

ВИБОРЧІ КОМІСІЇ В СИСТЕМІ ПОДІЛУ ВЛАДИ

Виходячи з обсягу компетенції виборчих комісій (від Центральної до дільничної), особливо беручи до уваги їх повноваження забезпечувати «підготовку та проведення виборів» і «додержання й однакове застосування законодавства про вибори» не лише суб'єктами виборчого процесу, але й іншими органами виконавчої влади, підприємствами, закладами установами, організаціями, засобами масової інформації, тобто широким колом суб'єктів права (див., наприклад, статті 30-32 Закону «Про вибори народних депутатів України»), доходимо висновку про належність цих державних органів до галузі виконавчої влади. Водночас треба визнати, що виборчі комісії є не цілком типовими органами виконавчої влади з огляду на тимчасовий характер більшості з них, спосіб їх формування та характер стосунків з іншими органами виконавчої влади.

Виборчі комісії є важливими суб'єктами виборчого процесу, покликаними забезпечити проведення вільних і чесних виборів, реалізувати виборчі права громадян. Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської Комісії відносить організацію виборів незалежними і безсторонніми виборчими комісіями до процесуальних гарантій реалізації основних принципів демократичних виборів [1, с.57].

З огляду на їх ключову роль у підготовці та проведенні виборів проблема правового статусу виборчих комісій давно привертає увагу дослідників. Проте погляди на правову природу виборчих комісій відрізняються у дуже широких межах – від громадських утворень як способу забезпечення самоорганізації громадян до окремої гілки (чи точніше, галузі) влади в державі. Отже, правовий статус виборчих комісій вимагає дослідження не лише з погляду їх компетенції (сфери та обсягу повноважень), але й самої їх природи, їх належності (чи неналежності) до механізму держави та їх місця в системі державної влади.

Як ми зазначали у більш ранньому дослідженні, розуміння статусу виборчих комісій, їх природи пройшло значну еволюцію після 1990 року – року перших плюралістичних виборів у сучасній Україні (див. [2, с.65-66]) – як у законодавчому, так і в доктринальному плані. Ранні виборчі закони (1989-1994 років) узагалі не встановлювали правового статусу виборчих комісій, обмежуючись регулюванням способу їх утворення та переліком повноважень. Щоправда, уже тоді на законодавчому рівні було закріплено імперативний характер рішень виборчих комісій, а справи про оскарження рішень виборчих комісій було віднесено до справ, що виникають з адміністративних правовідносин.

Відповідно до чинного виборчого законодавства України, виборчі комісії формують структуру з відносинами підпорядкування; проте єдиної системи виборчих комісій в Україні не існує. Виборчі комісії, які є органами управління [3, с.16] (чи адміністрування [4, с.61]; щодо співвідношення цих термінів див. [5, с.22]) виборчим процесом, на загальнонаціональних виборах (парламентських чи президентських) складають трирівневу ієрархічну систему, в яку входять Центральна виборча комісія (далі – ЦВК), котра очолює систему виборчих комісій таких виборів, а також окружні виборчі комісії та дільничні виборчі комісії (див. статтю 21 Закону «Про вибори Президента України» [6], статтю 24 Закону «Про вибори народних депутатів України» [7]). Для кожних місцевих виборів існує своя дво- або трирівнева система виборчих комісій (у залежності від територіального обсягу проведення відповідних виборів), яка очолюється відповідно виборчою комісією Автономної Республіки Крим, обласною, районною, міською, селищною, сільською виборчою комісією (які об'єднуються під назвою територіальних виборчих комісій). До кожної з таких систем обов'язково належать відповідні дільничні виборчі комісії; роль окружних комісій можуть виконувати територіальні комісії менших адміністративних одиниць (див. статтю 19 Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [8]; далі – Закон про місцеві вибори). Становище ЦВК щодо системи виборчих комісій своєрідне: вона є комісією вищого рівня щодо усіх виборчих комісій місцевих виборів (пункт 1 частини першої статті 19 Закону [8]), однак практично не бере безпосередньої участі в організації підготовки та проведення виборів і встановлення їх результатів.

