ВІСНИК
Центральної виборчої комісії

№ 3 (5) • Вересень • 2006

Загальнодержавне офіційне,
нормативно-правове, інформаційне видання

Засновник і видавець: Центральна виборча комісія

Виходить щоквартально

Мова видання – українська
Видається відповідно до Закону України
«Про Центральну виборчу комісію»

Зареєстрований Державним комітетом
телебачення і радіомовлення України
20 вересня 2005 року
Свідоцтво про державну реєстрацію серії КВ №10423

Редакційна колегія:

ДАВИДОВИЧ Я.В.
(голова)

БАРАБАШ О.Л.
ДУБОВИК С.О.
ДОНЧЕНКО Ю.Г.
ЗАВАЛЕВСЬКА В.О.
КАВУН М.Г.
КАЧУР І.А.
КНЯЗЕВИЧ Р.П.
КЛЮЧКОВСЬКИЙ Ю.Б.
КОЗЮБРА М.І.
КОЛОДІЙ А.М.
МАГЕРА А.Й.
МЕЛЬНИК М.І.
ОХЕНДОВСЬКИЙ М.В.
ПИСАРЕНКО А.А.
РАЙКОВСЬКИЙ Б.С.
РОМОВСЬКА З.В.
СТАВНІЙЧУК М.І.
ТОДИКА Ю.М.
УСЕНКО-ЧОРНА Ж.І.
ЧУПАХІН О.М.
ШАПОВАЛ В.М.
ШЕЛУДЬКО В.Є.

Головний редактор СЕРЕДА В.Я.

Адреса редакції:

296001, м. Київ, пл. Лесі Українки, 1, кімн. 303.
Тел.: 286-86-15; 256-81-77; 256-81-73

WEB-сторінка: www.cvk.gov.ua

Над номером працювали:
Андрієнко В.А., Безвушко С. Г., Богатов І.Л., Вишневська О.С., Дондик М.І., Король В.Г., Кривошея Г.В., Луконіна В.О., Макарчук Є.А., Осадчук О.О., Погонюк В.А., Склярова Н.І., Сом В.М., Стріганов В.М., Суярко С.М., Шарикова З.К.

Передрук опублікованих у «Віснику Центральної виборчої комісії» матеріалів чи використання зазначених у виданні відомостей дозволяється за умови обов'язкового посилання на джерело інформації.
Факт подання автором матеріалів означає його згоду на їхнє опублікування після редагування.
Журнал може публікувати матеріали, не поділяючи точки зору автора.
Редакція, головний редактор не несуть відповідальності за недостовірну інформацію, подану автором.

Надруковано ТОВ «Видавництво «ПоліПРЕС» ЛТД
Україна, Автономна Республіка Крим
9500, м. Сімферополь, вул. К. Маркса, 35/5

тел./факс: +38 0652 25-31-12.

Тираж 1500 прим.

НА ОФІЦІЙНОМУ РІВНІ

3 Україна – ОБСЄ: напрями співпраці. Партнерство в ім'я демократії

Підписано третій поспіль План співпраці між Центральною виборчою комісією та Координатором проектів ОБСЄ в Україні

4 Демократія народовладдя: юридичні та технічні аспекти загальнонаціональних референдумів

Відбулася 15-та ювілейна міжнародна конференція Асоціації організаторів виборів країн Центральної та Східної Європи

ПІДСУМКИ. АНАЛІЗ. ПЕРСПЕКТИВИ

Ярослав ДАВИДОВИЧ

5 Особливості проведення парламентських виборів в Україні в контексті дотримання прав і свобод людини

Виступ Голови Центральної виборчої комісії на конференції АОВЦСЄ

ПОДІЇ. ЗАХОДИ. КОМЕНТАРІ

14 Новообрана Верховна Рада: відкриття першої сесії V скликання

15 Нелегкий шлях до єднання нації

18 Виїзне навчання: четверта літня школа з виборчого права

19 Актуальні проблеми виборчого законодавства України

20 Вибори та розвиток демократії у Киргизстані

ОФІЦІЙНО. ДОСТОВІРНО. ЛАКОНІЧНО

22 Про поточні події

ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Микола МЕЛЬНИК

24 Проблеми організації підготовки та проведення парламентських і місцевих виборів 2006 року

ФІНАНСУВАННЯ ВИБОРІВ

Валерій ШЕЛУДЬКО, Наталія ВАДІМОВА

30 Виборчі фонди політичних партій, виборчих блоків політичних партій: формування, використання коштів і контроль

ПРАВОВА КУЛЬТУРА

Ярема БАЧИНСЬКИЙ

38 Навчання членів виборчих комісій: практичний досвід

СУСПІЛЬСТВО І ПОЛІТИКА

Володимир КОВТУНЕЦЬ

44 Питання правового регулювання участі політичних партій у виборах

ДЕРЖАВА І ГРОМАДЯНИН

Віталій СЕРЬОГІН

49 Проблеми забезпечення недоторканності приватного життя громадян України у межах виборчого процесу

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ

Ніна МЯЛОВИЦЬКА

56 Особливості виборів в унітарних державах Європи, які мають у своєму складі автономні утворення

ОРГАНІЗАЦІЯ ВИБОРІВ

Олеся МАРЧЕНКО

63 Виборчі комісії: проблеми створення та діяльності

МЕДІЙНИЙ ПРОСТІР

Олександр ЧЕКМИШЕВ

67 Вибори-2006 у дзеркалі ЗМІ: уроки та перспективи

Костянтин ХІВРЕНКО

75 Інформаційний марафон: вибори-2006

ІЗ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

78 Апеляційний перегляд Вищим адміністративним судом України судових рішень у справах, пов'язаних із виборчим процесом у 2006 році

З ОФІЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

82 Резолюція Конгресу місцевої та регіональної влади Ради Європи 216 (2006) про місцеві та регіональні вибори в Україні, спостереження за якими проводилось 26 березня 2006 року

84 Висновок щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України»

98 Декларація принципів міжнародного спостереження за виборами

103 Кодекс поведінки міжнародних спостерігачів за виборами

УКРАЇНА – ОБСЄ: напрями співпраці

Партнерство в ім'я демократії

Сприяння розвитку демократії – обопільна згода України та Організації з безпеки і співробітництва в Європі. Підписано третій поспіль План співпраці між Центральною виборчою комісією та Координатором проектів ОБСЄ в Україні. Обидва попередні плани були виконані в повному обсязі.

11 вересня Голова Центральної виборчої комісії Ярослав Давидович та Координатор проектів ОБСЄ в Україні Посол Джеймс Шумейкер підписали третій План співробітництва між Центральною виборчою комісією та Координатором проектів ОБСЄ в Україні щодо діяльності, пов'язаної з виборами.

Зі згоди та за участю органів влади України, а також за участю міжнародної спільноти Координатором проектів ОБСЄ в Україні подано цей План співпраці органам державної влади України. Діяльність, що розглядається, дає можливість підтвердити репутацію України як демократичної держави з добре налагодженими структурами як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Зазначений документ врегульовує засади співробітництва двох інституцій задля досягнення спільної мети – подальшого вдосконалення виборчого процесу в Україні.

У своєму виступі на церемонії підписання Плану співпраці Ярослав Давидович повідомив, що співробітництво Центральної виборчої комісії та Організації з безпеки і співробітництва в Європі було започатковано з перших днів заснування Комісії і активно розвивається упродовж усієї її діяльності. Зокрема, під час виборів народних депутатів Верховної Ради України 26 березня 2006 року місія офіційних спостерігачів ОБСЄ була найчисельнішою – цю організацію представляли 906 осіб.

– ОБСЄ проявила себе як надійний партнер України у виборчій сфері, відтак ми високо цінуємо наше співробітництво, спрямоване на підвищення чесності та прозорості виборчого процесу, – зазначив Голова Центральної виборчої комісії за підсумками підписання угоди.

Водночас Ярослав Давидович підкреслив, що співробітництво Комісії з ОБСЄ на цьому етапі не потребуватиме великих фінансових витрат:

– Офіс цієї міжнародної організації має експертів, які готові співпрацювати з нами щодо вдосконалення виборчого законодавства, – додав він.

Зі свого боку Координатор проектів ОБСЄ в Україні Посол Джеймс Шумейкер заявив:

– Обидва попередні плани, підписані у минулі роки, були виконані в повному обсязі. Маю надію, що наступний, третій, буде також втілений у життя сповна. Адже він демонструє бажання України виконати зобов'язання країни-учасниці ОБСЄ та неухильно дотримуватися рекомендацій Бюро демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ). Наша організація готова допомогти Центральній виборчій комісії дотриматися цих засад, – констатував пан Шумейкер.

Координатор проектів ОБСЄ здійснюватиме серед міжнародних організацій координаційні заходи, спрямовані на якомога повнішу реалізацію цього документа.

План співпраці раціонально включає загальні види діяльності, які можливо передбачити на сучасному етапі. Цей робочий документ відкритий для доповнень, які можуть постійно вноситися на підставі ідей та вимог, що виникатимуть у процесі його реалізації.

Надаючи допомогу уряду України у виконанні проектів, розпочатих у межах повноважень ОБСЄ, Координатор проектів ОБСЄ в Україні підтримує виборчий процес, залишаючись незаангажованим та об'єктивним.

ОСНОВНІ ТЕМАТИЧНІ НАПРЯМИ ПЛАНУ СПІВПРАЦІ:

1. ***Сприяння реформуванню виборчого законодавства України та створенню Виборчого кодексу України.***
2. ***Сприяння формуванню Реєстру виборців України.***
3. ***Допомога в забезпеченні підвищення рівня правової культури громадян України.***
4. ***Сприяння в налагодженні системи навчання для осіб, задіяних в організації та проведенні виборів.***
5. ***Сприяння в розробці та впровадженні нових технологій з метою підвищення ефективності виборчих процедур.***
6. ***Сприяння впровадженню нових підходів у забезпеченні реалізації виборчого права громадянами України з особливими потребами.***

Демократія народовладдя: юридичні та технічні аспекти загальнонаціональних референдумів

З 15-ї ювілейної міжнародної конференції Асоціації організаторів виборів країн Центральної та Східної Європи

Асоціація організаторів виборів країн Центральної та Східної Європи з 31 серпня по 2 вересня нинішнього року провела в Латвійській Республіці (м. Юрмала) свою ювілейну 15-ту щорічну конференцію.

Асоціація щорічно збирає голів центральних виборчих органів та експертів у галузі виборчого права з метою обговорення методів зміцнення державного управління шляхом проведення демократичних виборів. Цьогорічна професійна зустріч дала можливість фахівцям з країн-учасниць АОВЦСЄ обмінятися досвідом з широкого кола питань.

Конференція була презентована семінарами з професійного розвитку, в яких брали участь комісії експертів з виборів, а також виставкою обладнання для проведення виборів та виставкою з історії виборів.

Під час конференції відбулось засідання виконавчого комітету Асоціації та Генеральної Асамблеї АОВЦСЄ, на розгляд якої були винесені питання загальнонаціональних референдумів, а також трансформації Асоціації у європейську організацію. Рішенням Генеральної асамблеї АОВЦСЄ реорганізовано в Асоціацію організаторів виборів країн Європи, затверджено нову редакцію Статуту Асоціації.

Україна є членом АОВЦСЄ з 1992 року, відтак у роботі конференції взяла участь делегація України у складі Голови Центральної виборчої комісії Ярослава Давидовича, заступника Голови Комісії Миколи Мельника, члена Комісії Андрія Магери та завідуючого відділом міжнародного співробітництва Секретаріату Комісії Володимира Андрієнка.

На конференції було розглянуто і затверджено нову стратегію Асоціації, підбито підсумки проведення виборів у країнах-членах АОВЦСЄ у період із вересня 2005 по вересень 2006 року (Азербайджан, Угорщина, Молдова, Україна), представники яких виступили з доповідями про хід виборчих кампаній.

Ключовою темою конференції була: „Загальнонаціональні референдуми: юридичні та технічні аспекти". У її висвітленні взяли участь: представник Бюро Парламентської Асамблеї Ради Європи, член делегації Швейцарії Андреас Гросс, керівник відділу з виборів та референдумів Венеціанської Комісії Пітер Гаррон, керівник програм з виборчих процесів Міжнародного Інституту демократії та сприяння виборам Ендрю Елліс, а також члени національних виборчих комісій.

На завершення конференції на заключному пленарному засіданні під головуванням Голови Центральної виборчої комісії України Я. Давидовича було підбито підсумки роботи професійних семінарів з обговорюваної теми.

Відповідно до затвердженої стратегії АОВЦСЄ на 2006–2010 роки Асоціація має на меті створення незалежного від національних урядів форуму, який би забезпечував можливість обміну інформацією між експертами та організаторами виборів з метою сприяння проведенню чесних та відкритих виборів.

Нині першочерговими цілями Асоціації є:

1. Підвищення активності участі громадян у виборчих процесах шляхом проведення підготовчої роботи через засоби масової інформації, неурядові організації та організаторів виборів.
2. Заохочення обміну міжнародним виборчим досвідом та сприяння місіям спостереження за виборами у світі.
3. Сприяння державам-членам Асоціації у їхній відповідності демократичним стандартам під час організації та проведення виборів.
4. Трансформація у загальноєвропейську організацію шляхом активізації роботи щодо проведення консультацій з організаторами виборів країн Європи з метою їх вступу в Асоціацію.

Відтак, головними результатами конференції були:

– реорганізація Асоціації і отримання нею загальноєвропейського статусу;
– прийняття нової редакції Статуту Асоціації;
– прийняття Центральної комісії з виборів та референдумів Киргизької Республіки до лав Асоціації як асоційованого члена.

Особливості проведення парламентських виборів в Україні в контексті дотримання прав і свобод людини

Виступ Голови Центральної виборчої комісії Ярослава Давидовича на конференції АОВЦСЄ, яка проходила з 31 серпня по 2 вересня 2006 року у м. Юрмала (Латвія)

Шановні пані та панове!

Шановні колеги – члени Асоціації організаторів виборів країн Центральної та Східної Європи!

Насамперед, хочу висловити подяку організаторам конференції за можливість взяти участь у такому представницькому і масштабному заході, як ювілейна конференція Асоціації, і за запрошення виступити з доповіддю про особливості проведення парламентських виборів в Україні в контексті дотримання прав і свобод людини.

Той факт, що представникові України два роки поспіль пропонується виступити з доповідями про проведення виборчих кампаній у країні, є, на наш погляд, прикметним. Він свідчить, по-перше, про те, що Україна робить помітні й упевнені кроки на шляху поглиблення демократії, і за цим процесом, що неухильно набирає темпів, уважно спостерігає демократичне співтовариство. По-друге, це підтверджує велику увагу, професійну зацікавленість і корпоративну солідарність членів Асоціації, ваше, шановні колеги, прагнення поділитися досвідом, допомогти в удосконаленні виборчого законодавства і його практичного втілення в нашій країні.

Виборча кампанія 2006 року, як відомо, була для України особливою. Вперше іспит на життєздатність складала нова – пропорційна – виборча система, відповідно до якої парламент формується тільки з представників політичних сил. Уперше за новими правилами утворювалися виборчі округи й формувалися виборчі комісії. Уперше в таких нових умовах працювали організатори виборів.

Тому не дивно, що нам доводилося долати багато труднощів.

І тим приємніше, що міжнародна громадськість, яку уособлювали спостерігачі, котрі могли безперешкодно бачити й оцінювати всі етапи виборчого процесу, назвала вибори народних депутатів України 2006 року одними з найдемократичніших за всю історію незалежної України – відкритими, прозорими, такими, що відповідають духові й букві закону.

