своїй Церкві, мусила бути така, щоб усіх єрархів, як і всі народи світу, так в одне зв'язати, щоб та організація могла виконати завдання Христа, «щоб Божих синів, що були розсіяні, зібрати в одне» (Йо. 11, 52). Христос мусив Своїй Церкві надати таку організацію, щоб мала силу і прикмети правдивого організму. Завдання її було таким безконечним і таким важливим, що вимагало побудови на природних прикметах людства. Те людство, здегенероване внаслідок первородного гріха, було втратило всякі сліди духовної єдності, було купою піску, в якій кожне зеренце не тільки не зв'язане органічно з іншими, але й у боротьбі з іншими. Бо коли стан людського суспільства деякі філософи описують як боротьбу всіх проти всіх, то в тій дефініції є щось із правди. Може, не обов'язково до слова «всіх», тобто не кожна одиниця є в боротьбі з іншими, і не з природи, а після занепаду. Людство впало до того ступеня, що більші, або менші суспільні одиниці, часом окремі, часом родини, а вже певно більші суспільні групи вічно поміж собою ведуть війну. Треба було того самотнього людського генія, в якому були укріті всі Божі скарби розуму і мудрості (див. Кол. 2. 3), щоб сотворити план відновлення й відбудови затраченої гріхом єдності людства. Що така велична ідея не могла здійснитися в одному чи кількох поколіннях, що не могла здійснитися в одному народі чи расі, це річ очевидна. Але не менш очевидне й те, що така була і є ідея Христа. Кожна Христова ідея віддалена від думки людей, що не то одна людина, але й усі наймогутніші генії людства, якби їх зібрати в один розум, не могли б усіх думок і ідей Христа зрозуміти і осмислити. Так само, як не уміли б, не змогли б осмислити і зрозуміти план поступу, наміченого на десятки, а може й сотні століть.

А таким є плян єдності, який мав Христос. Він здійснений чи здійснюваний від 20-ох століть, але в якій маленькій частинці, як далеко ще до повного здійснення, коли, очевидно, те повне здійснення не до досягнення тут, на землі, а можливе тільки у вічності. А мимо всього, метою Христової праці є, без сумніву, єдність людей, і початковим здійсненням тієї єдності є єдність Церкви. І без сумніву, найвищим бажанням Христа, тим бажанням, у якому всі скупчувалися, яке є синтезом всіх Христових бажань, є те, яке виказав у Своїй архієрейській молитві перед мукою: «Та не тільки за них я благаю, але й за тих, що за їхнього слова увірують у мене, щоб усі були одним, як Ти, Отче, в мені і я в Тобі, щоб і вони були в нас одним, щоб увірував світ, що Ти мене послав» (Йо. 17. 20–21). Христос виразно каже, що людям «передав» Своє діло, Свою науку, Свої Таїнства, «щоб були одним як і ми одне»; «я в них, а Ти в мені, щоб були досконалі в одне». Коли Христос так бажав єдності, то неможливо, щоб те Його діло, яке Він називає Своєю Церквою, те діло, через яке і яким Христос мав дійти до Своєї мети, та Церква, яка мала здійснити ту мету і над тією єдністю працювати, була так побудована, щоб зв'язок поодиноких її частин зі собою була слабка і так легко давалася розбивати.

Коли дивимося на ціль Христа — з'єднати все людство в Своїй Церкві, то наперед, тобто ще не читаючи Євангелія й Апостольського Передання про єдність, яку дійсно, історично Христос дав Своїй Церкві, зі самого наміру Христа, який, очевидно, виказаний у Євангелію, мусимо сказати, що та єдність Церкви мусить бути сильна, глибока, щоб в одне зв'язати всі народи світа. Та єдність мусить бути вселенською єдністю, або іншими словами, характеристична прикмета Христової Церкви — єдність — є з природи речі об'єднана з іншою прикметою тієї Церкви — вселенськістю.

Могло б видаватися, що національні Церкви будуть мати єдність у вищому ступені, ніж Вселенська Церква. Вони ж до прикмети єдності Христової Церкви додають єдність, яка об'єднує членів народу в одне — національність. Якщо йде про ті національні Церкви, що є частинами Вселенської, то можна сказати, що вони дійсно дають своєму народові якусь єдність сильнішу від тієї єдності, що повинна і може об'єднувати між собою всі народи світа. Але якщо йдеться про ті національні Церкви, що не є частинами Вселенської Церкви,

то треба сказати, що вони не запевнюють своїм народам просто ніякої єдності, може навіть вони причиняються до поглиблення і загострення внутрішніх роздорів у народі.