Виборче законодавство достатньо детально регулює порядок формування та діяльності виборчих комісій, обсяг їх компетенції (цілей і завдань, предметів відання, повноважень, юрисдикційності [9, с.36]; див. також [10, с.186]), тобто окремих складових їх правового статусу [11, с.19]; водночас бракує чіткого визначення їх правового статусу в цілому, без чого не можна визначити правову природу цих утворень. Лише стосовно Центральної виборчої комісії її статус визначений законодавчо як «постійно діючого колегіального державного органу» (частина перша статті 1 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [12]); проте таке визначення важко визнати вичерпним з огляду на часто використовувані для позначення правового статусу органу, поряд з терміном «державний орган» («орган держави»), також терміни, «орган державної влади» (часом у редакції «орган публічної влади») та «орган державного управління». Так, наприклад, В.Колпаков вважає ЦВК прикладом «державних органів, котрі не мають підстав бути віднесені до сфери державного управління» [13, с.241].

У зв'язку з цим варто звернутися до позиції відомого вченого-конституціоналіста В. Шаповала, який нагадує, що, відповідно до радянської правової доктрини, «поняття державного органу (органу держави)... певною мірою протиставлялось поняттю органу державної влади. За тодішньою політико-правовою теорією державний механізм розглядався як система різних органів держави – насамперед органів державної влади, а також органів державного управління, судових органів і органів прокуратури»; у зв'язку з цим «термін “орган державної влади” увійшов до інструментарію вітчизняної теорії і практики обтяженим певними непорозуміннями» [14, с.27]. Отже, термін «орган державної влади», на думку В. Шаповала, не має змістовних особливостей порівняно з терміном «державний орган» [14, с.28]. Єдина можлива (хоча й досить формальна) відмітність між ними може вбачатися у рівні правового забезпечення статусу: «Якщо статус державного органу може бути визначений підзаконними актами..., то статус органу державної влади визначається виключно Конституцією і (або) законами України» [14, с.28].

Виходячи з цієї позиції та беручи до уваги, що статус ЦВК визначений спеціальним (статусним) законом [12], варто визнати, що *Центральна виборча комісія є органом державної влади*. Наступне питання, яке звідси випливає, до якої з класичних гілок (галузей) влади її віднести. Проте до цієї проблеми ми повернемося після

з'ясування правового статусу інших виборчих комісій; тут ми обмежимося розглядом окружних і дільничних виборчих комісій загальнонаціональних виборів.

Насамперед треба вказати на дещо неоднаковий підхід до законодавчого визначення їх правового статусу: так, стаття 25 Закону «Про вибори народних депутатів України» визначає виборчі комісії як «спеціальні колегіальні органи» [7], тоді як стаття 22 Закону «Про вибори Президента України» – як «спеціальні колегіальні державні органи» [6]. Неможливо пояснити відмітність у статусі – чи є виборчі комісії *державними* органами – відмітностями у природі парламентських і президентських виборів. Скоріше тут відображена доктринальна невизначеність у цьому відношенні.

Так, автори коментаря до Закону «Про вибори народних депутатів України» у редакції 2001 року визначали встановлений виборчим законом «статус окружних та дільничних комісій як тимчасових, самоврядних за своєю правовою природою виборчих органів» [15, с.58]. О. Марцеляк стверджує, що «з усіх виборчих органів тільки Центральна виборча комісія виступає державним органом...» [16, с.353], тим самим відмовляючи окружним та дільничним виборчим комісіям у такому статусі. Ще більш радикальну позицію займає російський правознавець О.Іванченко, який розглядає окружні та дільничні виборчі комісії як «громадські формування» [17, с.7], які «не мають власного постійного штатного апарату і, зокрема, в силу цих обставин, не можуть вважатися державними органами» [17, с.63]. До «типових громадських органів» відносить дільничні виборчі комісії польський правознавець Є.Бучковський [18, с.232].

На наше переконання, з такою позицією не можна погодитися. Справді, характерними особливостями зазначених виборчих комісій є, по-перше, спосіб формування (до їх складу входять особи, які не мають статусу державних службовців), і, по-друге, тимчасовий характер (вони утворюються лише на період виборчого процесу, після чого припиняють своє існування). Проте не ці властивості виборчих комісій варто вважати визначальними для з'ясування їх правової природи.

