

УДК 342.9: 351.7

О. В. Марченко

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

**ОСОБЛИВОСТІ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ  
ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ  
В ПЕРІОД ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ**

**Проаналізовано питання, пов'язані з адміністративно-правовим статусом ЦВК при організації та проведенні виборів народних депутатів України.**

*Ключові слова:* центральна виборча комісія, державна служба, виборчий процес, адміністративно-правовий статус.

**Анализируются вопросы, связанные с административно-правовым статусом ЦИК при организации и проведении выборов народных депутатов Украины.**

*Ключевые слова:* центральная избирательная комиссия, государственная служба, избирательный процесс, административно-правовой статус.

**The definition of the administrative and legal status of Central election commission of Ukraine is analysed in this article.**

*Key words:* Central election commission, state servise, election process, administrative and legal status.

З усіх виборчих комісій, що діють у період виборів, у тому числі й виборів народних депутатів України, Центральна виборча комісія є державним органом, який здійснює підготовку та проведення виборів. Характеризуючи основні складові адміністративно-правового статусу Центральної виборчої комісії, необхідно зазначити і той факт, що для організації та проведення виборів народних депутатів України досить важливо забезпечити незалежність і самостійність діяльності цієї комісії. Для забезпечення законного та демократичного виборчого процесу комісія має бути юридично, фінансово, організаційно-технічно незалежною від впливу будь-якої політичної партії, державних органів та їхніх посадових осіб. Наділення Центральної виборчої комісії законодавчо визначеними повноваженнями, надання їй статусу особливого різновиду постійно діючого ор-

гану є важливою умовою забезпечення легітимної передачі державної влади політичним партіям та окремим особам, які перемогли, та реалізації громадянами їхніх виборчих прав [3, с. 76].

Переходячи до аналізу особливостей адміністративно-правового статусу Центральної виборчої комісії, слід звернутися до правової основи її діяльності. Так, основним документом, що визначає завдання, функції цієї комісії, права та обов'язки її членів, є Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 30.06.2004 р.

Члени Центральної виборчої комісії є державними службовцями і, перебуваючи на посаді, проходять державну службу.

Аналіз напрацьованого матеріалу дозволяє зробити висновок, що інститут державної служби являє собою надзвичайно складне правове явище, оскільки в ньому сконцентровано правовий матеріал різної галузевої сутності, доказом чого може служити той факт, що він є предметом вивчення різних галузей юридичної науки: теорії держави та права (В. М. Горшеньов, В. В. Копейчиков, М. І. Матузов, П. М. Рабінович), конституційного права (М. І. Козюбра, А. М. Колодій, В. В. Кравченко, Ю. М. Тодика), адміністративного права (В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. М. Пахомов), трудового права (В. С. Венедіктов, М. І. Іншин, О. В. Лавриненко, К. Ю. Мельник, В. І. Щербина), а також державного управління (С. Д. Дубенко, Н. Р. Нижник, М. І. Стрілець).

Досліджуючи особливості проходження державної служби членом виборчої комісії, насамперед слід розглянути поняття державної служби та інших категорій.

Особливим видом служби, а отже – суспільно корисної діяльності, є державна служба. За традиційними підходами, державна служба – це служба в державних установах, на підприємствах, в організаціях та об'єднаннях, тобто в бюджетній сфері.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу» [4] державна служба – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їхньому апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Державна служба – це робота державних службовців, яка є постійним видом трудової професійної діяльності, оплачується з державного (або місцевого) бюджету і передбачає виконання повноважень органів державної влади або місцевого самоврядування.

Державний службовець – особа, яка займає посаду в державних органах та їхньому апараті з практичного виконання завдань і

функцій держави та отримує заробітну плату за рахунок державних коштів. Вона має відповідну освіту та професійну підготовку, пройшла в установленому порядку конкурсний відбір або прийнята за іншою передбаченою процедурою.

Не можна не звернути увагу на те, що сьогодні в законодавстві відсутні чіткі критерії розмежування понять «посадова особа» та «службова особа». Так, поняття «службова особа» визначено лише в положеннях Кримінального кодексу України редакції 2001 р. як особа, яка постійно або тимчасово здійснює функції представника влади, а також обіймає постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посаду, пов'язану з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконує такі обов'язки за спеціальними повноваженнями.

Немає однакості щодо розуміння поняття «посада» і серед науковців. Так, Ю. П. Битяк визначає посаду як «найпростіший елемент організаційної структури, комплекс прав і обов'язків, що визначають місце службовця у вирішенні організаційно-управлінських проблем. У ряді випадків до її поняття включається і відповідальність» [1, с. 87].

На думку В. Б. Авер'янова, доцільним є виділення двох видів посад. По-перше, посади, що, як правило, заміщуються за конкурсом, які доцільно було б віднести до професійної державної служби або, інакше кажучи, служби чиновників. У свою чергу професійна державна служба, вважає вчений, має охоплювати: а) адміністративну службу (службу в державних органах, їхньому апараті, місцевих органах самоврядування); б) спеціалізовану службу (судові органи, органи прокуратури, внутрішніх справ, державної безпеки, митні тощо); в) цивільну службу (медичні, наукові, навчальні та інші державні установи). По-друге, посади, які обіймаються шляхом виборів, призначення чи зарахування, слід було б віднести, умовно кажучи, до позапрофесійної державної служби або служби за договором (контрактом). До позапрофесійної державної служби доцільно включити: а) політичні посади; б) посади патронатної служби; в) допоміжні (обслуговуючі) посади [5, с. 12].