Як відзначили представники місії ОБСЄ/БДІПЛ, парламентські вибори 26 березня 2006 року були проведені здебільшого відповідно до зобов'язань у рамках ОБСЄ, Ради Європи та інших міжнародних стандартів демократичних виборів. У цілому, були дотримані громадянські та політичні права людини, зокрема основні свободи, такі, як свобода висловлювати власну думку та свобода об'єднань і зборів. Безперешкодний процес реєстрації кандидатів і активне медіа-середовище забезпечили справжню змагальність. Це дало можливість виборцям зробити свідомий вибір між різними політичними альтернативами. Відтак були ще міцніше закріплені позитивні зрушення у виборчому процесі, які стали очевидними вже під час проведення повторного другого туру президентських виборів 26 грудня 2004 року.

Новели виборчого законодавства

Хотів би поінформувати вас, що вибори до Верховної Ради України 26 березня 2006 року стали четвертими парламентськими виборами в Україні після проголошення незалежності країни в 1991 році. Для проведення парламентських виборів Верховною Радою України 25 березня 2004 року був прийнятий новий Закон України «Про вибори народних депутатів України». Його редакція була змінена 7 липня 2005 року. Тут необхідно пояснити, що в Україні склалася практика, коли під кожну виборчу кампанію приймається новий виборчий закон. Так було й цього разу. І хоч Центральна виборча комісія не завжди позитивно ставиться до прийняття нових законів для кожних нових виборів, але саме цього разу прийняття нового документа було виправданим, більше того – необхідним. По-перше, нова виборча система вже за визначенням припускає істотні розбіжності порівняно з попередньою як у принципах організації підготовки і проведення виборів, так і в характері виборчих заходів. По-друге, уроки, отримані в ході проведення президентських виборів 2004 року, виявлені недоліки в законодавстві потрібно було врахувати в новому законі, що й зробили законодавці.

У цей закон вносилася низка змін уже й у ході виборчої кампанії, останній раз – за 12 днів до дня голосування. Основні з них полягали в коректуванні порядку утворення дільничних виборчих комісій і можливості членам цих комісій здійснити своє волевиявлення безпосередньо на тій дільниці, де вони працюють. Був також визначений винятковий перелік підстав, з яких можна визнати недійсним голосування на окремій виборчій дільниці. Збільшено також оплату праці членів

виборчих комісій, що було надзвичайно важливим для стимулювання роботи.

Отже, відповідно до нового закону 450 депутатів обираються за пропорційною системою в єдиному загальнодержавному окрузі. Кандидати можуть балотуватися тільки за партійними списками (списками виборчих блоків партій). Депутати обираються строком на 5 років – це на один рік більше, ніж строк повноважень Верховної Ради попередніх скликань. У новому виборчому законі прохідний бар'єр для розподілу депутатських мандатів між партіями (блоками) знижений з чотирьох до трьох відсотків.

Порівнюючи закони, за якими обиралися парламентарії у 2002-му та 2006 роках, варто виділити й інші, крім принципово нової системи виборів, особливості.

Виборчі округи, відповідно до цієї редакції закону, утворюються з приблизно рівною кількістю виборчих дільниць. Раніше ж виборчі округи формувалися з приблизно рівною кількістю виборців, чого вимагала мажоритарна система. Так, у містах, де щільність населення більша, виборчих дільниць утворювалося набагато менше, ніж у малонаселених регіонах. Наприклад, у Києві 80 виборчих дільниць включали близько 200 тисяч виборців, водночас, щоб охопити ці ж 200 тисяч виборців у Тернопільській, Вінницькій та деяких інших областях, потрібно було утворити 300 і більше дільниць. Звичайно, значно складніше організовувати роботу сотень дільниць, аніж десятків. Та найбільшою проблемою тих виборів було прийняти в ніч голосування таку велику кількість протоколів про результати виборів.

Тепер же внаслідок нової норми закону кількість дільниць стала приблизно однаковою. Але це спричинило зміну конфігурації округів і кількості їх у низці регіонів. З одного боку, це поліпшило керування виборчим процесом, з іншого – призвело до диспропорцій за кількістю округів у деяких областях. Приміром, у Києві, де колись було дванадцять, а потім – десять виборчих округів, на цих виборах утворено всього сім, але в кожному з них – майже по півмільйона виборців. Водночас на Тернопільщині замість п'яти округів було утворено вісім. Але це жодним чином не впливало на ситуацію з організацією голосування на конкретних виборчих дільницях, як безпідставно стверджували деякі політики.

Новою і справді прогресивною нормою, що зменшила навантаження на членів дільничних виборчих комісій, стало скорочення гранично припустимої кількості виборців на дільниці. Відтепер вона не повинна перевищувати 2 500 осіб (на попередніх виборах ця кількість становила 3 000 осіб). Утім, на практиці й цього разу були дільниці навіть із більшою, ніж 3 000, кількістю виборців – здебільшого у сільській місцевості.

Відповідно до нової редакції Закону окремі етапи виборчого процесу тепер можуть частково тривати й поза встановленими строками, зокрема, складання й уточнення списків виборців, утворення виборчих округів і припинення діяльності виборчих комісій.

Складання і уточнення списків виборців

Як я уже зазначав, внесені зміни істотно змінили концепцію складання й уточнення списків виборців.

З метою забезпечення належної якості списків виборців у законі було передбачено цілу низку системних нововведень, спрямованих на більш змістовне й системне регулювання їх складання. Ця робота тривала понад шість місяців.

Серед найзмістовніших новел порядку складання списків виборців слід зазначити, по-перше, визначення системи органів державної влади та місцевого самоврядування, на які покладено обов'язок надання достовірних відомостей про виборців, здійснення необхідних перевірок з метою уточнення інформації про громадян України. По-друге, завдання щодо складання й уточнення списків покладені на нового суб'єкта – робочі групи обліку виборців, які створювалися в місцевих органах виконавчої влади (у районах) і органах місцевого самоврядування (у містах). По-третє, вперше передбачене формування списків виборців в електронному вигляді. По-четверте, обробка загальних списків виборців в електронному вигляді здійснюється Центральною

виборчою комісією з метою виявлення випадків кратного й неправильного включення громадян у списки. І, по-п'яте, передбачене ознайомлення громадян із загальними списками виборців, а також створення інституту громадського контролю за процесом їх складання. Такий контроль здійснювався центральною та регіональними контрольними групами, до складу яких входили представники партій (блоків), що мають у парламенті свої партійні фракції (фракції блоків).

Необхідно також наголосити, що визначена законом процедура складання загальних списків виборців здійснюється на принципово нових засадах. Завдяки впровадженню системного підходу до збирання, перевірки й уточнення даних про громадян України, які вносяться до загальних списків виборців, у процесі їхнього складання практично був відпрацьований прототип загальнодержавного реєстру виборців.

Слід окремо зазначити, що законодавцем був значно розширений перелік даних про громадян, які традиційно вносилися до загальних списків виборців. Так, до цих списків додатково включалися дані, по-перше, про місце народження виборця відповідно до сучасного адміністративно-територіального поділу держави. По-друге, про нездатність виборця пересуватися самостійно. По-третє, про інше можливе місце проживання або перебування виборця, встановлене на підставі даних, наданих керівниками органів, підприємств, установ, організацій, представництв, командирами військових частин (формувань), сільськими, селищними, міськими головами.

Окремо слід підкреслити, що законом уперше в національній практиці було заборонено вносити зміни до списку виборців за два дні до дня виборів.

Важливою гарантією реалізації загального виборчого права і можливості проголосувати громадянинові не тільки за місцем проживання, а й за місцем його перебування, є інститут відкріпних посвідчень.

Нововведенням стало визначення статусу відкріпного посвідчення як документа суворої звітності й відповідно – встановлення жорсткого контролю за їх використанням.

Утворення виборчих дільниць

У визначені Законом України «Про вибори народних депутатів України» строки – до 1 грудня 2005 року – були утворені 225 територіальних виборчих округів. Як я вже говорив, конфігурація округів на цих виборах порівняно з 2002 роком була трохи змінена у зв'язку із запровадженням нової норми про приблизно рівну кількість виборчих дільниць.

Дотримання цих положень закону давалося нам нелегко. Центральна виборча комісія припускала, що кількість дільниць відповідно до цієї норми зросте в цілому по країні приблизно до 35 тисяч (на виборах 2002 року їх було 33,5 тисячі). Однак органи, які на вимогу законодавства подавали пропозиції щодо їх утворення, а це – виконавчі комітети сільських, селищних, міських (у містах, де немає районних рад), районних у містах рад, а в окремих випадках – сільські, селищні, міські голови, голови районних у містах рад, – не обтяжили себе точністю дотримання вимог закону, і утворювали дільниці так, щоб було зручно їм, а не виборцям. Тому кількість виборчих дільниць збільшилося приблизно на 800.

Як результат – у межах територіальних виборчих округів було утворено 34 039 виборчих дільниць, у тому числі 33 923 виборчих дільниць на території України та 116 виборчих дільниць у закордонному виборчому окрузі (78 іноземних країн).

Виборчі комісії законодавці вирішили формувати з обов'язковим включенням до їх складу представників політичних партій (блоків), які мають парламентські фракції, від інших же партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу – включали кандидатів за результатами жеребкування. Для виконання цих вимог Центральною виборчою комісією були розроблені й затверджені відповідно: порядок проведення жеребкування під час утворення окружних виборчих комісій і порядок розподілу керівних посад між політичними партіями, виборчими блоками політичних партій у цих комісіях. А вже утворення дільничних виборчих комісій здійснювалось окружними виборчими комісіями. При цьому вони керувалися наданими Центрвиборчкомом роз'ясненнями щодо порядку утворення дільничних виборчих комісій і розподілу керівних посад у цих комісіях.

Більш диференційовано законодавець підійшов до кількості членів дільничних виборчих комісій. Так, для малих дільниць комісія утворювалась у складі 10–18 осіб, для середніх – 14–20, а для великих – 18–24 членів комісії.

Загальна кількість членів 225 окружних виборчих комісій становила 4 050 осіб.

За допомогою спеціально розробленої комп'ютерної програми Центральна виборча комісія виконала умову закону про те, що кожна партія (блок) має право на пропорційну частину кожної категорії керівних посад в окружних виборчих комісіях. Керівний склад визначався пропорційно до кількості поданих суб'єктами виборчого процесу кандидатур. Хочу зазначити, що жодна партія не оскаржила цей порядок призначення керівників окружних виборчих комісій.

Труднощі чекали на нас в іншому. На жаль, ми змушені констатувати, що, як показали минулі вибори, політичні сили в Україні не виправдали того відповідального статусу, на який розраховував парламент, наділивши їх правом формувати виборчі комісії. Буквально наступного ж дня після утворення окружних комісій ми одержали велику кількість заяв від людей, рекомендованих партіями та блоками, з відмовою працювати в комісіях. Багато хто з них навіть не знав, що їхні кандидатури подані партіями. Такі заяви ми розглядали аж до 20 березня, тобто за тиждень до дня виборів, і робили відповідні заміни в окружних комісіях.

Не менше гострих питань постало перед нами й під час утворення дільничних виборчих комісій, кандидатури для яких також повинні були представити політичні сили. Необхідної кількості активістів, готових працювати в комісіях і хоча б трохи обізнаних у питаннях організації виборчого процесу, у партій просто не виявилось. Це трансформувалось у величезну проблему, яку ми змогли вирішити тільки шляхом внесення змін до законодавства. Цими змінами дозволялося делегувати кандидатури до складу дільничних комісій у випадку, якщо партії не зробили цього у встановлений термін, а також членам окружної виборчої комісії та інших дільничних комісій.

Відповідний закон про зміни був підписаний 17 березня 2006 року, і до 25 березня дільничні виборчі комісії були укомплектовані.

Таким чином, на день виборів в Україні діяли 34 039 дільничних виборчих комісій (разом із закордонним виборчим округом), з них 11 417 – малих, 11 589 – середніх і 11 033 – великих. У їхньому складі працювали 455 455 осіб.

Висування та реєстрація кандидатів у народні депутати

Ключовим етапом у реалізації громадянами свого пасивного виборчого права є висування й реєстрація кандидатів у народні депутати. В Україні на цих парламентських виборах вони могли бути висунуті від політичних сил. Саме цей момент відзначали деякі спостерігачі у своїх висновках як звуження прав громадян, оскільки незалежні кандидати, що не належать до жодної партії або блоку, не могли балотуватися. Але ця претензія стосується не Центральної виборчої комісії, а українських законодавців.

У виборах народних депутатів України 2006 року могли брати участь тільки ті політичні партії, які були зареєстровані у встановленому законом порядку не пізніше ніж за рік до проведення виборів. Станом на 26 березня 2005 року, в Україні Міністерством юстиції було зареєстровано 127 політичних партій, дві – протягом 2005 року припинили свою діяльність, тому правом висувати кандидатів у народні депутати України могли скористатися 125 політичних партій.

Партії мали право брати участь у виборах як окремо, так і в блоці політичних партій. Статус суб'єкта виборчого процесу вони здобували після реєстрації їх Центральною виборчою комісією. Висування кандидатів у народні депутати України починалося за 119 днів і закінчувалося за 90 днів до дня виборів.

Висування партією (блоком) кандидатів у депутати здійснюється на її з'їзді, тоді ж формується виборчий список кандидатів у депутати з кількістю осіб не менше 18 і не більше 450.

Для того щоб Центральна виборча комісія зареєструвала кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії (блоку), суб'єкт виборчого процесу повинен був подати до Комісії визначений законом перелік документів.

Крім необхідних для реєстрації документів, партія (блок) мали також внести грошову заставу в розмірі, який дорівнював 2 тис. мінімальних заробітних плат (664 тис. грн., що становить приблизно 133 тис. доларів США). За відсутності документа про внесення такої застави, що є невиконанням вимог законодавства, партія або блок не могли бути зареєстровані. Приміром, 5 політичних партій на цих виборах не стали суб'єктами виборчого процесу через те, що не надали доказів внесення грошової застави. Деякі з цих партій оскаржували в суді відмову Центрвиборчкому їх реєструвати, але суд підтвердив нашу правоту.

До Центральної виборчої комісії документи на реєстрацію списків своїх кандидатів подали 53 політичні сили. Зареєстровані суб'єктами виборчого процесу 45 партій і блоків. З них 28 – політичні партії, 17 – виборчі блоки, до складу яких увійшла 51 політична партія. Відмовлено в реєстрації списків кандидатів шести політичним партіям і двом виборчим блокам партій.

У списках політичних партій (виборчих блоків) на виборах народних депутатів України 26 березня 2006 року було зареєстровано 7 тис. 747 кандидатів у народні депутати України. До дня виборів з різних підстав була скасована реєстрація 148 осіб. Таким чином, загальна кількість кандидатів у народні депутати України на виборах 26 березня 2006 року становила 7 тис. 599 осіб.

Проведення передвиборної агітації

Хочу також привернути вашу увагу до істотних змін, яких зазнав порядок проведення кандидатами передвиборної агітації.

Редакція виборчого законодавства в цій частині допрацьовувалася з урахуванням досвіду проведення президентських виборів 2004 року. Беручи до уваги певні протиріччя в новій редакції закону, а також наполегливі вимоги представників засобів масової інформації, незадовго до дня голосування у цій частині знову довелося вносити зміни, що стосуються сприяння реалізації виборчих прав громадянами, забезпечення свобод політичних дебатів, неупередженого ставлення засобів масової інформації до кандидатів у депутати, партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу.

Законодавець чітко конкретизував форми і методи, засоби проведення передвиборної агітації, виділивши такі форми агітації, як проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів, розміщення друкованих агітаційних матеріалів або політичної реклами на носіях зовнішньої реклами та ін.

Цікавою новелою стали визначення термінів «передвиборна агітація» й «політична реклама», чого не було в попередніх виборчих законах. Правда, воно виявилося не бездоганним, що дало можливість неоднозначного тлумачення, тому законодавцям варто подумати

над уточненням цих визначень. Так, «передвиборна агітація» була визначена як здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати «за» або «проти» певного суб'єкта виборчого процесу. Очевидно, що таке визначення є досить широким. Адже мотивом, що спонукатиме виборця голосувати «за» або «проти», може слугувати будь-що, приміром, обнародування рейтингів опитувань громадської думки, подача матеріалів негативного або позитивного змісту про ту чи іншу політичну партію (виборчий блок), а з'ясувати, так само, як і довести відповідність мети такої діяльності, досить складно.

