

Н.Ф. Коротка

Донецький національний університет, Україна

ЗАКОНОДАВЧЕ ОФОРМЛЕННЯ ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ (1991 – 1999 рр.) В НАУКОВІЙ ЛІТЕРАТУРІ

Стаття присвячена дослідженню наукових публікацій з проблеми законодавчого оформлення президентських виборів в Україні 1991 – 1999 років. З'ясоване основне коло питань при висвітленні науковцями формування законодавства про вибори Президента України.

Останнім часом науковці все більше приділяють уваги проблемі законодавчого забезпечення виборів Президента України. Чіткість окреслення норм виборчого законодавства та їх узгодженість з іншими нормативно-правовими актами, в тому числі й з певними конституційними положеннями, істотно впливають не тільки на перебіг виборчого процесу, але й на визначення законності обрання голови держави та відповідальності за порушення норм законодавства. У зв'язку з наближенням чергових виборів Президента України існує нагальна потреба актуалізувати наукові дослідження у якості послідовного та системного вивчення становлення та реформування виборчого законодавства України.

Мета роботи – показати, яким чином в науковій літературі з'ясоване питання законодавчого оформлення виборів Президента України 1991 – 1999 років.

Законодавство про вибори Президента України формувалося протягом всього періоду незалежності нашої держави. Кожні наступні президентські вибори 1991 – 1999 років проводилися за новим або оновленим виборчим законом. Зважаючи на те, що законодавство являє собою підґрунтя проведення виборів, процес його формування досліджується науковцями від запровадження самої посади Президента України і до теперішнього часу.

Істотний пласт наукової і суспільно-політичної літератури щодо вивчення законодавства про вибори Президента України складають праці науковців у галузі держави і права, а головним чином – у науці конституційного права. Важливий внесок у вивчення законотворчого процесу, підходів до вдосконалення законодавства про вибори Президента України окресленого періоду, а також перспектив розвитку виборчого законодавства належить таким науковцям-практикам, як М. Рябець, М. Ставнійчук, Ф. Рудич та ін. [1-3].

Вони розглядають законодавство про вибори Президента України в контексті аналізу політико-правових проблем організації та проведення виборів Глави української держави. Торкаючись питання вдосконалення законодавства, М. Ставнійчук (заступник Глави Секретаріату Президента України, член Європейської Комісії «За демократію через право» з березня 1999 р.) констатує, що в Україні поки що зберігається негативна, властива правовому регулюванню виборів тенденція проведення заходів щодо вдосконалення виборчих законів власне напередодні виборчого процесу [4]. Таку тенденцію визначають і інші вчені-правознавці [5].

Правотворча діяльність Центральної виборчої комісії засвідчує безліч прогалин у правовому регулюванні процесу виборів. Зокрема, недосконалість виборчого законодавства щодо проведення президентських виборів, внесення змін і доповнень до законів напередодні або під час виборів, регулювання цих відносин підзаконними актами, як то методичні роз'яснення та рекомендації щодо порядку застосування виборчого закону «Про вибори Президента України» (1999 р.). М. Ставнійчук пояснює таку практику «недолугістю законодавчого регулювання» [4]. Разом з цим науковці-правознавці окремо

зупиняються на іншому аспекті правового забезпечення виборів Президента України, а саме на проблемі рівня правових актів, якими регулюються ці вибори, відзначаючи, що підзаконний характер правотворчої діяльності Центральної виборчої комісії не узгоджується з положеннями ст. 103 Конституції України і ст. 8 Закону України «Про вибори Президента України» [6].

Останнім часом з'явилися праці, в яких подається узагальнений погляд на виборче законодавство в галузі вивчення всієї виборчої системи України [7], [8].

Кандидат політичних наук В.П. Гончарук в своїй праці виокремлює основні характерні риси виборчої системи України, спираючись на законодавчі особливості президентських і парламентських виборів, як то: «1) відсутність чіткої спрямованості, логічної послідовності розвитку. Зміни, що вносяться до виборчих законів, мають ситуативний і непослідовний характер; 2) динамічність розвитку. Практично перед кожними виборами, незалежно від їх рівня, Верховна Рада України приймає новий виборчий закон; 3) нерівномірність етапів становлення. Кожен рівень виборчої системи розвивається самостійно і несинхронно; 4) неоднорідність. Причиною неомогенності виборчої системи сучасної України є відсутність єдиного підходу до виборчого законодавства України. Кожен виборчий закон приймався незалежно від інших, використовуючи в своїй основі різні виборчі моделі; 5) нецілісність. Відсутність єдиного виборчого кодексу призводить до неузгодженості між елементами системи. У виборчому законодавстві в цілому залишається багато процесуальних прогалин. У всіх виборчих законах висувуються різні вимоги щодо суб'єктів висування кандидатів, щодо формування виборчих комісій і навіть закладається різний час проведення виборів [7].