Насамперед потрібно вказати на одностайну оцінку виборчих комісій як *органів*. Така їх кваліфікація, як уже зазначалося, має законодавчий характер; так їх кваліфікує і Венеціанська Комісія (див. [1, с.57; 19, с.147]). З цим погоджуються як вітчизняні, так і зарубіжні дослідники, (див. [5; 20; 16, с.351; 21, с.439-440]). Од-

нак чи можна кваліфікувати такі органи як *громадські*, чи віднести їх до *державних*?

За загальноприйнятим визначенням, «державний орган – це виокремлена і відносно самостійна частина (елемент) механізму держави, яка наділена юридично встановленими владними повноваженнями для здійснення визначених завдань, що безпосередньо пов'язані з реалізацією тієї чи іншої функції держави» [14, с.28]. Ключовим елементом цієї дефініції, на нашу думку, є наявність у державного органу встановлених законом владних повноважень (*imperium*) у певній сфері суспільних відносин: «За змістом повноважень державний орган має право видавати акти (владні приписи), які створюють юридичні наслідки зовні самого органу і є обов'язковими для інших суб'єктів права» [14, с.28]. Як указував В.Авер'янов, «функції органів [влади] органічно пов'язані з державно-владними повноваженнями...» [13, с.264]. Водночас, на його думку, до організаційно-регулюючих функцій управління (які здійснюються органами влади), належить «керівництво, координація, організація, регулювання, контроль тощо» [13, с.264].

Класифікація функцій (повноважень) виборчих комісій, *установлених законом* (що характерно насамперед для державних органів), здійснювалася різними авторами. Так, ми раніше пропонували виділити у сфері повноважень *окружних і дільничних виборчих комісій організаційно-розпорядчі та контрольні повноваження* [22, с.144, 148] (для Центральної виборчої комісії характерні також *нормативно-методичні повноваження* [22, с.139]). О.Марцеляк поділяє повноваження виборчих комісій за функціональною спрямованістю на установчі, нормотворчі, контрольні, організаційно-розпорядчі, посвідчувальні, фінансові, правоохоронні, інформаційні [16, с.351]. О.Богашов, розглядаючи функції виборчих комісій, указує на внутрішньо-управлінську, виконавчо-розпорядчу й організаційну функції [23, с.17]. Неважко побачити, що ці повноваження (функції) органічно вписуються в «організаційно-регулюючу функцію» органів виконавчої влади, як вона описана В.Авер'яновим. Тому не дивно, що Вищий адміністративний суд України вважає, що «всі виборчі комісії (комісії з референдуму), їх голови, заступники голів, секретарі та члени є суб'єктами владних повноважень» (пункт 4 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 2 від 02.04.2007 р. [24]). Виходячи з викладеного, не можна тому погодитися з позицією О.Іванченка, який вважає, що «організуюча, а зовсім не владна функція є

сутнісною прерогативою системи виборчих комісій» [17, с.52].

Зміст зазначених повноважень виборчих комісій поєднуються з їх *владним характером*, встановленим законом. Так, відповідно до частини чотирнадцятої статті 33 Закону «Про вибори народних депутатів України», рішення виборчої комісії (у тому числі окружної чи дільничної), прийняте в межах її повноважень, є *обов'язковим для виконання* не лише всіма суб'єктами виборчого процесу, але й «органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування, посадовими і службовими особами цих органів, підприємствами, закладами, установами, організаціями та їх посадовими особами, засобами масової інформації, їх власниками, посадовими особами та творчими працівниками, об'єднаннями громадян» [7]; аналогічні, хоча й менш чіткі норми містять Закон «Про вибори Президента України» (частина сімнадцята статті 28 [6]) та Закон про місцеві вибори (частина сімнадцята статті 27 [8]). Загальнообов'язковий (імперативний) характер організаційно-розпорядчих та контрольних повноважень виборчих комісій є чіткою ознакою їх належності до органів публічної влади. Саме так їх кваліфікують більшість вітчизняних дослідників (див. [2, с.64; 22, с.98; 25, с.5; 26, с.15; 27, с.3]).

