

УДК 342.57

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.8.23>**Юрій Буглак,**

канд. юрид. наук,

член Центральної виборчої комісії України

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЧЛЕНА ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ УКРАЇНИ

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства розкрити адміністративно-правовий статус члена Центральної виборчої комісії України. Визначено, що одним із публічних суб'єктів, який реалізує первинне активне і пасивне виборче право громадян – право обирати і бути обраним до представницьких органів державної влади і органів місцевого самоврядування – є член Центральної виборчої комісії України. Адже, згідно зі статтею 38 Основного Закону України, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Наголошено, що на рівні конституційних норм юридична категорія «повноваження» є виправданою, однак у нормах адміністративного права з метою недопущення змішування обов'язків і прав суб'єкта публічної адміністрації виникає нагальна необхідність її деталізації на категорії «адміністративні обов'язки» та «адміністративні права». З'ясовано, що головними адміністративними обов'язками члена Центральної виборчої комісії України є такі: забезпечувати реалізацію і захист виборчих прав громадян України та права на участь у референдумах, дотримання передбачених Конституцією та законами України принципів і засад виборчого процесу та процесу референдуму; здійснювати контроль за додержанням вимог законодавства України про вибори і референдуми; забезпечувати однакове застосування законодавства України про вибори і референдуми на всій території України; готувати пропозиції щодо вдосконалення законів з питань проведення виборів та референдумів. Зроблено висновок, що адміністративно-правовий статус члена Центральної виборчої комісії України – це сукупність його адміністративних обов'язків та наданих у зв'язку з їх виконанням адміністративних прав з метою прозорого, вчасного та такого, що відповідає принципу верховенства права, формування представницьких органів публічної влади та офіційного оприлюднення думок громадян, висловлених на референдумах.

**Ключові слова:** адміністративні обов'язки, адміністративні права, адміністративно-правовий статус, вибори, виборче право, представницькі органи публічної влади, принцип верховенства права, член Центральної виборчої комісії.

**Постановка проблеми.** Україна як демократична правова держава існує в парадигмі постійного виборчого процесу. Саме тому в нашій державі на безперервній основі функціонує Центральна виборча комісія, яка є постійно діючим колегіальним державним органом, що діє на підставі Конституції України, цього та інших законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів в порядку та в межах, встановлених цим та іншими законами України. Однак, як у будь-якому іншому публічному органі, рішення в ЦВК приймаються не в якісь безособовій формі, а її посадовими особами – членами ЦВК.

Член ЦВК має унікальний публічно-правовий статус, який описується нормами конституційного і адміністративного права. Причому як перші, так і другі є недоскональними, що в нашій молодій демократії інколи призводить до не визнання суспільством офіційно оприлюднених ЦВК результатів виборів. Такі явища не є допустимими. Адже вони призводять до втрати державною владою легітимності, завдають значної шкоди народу та міжнародному іміджу України. Щоб не допустити такого у майбутньому, правовий статус члена ЦВК має: по-перше, забезпечувати членам ЦВК повну недоторканість і незалежність від будь-якого неправового впливу; по-друге, чітко визначати їхні адміністративні обов'язки і права. Другий складник значеної проблематики ми розглядаємо у цій статті.

**Огляд останніх досліджень.** До питань адміністративно-правового статусу члена

Центральної виборчої комісії України звертались вчені В. Галунько, І. Драмаренко, А. Зубко, С. Короед, В. Курило, О. Правоторова, Я. Савицький, Є. Сердюк, О. Сорока, В. Шевченко та ін. Однак безпосередньо аналізованої нами проблематики вони не торкалися.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства розкрити адміністративно-правовий статус члена Центральної виборчої комісії України.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасній юридичній літературі зміст адміністративно-правового статусу публічної особи є визначеним. На думку вітчизняних вчених-адміністративістів, він складається із сукупності певних юридичних елементів, до яких належать: 1) підстави і порядок виникнення спеціальної публічної правосуб'єктності публічної особи; 2) визначені законодавством її адміністративні обов'язки; 3) надані вітчизняним законодавством адміністративні права, що надаються виключно для виконання покладених адміністративних обов'язків; 4) адміністративна відповідальність за невиконання (перевищення) покладених на неї адміністративних обов'язків або створення адміністративними засобами умов для притягнення такої особи до іншого виду адміністративної відповідальності [1; 2; 3].

Іншими словами, адміністративно-правовий статус публічних осіб є зобов'язальним. Вони без всякого пафосу і порівнянь мають служити народу України: надавати конституційні й адміністративні послуги, захищати від різних видів небезпеки, підтримувати соціально не захищених громадян у разі відсутності можливості це здійснити за рахунок приватної ініціативи.

Одним із таких публічних суб'єктів, який реалізує первинне активне і пасивне виборче право громадян – обирати і бути обраним до представницьких органів державної влади і органів місцевого самоврядування – є член Центральної виборчої комісії України. Адже, згідно зі статтею 38 Основного Закону України, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [4].