Отже, можна констатувати відсутність на сьогодні в теорії і практиці однозначного тлумачення поняття «посада» та у зв'язку з цим існування проблем нормативно-правового забезпечення державної служби. Це обумовлюється, по-перше, інтенсивними змінами в самому державному (публічному) управлінні, по-друге, несис-

тематизованістю нормативно-правових актів у сфері державної служби, по-третє, нечіткістю визначень основних понять державної служби та посадової особи.

Виходячи з аналізу положень Закону України «Про Центральну виборчу комісію» від 30.06.2004 р. та Постанови Центральної виборчої комісії № 72 від 26.04.2005 р. «Про затвердження Регламенту Центральної виборчої комісії», можна дійти висновку, що члени Центральної виборчої комісії є посадовими особами та державними службовцями, які наділені окремим колом повноважень.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їхнього апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Отже, ураховуючи це положення, норми Кримінального Кодексу України, а також зважаючи на зміст положень ст. 26–29 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», ст. 4–8 Постанови Центральної виборчої комісії № 72 від 26.04.2005 р. «Про затвердження Регламенту Центральної виборчої комісії», Постанови Центральної виборчої комісії № 256 від 03.03.2010 р. «Про розподіл обов'язків між членами Центральної виборчої комісії», які визначають повноваження членів Центральної виборчої комісії, зазначимо, що члени Центральної виборчої комісії є посадовими особами, які виконують організаційно-розпорядчі, адміністративно-господарчі та консультативно-дорадчі функції.

Аналіз організаційної структури Центральної виборчої комісії та завдань відповідних її структурних підрозділів дозволив дійти висновку, що організаційна структура Центральної виборчої комісії побудована за функціональним принципом, адже кожна ланка тих елементів, що входять до Центральної виборчої комісії, утворена за функціональним принципом і здійснює визначену функцію (юридичного забезпечення, організації виборів, інформаційного забезпечення, контролю, фінансового забезпечення тощо).

Важливою характеристикою адміністративно-правового статусу Центральної виборчої комісії є мета, поставлена перед нею, оскільки саме вона є визначальною для встановлення цілеспрямованості її діяльності під час організації та підготовки проведення виборів народних депутатів України. Згідно зі змістом положень Закону України «Про Центральну виборчу комісію» метою її ді-

яльності є організація підготовки і проведення виборів та референдумів.

Відповідно до положень законодавства, наприклад, Російської Федерації основною метою функціонування вищого виборчого органу є організація та підготовка проведення виборів, референдумів у Російській Федерації. Натомість Центральна Комісія Республіки Білорусь з виборів та проведення республіканських референдумів має дещо іншу мету, а саме: проведення виборів, республіканських референдумів, здійснення контролю за реалізацією законодавства у цій сфері та забезпечення процедури відкликання депутатів парламенту.

Отже, цілеспрямованість функціонування вищих виборчих комісій Росії, Білорусі та України є дещо різною. Передусім це пов'язано з місцем цього органу в системі публічної влади країни. Однак не можна не звернути увагу і на той факт, що центральні виборчі комісії Російської федерації та Республіки Білорусь є більш вагомими з точки зору обсягу повноважень, ніж Центральна виборча комісія України. Основною підставою для такого твердження є те, що комісії цих двох країн не лише здійснюють встановлення юридичного факту волевиявлення народу, а й забезпечують електоральний правопорядок поза межами виборчого процесу.

По-перше, мета діяльності Центральної комісії Республіки Білорусь з виборів та проведення республіканських референдумів є найбільш широкою порівняно з аналогічними органами Російської Федерації та України; таке розширення мети здійснено за рахунок контрольної діяльності та запровадження процедури відкликання депутатів.

По-друге, строк повноважень Центральної виборчої комісії України є найдовшим порівняно з двома іншими проаналізованими країнами. Так, у Російській Федерації та Білорусі строк повноважень вищого виборчого органу в країні не перевищує строку повноважень первинних органів публічної влади, тоді як в Україні семирічний термін функціонування Центральної виборчої комісії не пов'язаний зі строком повноважень представницьких органів.

По-третє, порівняння обсягу повноважень обумовило необхідність звернути увагу на офіційні назви, що застосовуються в розглянутих країнах стосовно вищих виборчих комісій. Загальний висновок із цього приводу вказує на те, що найбільш відповідним найменуванням щодо змісту покладених повноважень є назва вищої виборчої комісії Республіки Білорусь.

По-четверте, з урахуванням досвіду Російської Федерації та Республіки Білорусь у питаннях формування вищих виборчих органів цінним для української політико-правової практики могло б стати: а) уточнення назви «Центральна виборча комісія»; б) систематизація нормативно-правових актів, що закріплюють її правовий статус, з метою полегшення правозастосування; в) впорядкування та конкретизація законодавчих приписів щодо встановлення освітніх та професійних вимог до членів комісії [2].

### Бібліографічні посилання

1. **Битяк Ю. П.** Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
2. **Богашов О.** Порівняльна конституційно-правова характеристика вищих виборчих органів України, Російської Федерації та Республіки Білорусь / О. А. Богашов // Вісн. Центральної виборчої комісії. – 2009. – № 2–3 (16–17) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2009\\_2/visnik\\_st\\_19.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2009_2/visnik_st_19.pdf).
3. **Козодой Л. М.** Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Козодой Леонід Михайлович. – К., 2006. – 299 с.
4. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490 (з подальшими змінами та доповненнями).
5. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні : наук. доп. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка, В. Б. Авер'янова. – К., 1995. – 23 с.

*Надійшла до редколегії 25.03.2013 р.*