Звичайно, виборчі комісії як державні органи мають свої особливості. Найбільш істотна серед них не тимчасовий характер (теорія держави передбачає можливість існування тимчасових державних органів; див. [28, с.161]), а статус їх членів, які не є державними службовцями і працюють (за винятком окремих членів комісії) безоплатно, на громадських засадах. Тим не менше, вважаємо, що ці специфічні особливості не можуть підважити основної ознаки виборчих комісій як органів публічної влади – імперативності (владного характеру) їх повноважень.

У зв'язку з доктринальним розмежуванням в Україні органів публічної влади на дві групи – органи державної влади й органи місцевого самоврядування¹, – що базується на положенні статті 5 Конституції України [29], можна ставити питання про належність виборчих комісій до однієї з цих підсистем. Власне кажучи, щодо комісій, які організовують підготовку та проведення загальнонаціональних виборів, питання не стоїть: якщо вони відносяться до органів влади, то саме до влади *державної*. Однак дискусійною була належність виборчих комісій, які здійсню-

¹ Ми тут не будемо торкатися проблеми належності органів влади Автономної Республіки Крим.

ють підготовку та проведення виборів органів місцевого самоврядування. Протягом певного часу вони формувалися самими органами місцевого самоврядування, що разом із природою представницьких органів, які формуються шляхом місцевих виборів, давало підстави відносити їх до органів, утворених територіальною громадою [4, с.61]. Протилежна думка базувалася на уявленні про вибори (у тому числі місцеві) як про форму здійснення влади народом (статті 5, 69 Конституції України [28]), а не територіальною громадою. На нашу думку, законодавчу крапку у цій дискусії поставила остання редакція Закону про місцеві вибори, згідно з якою формування територіальних виборчих комісій здійснюється в межах вертикалі цих комісій, у більшості – Центральною виборчою комісією (частина четверта статті 22 Закону [8]), а фінансування місцевих виборів здійснюється за рахунок цільової субвенції з Державного бюджету України (частина перша статті 61 Закону [8]). Це дає підстави віднести також і виборчі комісії місцевих виборів до державних органів. Зауважимо, що цю ідею поділяють і російські дослідники [30, с.16].

Особливий аспект правового статусу виборчих комісій як державних органів складає наявність у деяких з них *статусу юридичної особи*. Так, Центральна виборча комісія є юридичною особою на підставі частини третьої статті 1 Закону «Про Центральну виборчу комісію» [12]. Статус юридичної особи мають окружні комісії загальнонаціональних виборів (частина четверта статті 22 Закону «Про вибори Президента України» [6], частина п'ята статті 25 Закону «Про вибори народних депутатів України» [7]), територіальні виборчі комісії місцевих виборів (частина п'ята статті 20 Закону про місцеві вибори [8]). Водночас дільничні виборчі комісії, утворені під час будь-яких виборів, не мають статусу юридичної особи (частина п'ята статті 22 Закону «Про вибори Президента України» [6], частина шоста статті 25 Закону «Про вибори народних депутатів України» [7], частина сьома статті 20 Закону про місцеві вибори [8]). Відмітність у цих статусах змушує звернутися до самого поняття юридичної особи у контексті статусу державних органів.

Цивільний кодекс України (далі – ЦК України) розрізняє дві категорії юридичних осіб – юридичні особи приватного і публічного права (частина друга статті 81 [31]). Виборчі комісії, утворені розпорядчими актами органів державної влади (Верховною Радою України, Центральною виборчою комісією, іншими виборчими комісіями), у цьому сенсі належать до категорії

юридичних осіб публічного права. Водночас вважаємо, що розуміння статусу виборчих комісій як юридичних осіб далеке від однозначного.