Конституційно-правовий статус члена ЦВК прописаний фрагментарно. У пункті 21 статті 86 Конституції України, яка розкриває повноваження Верховної Ради України, прописано, що призначення на посади та звіль-

нення з посад членів Центральної виборчої комісії здійснюється за поданням Президента України. Також не багатослівним щодо члена ЦВК є профільний закон – Виборчий кодекс України. Словосполучення «член Центральної виборчої комісії» в ньому трапляється аж шість разів у різних контекстах. Зокрема, йдеться про те, що він має право повернути скаргу без розгляду у визначених законом випадках (ст. 68), підписати протокол «з окремою думкою» (ст. 126, 127, 158), зобов'язаний вирішити питання щодо балотування кандидата виключно від однієї партії (ст. 158) [5].

Найбільша увага члену ЦВК, що є природним, приділено в спеціальному Законі України «Про Центральну виборчу комісію». Відповідно до цього закону Центральна виборча комісія очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму. Комісія здійснює контроль за діяльністю та консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, та комісій з місцевих референдумів [6].

Загалом аналізований Закон побудований за допомогою дедуктивного способу – від загального до одиничного, коли основна правова компетенція юридично покладена на Комісією в цілому, а повноваження члена ЦВК є якби-то вторинними. Отже, й відповідальність у комісії за свої рішення здебільшого є колективною як органу державної влади в цілому, а не окремих її членів.

Проте у статті 26 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» визначені повноваження членів комісії. Перше, на що хотілося би звернути увагу, це те, що в аналізованому законі для визначення владних повноважень члена ЦВК використаний сталій у вітчизняній правотворчості, однак хибний з погляду принципу підпорядкування публічної адміністрації закону підхід. А саме, владна юридична природа члена ЦВК розкривається через аморфну категорію «повноваження», замість того, щоб чітко прописати по категоріях «адміністративні обов'язки», «адміністративні права». Адже, згідно із теорією адміністративного права, адміністративні повноваження – це взаємопов'язані (об'єднані) адміністративні обов'язки та права суб'єкта публічного адміністрування, надані йому законним чином і необхідні для досягнення

поставлених перед ним завдань [6]. Повноваження суб'єктів публічної адміністрації прямо згадуються в Конституції України. Частина 2 статті 19 Основного Закону зазначає, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України.

Треба підкреслити, що на рівні конституційних норм юридична категорія «повноваження» є виправданою, однак у нормах адміністративного права з метою недопущення змішування обов'язків і прав суб'єкта публічної адміністрації виникає нагальна необхідність її деталізації на категорії «адміністративні обов'язки» та «адміністративні права».

Згідно з останнім підходом здійснено критичний аналіз адміністративних обов'язків та адміністративних прав члена ЦВК. До адміністративних обов'язків, на наш погляд, належить таке:

1) додержуватися Конституції України та законів України, позапартійної позиції, бути чесним, об'єктивним та неупередженим у вирішенні питань, що належать до повноважень Комісії, забезпечувати реалізацію і захист виборчих прав громадян України та права на участь у референдумі;

2) забезпечувати реалізацію і захист виборчих прав громадян України та права на участь у референдумах, дотримання передбачених Конституцією та законами України принципів і засад виборчого процесу та процесу референдуму; здійснювати контроль за додержанням вимог законодавства України про вибори і референдуми; забезпечувати однакове застосування законодавства України про вибори і референдуми на всій території України; готувати пропозиції щодо вдосконалення законів з питань проведення виборів та референдумів;

3) готувати питання на розгляд Комісії, брати участь у розгляді та обговоренні питань порядку денного засідання Комісії;

4) розглядати заяви суб'єктів виборчого процесу та процесу референдуму;

5) проводити особистий прийом громадян, суб'єктів виборчого процесу та процесу референдуму.

На виконання цих обов'язків члену ЦВК мають надаватися такі адміністративні права:

1) бути присутнім на всіх заходах, що проводяться, та ознайомлюватися з будь-якими документами і матеріалами Комісії;

2) виключно самостійно, на основі закону і принципу верховенства права приймати рішення – підтримувати, утримуватися чи голосувати проти рішень, запропонованих

на обговорення Комісією, а також висловлювати окрему думку з цього приводу;

3) бути суб'єктом законодавчої ініціативи з питань виборчого права;

4) вимагати й отримувати від політичних партій, суб'єктів публічної адміністрації та адміністрації юридичних осіб, політичних партій необхідну документацію, статистичні дані, бухгалтерсько-фінансові звіти та інші матеріали, а також усні та письмові пояснення з питань, віднесених до повноважень Комісії;

5) залучати до участі у підготовці окремих питань науковців, фахівців та експертів, а також працівників установ і організацій, органів державного фінансового контролю;

6) вносити індивідуальні пропозиції (вимоги) стосовно виборчого процесу чи процесу референдуму, що є обов'язковими до розгляду;

7) користуватися в установленому порядку банками даних органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

8) входити безперешкодно до приміщень об'єднань громадян, а також бути присутніми на засіданнях виборчих комісій і комісій з референдумів;

9) вносити пропозиції про залучення науковців і фахівців до експертної, аналітичної та іншої роботи, пов'язаної з виконанням повноважень Комісії.