Змінено норму, якою регулювалось одне з найбільш дискусійних питань – поширення повідомлень про дії осіб, які є кандидатами й одночасно виконують посадові повноваження, передбачені Конституцією та законами України. До речі, в ході президентської виборчої кампанії 2004 року саме з приводу застосування відповідної норми Закону України «Про вибори Президента України» до Центральної виборчої комісії надходила найбільша кількість скарг щодо порядку проведення передвиборної агітації у засобах масової інформації.

Тепер передбачено, що партія (блок), кандидати в депутати мають право почати свою передвиборну агітацію з моменту прийняття Центральною виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидатів у депутати, тобто вже в день ухвалення відповідного рішення Центрвиборчкому (але після факту його прийняття). Нагадаю, що під час виборчого процесу на президентських виборах 2004 року починати проведення агітації кандидатові дозволялося тільки наступного дня після його реєстрації Центральною виборчою комісією.

Крім того, українським виборчим законодавством прямо заборонено проведення агітації у день виборів, а також у день, що передує дню виборів. Забороняється також обнародування в день виборів результатів опитувань виборців з приводу їхнього волевиявлення під час голосування до його закінчення та протягом останніх 15 днів перед днем виборів заборонено поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки щодо суб'єктів виборчого процесу.

Дозволяється обнародувати в останній день перед днем виборів тільки відповіді на інформацію, яку суб'єкт виборчого процесу вважає недостовірною. Така відповідь не вважається формою передвиборної агітації, однак вона не повинна містити прямих закликів до голосування «за» або «проти» певної партії (блоку).

Деталізація норм Закону виправдана тим, що покликана попередити їх неоднозначне тлумачення органами виконавчої влади, виборчими комісіями, іншими суб'єктами виборчого процесу, незважаючи на те, що така деталізація призводить до перенасиченості закону другорядними нормами й виникненням колізій.

Голосування і встановлення результатів виборів

Чотири рази парламентарії уточнювали положення виборчого закону щодо голосування і встановлення результатів виборів депутатів.

Приміром, визначені жорсткі умови порядку виготовлення, обліку, збереження й транспортування виборчих бюлетенів. Друкувалися бюлетені на одному державному поліграфічному підприємстві, їх форму і текст затверджувала своєю постановою Центральна виборча комісія. Контроль за виготовленням виборчих бюлетенів на підприємстві-виготовлювачі здійснювала спеціальна комісія, також затверджена постановою Центральної виборчої комісії.

Збільшено час для голосування, тепер цей процес відбувається з 7 години ранку до 22 години без перерви.

Істотно змінений порядок голосування виборців за місцем перебування. Внесення таких осіб до списків відбувається гласно й доступно для уточнення даних.

Громадянин, тимчасово не здатний самостійно пересуватися, подає поштою або через інших осіб власноручно написану заяву з проханням забезпечити йому голосування за місцем його перебування, де зазначає місце свого перебування, разом із доданим ним документом, що засвідчує факт нездатності виборця пересуватися самостійно.

Зазнав змін також порядок голосування за відкріпними посвідченнями. При одержанні виборцем відкріпного посвідчення в його паспорті проставляється відповідна оцінка (штамп), що засвідчується підписами двох членів комісії.

Реалізувати своє виборче право за відкріпним посвідченням громадянин може тільки на тих дільницях, які визначені окружними виборчими комісіями.

Майже втричі розширений перелік відомостей, які вносяться до протоколу дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів.

Закон передбачає, що протоколи окружних виборчих комісій розглядаються і приймаються Центральною виборчою комісією на її засіданні. У випадку виявлення в протоколі окружної виборчої комісії про підсумки голосування в межах територіального виборчого округу виправлень, помилок, неточностей Центральна виборча комісія своїм рішенням може зобов'язати окружну виборчу комісію внести зміни у встановлені підсумки голосування виборців у межах територіального виборчого округу. А за підсумками розгляду отриманих протоколів Центральна виборча комісія не пізніше ніж на п'ятий день від дня встановлення результатів виборів офіційно оприлюднює результати виборів депутатів.

Організація виборів у закордонному виборчому окрузі

Порівняно з попередніми виборчими кампаніями суттєво вирізнялася організація підготовки та проведення

парламентських виборів 2006 року в закордонному виборчому окрузі. Насамперед ці зміни стосувалися порядку складання списків виборців, які проживають або тимчасово перебувають за кордоном, порядку утворення закордонних виборчих дільниць, відповідних виборчих комісій, організації голосування, а також підрахунку голосів.

Напевно, як і для організаторів виборів інших держав, для нас досить проблематичним стало складання списків виборців, які проживають або тимчасово перебувають за кордоном. Як уже зазначалось, уперше тимчасові рамки складання таких списків були винесені за межі виборчого процесу. До складання списків було залучене досить широке коло суб'єктів.

Повноваження щодо складання загальних списків виборців у закордонному виборчому окрузі були покладені на робочу групу, створену при Міністерстві закордонних справ України. Відомості про виборців, які проживають або тимчасово перебувають за кордоном, подавалися до робочої групи керівниками дипломатичних та інших офіційних представництв і консульських установ України за кордоном, командирами військових частин (формувань), дислокованих за межами України.

Найбільш трудомістким був процес уточнення списків, пов'язаний із кратністю включення виборців до списків виборців. Потрібно було уникнути того, що громадяни України, які проживають або тимчасово перебувають за кордоном, могли бути водночас включені й до списків виборців, складених на території України.

Усього на момент проведення виборів до списків виборців у закордонному виборчому окрузі було включено 422 147 виборців. Для порівняння – в 2002 році (парламентські вибори) до списків виборців на закордонних виборчих дільницях було включено 50 133, у 2004 році (вибори Президента) – 348 042 особи.

Слід зазначити, що відповідно до вимог українського виборчого законодавства закордонні виборчі дільниці можуть бути утворені тільки при дипломатичних або інших офіційних представництвах або консульських установах України за кордоном, а також у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України. Тільки в окремих випадках такі дільниці можуть бути утворені з приміщенням для голосування за межами приміщень представництв або консульських установ на території великих міст, за умови, що на території цих міст проживає або перебуває не менше однієї тисячі виборців.

Для організації проведення виборів 2006 року Центральною виборчою комісією було утворено 116 закордонних виборчих дільниць із приміщеннями для голосування в 78 країнах світу. Слід зазначити, що межі таких виборчих дільниць у цілому охоплювали територію 98 країн.

Фінансування виборчого процесу

Організація виборів потребувала від Центральної виборчої комісії значного обсягу роботи в питаннях фінансового й матеріально-технічного забезпечення виборчого процесу, зокрема окружних і дільничних виборчих комісій.

Витрати на підготовку та проведення виборів народних депутатів України здійснювалися за рахунок коштів Державного бюджету України, а також коштів виборчих фондів партій (блоків), кандидати в депутати від яких були зареєстровані Центральною виборчою комісією.

Усього Центральною виборчою комісією, окружними та дільничними виборчими комісіями на підготовку і проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року витрачено в 2005–2006 роках 512 млн 587 тис. грн. Це становить 81,2 відсотка від загальної суми асигнувань, тобто нам вдалося ще й заощадити державні кошти. Рівень витрат на одного українського виборця становить 13, 41 грн. або майже 2,5 долара США. Гадаю, ви погодитеся зі мною в тому, що це вже цілком європейський показник. Хочу відзначити також тенденцію до підвищення цієї суми за останні роки. Так, на виборах 2002 року цей показник дорівнював 4,36 грн. (0,87 долара США), на президентських виборах 2004 року – 12,04 грн. (2 долари США).

Окремої уваги заслуговує той факт, що в ході виборчої кампанії з ініціативи Центральної виборчої комісії були збільшені витрати на оплату праці членів виборчих комісій у день виборів та в дні встановлення підсумків голосування. Саме Центральна виборча комісія внесла пропозицію збільшити розмір одноденної оплати праці членів комісій у ці дні з 16–20 грн. до 49 грн. (близько 10 доларів США), тобто майже втричі. Ця пропозиція була підтримана Кабінетом Міністрів та Верховною Радою України. І цей фактор, у свою чергу, теж сприяв укомплектуванню вакантних посад у дільничних виборчих комісіях.

Міжнародне спостереження

Шановні колеги!

Про складнощі, з якими нам довелося зіткнутися на цих виборах, і про рівень демократичності цьогорічного виборчого процесу свідчать висновки спостерігачів від іноземних держав і міжнародних організацій. Центральна виборча комісія зареєструвала на виборах народних депутатів України 3516 офіційних спостерігачів, що представляли 16 іноземних держав і 26 міжнародних організацій.

Найбільш представницькою була делегація Бюро демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки й співробітництва в Європі – 906 осіб.

Місія довгострокових спостерігачів цієї міжнародної організації в січні 2006 року першою почала процес спостереження за підготовкою виборів народних депутатів України.

Найчисельнішою серед спостерігачів від іноземних держав була делегація Республіки Польща – 355 осіб. Делегації інших іноземних держав становили:

Словацька Республіка	–	39 осіб;
Російська Федерація	–	30 осіб;
Угорська Республіка	–	14 осіб;
Чеська Республіка	–	9 осіб;
Румунія	–	7 осіб;
Королівство Швеція	–	7 осіб;
Республіка Молдова	–	5 осіб;
Об'єднане Королівство Великобританії та Північної Ірландії	–	4 особи;
Французька Республіка	–	4 особи;
США	–	2 особи;
Канада	–	2 особи;
Королівство Норвегія	–	1 особа;
Республіка Корея	–	1 особа;
Республіка Фінляндія	–	1 особа.

Представницькою була делегація й місії спостерігачів від ЕНЕМО – 440 осіб. Інші міжнародні організації були представлені так:

«За справедливі вибори»	–	373 особи;
«Всесвітній Конгрес українців»	–	218 осіб;
«Український Конгресовий комітет Америки	–	209 осіб;
«Конгрес українців Канади»	–	170 осіб;
«Міжнародний Республіканський інститут США»	–	168 осіб;
«CIS-ЕЛЛО»	–	134 особи.

Мені особливо приємно сьогодні відзначити, що спостерігачі від вищих виборчих органів Центральної та Східної Європи виявилися одними з найактивніших. Від імені Центральної виборчої комісії України хочу висловити подяку Генеральному секретареві АОВЦСЄ панові Золтану Тоту і колегам із центральних виборчих органів Азербайджану, Албанії, Вірменії, Білорусі, Угорщини, Грузії, Казахстану, Киргизії, Латвії, Литви, Молдови, Польщі, Росії, Таджикистану, Естонії, які виявили глибокий інтерес і взяли активну участь у спостереженні за підготовкою та проведенням виборів. Я вдячний вашим спостерігачам також за об'єктивність і неупередженість в оцінках ходу виборчого процесу.

Прагнучи дотриматися рекомендацій Ради Європи й ОБСЄ, законодавці ввели в нову редакцію закону норму про спостерігачів за підготовкою та проведенням виборів від громадських організацій усередині країни. Адже відсутність такого права на виборах Президента України в 2004 році була відзначена авторитетними міжнародними організаціями та місіями спостерігачів як один із досить істотних недоліків проведення кампанії.

На парламентських виборах 2006 року громадським організаціям, які зареєстровані у встановленому законом порядку не менш ніж за два роки до дня виборів і в статутній діяльності яких передбачені питання виборчого процесу й спостереження за ним, Центральною виборчою комісією було надане право мати власних офіційних спостерігачів. Вони могли спостерігати за ходом виборчого процесу, зокрема за голосуванням, підрахунком голосів і встановленням підсумків голосування на будь-якій виборчій дільниці й у територіальному виборчому окрузі. Таким правом скористалися 16 громадських організацій.

Водночас громадяни України не мали права реєструватися офіційними спостерігачами від іноземних держав або міжнародних організацій.

Діяльність судових органів

Ці парламентські вибори були особливими в багатьох аспектах. Висвітлили вони також роль і діяльність судових органів України із захисту конституційних виборчих прав громадян України. Відмінністю кампанії 2006 року було те, що судові суперечки, пов'язані з виборчим процесом, уперше розглядалися новоствореними адміністративними судами відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, що набрав чинності 1 вересня 2005 року.

Вищим адміністративним судом і окружним адміністративним судом (у цьому випадку – Печерським районним судом Києва) були розглянуті 103 позовні заяви суб'єктів виборчого процесу, права або охоронювані законом інтереси яких, на думку позивачів, були порушені рішеннями, діями або бездіяльністю Центральної виборчої комісії та її членів. Прийнято 165 рішень, з яких шість задоволені частково і лише три – повністю.

Кожна третя скарга стосувалася рішень Центральної виборчої комісії з питань реєстрації, відмови в реєстрації, скасування або відмови в скасуванні реєстрації кандидатів у народні депутати України.

Понад 20 позовних заяв мали предметом оскарження постанови Центральної виборчої комісії, прийняті Комісією в ході розгляду скарг про порушення законодавства України під час проведення суб'єктами виборчого процесу передвиборної агітації.

Значна кількість скарг стосувалася встановлення результатів виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року.

Зокрема, після оголошення Центральною виборчою комісією 10 квітня результатів виборів деякі суб'єкти виборчого процесу, які не пройшли до парламенту (три партії та один виборчий блок партій), вимагали, щоб Вищий адміністративний суд України визнав дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії неправомірними і такими, що призвели до фальсифікацій, масштабних порушень законодавства про вибори народних депутатів України під час виборчого процесу, внаслідок чого неправильно встановлені результати цих виборів, і зобов'язав провести повторний підрахунок голосів.

Вищий адміністративний суд України 25 квітня 2006 року ухвалив у задоволенні позову відмовити, а також установив, що істотних порушень Центральною виборчою комісією законодавства, які зробили б неможливим

достовірне встановлення результатів волевиявлення виборців на виборах народних депутатів України 26 березня 2006 року, не було.

Отже, система правосуддя продемонструвала, що вона спроможна об'єктивно й справедливо вирішувати спірні питання виборчого процесу. Практично більшість скарг розглядалася судами й Центральною виборчою комісією професійно, вчасно і в цілому з дотриманням прав і основних свобод громадян.

* * *

Підбиваючи підсумки цієї непростої виборчої кампанії, можна сказати, що серйозний іспит на демократизм, зрілість і уміння обирати владу за новими правилами Українська держава витримала. Хоча, як свідчить хід виборів, складати цей іспит було дуже нелегко. Труднощі, з якими нам довелося зіткнутися в ході роботи, дають розуміння того, в якому напрямку варто рухатися далі.

Саме над цим і працює сьогодні Центральна виборча комісія. Досвід, набутий на цих виборах, дав нам можливість визначити принаймні чотири ключових позиції виборчого законодавства, які потребують змін та вдосконалення.

Передусім хід нинішньої кампанії засвідчив, що Україні потрібний Виборчий кодекс – звід відповідних законів, який би мав комплексний характер, регулював би всі виборчі процеси та діяльність всіх пов'язаних із цим сфер суспільства. Зокрема, яскравим підтвердженням такої необхідності стали труднощі в ході одночасного проведення в березні 2006 року двох видів виборів – парламентських і місцевих. Ускладнила ситуацію також низка відмінностей у двох виборчих законах щодо механізмів здійснення одних і тих же процедур. До речі: прийняття єдиного Виборчого кодексу, що містив би загальні підходи до проведення будь-яких виборів – це одна з рекомендацій Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської Комісії), висловлених Україні з метою оптимізації виборчих процесів. Так що, ми, як бачите, збігаємося в цьому прагненні.