У новітній історії України рішення про запровадження посади Президента з'явилося 25 червня 1991 р. з ухвалою Постанови «Про вибори Президента Української РСР», яка визнавала «за доцільне заснувати пост Президента Української РСР до прийняття нової Конституції РСР» [9, с. 31]. Уже 5 липня 1991 р. було прийнято три закони: «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР», «Про Президента Української РСР» та «Про вибори Президента України» [10, с. 113-139]. У першому з них Президент оголошувався «найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади» [10, с. 113].

Згодом деякі науковці розглянули це законодавче положення, яке, по суті, визначало статус Президента України. Доктор історичних наук В. Литвин (Голова Верховної Ради з грудня 2008 р., віце-президент НАНУ з 2006 р.) зосереджує увагу на «невизначеності функцій і статусу Президента за законами 1991 року» [11, с. 299]. Німецький дослідник А. Вітковскі відзначає, що інститут Президента в повному обсязі не був наділений виконавчою владою [12, с. 105]. Неодноразова зміна принципів організації державної влади в Україні в 90-х рр. змусила аналітиків знову звернутися до цих законів і наголосити на недостатній розвиненості інституту президентства в Україні [13].

Вивчення в науковій літературі питання законодавчого оформлення інституту президентства в 1991 р. зводиться до викладення змісту відповідних документів та наголосення на невизначеності статусу і функцій Президента. Треба підкреслити необхідність з'ясування дослідниками наступного: яким чином відбувалося прийняття цих документів, які погляди щодо цього мали місце і якою була їх аргументація.

Певну увагу дослідники приділили законодавчим аспектам дострокових президентських виборів, які відбулися у 1994 році. Зважаючи на складну політичну ситуацію, Верховна Рада України, відповідно до вимог страйкарів – шахтарів Донбасу, прийняла постанову від 17 червня 1993 р. про Всеукраїнський референдум. Однак він не відбувся через цілу низку обставин, викладених науковцем А. Вітковскі в наступному вигляді: не був сформульований самий текст питання референдуму, президентська адміністрація відмовила в наданні необхідних коштів, оскільки в Конституції УРСР не передбача-

лося проведення референдумів за рішенням парламенту, вересневий строк відпав з організаційних причин у зв'язку з парламентськими канікулами [12, с. 153]. Тому Верховна Рада скасувала попередню постанову і призначила дострокові президентські вибори без референдуму на 26 червня 1994 р.

Призначення останніх саме Верховною Радою було однією з особливостей законодавчого оформлення виборів і дало науковцям підстави охарактеризувати це рішення як «перевищення влади» [14, с. 469]. Президент України Л. Кравчук (перебував на посаді з 1991 по 1994 р.) погодився з ним і 24 вересня 1993 р. підписав закон про дострокові вибори Президента України. Але пізніше він неодноразово наголошував на його нелегітимності, нагадуючи, що «парламент не мав повноважень приймати рішення про дострокові вибори Президента» [15]. У той же час голова Верховної Ради І скликання І. Плющ вказував: «...Ми приймали рішення про дострокові вибори у відповідь на вимоги страйкуючих шахтарів... І закон вносився згідно з ініціативою Президента, про що свідчать стенографічні записи... У Президента було право не підписувати закон, а протягом десяти діб повернути його до Верховної Ради, довівши, що він не відповідає тій чи іншій ситуації» [11, с. 316]. В. Литвин в одній з праць відзначив прагнення Л. Кравчука перенести вибори Президента України на більш пізній строк. Документальне підтвердження посланням Президента Верховній Раді, на думку науковця, свідчило про спроби Л. Кравчука будь-якою ціною утримати владу [11, с. 315-316]. Однак у науковій літературі досі ще не підбито остаточних підсумків з питань легітимності закону про дострокові вибори Президента та можливості їх перенесення на інший строк законним шляхом.