Що стосується порядку і підстав виникнення правосуб'єктності у члена ЦВК, то, на наш погляд, встановлений чинним законодавством порядок загалом відповідає вимогам сьогодення. Також, на нашу думку, буде не виваженим встановлювати будь-яку спеціальну адміністративну відповідальність щодо члена ЦВК. Більш того, ми вважаємо, що порядок виникнення публічної правосуб'єктності члена ЦВК належить до предмета конституційного, а не адміністративного права.

Окремим рядком необхідно зазначити адміністративні права члена ЦВК, що прямо прописані в регламенті ЦВК, а саме активне і пасивне право брати участь у виборах голови та заступника голови ЦВК, одноосібне його право ініціювати призначення на посади працівників своєї патронатної служби, які будуть забезпечувати його професійну діяльність, а також у визначених аналізованим регламентом випадках та відповідно до відповідної процедури брати участь у засіданнях ЦВК дистанційно, за допомогою технічних засобів. Хоча в умовах сьогодення остання компетенція не допускається у разі розгляду питань, які потребують таємного голосування або містять інформацію з обмеженим доступом [11].

## Висновки

Отже, адміністративно-правовий статус члена ЦВК – це сукупність його адміністративних обов'язків та наданих у зв'язку з їх виконанням адміністративних прав з метою прозорого, вчасного та такого, що відповідає принципу верховенства права, формування представницьких органів публічної влади та офіційного оприлюднення думки громадян, висловленої на референдумах.

## Список використаних джерел:

1. Галуцько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т.1. *Загальне адміністративне право : навчальний посібник*. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
2. Зубко А. Адміністративно-правовий статус департаменту міжнародних спорів міністерства юстиції України : автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 18 с.
3. Савицького Я. Адміністративно-правовий статус апеляційних господарських судів в Україні : автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 18 с.
4. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.
5. *Виборчий кодекс України. Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 7, № 8, 39. Ст. 48.
6. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 червня 2004 р. № 1932-IV. *Верховна Рада України*. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15#n391> (дата звернення: 11.07.2020).
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 3-тє вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
8. Сердюк Є. Адміністративно-правове забезпечення виборчих прав громадян України : автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 18 с.
9. Сорока О. Адміністративно-правовий статус приватного вищого навчального закладу : автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 18 с.
10. Шевченко І. Виборчі права громадян України: проблеми реалізації. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. № 16 (205) 2013. 75-81.
11. Регламент Центральної виборчої комісії. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2005 р. № 72 / *Верховна Рада України*. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0072359-05/card6#Public> (дата звернення: 11.07.2020).

## Yurii Buhlak. Administrative and legal status of a member of the Central Election Commission of Ukraine

*The purpose of the article is to reveal the administrative and legal status of a member of the Central Election Commission of Ukraine based on the new theories of administrative law and the current legislation. It is determined that one of the public entities that implements the primary active and passive election of citizens to elect and be elected to representative bodies of state power and local self-government is a member of the Central Election Commission of Ukraine. After all, according to Article 38 of the Basic Law of Ukraine, citizens have the right to participate in the management of state affairs, in all-Ukrainian and local referendums, to freely elect and be elected to public authorities and local governments. It is emphasized that at the level of constitutional norms the legal category of "powers" is justified, but at the level of their detail in the rules of administrative law, in order to prevent confusion of duties and rights of the public administration there is an urgent need to detail them in the category of "administrative obligations" languages and "administrative rights". It was found that one of the main administrative responsibilities of a member of the Central Election Commission of Ukraine is: to ensure the implementation and protection of voting rights of Ukrainian citizens and the right to participate in referendums, compliance with the Constitution and laws of Ukraine; to exercise control over the observance of the requirements of the legislation of Ukraine on elections and referendums; ensures equal application of the legislation of Ukraine on elections and referendums on the entire territory of Ukraine; prepare proposals for improving the laws on elections and referendums. It is concluded that the administrative and legal status of a Central Election Commission of Ukraine member is a set of his administrative responsibilities and administrative rights granted for the purpose of their implementation, in order to transparently, timely and in accordance with the rule of law form the formation of representative bodies of public authorities in referendums.*

**Key words:** administrative and legal status, administrative responsibilities, administrative rights, election, representative bodies of public authority, right to vote, rule of law, member of the Central Election Commission.