Фундамент такого майбутнього кодексу українським законодавством фактично закладений, але тепер варто систематизувати й кодифікувати чинні нормативні документи, удосконаливши їх пояснення.

Наступною невідкладною необхідністю є питання створення загальнодержавного реєстру виборців. На його необхідності також наголошували у своїх висновках і міжнародні спостерігачі. Але ця проблема не суто статистично-облікова, як комусь може видатися, а правового характеру. Для цього кроку знову ж потрібно підготувати належну законодавчу базу – адже створити такий реєстр без відповідного закону просто неможливо. На жаль, проблема вимагає тривалого часу для вирішення, консолідації значних зусиль, матеріальних засобів багатьох державних відомств.

Потребує рішучого вдосконалення система адміністрування виборів. Принцип формування складу виборчих комісій політичними силами, на жаль, себе не виправдав, понад те – ледве не поставив вибори під загрозу зриву. Отже, для роботи в комісіях необхідні професійно підготовлені організатори виборів. А для цього треба їх вчити на загальнодержавному рівні, причому закласти цю норму в законі. Вважаю, що тут нам може знадобитися світова практика підготовки професійних, сертифікованих кадрів для роботи в комісіях усіх рівнів. В Україні це питання повинно вирішуватися шляхом організації відповідних курсів-тренінгів, після закінчення яких кожен з майбутніх членів комісій повинен одержати сертифікат певного зразка. Це спосіб підвищення їхньої відповідальності за роботу. І тільки такий документ може бути основою для включення людини до складу комісії.

Оскільки й на цих виборах не вдалося повністю уникнути певних прикрих явищ у ході підрахунку бюлетенів, вважаю, що назріла необхідність максимально виключити людський фактор з процесу підрахунку голосів. Як відомо, багато країн уже давно відмовилися від ручного перераховування бюлетенів, що цілком логічно в наш час стрімкого розвитку передових технологій. Варіанти змін можуть бути різними – від перфорації до електронного зчитування результату волевиявлення виборця, головне – одержати точний результат.

Ще однією умовою демократизації виборчих процесів, на нашу думку, повинна стати зросла вимогливість до діяльності партій у ході виборів. Адже й дотепер залишається недостатньо прозорою така істотна складова цієї діяльності, як фінансування. Політичні сили звітують тільки про використання коштів на передвиборну агітацію, інші ж витрати, яких досить багато, є підводною частиною айсберга, значно більшою, ніж видима.

Окрім того, у законодавстві варто передбачити і серйозну відповідальність за недотримання партіями виборчого законодавства, щоб не повторилася, зокрема, така екстремальна ситуація з формуванням виборчих комісій, про яку вже йшлося.

Всі ці питання Центральна виборча комісія планує докладніше обговорити в жовтні нинішнього року на Міжнародній науково-практичній конференції «Вибори-2006: досвід, проблеми, перспективи», до участі в якій маю честь вас запросити.

Ми розраховуємо, що й на нинішній знаковій конференції, і на жовтневому міжнародному форумі у нас в Україні відбудеться плідний обмін думками, дискусії, знайомство з цікавим, корисним досвідом. І це також допоможе українським організаторам виборів удосконалюватися у своїй роботі, вийти на якісно новий рівень проведення виборчих кампаній, максимально наближений до міжнародних стандартів у сфері забезпечення й захисту основних конституційних прав громадян.

Дякую шановній аудиторії за увагу!

Ощадливе використання державних коштів

Фінансовий звіт про використання коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку і проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року

Станом на 1 липня 2006 року, тис. грн.

Напрями здійснення видатків (по роках)		Видатки на підготовку та проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року (всього)	з них:		
			видатки Центральної виборчої комісії	видатки окружних і дільничних виборчих комісій	погашення кредиторської заборгованості
Затверджено кошторисом	2005 рік	32 352,0	32 352,0	–	–
	2006 рік	598 882,0	74 834,6	508 670,9	–
	разом	631 234,0	107 186,6	508 670,9	–
Профінансовано	2005 рік	32 352,0	32 352,0	–	–
	2006 рік	576 690,0	68 019,1	508 670,9	–
	разом	609 042,0	100 371,1	508 670,9	–
Касові видатки	2005 рік	29 282,3	29 282,3	–	–
	2006 рік	483 304,7	45 274,6	437 936,4	93,7
	разом	512 587,0	74 556,9	437 936,4	93,7
Фактичні видатки	2005 рік	23 333,3	23 333,3	–	–
	2006 рік	488 740,1	50 616,3	438 030,1	93,7
	разом	512 073,4	73 949,6	438 030,1	93,7
	відсоток суми за кошторисами	81,1	69,0	86,1	–

Постановою Центральної виборчої комісії від 25 липня 2006 року №1268 затверджено фінансовий звіт про використання коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року, відповідно до якого Центральна виборча комісія витратила на організацію та проведення виборів народних депутатів України 512 млн 578 тис. грн., що становить 81,2 відсотка від загальної суми асигнувань на такі цілі. Тобто Комісія змогла заощадити із затвердженого кошторису 115 млн 577 тис. гривень.

Така економія коштів пояснюється об'єктивним зменшенням низки видатків. Зокрема, скоротилися витрати на забезпечення діяльності виборчих дільниць, оскільки органи місцевої влади утворили менше дільниць, ніж передбачалось. У свою чергу, це скоротило витрати на заробітну плату членам дільничних виборчих комісій. Після внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» було зменшено й кількість інформаційних плакатів з передвиборними програмами партій та блоків, які виготовлялись коштом Державного бюджету. Ощадливе використання виділених коштів сприяло також певній економії при їх витрачанні за такими статтями, як складання списків виборців, виготовлення виборчої документації, скриньок для голосування і захисних пакетів, оплата послуг зв'язку, транспорту та інших.

Найвагомішою статтею витрат у кошторисі виборів була заробітна плата членів виборчих комісій та нарахування на неї – близько 85 відсотків. Питома вага транспортних видатків становила 4 відсотки, витрат на послуги засобів масової інформації – 2,4, виготовлення виборчої документації – 1,9, облаштування кабін для голосування – 1,2 відсотка.

Новообрана Верховна Рада: відкриття першої сесії V скликання

25 травня розпочала роботу перша сесія Верховної Ради України п'ятого скликання. Урочисту церемонію відкрила народна артистка України Н.Крюкова декламацією вірша В. Сосюри «Любіть Україну». Текст присяги зачитав найстарший депутат І. Герасимов.

Процедурну частину засідання вів голова підготовчої депутатської групи І. Бокий. Він повідомив, що Центральна виборча комісія зареєструвала 448 народних депутатів, які склали присягу. Відтак Верховна Рада України п'ятого скликання є легітимною.

Насамперед була утворена Тимчасова президія, члени якої почергово мали вести засідання до обрання Голови Верховної Ради України. До її складу увійшли: І. Бокий (СПУ), Р. Богатирьова (Партія регіонів), О. Турчинов (БЮТ), М. Катеринчук («Наша Україна»), А. Мартинюк (КПУ).

Після схвалення порядку денного депутати утворили Лічильну комісію, зареєстрували п'ять депутатських фракцій, прийняли постанови про висвітлення роботи першої сесії, про доповідь Голови Верховної Ради попереднього скликання про стан законодавчої роботи та заслухали звіт підготовчої депутатської групи, який зачитав І. Бокий.

Перед новообраним складом Верховної Ради виступив Президент України В. Ющенко. Він окреслив першочергові напрями роботи парламенту, зокрема, – вдосконалення системи інститутів влади, забезпечення умов для економічного прориву, формування української нації, збереження цілісності країни.

На цьому перший робочий день Верховної Ради України завершився. Депутати проголосували за рішення зробити перерву для формування парламентської коаліції.

Нелегкий шлях до єднання нації

З липня Віктор Ющенко ініціював проведення політичного «круглого столу» за участю представників парламентської більшості й опозиції з метою обговорення питань, пов'язаних з парламентською кризою та відновленням роботи українського парламенту.

Коаліція демократичних сил, до складу якої увійшли блок «Наша Україна», «Блок Юлії Тимошенко» та Соціалістична партія України, під час переговорного процесу не змогла остаточно визначитись щодо кандидатур на посади Голови Верховної Ради та Прем'єр-міністра України. Затягування переговорного процесу призвело до парламентської кризи.

Президент України Віктор Ющенко закликав парламентські сили негайно сісти за стіл переговорів, щоб врегулювати кризову ситуацію, що склалася у Верховній Раді.

«Усі, в тому числі я, як Президент, давно хочуть бачити парламент структурованим, дієвим національним інститутом, тому що працювати в державі без уряду, без Конституційного суду колосально важко», – наголосив Віктор Ющенко.

З іншого боку, Президент висловив думку, що така політична ситуація є свідченням утвердження демократії в Україні.

Водночас Президент констатував, що перші місяці роботи Верховної Ради засвідчили: п'ять політичних сил, які прийшли до парламенту, виявилися не готовими працювати в умовах парламентсько-президентської республіки: «Суспільство обурюється таким розвитком подій у парламенті. І відповідальні за цю суспільну апатію сьогодні всі народні депутати, і особливо – політичні лідери».

Відтак, Глава держави припустився думки щодо розпуску парламенту як способу подолання протистояння в ньому.

З липня Віктор Ющенко ініціював проведення політичного «круглого столу» за участю представників парламентської більшості й опозиції з метою обговорення питань, пов'язаних з парламентською кризою та відновленням роботи українського парламенту. Президент нагадав, що Основний Закон чітко визначає терміни, протягом яких має бути сформовано парламентську коаліцію та новий уряд. Цей уряд, на переконання В. Ющенка, повинен узяти на себе відповідальність за соціально-економічні реформи.

Коаліція демократичних сил не пройшла випробування в новій політичній ситуації, її замінило нове політичне утворення – коаліція депутатських фракцій Партії регіонів, Соціалістичної партії України та Комуністичної партії України.

Робота парламенту була розблокована, і 6 липня народні депутати проголосували за обрання Головою Верховної Ради України Олександра Мороза.

Голова Верховної Ради України Олександр Мороз офіційно направив Президентові України пропозицію коаліції щодо призначення Віктора Януковича на посаду Прем'єр-міністра України.

Президент України закликав усі політичні сили «у винятково непростий момент для України розпочати процес об'єднання навколо принципів єдності країни, забезпечення її національного суверенітету, втілення економічних перетворень і безумовного гарантування всіх демократичних прав і свобод людини». Відкриваючи засідання загальнонаціонального «круглого столу», Глава держави висловив переконання, що його рішення стануть основою для спільного схвалення консолідуючого документа – Універсалу національної єдності.

Він подякував учасникам «круглого столу» за готовність до розмови: «Я високо ціную те, що ви розумієте, наскільки важливо сьогодні бути за одним «круглим столом». Президент також висловив особливі слова подяки представникам громадськості, які знайшли можливість взяти участь у «круглому столі»: «Ваша присутність вивищує приземленість будь-яких політичних дискусій, оскільки на вагу слів і вчинків поставлено такі визначальні поняття, як незалежність і соборність України, українська демократія, свобода, справедливість».

На переконання Віктора Ющенка, в країні виник конфлікт не імен та особистостей, а явищ: «курсу державності і курсу державної роздрібленості, принципів демократії і принципів маніпулювання народом, засад нової європейської політичної культури і рецидивів минулого, реваншу, моральної ураженості і білокрів'я честі». І в центрі цих викликів, підкреслив він, перебуває Верховна Рада.

Головною метою «круглого столу» було визначено розв'язання парламентської кризи шляхом взаємних поступок усіх сторін конфлікту, формування спільного бачення національних пріоритетів розвитку та вироблення узгодженого плану їх реалізації.

Вийти з глухого кута політичної кризи, на думку Президента, можливо було двома шляхами: «Або піти дорогою конфронтації і зволікання у вирішенні життєво важливих проблем країни, або – чи не вперше в нашій історії – прокласти шлях до реального всеосяжного згуртування нації».

Єдність же України, наголошував Віктор Ющенко, є «безальтернативною».

У роботі «круглого столу» взяли участь Голова Верховної Ради України Олександр Мороз, Прем'єр-міністр Юрій Єхануров, лідери всіх парламентських фракцій: Віктор Янукович (Партія регіонів), Юлія Тимошенко (БЮТ), Роман Безсмертний («Наша Україна»), Василь Цушко (Соціалістична партія), Петро Симоненко (Комуністична партія), а також: перший Президент України Леонід Кравчук, колишній Голова Верховної Ради Іван Плющ, президент Українського ПЕН-клубу Євген Сверстюк, академік НАН України Мирослав Попович, президент Національного Університету «Києво-Могилянська Академія» В'ячеслав Брюховецький, ректор Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут» Михайло Згуровський, голова Харківської правозахисної групи Євген Захаров.

3 серпня відбулось офіційне підписання Універсалу національної єдності. Свої підписи під Універсалом поставили Президент України Віктор Ющенко, Голова Верховної Ради Олександр Мороз, Прем'єр-міністр Юрій Єхануров та лідери парламентських фракцій: Віктор Янукович (Партія регіонів), Роман Безсмертний («Наша Україна»), Василь Цушко (Соціалістична партія) і Петро Симоненко (Комуністична партія).

Найголовнішим тестом «круглого столу» Президент назвав наявність у його учасників бажання та політичної волі знайти порозуміння. Очевидно, як визнав Глава держави, Універсал не дає абсолютних відповідей на всі проблемні питання: «Я хотів би сказати, передусім, кожному учаснику «круглого столу», що після таких жарких дебатів ми через відчуття національного інтересу, через відчуття державницьких пріоритетів, все-таки знайшли набагато вдалішу формулу відповіді на виклики, ніж та, яка існувала до цього».

Вітаючи присутніх із підписанням Універсалу, Глава держави відзначив великий прогрес, якого досягли політики під час дискусій навколо його остаточного тексту. «Це не був простий шлях, і дні і ночі, які ми провели при формулюванні документа, засвідчують, що ця дорога була пройдена нами недарма», – сказав В. Ющенко. Він відзначив ретельну роботу, проведену під час редагування Універсалу. «Основною метою цього документа було якомога чіткіше сформувати наш зовнішній і внутрішній курс», – підкреслив він.

4 серпня Президент взяв участь у вечірньому пленарному засіданні Верховної Ради України, на якому представив кандидатуру лідера Партії регіонів Віктора Януковича на посаду Прем'єр-міністра України.

«Ми пройшли вибори, ми пройшли етап формування коаліції, етап подання кандидатури Прем'єр-міністра, узгодження основ політичного курсу нації. І тому це було для мене підставою для того, щоб подати запропоновану коаліцією кандидатуру Прем'єр-міністра Віктора Януковича», – заявив Глава держави.

Він також підкреслив, що в рамках загальнонаціонального «круглого столу» за участю лідерів парламентських фракцій, керівництва Верховної Ради та громадських діячів було одержано «засвідчення тих основ курсу держави, які відповідають Конституції України і національним законам».

Говорячи про своє рішення щодо кандидатури глави уряду, Віктор Ющенко підкреслив, що «Конституція не дає Президенту права персональної ревізії». Водночас він наголосив, що Основний Закон дає право «вимагати спадкоємності, узгодженості політичного курсу».

Торкаючись питання можливого розпуску Верховної Ради, Президент висловив переконання, що позачергові вибори не змінили б результатів, отриманих 26 березня нинішнього року. Окрім того, за його словами, для такого рішення не було й відповідного правового поля. «Те, що ми б зробили поза законом, було б легко витлумачено як ревізія виборів 26 березня. Це вже не демократія, це спосіб впливати на результати волевиявлення через інструменти влади. Це просто незаконно», – підкреслив він.

Президент закликав парламент до порозуміння і «ще раз зважити на свою консолідуючу місію».

Верховна Рада України прийняла постанову про призначення Віктора Федоровича Януковича на посаду Прем'єр-міністра України.