Як зазначає С. Маркін з посиланням на відомого цивіліста С. Братуся, «юридична особа є правовою формою, за допомогою якої організації мають можливість стати учасниками *цивільного обігу*» [32, с.64] (курсив наш. – Авт.). Російський дослідник О. Михайленко, розглядаючи юридичну особу як явище винятково приватного права, підкреслює: «Спроби вичленити юридичну особу з лона приватного права і надати йому уніфікованого, міжгалузевого характеру, не витримують ніякої критики» [33, с.110]. Подібну позицію обстоює також В. Кравчук, на думку якого, «...юридична особа – цивільно-правова категорія, і її застосування для регулювання інших суспільних відносин не виправдане ні теоретично, ні практично» [34, с.77].

Отже, статус юридичної особи для виборчої комісії як цивільно-правовий є допоміжним порівняно з її основним – публічно-правовим статусом як державного органу. Він лише забезпечує участь виборчої комісії у цивільному обігу, надаючи можливість розпоряджатися бюджетними коштами, наданими у її розпорядження для матеріально-технічного та кадрового забезпечення підготовки та проведення виборів. У цьому сенсі більш доцільне формулювання «виборча комісія *має* цивільно-правовий статус юридичної особи» (а не «...є юридичною особою»).

Як юридична особа виборча комісія є нетиповим суб'єктом цивільно-правових відносин. Відповідно до статті 91 ЦК України [31], юридичні особи наділяються *загальною* (цивільною) правоздатністю. Юридична особа здатна мати такі ж цивільні права й обов'язки (цивільну правоздатність), як і фізична особа, крім тих, які за своєю природою можуть належати лише людині; обмеження цивільної правоздатності юридичної особи може здійснюватися виключно у судовому порядку. «Загальна правоздатність більш конкретно означає, що юридична особа може бути власником як речей, так і прав та вимог, володільцем, стороною угоди, спадкоємцем, партнером комерційних юридичних осіб і т.д., тобто може взяти участь у всіх видах цивільно-правових відносин, які закон юридичним особам не забороняє» [35, с.167]. Водночас цивільна правоздатність виборчої комісії істотно обмежена її статусом державного органу, тобто є спеціальною. Така нетиповість правоздатності юридичної особи характерна для державних органів, що могло б бути підставою для їх виділення в окрему під-

категорію юридичних осіб у межах категорії юридичних осіб публічного права². Ця проблема заслуговує окремого дослідження.

Визнання статусу усіх виборчих комісій як державних органів ставить питання про їх місце у системі *поділу влади* в державі. Актуальність цієї проблеми спричинена поширеною в російській правовій доктрині ідеєю про те, що виборчі комісії утворюють самостійну галузь державної влади – *виборчу владу*, яка перебуває за межами трьох класичних галузей – законодавчої, виконавчої та судової [17, с.53; 30, с.17; 36, с.86; 37, с.663].

Аргументація апологетів цієї ідеї сконцентрована на визначенні гілки (галузі) влади, запропонованому О.Автономовим: «Під галуззю державної влади розуміється один або кілька державних органів, які утворюють у рамках єдиного державного механізму здійснення влади самостійну систему, яка наділена владними повноваженнями для виконання властивих тільки їй функцій» [36, с.85]; автор цієї дефініції слушно вважає, що система виборчих комісій цілком відповідає наведеному визначенню³.

Однак, на наше переконання, проблема полягає саме в придатності такого визначення для розуміння галузі влади, яке неминуче призводить не лише до виокремлення «виборчої влади», але й до штучного подрібнення державної (точніше, виконавчої) влади на багато дрібних «гілочок влади». Справді, неважко побачити, що запропонованій О.Автономовим дефініції відповідають і ніким не визнані сьогодні «антимонопольна влада» – система органів Антимонопольного комітету, передбачена частиною третьою статті 6 За-

кону «Про Антимонопольний комітет України» [39], – чи «медіальна влада» – Національна рада з питань телебачення і радіомовлення (разом зі своїми представниками в областях), яка є незалежним державним органом у сфері телерадіомовлення (частина перша статті 1 Закону «Про Національну раду України з питань телебачення та радіомовлення» [40]).