Вибори Президента України 1999 р. відбулися, на відміну від попередніх, не лише за умов чинності нової Конституції, а й нового закону «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. [16].

На період наближення чергових президентських виборів чинне законодавство вже не відповідало новим соціально-політичним реаліям і, звісно, не могло забезпечити організацію виборів голови держави на належному правовому рівні. Протягом 1998 року народними депутатами була розроблена і подана на розгляд Верховної Ради ціла низка законопроектів про вибори Президента України. Однак історія законотворчої діяльності з приводу розробки законопроектів, залученості до цього процесу різних політичних партій і окремих діячів, порівняння окремих нормативних положень представлених законопроектів не знайшли відгуку серед науковців.

Процес прийняття нового виборчого законодавства ретельно простежувався аналітиками на сторінках періодичної преси. Зокрема в січні – лютому 1999 р., у зв'язку з накладеним президентським вето на закон, прийнятий Верховною Радою, оглядачів турбували наступні питання: чи підпише Президент закон і яка буде подальша доля цього документа? Яскравими прикладами подібних хвилювань були заголовки в газетах: «Закон про вибори загубився?», «Чи підпише Кучма закон про вибори Президента?» [17-19]. Депутат Верховної Ради України III скликання від партії Народний Рух України О. Лавринович зауважив: «...Верховна Рада вже звикла до численних вето Президента... Але в даному випадку мова йде про те, в якій мірі діючий Президент має моральне право визначати, за якими правилами будуть проводитися виборча кампанія і вибори за його ж участі» [20]. Більш того, член фракції «Громада» О. Белорус упевнений, що «за цими зауваженнями приховане прагнення зробити закон про вибори Президента “під себе”» [19].

Сам процес прийняття законодавства науковців не цікавив, вони зосередились на констатації нововведень, до яких віднесли наступні:

1. Змінено порядок висунення претендентів у кандидати. Згідно з законом, це право мають виключно політичні партії та збори виборців.

2. Більшій демократичності набув принцип формування територіальних та дільничних виборчих комісій.

3. Законодавством чіткіше виписано процедуру голосування і підрахунку голосів. Вжито додаткових заходів щодо недопущення підробки і фальсифікації виборчих бюлетенів.

4. Запроваджено принцип так званого «позитивного голосування» (тобто підраховуються голоси «за»).

5. Президент України може бути обраним у другому турі незалежно від кількості виборців, які взяли участь у голосуванні [9, с. 33].

Характеризуючи зміст закону, науковці назвали однією з найбільших вад відсутність у його тексті норм щодо притягнення до відповідальності за порушення більшості заборон і обмежень (попри конкретні пропозиції до нової редакції з боку Центральної виборчої комісії) [21, с. 124].

Істотним внеском до аналізу основних положень виборчого законодавства 1999 р. є науково-практичний коментар В.Л. Мусіяки та Г.П. Ткаченка кожної статті документа [22].

Таким чином, історіографія проблеми знаходиться в площині учасників процесу і ще не теоретизувалася в узагальнених наукових працях. Розгляд літератури з питань законодавчого оформлення президентських виборів дозволяє говорити про певну вивченість цієї проблеми. Істотний внесок у вивчення законодавства зробили науковці в галузі держави і права. Більшу увагу вчені приділили характеристиці закону «Про вибори Президента України», за яким проходили вибори 1999 року. Визначення науковцями недоліків виборчого законодавства, а також наголошення на їх існуванні з боку головного виборчого органу ЦВК потребує якнайшвидшого вжиття заходів щодо його поліпшення. Залишається поза увагою науковців наступне коло питань: участь політичних партій у розробці законопроектів щодо президентських виборів, сам процес прийняття виборчого законодавства, порівняння окремих положень законів про вибори.