Цього учить нас історія. Візьмемо кілька прикладів: Протестантизм, виразно національна Церква, в останньому столітті так розбився, що з нього повстали деномінації, — як кажуть американці, — віросповідання без числа. Можна сказати, що важко знайти кількох протестантів, яких релігія об'єднувала б у одне. Під впливом протестантизму народ розбивається в порошок, витрачається будь-який духовний зв'язок, що об'єднує одиниці у якісь більші спільноти.

Російська синодальна Церква була теж типом національної Церкви, хоч дивною нелогічністю радо себе саму називала також вселенською. Та нелогічність справді робила можливим відчитування, в добрій вірі, нікейсько-царгородського символу віри, вона дозволяла теж російським патріархам, прихильникам православ'я, самодержавства і патріотизму «єдиної неділимої» вважати себе за виключенням високо духовно стоячих християн. З поверхового досліджування єдності православної російської Церкви можна було думати, що вона з Божої волі є одною і що дійсно єднає в одне всіх росіян. Та так могло видаватися тільки тим, що поверхово думали. Існування розколу і сект, які множилися з кожним століттям, доказували, що та духовна і Церковна єдність російського народу була тільки підтримана рукою автократа і його уряду «святішого синоду». У хвилину занепаду царату виявилось, що російська Церква не мала такої єднальної сили. Вона в повному значенні слова розпалася на куски, яких не місце обговорювати, бо це явище загально відоме. Так у Росії, як і за кордоном, православні російської Церкви так розмножилися, що великороси, які розсіяні по світі, всюди, де їх тільки кільканадцять, між собою різняться канонічною приналежністю до різних Церков.

На жаль і на наше нещастя, українська Церква ділить з російською ту недугу, і та недуга доведе народ до повної руйни, якщо представники українських Церков не знайдуть способу поєднатися. Те розбиття є тим сумніше, що воно не тільки є для християнства, представленого в Україні різними напрямами й віросповіданнями, цілковитим

тим браком єдності і єднальної сили, але й тим, що таке християнство, або християнство так представлене, ділить і розбиває. А це на підставі ось таких цілком основних принципів: усі християнські віросповідання признають засаду, що не годиться християнинові, а тим більше душпастирю розривати зв'язок, яка його об'єднує із Церквою. Всі Церкви визнають тяжким гріхом проти християнської праведності гріх «розколу», схизми. Такий стан, у якому різні віросповідання повстали з якогось одного колись розділення-роздору є наслідком якогось первісного розколу-схизми, триває і далі між прихильниками різних віросповідань (хоч і несвідомо, і без провини їх) та далі їх розбиває. Тієї недуги — розколу — набрався український народ з обох боків: від Візантії і від Москви. Та недуга проявляється у тому, що рідного брата людина, зрештою шляхетна і добра, назве ворогом, коли він тільки іншої думки. Гетеродоксів ненавидять усі розкольники, а ненавидять тому, бо ті несвідомо пригадують їм недугу.

Якщо християнські різні Церкви в Україні мають сповнити завдання: дати українському народові єдність, — мусять позбутися того духа розколу і ненависті, який спричиняє те, що українець українцеві — ворог. Усі, скільки нас є, мусимо зробити все, що можемо, щоб помиритися і в собі самих побороти дух розколу і ворожнечі проти братів. Наші єрархи, поставлені історичними обставинами перед питанням зірвати канонічну звязь, яка їх лучить із тими Церквами, до яких належать, мусять зробити це так, щоб тієї звязі не зривати дорогою розколу, не зривати в ім'я самолюбства чи імперіалізму, а в ім'я любові, християнської покори і церковного авторитету. Мусять також і на те уважати, щоб, зриваючи канонічну звязь, не втрачали того, що в тих матірних Церквах було вселенським, здоровим і благодатним, а тільки те, що в тих матірних Церквах могло бути противне вселенській вірі і апостольським Переданням.

Очевидно, ми, греко-католики чи Українці вселенської віри і византійсько-слов'янського чи східного обряду, стоїмо на тому від Берестейського Собору, що наша тодішня єрархія правильно поступила, розриваючи з Царгородом і Москвою, а приймаючи вселенську віру і піддаючись Римським Архієреям. Три і півстоліття нашого національного досвіду при найтяжчих умовах доводять це.