За таке рішення проголосував 271 депутат.

Виступаючи у Верховній Раді України при призначенні на посаду Прем'єр-міністра, Віктор Янукович заявив: «Ми пройшли дуже складний шлях – шлях політичної боротьби, шлях протистояння не тільки політиків, а й усього суспільства. І саме цей шлях, який ми пройшли останнім часом, нас переконав у тому, що ми матимемо позитив тільки тоді, коли будемо шукати шлях до того, що нас об'єднує. Він непростий, він нелегкий, але його долає той, хто йде.

Ми з вами здатні зробити той механізм співпраці Уряду і парламенту, якого не вистачало практично всі роки незалежності. Саме цей механізм дає нова Конституція – коли Уряд разом із парламентом, разом з Президентом мають єдину програму розвитку країни. Коли Урядом приймаються і готуються зважені рішення. Парламент приймає відповідні закони. Президент – має місце Глави держави згідно з Конституцією і об'єднує цей процес».

Прем'єр-міністр України Віктор Янукович зустрівся зі своїм попередником – Юрієм Єхануровим. Вони обговорили низку питань, пов'язаних з діяльністю Уряду, розв'язанням першочергових проблем держави.

Підбиваючи підсумок зустрічі, глава Уряду Віктор Янукович підкреслив, що в Україні нині відбувається цивілізована процедура передачі влади, яка гарантує спадкоємність зовнішньої та внутрішньої політики в державі та відповідає існуючій світовій практиці.

Прем'єр-міністр України Віктор Янукович вважає своїм головним завданням зробити з Уряду команду однодумців, що стабільно працюватиме протягом наступних п'яти років. Про це він заявив на першому засіданні нового Уряду: «Головне наше завдання – зробити спільну команду однодумців, що здатна досягти поставлених цілей».

Прем'єр підкреслив необхідність забезпечення ефективного співробітництва Уряду з парламентом і Президентом, дотримання домовленостей, досягнутих між гілками влади.

Серед першочергових завдань він назвав прийняття бюджету на 2007 рік, що «повинен базуватися на прогнозованих показниках».

Крім того, Віктор Янукович визначив пріоритетним пошук шляхів поліпшення економічної ситуації у країні. З цією метою, за його словами, будуть прийняті спеціальні соціальні програми.

Глава Уряду також вважає, що ефективна економіка відкриє шляхи до вирішення багатьох соціальних проблем.

Віктор Янукович вважає за необхідне створення гнучкого механізму врегулювання ситуації з тарифами на житлово-комунальні послуги.

Першочерговими завданнями Прем'єр-міністр також назвав підготовку до зими, поліпшення інвестиційного клімату в державі. За його словами, інвестиційно привабливою Україна стане тоді, коли буде стабільною політична й економічна ситуація, а Уряд робитиме для цього все від нього залежне.

Виїзне навчання: четверта літня школа з виборчого права

Започатковані 2003 року літні школи з виборчого права стали вже традиційними. Чергова, четверта, розпочала свою роботу 4 липня у Феодосії і тривала упродовж восьми днів.

Організатори літньої школи – проект Агентства США з міжнародного розвитку «Сприяння організації виборів в Україні» та Центральна виборча комісія – на конкурсній основі відібрали 50 слухачів з числа студентів, молодих політиків та активістів громадських організацій. Вимоги до конкурсантів були високими, зокрема, вимагалось подати творчу роботу з виборчого права (наукове дослідження, публіцистичну статтю тощо).

Слухачами школи стали, зокрема, молоді люди, які на останніх виборах займали відповідальні посади в окружних та територіальних виборчих комісіях.

Програма школи складалася з ранкових лекцій та післяобідніх «круглих столів». Щоденно пропонувалося на вибір слухачів по чотири «круглих столи». Тематика лекцій та «круглих столів» включала як питання виборчого права України та зарубіжних держав, так і питання політології, соціології, геополітики, дотичні до проблем проведення виборчих кампаній. Серед лекторів школи були відомі вчені Володимир Кампо, Анатолій Романюк, Ерік Херрон (США), заступник Голови Центральної виборчої комісії Марина Ставнійчук, члени Комісії Андрій Магера, Олександр Чупахін, суддя Вищого адміністративного суду України Василь Співак, експерти Проекту Володимир Ковтунець, Олександр Барабаш, Олександр Воробйов, Сергій Кальченко, Олександр Білоус, соціологи Петро Жук та Ілько Кучерів. Лектором школи став і колишній слухач першої такої школи, а нині міський голова м. Дебальцеве Донецької області Андрій Бондарчук.

Одночасно з навчанням слухачі провели дві ділові гри. Перша – «Вибори кращого учасника школи», проходила за правовими нормами Закону України «Про вибори народних депутатів України». Друга – «Судовий розгляд виборчого спору», – мала за мету дати слухачам навички у підготовці позовних заяв та участі в судовому засіданні, на якому розглядається виборчий спір.

Закінчилась робота школи перевіркою набутих знань. Голова Центральної виборчої комісії Ярослав Давидович вручив слухачам свідоцтва про успішне проходження навчання. Він відзначив високий рівень їхніх знань і висловив сподівання на те, що лави організаторів виборів поповняться фахівцями високого класу, а також запевнив, що Центральна виборча комісія готова включити кожного з учасників школи до свого кадрового резерву. Кращі слухачі школи отримали призи.

Кращими ж роботами з виборчого права та виборчого процесу було визнано дослідження Андрія Смирнова (м. Острог Рівненської області) «Українські церкви і президентські вибори: шлюб з любові чи за розрахунком», роботу Ігоря Горпинюка «Підстави та порядок визнання місцевих виборів недійсними: законодавство та судова практика», роботу Олексія Хмари (м. Кіровоград) «Політична орієнтація та електоральна поведінка молоді Кіровоградщини в умовах формування політичної системи незалежної України» та роботу Олександри Мінєнко (м. Харків) «Виборчі комісії: гра на півтонах». Ці та інші роботи молодих дослідників планується видати окремим виданням.

Як показує досвід, у перервах між виборчими кампаніями суспільство дещо втрачає інтерес до проблем проведення виборів. Але це не знімає з держави та політичних партій обов'язку серйозно готувати організаторів виборів та працювати над удосконаленням виборчого законодавства.

На завершення роботи літньої школи із заключним словом виступив Ярослав Давидович. Він, зокрема, зазначив: «Минулі вибори засвідчили, що закладений у новому Законі принцип формування складу виборчих комісій політичними силами, на жаль, себе не виправдав. Більше того – він мало не поставив вибори під загрозу зриву, оскільки необхідного числа активістів, готових працювати в комісіях і бодай трохи обізнаних з питаннями організації виборчого процесу, у партій просто не виявилось. Можу вас поінформувати, що буквально наступного дня після того, як Центральна виборча комісія за поданням політичних сил – суб'єктів виборчого процесу утворила окружні виборчі комісії, до нас зливою посипалися заяви від тих людей, котрих запропонували партії та блоки, з відмовою працювати в комісіях. Багато з них навіть не знали, що їхні кандидатури подані партіями. Ще й до 20 березня ми розглядали такі заяви і робили відповідні заміни в окружних комісіях. У дільничних – ця проблема стояла ще гостріше: людей катастрофічно не вистачало, тож нам довелось її розв'язувати аж шляхом внесення змін до законодавства.

Для роботи у виборчих комісіях необхідні професійно підготовлені організатори виборів. Центральна виборча комісія переконана, що оптимальним шляхом для цього є їх навчання на загальнодержавному рівні, і цю норму ми запропонуємо закласти в Законі. Питання повинно вирішуватися через організацію відповідних курсів-тренінгів, після закінчення яких кожен із майбутніх членів комісій має отримати сертифікат певного зразка. І лише він може бути підставою для включення людини до складу комісії».

Актуальні проблеми виборчого законодавства України

Чотириденний семінар під такою назвою, організований проектом Агентства США з міжнародного розвитку «Сприяння організації виборів в Україні» спільно з Центральною виборчою комісією, відбувся 12–15 липня у Феодосії.

Участь у семінарі взяли голова Центральної виборчої комісії Ярослав Давидович, заступник Голови Комісії Марина Ставнійчук, члени Комісії Жанна Усенко-Чорна та Олександр Чупахін, суддя Вищого адміністративного суду Василь Співак, експерти Проекту, вчені, члени виборчих комісій, активісти громадських організацій.

Програма семінару складалася з шести тематичних «круглих столів»:

1. Шляхи вдосконалення виборчого законодавства України; виборчі системи; пасивне виборче право та механізми його реалізації.
2. Проблеми реалізації пасивного виборчого права; складання та уточнення списків виборців; проблеми формування реєстру виборців.
3. Організація та адміністрування виборів; утворення виборчих комісій.
4. Проблеми правового регулювання референдумів в Україні.
5. Правове регулювання передвиборної агітації та фінансування виборчих кампаній.
6. Вирішення виборчих спорів; правова відповідальність за порушення виборчого законодавства.

Дискусії учасників семінару базувалися на досвіді правового регулювання виборів 2004 та 2006 років і стосувалися більшою мірою наступних питань:

– необхідність оптимізації правового регулювання виборчого процесу;

– необхідність збереження укладених 2006 року загальних списків виборців та перехід до систематичного ведення реєстру виборців;

– порядок формування виборчих комісій різного рівня;

– предмет всеукраїнського референдуму та механізми імплементації результатів референдумів;

– порядок фінансування виборчих кампаній та контролю за дотриманням норм законодавства в цій частині;

– правове регулювання передвиборної агітації, інформування виборців та забезпечення свободи слова;

– оцінка ефективності нових норм правової відповідальності за порушення виборчого законодавства;

– скасування реєстрації кандидата як форма правової відповідальності за порушення виборчого законодавства.

Голова Центральної виборчої комісії Ярослав Давидович у своїй доповіді охарактеризував чотири основні групи проблем правового регулювання виборів, а саме: 1) складання списків виборців; 2) утворення виборчих комісій; 3) фінансування виборчих кампаній; 4) удосконалення процедур голосування та підрахунку голосів.

Учасники семінару звернули увагу також на методологічні проблеми виборчого законодавства. Відсутній єдиний понятійний апарат, що не дає змоги ефективно застосовувати норми законів, зокрема, про правову відповідальність за порушення виборчого законодавства, про оскарження порушень тощо. Пропонувалось визначення компонент виборчого процесу: суб'єктивного, технологічного та інституціонального (В. Співак).

Складання списків виборців було однією з ключових тем семінару. Практично всі учасники погоджувалися з необхідністю формування реєстру виборців. Однак підходи пропонуються різні. Одні учасники вважають, що реєстр виборців має утворюватися на основі загальнонаціонального реєстру фізичних осіб. Водночас учасники визнали, що створення реєстру фізичних осіб найближчим часом виглядає малоймовірним. Разом із тим, учасники погодилися, що необхідно зберегти дані загальних списків виборців, складених до виборів 2006 року. По суті, ці дані можуть стати основою загальнодержавного реєстру виборців.

Гостра дискусія розгорнулася навколо строків уточнення списків виборців. Частина учасників наполягала на тому, що слід повернути судам право розглядати скарги на неправильності у списках виборців до дня голосування включно, оскільки діючі нині норми обмежують конституційні права громадян. Інші учасники з цими тверджен-

нями не погодилися, вказуючи на можливість зловживань та на досвід зарубіжних країн, де внесення змін до списків виборців завершується задовго до дня виборів.

Значну увагу учасники семінару приділили питанням формування виборчих комісій. Члени Центральної виборчої комісії та інші учасники семінару вважають, що утворення окружних та дільничних виборчих комісій за поданнями політичних партій стало причиною значних проблем в адмініструванні виборів. Потрібно проводити спеціальну фахову підготовку організаторів виборів і включати до складу комісій лише підготовлених осіб, а представники партій могли б отримати право дорадчого голосу в комісіях. Однак опоненти такої позиції стверджують, що підхід не забезпечить незалежності виборчих комісій. Загалом учасники погодились із пропозиціями щодо зменшення чисельності виборців на виборчих дільницях, запровадження більш достойної оплати праці членів виборчих комісій, попередньої підготовки організаторів виборів.

Обговорюючи проблеми розгляду виборчих спорів, учасники погодилися, що в таких важливих питаннях, як скасування рішень про реєстрацію суб'єктів виборчого процесу, слід передбачити можливість оскарження рішень суду в касаційному порядку.

Чи не вперше на подібних семінарах обговорювались актуальні проблеми законодавства про референдуми. Одне з найскладніших питань для практиків та дослідників – предмет референдуму. Учасники загалом погодились, що в чинному законі про референдуми визначення предмету референдуму є задовільним, хоча й потребує певного доопрацювання. Потребує удосконалення процедура збору підписів за проведення референдуму за народною ініціативою, яка б унеможливила зловживання.

Обговорюючи питання фінансування виборчої кампанії, учасники погодились із пропозиціями щодо необхідності унормування фінансування з виборчих фондів усіх витрат на вибори, включаючи фінансування виборчих штабів.

Цікавими були пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання діяльності ЗМІ у виборчому процесі. Так, пропонувалося змінити режим правового регулювання державних та приватних друкованих ЗМІ у виборчому процесі з урахуванням європейського досвіду. Учасники шукали шляхи правового убезпечення виборців від маніпулятивних виборчих технологій.

З ініціативи Голови Центральної виборчої комісії Ярослава Давидовича обговорювалось запровадження нових технологій голосування та підрахунку голосів, які б зменшували вплив суб'єктивних факторів. Професор Е. Херрон повідомив про різні технології голосування та порівняв їхню надійність та ефективність.

Не обминули увагою учасники і питання позачергових парламентських виборів, зазначивши, що чинне законодавство створює низку складних проблем при проведенні позачергових виборів внаслідок неузгоджених строків для окремих етапів виборчого процесу.

Учасники були одностайними в тому, що зміни до виборчого законодавства треба вносити завчасно.

Матеріали семінару будуть опубліковані окремим збірником, а деякі – в найближчих числах «Вісника Центральної виборчої комісії» та журналу «Вибори і демократія».

На превеликий жаль, участь у семінарі не змогли з об'єктивних причин взяти народні депутати України, представники різних фракцій, які займатимуться розробкою виборчого законодавства.

Вибори та розвиток демократії у Киргизстані

23–24 червня 2006 року в столиці Киргизької Республіки місті Бішкек відбулась міжнародна науково-практична конференція «Вибори та розвиток демократії у Киргизстані».

Конференцію було організовано Центральною виборчою комісією Киргизької Республіки, Проектом Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй «Підтримка демократичних виборів у Киргизькій Республіці» та Центром ОБСЄ в місті Бішкек.

У конференції взяли участь члени Центральної виборчої комісії Киргизької Республіки, голови обласних та міських виборчих комісій, представники Адміністрації Президента Киргизької Республіки, депутати Жогорку Кенеша (парламенту) Республіки, представники судових та правоохоронних органів, центральних виборчих комісій країн Співдружності Незалежних Держав, зокрема, Російської Федерації та Білорусі, а також представники міжнародних організацій, посольств, політичних партій, громадських організацій, вищих навчальних закладів та засобів масової інформації.

Конференцію було відкрито Головою Киргизького Центрвиборчкому паном Туйгунаали Абдраімовим. Учасників заходу також привітали керівник Адміністрації Президента Киргизької Республіки, виконуючий

обов'язки Постійного представника ПРООН в Киргизстані та Глава Центру ОБСЄ в Бішкеку.

Роботу конференції було розпочато з обговорення практики проведення виборів та тенденцій розвитку демократії у Киргизькій Республіці. Доповідачі висвітлювали у своїх виступах аналіз виборчого законодавства цієї країни на досвіді минулих виборів, особливості передвиборних кампаній 2005–2006 років, ефективність передвиборної агітації та інформування виборців. Актуальним як для Киргизстану, так і для інших країн став обмін досвідом з питання вдосконалення системи обліку виборців та відповідальності учасників виборчої кампанії за порушення законодавства.