Незважаючи на існуючі пропозиції деяких дослідників «розмножити» галузі влади (так, крім «виборчої», пропонується розглядати «контрольну владу» [41]), ідея виходу за межі класичної тріади галузей влади в основному сприймається негативно. Як стримано зауважує В.Шаповал, «Спроби кваліфікувати нові галузі («гілки») влади, інші, ніж ті, котрі є конституційно зумовленими, навряд чи є конструктивними... Конструювання будь-якої четвертої, п'ятої тощо галузі влади не створить додаткових можливостей щодо удосконалення функціонування державного механізму» [14, с.27].

Вище ми вже фактично вказували, що основні функції виборчих комісій як організаторів виборів належать до кола функцій виконавчої влади (див. [13, с.264]). Це підтверджується тим фактом, що, як зазначає Венеціанська Комісія, «У багатьох старих та усталених західних демократіях... вибори (та референдуми) організовуються спеціальною гілкою виконавчої влади, що перебуває у віданні Міністерства внутрішніх справ або Міністерства юстиції» [19, с.146]. Передання цих повноважень до виборчих комісій як органів, не підпорядкованих урядові, не змінює функції держави, яка ними реалізується, а отже, юридичної природи відповідних органів. Отже, *виборчі комісії* як органи управління виборчим процесом (чи органи адміністрування виборів) *потрібно відносити до галузі виконавчої влади*⁴.

Зауважимо, що у цьому випадку поняття «виконавча влада» належить розуміти широко – як сукупність усіх органів державної влади, які здійснюють функцію державного управління (організаційно-розпорядчу, контролю в державному управлінні, регуляторну і т.п.), однак не законодавчу і не судову функції державної влади. Це дещо суперечить загальноприйнятому поняттю органів виконавчої влади як системи органів, підпорядкованих урядові; останнє базується

² Дискусійне саме питання про надання державним органам статусу юридичної особи; якщо розглядати державу як повноправний суб'єкт цивільних правовідносин (а отже, юридичну особу), державні органи повинні розглядатися як органи цієї юридичної особи, а не самостійні суб'єкти цивільно-правових відносин.

³ Автори Науково-практичного коментарю Конституції України, коментуючи статтю 6 Конституції, пропонують подібне, хоча менш чітке (а отже, і менш зобов'язуюче щодо наслідків) визначення: «У системі поділу влади гілка влади виглядає як орган або уособлена група державних органів певного функціонального спрямування, які задля встановлення їх рівноваги, співробітництва і успішного розв'язання суперечностей, що виникають, взаємодіють з органами іншого функціонального спрямування» [38, с.28]. Потенційні небажані наслідки такого визначення щодо пошуку «уособлених груп державних органів» компенсуються посиланням на статтю 6 Конституції, згідно з якою в Україні «налічується три гілки влади – законодавча, виконавча і судова» (там же).

⁴ Варто визнати, що у країнах Латинської Америки організація виборів покладається на спеціально створені *судові* органи (див., наприклад, [42]), хоча вони тоді отримують певну частку організаційних повноважень, невластивих судовій владі. Однак і в цьому випадку не йде мова про окрему «виборчу» галузь влади.

на положенні частини першої статті 113 Конституції України, відповідно до якого «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади» [29]. При такому («вузькому») розумінні виконавчої влади справді може виникнути спокуса шукати місце державних органів, які не є органами законодавчої чи судової влади і не підпорядковані уряду, у самостійних «гілках влади». Однак не треба забувати, що природа компетенції таких органів (організаційно-розпорядчих, контрольних чи регуляторних повноважень) по суті зводиться до діяльності з правозастосування, що є основною ознакою виконавчої влади.

Виходячи з обсягу компетенції виборчих комісій (від Центральної до дільничної), особливо беручи до уваги їх повноваження забезпечувати «підготовку та проведення виборів» і «додержання й однакове застосування законодавства про вибори» не лише суб'єктами виборчого процесу, але й іншими органами виконавчої влади, підприємствами, закладами установами, організаціями, засобами масової інформації, тобто широким колом суб'єктів права (див., наприклад, статті 30-32 Закону «Про вибори народних депутатів України» [7]), доходимо висновку про належність цих державних органів до галузі виконавчої влади. Водночас треба визнати, що виборчі комісії є не цілком типовими органами виконавчої влади з огляду на тимчасовий характер більшості з них, спосіб їх формування та характер стосунків з іншими органами виконавчої влади.