І коли Боже Провидіння так зарядило, що поміж українцями, бажаючих здійснення нашого національного ідеалу соборної, самостійної своєї Хати, є всі українці західних українських областей, і коли вони в патріотичних почуваннях є не останніми, а навіть бажали б бути першими в жертвах, то українці інших віросповідань повинні з цього скористатись і з нашого прикладу навчитися виправити браки й хиби, накинени нам довголітньою неволею, а єрархи різних православних Церков повинні піти за прикладом наших єрархів з XVI ст.

Таке глибоке переконання всіх Українців вселенської віри, за виключенням, може, людей малої, або ніякої віри. Таке наше переконання, — не тому, що, може, вважаємо себе за найліпших, ми свідомі своїх браків, ми знаємо свої хиби і хочемо над ними працювати. Простягаючи руку до примирення, запрошуючи наших братів до обговорення релігійних справ, ми готові до поступок, до всіх можливих, на які совість нам дозволить. Нехай переконують нас у тому, що ми в XVI ст. розірвали канонічний зв'язок із Царгородом в дусі самолюбства і розколу. Хай переконують нас, що російська віра є вселенською, хай докажуть нам, що ми від тієї віри відступили і що ми є еретиками, хай покажуть на Вселенський Собор, який учить, що Пречиста Діва почата в первородному гріху, що Римські Архієреї відірвалися від Царгороду в дусі розколу і самолюбства та впали в ересь, і тоді признаємо їм слушність.

Але коли ми їм докажемо, що православ'я, якого їх учив московський Синод, є тільки частиною вселенської віри, що має примішки правдивих ересей, признаних самим митрополитом Моголою і всією Українською Церквою XVI ст., коли їм викажемо, що московський Синод впроваджував їх у блуд, що в їхніх богословських школах формальні

ересі представляли як науки Православної Церкви, хоч не могли довести, якими Вселенськими Соборами ті науки були проголошені, коли ми їм викажемо, що російська синодальна Церква нав'язувала духовенству обов'язок доносити до поліції на християнина, який у сповіді обвинувачував себе у гріху проти держави; коли їм докажемо, що поняття синодальної Церкви про саму Церкву є таке, що більше роз'єднує, ніж єднає, коли докажемо, що в духовних академіях російського царства викладали учителі напівпротестанти науки православні, коли їм на багатьох прикладах викажемо, що синодальна Церква наклепами проти нас, уніатів, виробляла в них ненависть до рідних братів, коли з історії православної Церкви від занепаду царату покажемо, скільки в ній було тієї недуги, яка роз'єднує, недуги руїни, розколу, і якої треба нам українцям передовсім боятися, — тоді нехай будуть щирі самі з собою та хай приймуть руку, протягнуту до примирення. Від такого примирення не ми, а вони самі більше скористаються. А передовсім скористається весь народ. При відновленні Київської Митрополії та при майбутньому, дасть Бог, піднесенні київського престолу до достоїнства патріархату, ми ж будемо канонічно підлеглі тому патріархатові, коли той патріархат визнає владу Вселенського Архієрея, а цим патріархом буде хтось із їхніх єпископів, а не з наших. А зиск передовсім буде від того, що принесуть українському народові ту єдність, якої йому тепер треба і без якої легко буде його паразитам ще довго над ним панувати. Вони скористаються ще і в тому, що в церковній єдності будемо всі мати не тільки силу, але й приклад, як повинна виглядати національна єдність. Із будови одної, святої, вселенської, апостольської Церкви будемо мати можливість учитися і отримувати досвід, якою має бути суверенна провідна могутня єдність українського народу.

Писав в грудні 1941 р.
АНДРЕЙ, Митрополит

Пастирське послання Митрополита Андрея Шептицького до духовенства (З декретів АЕп Собору 1942). Львівські Архієпальні Відомості, [ЛАЕВ]. — ЦДІАЛ, Бібл., інв. №756. — Львів, 1942. — С. 1-19.



РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

УКРАЇНСЬКОГО ЧАСОПИСУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

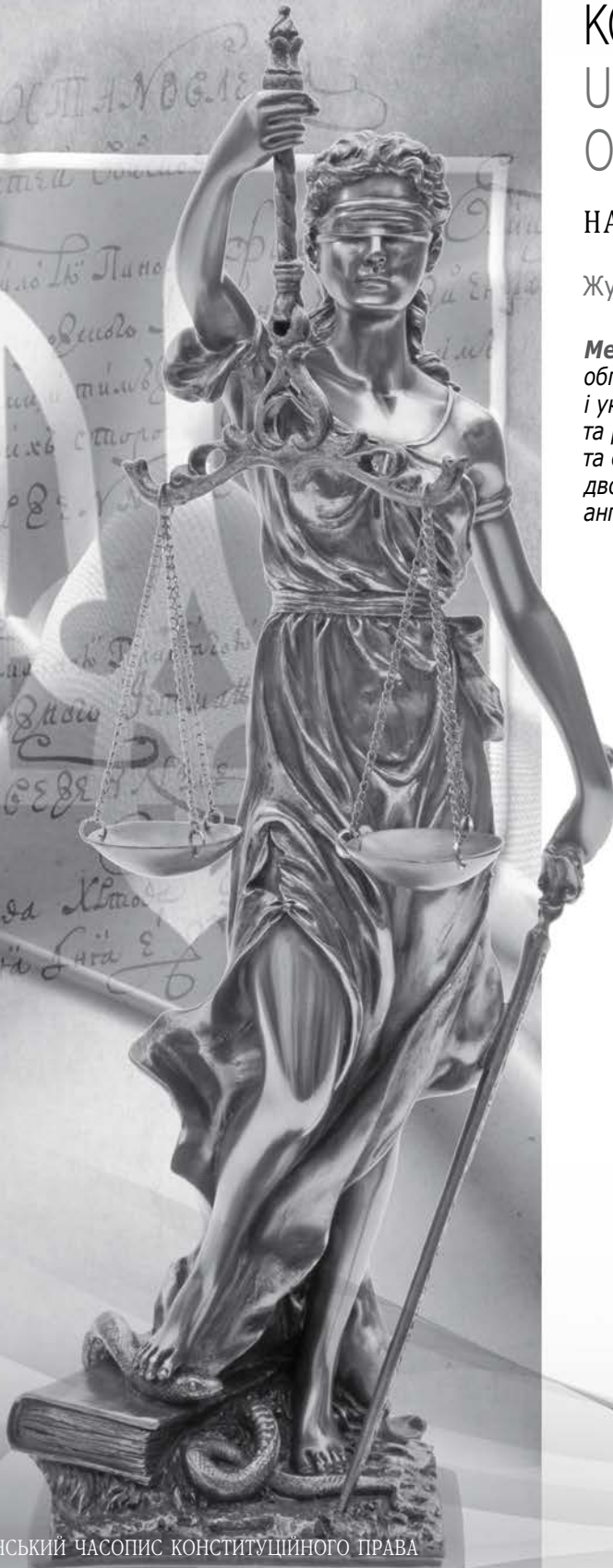
2/2018

1. **БАРАБАШ Юрій, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України,
НУ «Харківська юридична академія»
2. **Барон Андре АЛЕН, Бельгія**
почесний професор, доктор юридичних
наук, суддя Конституційного суду Бельгії,
почесний Президент Конституційного
суду Бельгії, почесний професор
конституційного права університету
KU Leuven, почесний секретар Ради
Міністрів Бельгії, суддя ad hoc ЄСПЛ
3. **БОРИСЛАВСЬКА Олена, Україна**
доцент, кандидат юридичних наук,
Львівський національний університет
імені Івана Франка (головний редактор)
4. **БОРИСЛАВСЬКИЙ Любомир, Україна**
доцент, кандидат юридичних наук,
Львівський національний університет
імені Івана Франка, член Конституційної
Комісії
5. **ВЕК Мілош, Австрія**
професор, Інститут правової та
конституційної історії Віденського
університету, постійний співробітник
Інституту гуманітарних наук
6. **ГРИЩУК Оксана, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
Львівський національний університет
імені Івана Франка
7. **ГУБЕР Петер Міхаель, Німеччина**
професор, Університет Людвіга
Максиміліана, Мюнхен, суддя
Федерального Конституційного суду
8. **ГУРАЛЬ Павло, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
Львівський національний університет
імені Івана Франка
9. **ГРАНАТ Мирослав, Польща**
професор, Університет кардинала
Штефана Вишинського, Варшава,
суддя Конституційного трибуналу
Республіки Польща у відставці
10. **ЕКХАРДТ Кшиштоф, Польща**
професор, доктор наук,
декан Іногороднього юридичного
Факультету і Адміністрації у Жешуві
11. **ЖАЛІМАС Дейнюс, Литва**
професор, Інститут міжнародного
та європейського права, Вільнюський
університет, суддя і голова
Конституційного суду Литви
12. **КАРРАСКО Гілберт Пол, США**
професор, Університет Уіллеміт,
Орегон, США
13. **КОЗЮБРА Микола, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
НУ «Києво-Могилянська академія»,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України,
дійсний член Академії політичних наук
України, суддя Конституційного суду
України у відставці
14. **КОЛІСНИК Віктор, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України,
НУ «Харківська юридична академія»,
суддя Конституційного Суду України
15. **КОСОВИЧ Віталій, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
Львівський національний університет
імені Івана Франка
16. **КРУСЯН Анжеліка, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
НУ «Одеська юридична академія»
17. **МЕЛЬНИК Микола, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
суддя Конституційного Суду України
18. **МІШИНА Наталія, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
НУ «Одеська юридична академія»
19. **Нінет Антоні АБАТ, Данія**
професор, Університет Копенгагену,
Центр порівняльних і європейських
досліджень
20. **ПАШЕ Екхарт, Німеччина**