Крім того, обговорювались міжнародні та внутрішні аспекти транспарентності та гласності виборчого процесу, зокрема ефективність інституту міжнародного та місцевого спостереження. Досить неординарним був виступ секретаря Центральної комісії Республіки Білорусь з виборів та проведення республіканських референдумів Миколи Лозовика, який поставив під сумнів методику спостереження, достовірність та об'єктивність висновків спостерігачів.

Центральну виборчу комісію України на конференції представляв член Комісії Олександр Чупахін, який під час своєї доповіді на тему «Політичні партії і вибори. Реалії і проблеми» поділився досвідом застосування пропорційної системи виборів народних депутатів України в 2006 році, розповів про особливості українського законодавства щодо ролі політичних партій на кожному етапі виборчого процесу, висвітлив актуальні питання висування та реєстрації кандидатів у народні депутати, проблеми формування окружних та дільничних виборчих комісій, гарантії діяльності кандидатів у депутати. Було наведено низку цифр, які характеризували виборчий процес з точки зору реалізації прав та гарантій діяльності його суб'єктів – політичних партій та блоків політичних партій, які взяли участь у виборчих перегонах 2006 року.

Досвід України у проведенні виборів викликав інтерес у всіх учасників конференції, особливо у членів Центральної виборчої комісії Киргизстану та представників його парламенту, оскільки тема виступу сьогодні є особливо актуальною для цієї країни. У Киргизькій Республіці триває процес удосконалення виборчого законодавства, створено робочу групу з внесення змін та доповнень у Кодекс «Про вибори в Киргизькій Республіці». Слід зазначити, що існує багато прихильників переходу до пропорційної виборчої системи, проте деякі фахівці вважають такий перехід від змішаної виборчої системи до пропорційної завчасним для киргизького суспільства.

Наприкінці науково-практичної конференції її учасники з метою реалізації висловлених пропозицій вирішили підтримати діяльність Центральної комісії з виборів та проведення референдумів Киргизької Республіки щодо вдосконалення та розвитку нормативно-правової бази виборчої системи Киргизької Республіки, підвищення правової культури учасників виборчого процесу в рамках проекту Державної програми вдосконалення виборчої системи Киргизької Республіки, а також врахувати зауваження та пропозиції щодо вдосконалення виборчого законодавства, які були висловлені учасниками конференції під час підготовки змін та доповнень до Кодексу про вибори та інших нормативних актів.

Варто відзначити, що конференцію було проведено на високому рівні, і в цьому є особлива заслуга Центральної виборчої комісії Киргизької Республіки та її невеликого, проте надзвичайно ефективного апарату. Жоден учасник цього заходу не залишився без належної уваги, було надано можливість висловити свою думку всім бажаючим. Особливо резонансними, як це не дивно, були виступи жінок – як членів Центрвиборчкому Киргизії, так і представників політичних партій, судової влади, вищих навчальних закладів. Під час роботи конференції навіть не виникало і натяку на те, що вона може перетворитися на перевантажену низку доповідей, оскільки її учасники, часто не очікуючи часу, відведеного на дискусію, переходили до обговорення найактуальніших питань відразу після слова того чи іншого доповідача. Така організація роботи є добрим прикладом для проведення подібних заходів, під час яких народжуються корисні ідеї щодо вдосконалення виборчого законодавства та практики його застосування.

2 червня 2006 року

Польща вивчає шляхи вдосконалення виборчого процесу в Україні

Відбулася зустріч Голови Центральної виборчої комісії Ярослава Давидовича з Надзвичайним і Повноважним Послом Республіки Польща в Україні Яцеком Ключковським.

Посол, зокрема, цікавився питаннями можливості проведення в Україні референдуму щодо членства України в НАТО, а також оцінкою керівництвом ЦВК перебігу виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року та його баченням шляхів удосконалення виборчих процесів.

Я. Давидович поінформував гостя про те, що питання проведення референдуму, ініційованого на зборах громадян у різних регіонах України, щодо членства України в Організації Північно-атлантичного договору (НАТО) та участі України в Єдиному економічному просторі (ЄЕП), є доволі неоднозначним. Адже чинна законодавча база не дає нині підстав для проведення референдумів, багато положень Закону про всеукраїнський та місцеві референдуми, прийнятого ще в 1990 році, застаріли і не можуть бути застосовані. Свого часу за активної участі Центральної виборчої комісії було підготовлено і внесено відповідний законопроект у новій редакції, але парламент минулого скликання його не розглянув.

Наприкінці 2005 року Соціал-демократична партія України (об'єднана) виступила ініціатором проведення всеукраїнського референдуму із зазначених питань, на зборах громадян у різних регіонах було утворено ініціативні групи для збирання підписів під вимогою про проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Центральна виборча комісія з листопада 2005 року до лютого 2006 року зареєструвала 112 таких ініціативних груп, подання щодо яких відповідали вимогам чинного законодавства. У визначені строки було зібрано більш як 4,5 мільйона підписів громадян, але вибіркова перевірка цих підписів виявила низку порушень. Зараз триває глибоке вивчення питань організації збирання підписів. У цьому питанні, підкреслив Голова, члени Комісії дотримуються виключно правових позицій.

По завершенні всіх перевірок Комісія прийме відповідне рішення щодо законності дій членів ініціативних груп та зібраних підписів і передасть свої висновки Президентові України. Питання про призначення референдуму, нагадав Ярослав Давидович, належить до компетенції Глави держави.

А Центральна виборча комісія, завершивши виборчу кампанію і привівши до парламенту 448 народних депутатів України, нині аналізує перебіг виборів, узагальнює та систематизує зроблене і вже бачить шляхи вдосконалення організації та проведення виборів. Першими кроками мають бути, зокрема, створення Виборчого кодексу, підготовка необхідної правової бази для прийняття закону про реєстр виборців, а також для максимального виключення впливу людського фактора в процесі підрахунку голосів виборців. Голова переконаний, що у держави є всі можливості, а також науковий і технічний потенціал для повної автоматизації цього процесу. Крім того, він зазначив, що минула кампанія засвідчила доцільність змін концепції підходу до адміністрування організаторів виборів. Практика делегування політичними силами членів комісій різних рівнів себе не виправдала, тому слід продумати на загальнодержавному рівні систему підготовки кадрів для роботи у виборчих комісіях з наданням їм відповідних сертифікатів і залучення до роботи на період виборчих кампаній.

Учасники зустрічі обговорили також окремі питання діяльності політичних партій, зокрема їх відповідальності за виборчі зобов'язання, прозорості фінансування тощо.

Досвід останніх двох виборчих кампаній, підкреслив Голова Центрвиборчкому, багато чому навчив країну. Якщо буде політична воля Верховної Ради України, виборче законодавство держави зазнає значних позитивних змін.

13–15 червня 2006 року

Український виборчий досвід зацікавив сусідів

Центральна виборча комісія приймала з візитом своїх колег з Російської Федерації, метою якого було детальне ознайомлення із законодавчим забезпеченням

виборчих процесів в Україні за новою – пропорційною – системою, а також особливостями перебігу виборів. Делегацію очолював член Центральної виборчої комісії Російської Федерації Сергій Большаков, до її складу входили начальник правового управління Апарату ЦВК РФ Володимир Кузьмін і радник міжнародного управління Всеволод Перевозчиков.

Цього ж дня члени делегації зустрілися з Головою Центральної виборчої комісії України Ярославом Давидовичем. Гості, зокрема, цікавились правилами формування виборчих комісій усіх рівнів, умовами ведення передвиборної агітації політичними силами – суб'єктами виборчого процесу, діяльністю засобів масової інформації під час кампанії, прозорістю фінансування виборів з боку політичних сил. Сторони погодились у тому, що в умовах проведення виборів у наших країн є багато спільного, тож такий обмін думками організаторів перегонів може сприяти напрацюванню нових підходів та пропозицій, які згодом матимуть відповідне законодавче втілення.

У ході візиту гості з Росії спілкувалися також із членами українського Центрвиборчкому та провели низку зустрічей у політичних фракціях Верховної Ради України і Вищому адміністративному суді України.

5 липня 2006 року

Нові обрії співпраці

У Центральній виборчій комісії відбулася зустріч Ярослава Давидовича з делегацією Регіональної місії Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) в Україні, Молдові і Білорусі. Очолював делегацію Директор Регіональної місії USAID Ерл Гаст.

Свого часу, у травні 2005 року, Комісія та Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) підписали Меморандум про взаєморозуміння та розробили план співробітництва до кінця 2006 року. В рамках цих домовленостей та угод проект USAID «Сприяння організації виборів в Україні» надав велику партнерську допомогу Комісії у ході підготовки, організації та проведення виборів народних депутатів України. Це з вдячністю відзначив під час розмови Голова Центральної виборчої комісії.

Пан Гаст повідомив, що, за оцінками багатьох офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій, а також за визнанням експертів Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Україна зробила значний поступ у вдосконаленні системи організації та проведення виборів, і ці досягнення мають бути закріплені в майбутньому. Він також із жалем констатував, що нині можливості USAID щодо допомоги в подібних проектах зменшені порівняно з минулим роком. Проте Регіональна місія USAID готова розглянути перспективи підтримки нових цільових програм взаємодії з Центральною виборчою комісією щодо вдосконалення виборчих процесів в Україні.

Сторони домовились про створення робочої групи для вироблення конкретних напрямів майбутньої співпраці.

13 вересня 2006 року

Зареєстровано нових народних депутатів України

Відбулось чергове засідання Центральної виборчої комісії, яке провів її Голова Ярослав Давидович.

У зв'язку з переходом частини народних депутатів на роботу до інших органів державної влади Верховна Рада України постановами від 12 вересня 2006 року № 91-V, № 92-V, № 93-V, № 94-V, № 97-V, № 101-V, № 102-V достроково припинила їх повноваження, оскільки народні депутати України відповідно до Конституції не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі чи обіймати інші оплачувані посади. Ідеться про дострокове припинення повноважень народних депутатів, обраних 26 березня 2006 року в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі від Партії регіонів, Блоку „НАША УКРАЇНА" та від Соціалістичної партії України, які звернулися з особистими заявами про складання ними депутатських повноважень.

Враховуючи зазначене та на підставі постанов Центральної виборчої комісії від 16 грудня 2005 року № 208 "Про реєстрацію кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку Партії регіонів", від 27 грудня 2005 року № 277 "Про реєстрацію кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку Блоку "НАША УКРАЇНА", від 28 грудня 2005 року № 295 "Про реєстрацію кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку Соціалістичної партії України", відповідно до Закону України "Про вибори народних депутатів України" Комісія постановила визнати обраними народними депутатами України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі депутатів наступних у виборчих списках згаданих політичних сил: І.О. Мітрошкіна, В.І. Фалька, В.В. Демчишена, М.В. Разгоняєва, М.Є. Якименка, В.Г. Літвінова, В.М. Демидка (Партія регіонів); С.А. Бичкова, В.Б. Шкляра, (Блок "НАША УКРАЇНА"), а від Соціалістичної партії України – В.С. Богачука, Г.А. Савосіна та Ю.Г. Зубка.

Проблеми організації підготовки та проведення парламентських і місцевих виборів 2006 року

Микола Мельник,
заступник Голови Центральної виборчої комісії

Кожні вибори мають свої особливості політичного, правового та організаційного характеру. Кожним виборам притаманні свої ключові проблеми. Ці особливості та проблеми обумовлюються багатьма об'єктивними і суб'єктивними чинниками і, передусім, рівнем розвитку демократії в країні, рівнем правової культури, загальною соціально-політичною ситуацією, характером функціонування державних органів, станом правосуддя, законодавчою базою.

У виборах як масштабному та різноаспектному суспільному процесі, метою якого є формування влади, так чи інакше віддзеркалюються всі існуючі у суспільстві та державі ключові проблеми. Вони позначаються, зокрема, на перебігу виборчої кампанії, організації підготовки та проведення виборів.

Коли йдеться про організацію виборів, то основна або навіть уся увага фокусується на діяльності Центральної виборчої комісії, окружних (територіальних) та дільничних виборчих комісій. З одного боку, це деякою мірою закономірно, оскільки ці органи виступають основними організаторами виборів. На них законом покладається безпосереднє забезпечення організації підготовки та проведення виборів – від оголошення виборчого процесу до встановлення результатів виборів. Разом із тим, виборчі комісії самостійно не в змозі здійснити таке забезпечення. Їм потрібне сприяння багатьох інших суб'єктів, які відповідно до закону повинні здійснити ті чи інші дії, спрямовані на належну організацію виборів (зокрема, йдеться про органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, партії та блоки). Організація виборів – це справа багатьох державних та суспільних інституцій, які в межах своїх повноважень забезпечують проведення певної виборчої процедури. Так, парламент має прийняти досконалий виборчий закон та передбачити у Державному бюджеті України необхідні для проведення виборів кошти, уряд – вчасно і повною мірою забезпечити фінансування виборів, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування – скласти списки виборців, забезпечити виборчі комісії приміщенням, обладнанням, транспортом, телефонним зв'язком, комп'ютерами, політичні партії (блоки) – подати підготовлені кандидатури до складу виборчих комісій тощо. При цьому все це має відбуватися у встановлені законом порядку та строки. Якщо хтось із зазначених суб'єктів неналежним чином чи не вчасно здійснив свої повноваження у сфері забезпечення організації виборів, це спричинить збій у системі організації виборів або ж зовсім унеможливить виконання певними суб'єктами своїх повноважень. Скажімо, якщо орган місцевого самоврядування не виділить приміщення та обладнання для дільничної виборчої комісії, то вона не зможе функціонувати, а значить, не зможе здійснювати підготовку до голосування, проводити уточнення списків виборців, організувати голосування, здійснити підрахунок голосів виборців та виконувати інші, визначені законом повноваження.

Отже, основним і принципово важливим завданням в організації виборів є досягнення системності, злагодженості в діяльності всіх суб'єктів, задіяних в організації виборів, сумлінної реалізації ними своїх повноважень.

Чи було це досягнуто на виборах-2006? Далеко не повною мірою, а в окремих ви-

падках з боку певних суб'єктів мали місце просто провали у виконанні своїх повноважень, що істотно ускладнило виборчий процес, ставлячи під загрозу проведення виборів. Основних причин цього, як на мене, дві. Перша – системні проблеми політичного, економічного, правового, соціального характеру, які притаманні нинішньому етапу розвитку українського суспільства і які не дають змоги комплексно, злагоджено та системно працювати «державній машині». Друга – безвідповідальне ставлення частини суб'єктів до виконання своїх обов'язків та зловживання своїми правами у сфері забезпечення організації виборів.

Щодо першої причини, то вона пояснюється існуючою в нашій країні загальною соціально-політичною ситуацією. Адже однією з особливостей парламентських та місцевих виборів 2006 року є те, що вони проводилися в умовах несталої демократії та становлення правової держави, непростої трансформації суспільства. Це обумовлювало існування зазначених проблем, які істотно позначалися на організації підготовки та проведення виборів. Глобальні проблеми не лише віддзеркалювалися у виборчому процесі, а й породжували виборчі (технологічні) проблеми, «накладалися» на них. Виходячи з цього, виборчим комісіям доводилося розв'язувати проблеми, які мали бути розв'язані іншими суб'єктами, в інший час, в інший спосіб.

Основним і принципово важливим завданням в організації виборів є досягнення системності, злагодженості в діяльності всіх суб'єктів, задіяних в організації виборів, сумлінної реалізації ними своїх повноважень.