Список літератури

1. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та Пояснювальна доповідь (CDL-AD(2002)23rev) // Європейський демократичний 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.: Логос, 2009. – С. 50-81.
2. Богашева Н.В., Ключковський Ю.Б., Колісецька Л.В. Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989-2006 роки). – К.: Фоліант, 2006. – 146 с.
3. Ключковський Ю. Гарантії виборчих прав громадян та механізми їх реалізації // Гарантії виборчих прав громадян та демократичного характеру управління виборчим процесом. Збірник матер. наук.-практ. конф. (Київ, 24 червня 2003 року). – К.: Міленіум, 2003. – С. 13-17.

4. Ковтунець В. Адміністрування місцевих виборів // Гарантії виборчих прав громадян та демократичного характеру управління виборчим процесом. Збірник матер. наук.-практ. конф. (Київ, 24 червня 2003 року). – К.: Міленіум, 2003. – С. 61-62.

5. Богашов О. Поняття та правова природа органів управління виборчим процесом // Вибори та демократія. – 2011. – № 1(27). – С. 21-28.

6. Про вибори Президента України: Закон України № 474-XIV від 05.03.1999 р. (в редакції від 10.08.2012 р.) // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%B2%D0%B8%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B8%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0>.

7. Про вибори народних депутатів України: Закон України № 4061-VI від 17.11.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10-11. – Ст. 73.

8. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України № 2487-VI від 10.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35-36. – Ст. 491.

9. Сушинський О.І. Компетенція Центральної виборчої комісії в аспекті правової позиції // Аналіз правових позицій Центральної виборчої комісії щодо застосування Закону України «Про вибори Президента України» у редакції 2004 року. Доповіді. Виступи. Матеріали. Збірник матер. наук.-практ. конф. (м. Косів, 13-15 травня 2005 року). – К.: Фоліант, 2005. – С. 32-47.

10. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право. – М.: Эксмо, 2008. – 448 с.

11. Сердюков В. Конституційно-правовий статус Центральної виборчої комісії в Україні // Вибори та демократія. – 2010. – № 2-3(24-25). – С. 19-23.

12. Про Центральну виборчу комісію: Закон України № 1932-IV від 30.06.2004 р. (в редакції від 13.06.2012 р.) // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15>.

13. Адміністративне право України. Академічний курс: У двох томах. – Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова), О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін. – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.

14. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти // *Право України*. – 2003. – № 8. – С. 25-29.
15. Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / За ред. М.І. Ставнійчук, М.І. Мельника. – К.: Атіка, 2002. – 384 с.
16. Марцеляк О.В. Вибори народних депутатів України: історія, теорія, практика: Навч. посіб. – Харків: Прометей-прес, 2008. – 636 с.
17. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: История, теория, практика (монографическое исследование). – М.: Весь Мир, 1996. – 304 с.
18. Buczkowski J. Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej. – Lublin: Wydawnictwo UMCS, 1998. – 372 s.
19. Доповідь про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі (CDL-AD(2006)018) // Європейський демократичний 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.: Логос, 2009. – С. 142-197.
20. Стешенко Т. Повноваження виборчих комісій // Гарантії виборчих прав громадян та демократичного характеру управління виборчим процесом. Збірник матер. наук.-практ. конф. (Київ, 24 червня 2003 року). – К.: Міленіум, 2003. – С. 84-86.
21. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. – 4-е изд., обновл. и дораб. – М.: Норма, 2005. – 896 с.
22. Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» / Н.В. Богашева, О.В. Задорожній, Ю.Б. Ключковський та ін.; за ред. Ю.Б. Ключковського. – К.: Парламентське видво, 2006. – 680 с.
23. Богашов О. Функції системи виборчих комісій України // *Вибори та демократія*. – 2008. – № 3(17). – С. 12-18.
24. Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 2 від 2 квітня 2004 року // *Вісник Вищого адміністративного суду України*. – 2007. – № 2. – С.85-95.
25. Стешенко Т.В. Виборчі комісії: правовий статус і організація роботи. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Харків, 2000. – 19 с.
26. Ставнійчук М. Виборчі комісії як орган управління виборчим процесом // *Вісник Центральної виборчої комісії*. – 2006. – № 1(3). – С. 14-17.
27. Богашов О.А. Виборчі комісії в системі органів публічної влади України: конституційно-правовий аспект. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Харків, 2009. – 18 с.
28. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. – 2-е вид. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
29. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30 – Ст. 141.
30. Станских С.Н. «Избирательная власть» как ветвь государственной власти: к постановке проблемы // *Конституционное и муниципальное право*. – 2004. – № 1. – С.16-20.
31. Цивільний кодекс України: Закон № 435-IV від 16.01.2003 // *Відомості Верховної Ради України*. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
32. Маркін С.І. Проблеми систематизації юридичних осіб // *Держава і право*. – 2005. – Вип. 28. – С. 63-68.
33. Михайленко О.В. Публичные юридические лица в частном праве и частные юридические лица в публичном праве // *Журнал российского права*. – 2011. – № 3(171). – С. 109-117.
34. Кравчук В. Визначення сфери застосування інституту юридичної особи // *Право України*. – 1998. – № 4. – С. 74-77.
35. Чантурия Л.Л. Введение в общую часть гражданского права (сравнительно-правовое исследование с учетом некоторых особенностей постсоветского права). – М.: Статут, 2006. – 349 с.
36. Автономов А.С. Избирательная власть. – М.: ИРИС, 2002. – 88 с.
37. Белоновский В.Н. Электоральное право Российской Федерации. – М. Изд. центр Российского государственного гуманитарного университета, 2010. – 1070 с.
38. Конституція України. Науково-практичний коментар / Редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Харків: Право, 2011. – 1128 с.
39. Про Антимонопольний комітет України: Закон України № 3659-ХІІ від 26.11.1993 р.

(в редакції від 08.07.2012 р.) // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.

40. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення: Закон України № 538/97-ВР від 23.09.1997 р. (в редакції від 05.02.2012 р.) // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538/97-%D0%B2%D1%80>.

41. Тароєва В.В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Одеса, 2010. – 21 с.

42. González Oropeza M. A Brief Commentary on the State of Mexican Electoral Justice after the 2007 Constitutional Reform. – México, 2009. – 45 p.

N. Bogasheva, Y. Klyuchkovskiy

ELECTORAL COMMISSIONS IN THE SYSTEM OF DIVISION OF POWER

Summary

According to the scale of competence of electoral commissions (from the Central to local ones), especially taking into account their authority to provide “calling and holding election” and “adhering to and equal use of the legislation on elections” not only by the subjects of electoral process, but by other bodies of the executive power, enterprises, establishments, offices, organizations, mass media, i.e., by a wide range of subjects of law (see, for example, articles 30-32 of the Law “On election of national deputies of Ukraine”), we come to conclusion that these state bodies belong to the executive branch. At the same time it should be admitted, that electoral commissions are not completely typical bodies of executive power because of the temporary character of their majority, the way of their formation and the character of relations with the other bodies of the executive power.

Н. Богашева, Ю. Ключковський

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ В СИСТЕМЕ ДЕЛЕНИЯ ВЛАСТИ

Аннотация

Исходя из объема компетенции избирательных комиссий (от Центральной до участковой), особенно принимая во внимание их полномочия обеспечивать “подготовку и проведение выборов” и “соблюдение и одинаковое применение законодательства о выборах” не только субъектами избирательного процесса, но и другими органами исполнительной власти, предприятиями, учреждениями, организациями, средствами массовой информации, т.е. широким колом субъектов права (см., например, статьи 30- 32 Закона “О выборах народных депутатов Украины”, приходим к выводу о принадлежности этих государственных органов к области исполнительной власти. Вместе с тем нужно признать, что избирательные комиссии есть не целиком типичными органами исполнительной власти, учитывая временный характер большинства из них, способ их формирования и характер отношений с другими органами исполнительной власти.