професор, Вюрцбурзький університет
Юліуса Максиміліана
21. **РІЗНИК Сергій, Україна**
доцент, кандидат юридичних наук,
Львівський національний університет
імені Івана Франка (головний редактор)
22. **СЛІДЕНКО Ігор, Україна**
доктор юридичних наук, доцент,
суддя Конституційного Суду України
23. **СОВГИРЯ Ольга, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
Київський національний університет
імені Т. Шевченка
24. **СТЕЦЬОК Петро, Україна**
доцент, кандидат юридичних наук,
доктор права, Київський національний
університет імені Т. Шевченка,
суддя Конституційного Суду України
у відставці
25. **ФЕДОРЕНКО Владислав, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
директор Департаменту конституційного
та адміністративного права, Міністерство
юстиції України
26. **ХАЛЯЖ Іван, Угорщина**
професор, доктор юридичних наук,
голова Інституту конституційного права
27. **ШЕВЧУК Станіслав, Україна**
професор, доктор юридичних наук,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України,
суддя Конституційного Суду України

РЕКОМЕНДОВАНО ДО ДРУКУ ВЧЕНОЮ РАДОЮ ЮРИДИЧНОГО
ФАКУЛЬТЕТУ ЛЬВІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА (протокол № 25 від 26 червня 2018 року)

Свідоцтво про державну реєстрацію
КВ 22166-12066Р від 07.06.2016

ЧАСОПИС 2 / 2018



Часопис включено до переліку наукових фахових видань України

ISSN 2519-2590

УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА UKRAINIAN JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

НАУКОВО-ЮРИДИЧНЕ ВИДАННЯ

Журнал, щоквартальник

Мета журналу — створення платформи для фахового обговорення сучасних проблем конституціоналізму і українськими, і зарубіжними вченими; обмін досвідом та результатами наукових досліджень між українськими та європейськими конституціоналістами завдяки двомовній політиці журналу (одночасного видання англomовного та україномовного ідентичних примірників).

ЗАСНОВНИКИ:

Львівський національний університет
імені Івана Франка
Код ЄДРПОУ 02070987
79000, Україна, м. Львів, вул. Університетська, 1

Громадська організація
«Центр конституційних ініціатив»
Код ЄДРПОУ 38763646

ТОВ «Редакція журналу «Український часопис
конституційного права»
Код ЄДРПОУ 40252310

Журнали українською та англійською мовами
доступні для купівлі і передплати.
Заявки можна оформити на сайті
www.constjournal.com
або за зверненням на такі адреси:
constjournal@gmail.com editor@constjournal.com

ВИДАВЕЦЬ:

Редакція журналу «Український часопис
конституційного права»

Секретаріат редакції: Вікторія Дубас (відповідальний
секретар), Сабіна Кривка, Вероніка Годлевська
Літературний редактор: Оксана Карнеєнко
Редактор електронної версії журналу: Євген Пілат

Місцезнаходження редакції:
79018, Львівська обл., м. Львів,
вул. Стороженка, буд. 12, кв. 501

e-mail: constjournal@gmail.com
www.constjournal.com

Підписано до друку 20.02.2018 р. Тираж 100 прим.
ДРУК: Видавництво «Малті М»
Дизайн, верстка: Вікторія Дзіндра
Формат видання: 84×108/16