Зокрема, це стосується організації складання списків виборців. Незважаючи на те, що для проведення виборів 2006 року списки виборців складалися за принципово іншими підходами (зокрема, ця робота почалася за сім місяців до дня голосування спеціально утвореними для цього робочими групами з обліку виборців), скласти повні і точні списки не вдалося. І причину цього потрібно шукати не в чиємусь прагненні спеціально викривити відомості, що містилися в таких списках. Насправді причина досить банальна і полягає в тому, що в Україні не існує точного, повного і такого, що постійно оновлюється, електронного банку даних про громадян України – їх місце реєстрації, місце перебування, міграцію. За великим рахунком, жоден державний орган не може сказати, скільки громадян на певний час мешкає в населених пунктах країни, не може легально (за допомогою відповідної реєстрації та інших правових механізмів) повною мірою простежити міграцію громадян України. Тобто, в країні немає єдиної бази, відомості якої могли б стати фундаментом для повних і точних списків виборців, що фактично встановлено положеннями виборчого законодавства в частині складання списків виборців. Крім того, в нашій країні не запроваджено ефективного механізму ідентифікації особи, який би міг запобігти появі у списках виборців так званих двійників. Зрозуміло, що за таких обставин вимагати від робочих груп з обліку виборців і виборчих комісій абсолютної точності і повноти було надзвичайно складно. Первинна проблема стосувалася власне не їх діяльності, а бази даних, з якої вони мали «черпати» дані про виборців. А така єдина база, по-перше, на сьогодні відсутня (тому інформація про виборців до суб'єкта, який складав списки виборців, надходила з більш ніж десяти різних джерел), по-друге, вона через зазначені та інші причини є неточною і неповною.

Друга причина ускладнення організації минулих виборів коренилася, як уже зазначалося, в неналежному виконанні певними суб'єктами своїх повноважень. До проблем, породжених цією причиною, слід передусім віднести, так би мовити, певну відстороненість органів державної влади та органів місцевого самоврядування від здійснення повноважень, покладених на них виборчим законодавством. Якщо раніше часто говорили про проблему втручання таких органів та їх посадових осіб у виборчий процес, системне застосування так званого адмінресурсу, то на останніх парламентських виборах склалася абсолютно інша ситуація. У багатьох випадках керівники органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не використовували «адмінресурс», але при цьому самоусунулися від передбаченого законом сприяння виборчим комісіям у реалізації їх повноважень. Видається, що така їх позиція обумовлювалася кількома факторами. Передусім, таким чином вони демонстрували свою незаангажованість у виборчому процесі, засвідчуючи своєю діяльністю повну протилежність діяльності посадовців органів влади та місцевого самоврядування на попередніх виборах, зокрема президентських. Крім того, в деяких випадках така позиція була наслідком того, що нові керівники добре не знали повноваження органів, які вони очолюють, у забезпеченні виборчого процесу.

Центральній виборчій комісії довелось вживати низку заходів, зокрема звертатися за допомогою до Глави держави, для того щоб забезпечити виконання приписів закону щодо сприяння органами виконавчої влади належного сприяння у реалізації повноважень виборчими комісіями.

Так, статтею 54 Закону України «Про вибори народних депутатів України» та статтею 87 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» передбачено, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані сприяти виборчим комісіям у реалізації їх повноважень, надавати їм необхідні приміщення, транспортні засоби та засоби зв'язку, обладнання, інвентар, оргтехніку тощо. До речі, ці положення також було визначено серед головних завдань, викладених в Указі Президента Україні від 23 січня 2006 року «Про забезпечення проведення демократичних, чесних і прозорих виборів 2006 року».

Натомість далеко не всі керівники зазначених органів усвідомили важливість виконання вказаних вимог закону. Це виявлялося, зокрема, в тому, що окружним та дільничним виборчим комісіям виділялися приміщення, не пристосовані для їх функціонування, не виділялося необхідної кількості та якості оргтехніки, комп'ютерів, комісії не забезпечувалися телефонним зв'язком тощо. Про наслідки такої ситуації уже зазначалося вище.

Фундаментальною проблемою організації проведення виборів 2006 року стало формування окружних та дільничних виборчих комісій з виборів народних депутатів України. Реалізація на практиці передбаченого законом порядку формування окружних виборчих комісій за поданням партій (блоків) засвідчила його недосконалість і неефективність.

Справа в тому, що окремі партії (блоки) підійшли до висування кандидатур до складу окружних виборчих комісій та до визначення кандидатур на керівні посади вкрай безвідповідально. Практично з першого дня функціонування цих комісій Центральна виборча комісія змушена була достроково припиняти повноваження великої кількості членів окружних виборчих комісій, у тому числі керівного їх складу – голів, заступників голів та секретарів. Зайве пояснювати, як це впливало на організацію діяльності цих комісій, особливо на початку, коли потрібно було зареєструвати ці комісії як юридичні особи, утворити виборчі дільниці та дільничні виборчі комісії. Процес дострокового припинення повноважень членів окружних виборчих комісій та призначення нових тривав аж до дня голосування. Практично кожна партія чи блок робили заміни своїх представників у комісіях, окремі з них – десятки (по 50 і більше).

Такі заміни торкнулися більшості комісій з усіх регіонів. Загалом за час виборчої кампанії достроково були припинені повноваження кожного п'ятого члена окружної виборчої комісії (777 із 4050), у тому числі голів комісій – 59, заступників голів – 51, секретарів – 82. У деяких комісіях голова комісії або секретар змінювалися по два-три рази. Причинами дострокового припинення повноважень членів окружних виборчих комісій, зокрема, були: особиста заява про складення повноважень члена комісії – 325, відкликання суб'єктом подання кандидатури – 375, систематичне невиконання обов'язків члена комісії – 13, відмова скласти присягу – 60. На день голосування вакантними залишалися посади членів комісій у 119 окружних виборчих комісіях із 226. При цьому деякі комісії змушені були організовувати вибори в окрузі у складі всього 13–14 членів комісії. Станом на 26 березня 2006 року залишалися вакантними навіть 6 керівних посад – 1 посада голови, 2 – заступників голови, 3 – секретарів окружних виборчих комісій).

Ще більшою мірою безвідповідальним було ставлення деяких партій (блоків) до формування дільничних виборчих комісій. Десь приблизно за три тижні до дня голосування з утворенням та функціонуванням дільничних виборчих комісій склалася ситуація, яка поставила під реальну загрозу проведення виборів 26 березня 2006 року на правових засадах, з дотриманням передбачених законом виборчих процедур, з належним забезпеченням конституційних виборчих прав громадян.

Як відомо, дільничні виборчі комісії є базовими в системі виборчих комісій. Саме вони забезпечують підготовку організації і проведення голосування та підрахунку голосів виборців на всіх виборчих дільницях. До їх повноважень належить здійснення дій та прийняття рішень, які є визначальними для організації голосування на виборах і

Фундаментальною проблемою організації проведення виборів 2006 року стало формування окружних та дільничних виборчих комісій з виборів народних депутатів України. Реалізація на практиці передбаченого законом порядку формування окружних виборчих комісій за поданням партій (блоків) засвідчила його недосконалість і неефективність.

встановлення його результатів. Дільничні виборчі комісії, зокрема: надають для ознайомлення списки виборців, у передбачених законом випадках вносять до них зміни; надсилають кожному виборцю іменні запрошення для участі у виборах; забезпечують підготовку приміщення для голосування та виборчих скриньок; організовують на виборчих дільницях голосування; проводять підрахунок голосів виборців.

У кінці лютого – на початку березня 2006 року реалізація дільничними виборчими комісіями своїх повноважень на належному рівні та в передбачені законом строки, а отже, здійснення необхідної для проведення голосування роботи, були унеможливлені. Основна причина цього полягала в тому, що, по-перше, процес утворення дільничних виборчих комісій, який за законом мав завершитися ще 18 лютого цього року, тривав і далі, по-друге, його результатом не стало формування комісій на всіх виборчих дільницях.

Практично в усіх територіальних виборчих округах багато дільничних виборчих комісій не могли розпочати свою роботу через відсутність легітимного (мінімально необхідного) складу комісій. Станом на 4 березня 2006 року таких комісій було 687. Крім того, на цей час понад 80 дільничних виборчих комісій взагалі не було сформовано. У значній кількості комісій не було призначено керівного складу – голів комісій, заступників голів та секретарів. При цьому мав місце масовий вихід зі складу комісій за особистими заявами про припинення повноважень членів комісій. Така тенденція зумовлена низкою факторів, у тому числі, включенням осіб до складу виборчих комісій без їх згоди, їх незнанням обсягу прав та обов'язків членів дільничних виборчих комісій.

Передбачений Законом України «Про вибори народних депутатів України» порядок формування дільничних виборчих комісій не давав змоги виправити зазначену ситуацію без участі політичних партій (блоків), які мали право на включення до таких комісій своїх представників. Цього не можна було зробити шляхом реалізації положення зазначеного Закону, яким встановлено, що в разі, якщо кількість запропонованих партіями (блоками) кандидатур до складу дільничної виборчої комісії становить менше від встановленої мінімальної кількості, дільнична виборча комісія утворюється окружною виборчою комісією за поданням голови окружної виборчої комісії у мінімальній кількості. Адже зрозуміло, що голова окружної виборчої комісії самостійно міг здійснити підбір і запропонувати від себе незначну кількість осіб для роботи у дільничних виборчих комісіях. Коли ж ішлося про потребу для додаткового включення до складу комісії 200, 300, 400 і більше членів, то жоден голова окружної виборчої комісії об'єктивно не міг вирішити це питання. Тим більше, що у нього, як і у всієї окружної виборчої комісії, на це не було необхідного часу – етап утворення дільничних виборчих комісій минув, і окружні комісії мали займатися розв'язанням багатьох інших актуальних проблем виборчого процесу.

Політичні партії (блоки) – суб'єкти могли б виправити зазначену ситуацію, якби вони усвідомлювали свою ключову роль в організації виборів у частині формування дільничних виборчих комісій, відповідально поставилися б до реалізації наданого їм законом права щодо участі в утворенні таких комісій. Зокрема, партії (блоки) могли невідкладно внести нові кандидатури замість вибулих членів комісій. Закон передбачає таку можливість, встановлюючи, що партія (блок) – суб'єкт подання кандидатури члена комісії, повноваження якого достроково припинено (у тому числі, й за його особистою заявою), має пріоритетне право на подання кандидатури для включення до складу комісії замість вибулого. Крім того, партії (блоки) за власною ініціативою могли здійснити заміну тих своїх представників у комісіях, які з різних причин не брали участі в їх роботі. Партії (блоки) у передбачений законом спосіб могли також знайти порозуміння між собою та з окружними виборчими комісіями у призначенні керівного складу тих дільничних виборчих комісій, у яких залишалися невикористаними квоти певних партій (блоків) або в яких представники керівного складу через свій рівень підготовки за відсутності досвіду не могли належним чином організувати діяльність комісій.

Натомість цього не сталося. Центральна виборча комісія змушена була звертатися до Глави держави, парламенту, уряду з проханням невідкладно вжити заходів законодавчого, організаційного, фінансового характеру для виправлення ситуації. Зрештою ситуацію було виправлено, зокрема шляхом законодавчих змін – організацію голосування та встановлення результатів виборів було забез-

печено відповідно до закону. Однак зазначена ситуація дає підстави говорити про те, що надане законом право формувати склад виборчих комісій реалізувалося багатьма партіями (блоками) неналежно, можна навіть казати, що мала місце безвідповідальна реалізація такого права та зловживання таким правом, що призвело до істотних негативних наслідків в організації підготовки та проведення виборів. Адже доходило до того, що до складу виборчих комісій подавалися кандидатури, які не давали згоди на участь у роботі комісій та особисто не писали заяв на таку участь. Тобто, йдеться про ознаки підроблення виборчих документів та використання таких документів. Центральною виборчою комісією та окружними виборчими комісіями з цього приводу направлялися до органів прокуратури звернення про проведення перевірки низки таких фактів. Мали місце численні випадки подання однієї і тієї ж особи від двох, а то й більше партій (блоків), ініціювання до складу комісій давно померлих осіб або осіб, які вже не проживають на території відповідного населеного пункту. Показовим і водночас кричущим може бути приклад подання до складу дільничної виборчої комісії особи, яка взагалі не володіла грамотою (не вміла писати). Значна частина партій (блоків) усунулася від участі у формуванні складу дільничних виборчих комісій – до складу понад 34 тисяч дільничних виборчих комісій вони делегували всього по кілька десятків чи сотень своїх представників.

Проблемою, яка істотно ускладнила проведення виборів-2006, став визначений законом порядок встановлення результатів виборів.

Досвід утворення та функціонування виборчих комісій на виборах 2006 року дає змогу дійти кількох важливих висновків.

Перше. Встановлений законом порядок формування виборчих комісій потрібно неодмінно змінювати. У виборчих комісіях мають працювати кваліфіковані фахівці, які пройшли відповідне навчання й успішно склали кваліфікаційні іспити – отримали сертифікат на право брати участь в організації підготовки та проведення виборів. Якщо не гратися у демократію, а творити її і діяти відповідно до демократичних засад формування влади, то слід відійти від делегування до складу виборчих комісій осіб за принципом їх партійної відданості. Критерій має бути принципово іншим – рівень підготовки і керування у своїй діяльності законом. Щодо контролю за діяльністю виборчих комісій, то він може і має бути забезпечений як з боку партій через діяльність кандидатів, офіційних спостерігачів, довірених осіб, так і з боку держави – через виборчі комісії вищого рівня, правоохоронні органи та суди. Не «свої» для партій люди мають бути у виборчих комісіях, а законослухняні, належним чином підготовлені, фахівці. Яким має бути порядок формування виборчих комісій – це окреме питання. Зрозумілим і прийнятним має бути інше: такий складний і надзвичайно важливий для суспільства та держави процес, як процес формування органів влади та органів місцевого самоврядування, не можуть здійснювати некваліфіковані, нехай і партійно віддані особи.

Друге. Ситуація з формуванням виборчих комісій, як, зрештою, й низка інших моментів, продемонстрували неспроможність більшості існуючих партій брати повноцінну участь у виборчому процесі. Іншими словами, визначену законом роль партій у виборчому процесі на сьогодні спроможна виконати лише незначна частина існуючих в Україні партій. За чинним виборчим законодавством така роль партій є визначальною (зокрема, партії мають право контролю за складанням списків виборців, є учасниками формування виборчих комісій, здійснюють контроль за їх діяльністю, мають право на офіційне спостереження за процесом голосування та встановлення результатів голосування, через своїх представників у парламенті визначають систему виборів та виборчі процедури). З огляду на це, існує необхідність у посиленні юридичної відповідальності партій як суб'єктів виборчого процесу, зокрема в частині реалізації їх повноважень, що стосується забезпечення організації виборів.

Ще однією проблемою, яка істотно ускладнила проведення виборів-2006, став визначений законом порядок встановлення результатів виборів. Те, що деякими політичними силами подавалося як системна й організована фальсифікація результатів виборів (йдеться про складання уточнених протоколів про підрахунки голосів виборців на виборчій дільниці та підсумки голосування в межах територіального виборчого округу) і було покладено в основу судових позовів на дії Центральної виборчої комісії по встановленню результатів виборів народних депутатів України до Вищого адміністративного суду України, насправді було системними помилками при заповненні протоколів дільничних та окружних виборчих комісій. Ці помилки були зумовлені двома основними

факторами. По-перше, законодавчо встановленою надмірною інформативністю таких протоколів, які передбачали фіксацію у протоколах даних, що не мали безпосереднього відношення власне до результатів голосування та істотно ускладнювали правильне заповнення таких протоколів. Наприклад, ідеться про графи протоколів, у які мали заноситися дані про кількість виборчих бюлетенів, виготовлених дільничними виборчими комісіями, про кількість виборчих бюлетенів, що не підлягають урахуванню. По-друге, слабкою підготовкою значної кількості членів виборчих комісій, особливо дільничних, яка не давала змоги належним чином здійснити заповнення протоколів виборчих комісій. Непідготовленість членів виборчих комісій була наслідком кількох причин. Передусім, того, що, як уже зазначалося, партії (блоки) часто пропонували до складу виборчих комісій, головним чином, дільничних, осіб, які за рівнем своєї підготовки не готові були належним чином виконувати повноваження членів виборчих комісій. Виправити повною мірою ситуацію з такими членами комісій ні в Центральної виборчої комісії, ні в окружних виборчих комісій не було можливості з огляду на величезну плинність кандидатур до складу таких комісій та подання їх в останні тижні, а то й дні перед виборами.