Подальше вивчення виборчого законодавства має ґрунтуватися на залученні архівних матеріалів різних політичних партій і організацій, робочих матеріалів Центральної виборчої комісії. Практична значимість полягає в узагальненні досвіду вивчення формування в Україні виборчого законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вибори Президента України, 1999 / М.М. Рябець (голова ред. кол.), М.І. Ставнійчук; Центральна виборча комісія. – Інформ.-аналіт. вид. – К., 2000. – 400 с.
2. Рябець М.М. Актуальні проблеми виборчого законодавства в Україні за роки незалежності / М.М. Рябець // Вибори і референдум в Україні: проблеми теорії і практики: [збірник / ред. кол.: М.М. Рябець (голова) та ін.]. – К.: Центральна виборча комісія, 2001. – С. 11.
3. Ставнійчук М. Щодо питання кодифікації виборчого законодавства / М. Ставнійчук // Юридичний журнал. – 2004. – № 1 (19). – С. 10.
4. Ставнійчук М. Вдосконалення законодавства про вибори Президента України [Електронний ресурс] / М. Ставнійчук. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua>
5. Давидович Я.В. Доповідь на міжнародній науково-практичній конференції «Вибори Президента України 2004 року: досвід, проблеми, уроки на майбутнє», м. Київ, 9 – 10 червня 2005 р. [Електронний ресурс] / Я.В. Давидович. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua>
6. Федоров М.П. Виборче право і виборчий процес в Україні: досвід, проблеми і перспективи розвитку [Електронний ресурс] / М.П. Федоров. – Режим доступу: <http://www.lex-line.com.ua>
7. Гончарук В.П. Особливості трансформації виборчої системи сучасної України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: 23.00.02 / В.П. Гончарук. – К., 2001. – 16 с.
8. Шкурат І.В. Становлення та розвиток політичних виборів в Україні (Управлінський аспект): Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління: 25.00.01 / І.В. Шкурат. – К., 2002. – 20 с.

9. Абетка української політики: довідник / [авт.-упоряд.: М. Томенко (кер. кол.), Л. Бадешко, О. Воробйов та ін.]. – К.: Смолоскип, 2000. – Вип. 3. – 268 с.
10. Закони України / В.Ф. Опришко (голова), Л.Є. Горьовий, А.Р. Мацюк, А.І. Осауленко, М.О. Теплюк, О.І. Ющик. – Т. 2. 1991 (червень – грудень). – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. – 528 с.
11. Литвин В.М. Україна: політика, політики, власть: На фоні політичного портрета Л. Кравчука / Литвин В.М. – К.: Альтернативы, 1997. – 335 с.
12. Виттковски А. Пятилетка без плана. Украина: 1991 – 1996. Формирование национального государства, экономики, элиты / Виттковски А. – К.: Сфера, 1998. – 240 с.
13. Жданов И. Два «старта»: найдите десять отличий / И. Жданов // Зеркало недели. – 2000. – № 30.
14. Історія України [керівник авт. кол. Ю. Зайцев]. – 2-е вид., зі змінами. – Львів: Світ, 1998. – 488 с.
15. Президент Леонид Кравчук: «Я не делю людей так: кто – за независимость, кто – против...» / Л. Кравчук // Киевские Ведомости. – 1994. – 28 апр.
16. Закон України «Про вибори Президента України» (Текст друкується за офіційним виданням: «Урядовий кур'єр» від 25 березня 1999 року № 54). – К.: Преса України, 1999. – 64 с.
17. Закон о выборах потерялся? // День. – 1999. – 21 янв.
18. Подпишет ли Кучма закон о выборах президента? // Киевские Ведомости. – 1999. – 27 янв.
19. Шевчук Ю. Закон о выборах Президента на «перевоспитании» в парламенте / Ю. Шевчук // Голос Украины. – 1999. – № 34. – 29 февр.
20. Олейник М. Правила игры на выборах президента определяет... Президент? / М. Олейник // Киевские ведомости. – 1999. – 20 февр.
21. Нельга О. Соціологія виборчого процесу: проблеми становлення / Нельга О. // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2000. – № 2. – С. 121-132.
22. Мусіяка В.Л., Ткаченко Г.П. Закон України «Про вибори Президента України»: науково-практичний коментар / Мусіяка В.Л., Ткаченко Г.П. – Харків: Фірма «Консум», 1999. – 160 с.

Н.Ф. Короткая

**Законодательное оформление выборов Президента Украины (1991 – 1999 гг.)
в научной литературе**

Статья посвящена исследованию научных публикаций по проблеме законодательного оформления президентских выборов в Украине 1991 – 1999 годов. Определен основной круг вопросов в освещении учеными формирования законодательства о выборах Президента Украины.

N.F. Korotka

Legislative Registration of Presidenta Election in Ukraine (1991 – 1999 ys)

The article is devoted to the research of the scientific publications on a problem of legislative registration of presidential election in Ukraine in 1991 – 1999. The basic circle of questions in illumination by scientists of formation on the legislation on presidential election in Ukraine is defined.

Стаття надійшла до редакції 03.04.2009.