Загалом, ця проблема є породженням іншої, більш загальної – непродуманості й недосконалості виборчого законодавства, його суперечливості. Очевидними прогалинами виборчого законодавства, яке регламентувало проведення виборів 2006 року, була неузгодженість, по-перше, виборчих законів (про вибори народних депутатів України та про місцеві вибори) між собою, по-друге, виборчих законів та процесуального закону (Кодексу адміністративного судочинства України) в частині оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються процесу виборів. Це істотно ускладнювало ситуацію з розглядом виборчих спорів, особливо на початку виборів.

Негативною традицією в Україні стало встановлення правил проведення виборів напередодні виборів та їх зміна під час самих виборів. Достатньо зауважити, що Закон України «Про вибори народних депутатів України» було прийнято в новій редакції 7 липня 2005 року. Після цього до нього ще чотири рази (тричі – під час виборчого процесу) вносилися зміни, деякі з яких бути істотними. Останні зміни до виборчих законів були внесені за 12 днів до дня проведення голосування, а набрали чинності буквально за кілька днів до дня голосування. Така практика не є нормальною, оскільки вона не тільки не дає змоги суб'єктам виборчого процесу належним чином спланувати свої виборчі кампанії, а й ускладнює організацію виборів.

Проблемою виявилося проведення повторних місцевих виборів, оскільки відповідний виборчий закон не чітко регламентував як підстави для проведення таких виборів, так і їх процедуру. Це в багатьох випадках породило тривалі політико-правові конфлікти, призвело до загострення ситуації у певних населених пунктах, унеможливлювало реалізацію виборчих прав частини громадян.

Зазначені проблеми не вичерпують усіх проблем, які були притаманні виборам 26 березня 2006 року. Але, як на мене, вони з достатньою очевидністю дають змогу дійти кількох важливих висновків. По-перше, організація підготовки та проведення виборів є справою багатьох суб'єктів, а не лише виборчих комісій. Виборчі комісії, включаючи Центральну виборчу комісію, можуть належно здійснювати свої повноваження лише за умови, що іншими суб'єктами створено для цього необхідні умови, що ними здійснено відповідне нормативно-правове, фінансове, матеріальне, організаційне забезпечення. По-друге, підготовка до виборів має починатися задовго до початку виборчого процесу. Тобто, у цій справі слід діяти за відомою народною мудрістю: «Готуй сани влітку». По-третє, надзвичайно важливим є чітке, продумане і науково обґрунтоване визначення процедурних моментів проведення виборів, яким політики зазвичай приділяють значно меншу увагу, ніж питанням політичним (зокрема, системі виборів, виборчому «бар'єру», статусу політичних партій як суб'єктів виборчого процесу). Насправді процедурні моменти є вкрай важливими в частині забезпечення проведення виборів, і від них значною мірою залежить забезпечення конституційних виборчих прав громадян України, хід виборчого процесу, його характер, а також результати виборів. По-четверте, організація підготовки та проведення виборів має бути максимально деполітизована – політична складова виборів має превалювати лише на своєму закономірному місці – у передвиборній агітації.

Виборчі фонди політичних партій, виборчих блоків політичних партій: формування, використання коштів і контроль

Валерій Шелудько,
член Центральної виборчої комісії

Наталія Вадімова,
завідуюча відділом контролю за використанням коштів Секретаріату Центральної виборчої комісії

Виборчі фонди партій (блоків) – це грошові кошти, сформовані ними за рахунок власних коштів і добровільних внесків фізичних осіб з метою забезпечення фінансування передвиборної агітації партії (блоку) та передані в управління (розпорядження) відповідним розпорядникам цих коштів. Кошти виборчих фондів партій (блоків) мають спеціальне та цільове призначення.

Відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (далі – Закон) одним із джерел фінансування заходів і засобів передвиборної агітації є кошти виборчих фондів політичних партій, виборчих блоків політичних партій (далі – партій (блоків)), кандидатів у народні депутати України від яких зареєстровано Центральною виборчою комісією. Утворення партією (блоком) власного виборчого фонду для фінансування своєї передвиборної агітації згідно з частиною другою статті 48 Закону є обов'язковим.

Виборчі фонди партій (блоків) – це грошові кошти, сформовані ними за рахунок власних коштів і добровільних внесків фізичних осіб з метою забезпечення фінансування передвиборної агітації партії (блоку) та передані в управління (розпорядження) відповідним розпорядникам цих коштів. Кошти виборчих фондів партій (блоків) мають спеціальне та цільове призначення. Спеціальне призначення – використання коштів виборчих фондів партій (блоків) виключно на фінансування своєї передвиборної агітації партій з виборів народних депутатів України. Цільове призначення – використання коштів виборчих фондів виключно на фінансування заходів і засобів передвиборної агітації.

Першим етапом у формуванні виборчих фондів є призначення партіями (блоками) розпорядників коштів рахунків виборчих фондів. Згідно зі статтею 52 Закону виключне право на розпорядження коштами виборчих фондів партій (блоків) мають відповідні розпорядники, призначені партією (блоком) із числа:

– кандидатів, включених до виборчого списку цієї партії (блоку), або своїх уповноважених осіб у загальнодержавному виборчому окрузі – для розпорядження коштами з накопичувального рахунку виборчого фонду партії (блоку);

– кандидатів, включених до виборчого списку цієї партії (блоку), або своїх уповноважених осіб у відповідному територіальному виборчому окрузі – для розпорядження коштами з поточного рахунку виборчого фонду партії (блоку).

Під час виборчої кампанії 2006 року партії (блоки) призначали розпорядників коштів виборчих фондів переважно з числа кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку відповідної партії (блоку). Це, на нашу думку, передусім, пов'язано з великою відповідальністю, покладеною на розпорядників коштів виборчих фондів партій (блоків).

З метою формування виборчого фонду партії (блоку) та здійснення відповідних операцій (акумуляція коштів та їх перерахування) в установах банків України пар-

тіями (блоками) були відкриті накопичувальні та поточні рахунки. Причому, згідно з частиною першою статті 51 Закону партія (блок) мала право відкрити тільки один накопичувальний рахунок, на який повинні були надходити кошти для формування виборчого фонду. Такий рахунок відповідно до частини п'ятої статті 51 Закону партія (блок) зобов'язана була відкрити не пізніше ніж за шістдесят п'ять днів до дня виборів. Слід зазначити, що всі партії (блоки) виконали вимогу Закону щодо кількості відкритих накопичувальних рахунків і термінів їх відкриття.

Накопичувальні рахунки відкривалися партіями (блоками) виключно в установах банків України в місті Києві відповідно до вимог частини другої статті 51 Закону. Аналіз відомостей про відкриття накопичувальних рахунків виборчих фондів засвідчив, що найбільше їх було відкрито партіями (блоками) в АКБ «ПРАВЕКС-БАНК», АКБ «Укрсоцбанк», АППБ «Аваль».

Щодо поточних рахунків, то згідно з частиною третьою статті 51 Закону партія (блок) мала право відкрити в установах банків України поточні рахунки виборчого фонду з розрахунку також не більше одного поточного рахунку на території одного територіального виборчого округу. При цьому один поточний рахунок міг бути відкритий для обслуговування декількох територіальних виборчих округів. Обмеження ж щодо термінів відкриття таких рахунків не встановлено.

Поточні рахунки виборчих фондів відкривалися партіями (блоками) залежно від необхідності забезпечення фінансування заходів і засобів передвиборної агітації у різних регіонах України. Враховуючи, що Законом встановлено зв'язок між кількістю поточних рахунків, які мали право відкривати партії (блоки), та територіальними виборчими округами, – партії (блоки) мали право відкрити від 1 до 225 таких рахунків. Аналіз відомостей про відкриття поточних рахунків показав, що найбільше їх було відкрито Партією регіонів (31 рахунок), «Народним блоком Литвина» (28 рахунків), Соціалістичною партією України (28 рахунків). Аналіз відомостей щодо відкриття поточних рахунків у межах регіонів свідчить, що найбільше поточних рахунків було відкрито партіями (блоками) в м. Києві (53 рахунки), Харківській області (13 рахунків), Дніпропетровській області (12 рахунків), Донецькій області (11 рахунків).

Відповідно до частини першої статті 53 Закону виборчий фонд партії (блоку) формується за рахунок власних коштів партії (партій, що входять до блоку), а також добровільних внесків фізичних осіб. Формування виборчого фонду партії (блоку) за рахунок інших джерел, у тому числі внесків юридичних осіб, забороняється. Крім того, забороняється робити внески до виборчого фонду партії (блоку) іноземцям та особам без громадянства, а також анонімним жертводавцям.

Перша заборона пов'язана з тим, що вибори спрямовані на реалізацію суверенітету України, а втручання у виборчий процес у будь-якій формі (зокрема через фінансову підтримку окремих партій (блоків)) осіб, що не є громадянами України, означає порушення суверенітету українського народу і тому неприпустиме.

Друга заборона пов'язана із загальною вимогою щодо публічності та відкритості виборчого процесу та необхідністю здійснення постійного контролю за формуванням виборчих фондів партій (блоків).

Частиною другою статті 53 Закону встановлено обмеження щодо розміру добровільного внеску фізичної особи до виборчого фонду однієї партії (блоку). Граничний розмір добровільного внеску фізичної особи до виборчого фонду однієї партії (блоку) не повинен перевищувати чотирьохсот мінімальних розмірів заробітної плати. Розмір мінімальної заробітної плати встановлюється Законом України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік. Так, згідно із Законом України «Про Державний бюджет України на 2006 рік» встановлено, що розмір мінімальної заробітної плати з 1 січня 2006 року становить 350 гривень на місяць. Таким чином, максимальний розмір добровільного внеску фізичної особи, що вносився з 1 січня 2006 року, міг становити 140 000 грн.

Слід зазначити, що чинним на час підготовки до виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року Законом не було встановлено обмеження щодо:

– розміру власних коштів партії (партій, що входили до блоку), спрямованих на формування виборчого фонду партії (блоку);

– розміру виборчого фонду партії (блоку);

– розміру витрат виборчого фонду партії (блоку).

Виборчі фонди партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу з виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року були сформовані за рахунок власних коштів партій (партій, що входили до блоків) та добровільних внесків фізичних осіб.

Загальний розмір виборчих фондів партій (блоків) становив 553,6 млн грн., у тому числі:

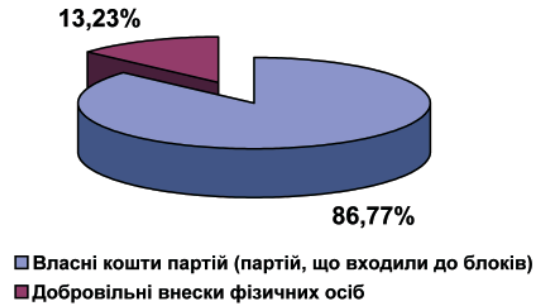
– власні кошти партій (партій, що входили до блоків) – 480,4 млн грн. (86,77 відсотка);

– добровільні внески фізичних осіб – 73,2 млн грн. (13,23 відсотка).

Виборчі фонди деяких партій (блоків), а саме: «Опозиційного блоку «НЕ ТАК!», Політичної партії «Партія екологічного порятунку «ЕКО+25%», Виборчого блоку «Держава – Трудовий Союз», Партії національно-економічного розвитку України, Партії соціального захисту – повністю були сформовані за рахунок власних коштів партій (партій, що входили до блоку).

Крім того, виборчі фонди таких партій (блоків), як «Блок ЮРІЯ КАРМАЗІНА», Політичної партії України «Партія політики Путіна», Української партії честі, боротьби з корупцією та організованою злочинністю, Соціально-Християнської Партії, були сформовані лише за рахунок добровільних внесків фізичних осіб.

Структура виборчих фондів партій (блоків) за джерелами їх формування



Аналіз формування виборчих фондів партій (блоків) показав, що до десятки лідерів за розміром сформованого виборчого фонду ввійшли:

– Партія регіонів (112,8 млн грн.);
– Блок «НАША УКРАЇНА» (74,2 млн грн.);
– «Народний блок Литвина» (68,9 млн грн.);
– Соціалістична партія України (35,6 млн грн.);
– «Опозиційний блок «НЕ ТАК!» (34,6 млн грн.);
– Український народний блок Костенка і Плюща (33,8 млн грн.);
– «Громадянський блок ПОРА – ПРП» (22,4 млн грн.);
– Партія «Віче» (19,0 млн грн.);
– Політична партія «Партія екологічного порятунку «ЕКО+25%» (18,6 млн грн.);
– Партія «Відродження» (15,0 млн грн.).

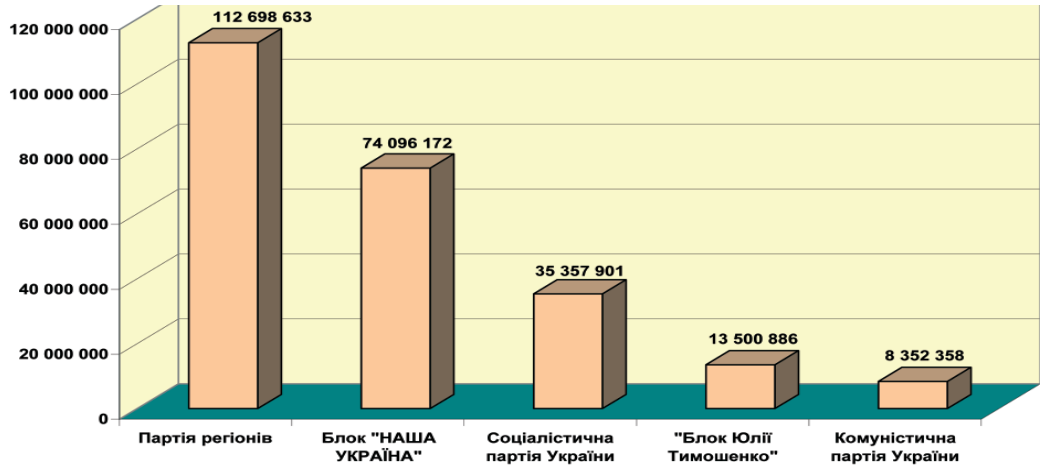
Кошти виборчих фондів використовувалися партіями (блоками) на фінансування заходів і засобів передвиборної агітації. Зведені відомості про формування виборчих фондів партій (блоків) та використання їх коштів представлено в таблиці.

Загальна сума використання коштів виборчих фондів партій (блоків) становить 552,0 млн грн., тобто 99,7 відсотка від розміру виборчих фондів партій (блоків). У цій сумі найбільшу питому вагу займають витрати на використання засобів масової інформації (60,13 відсотка), найменшу – інші витрати на передвиборну агітацію (6,83 відсотка).

До десятки лідерів за розмірами витрат виборчих фондів партій (блоків) увійшли:

– Партія регіонів (112,7 млн грн., або 20,41 відсотка від загальної суми витрат виборчих фондів партій (блоків);
– Блок «НАША УКРАЇНА» (74,1 млн грн., або 13,42 відсотка від загальної суми витрат виборчих фондів партій (блоків);
– «Народний блок Литвина» (68,8 млн грн., або 12,47 відсотка від загальної суми витрат виборчих фондів партій (блоків);
– Соціалістична партія України (35,4 млн грн., або 6,40 відсотка від загальної суми витрат виборчих фондів партій (блоків);
– «Опозиційний блок «НЕ ТАК!» (34,6 млн грн., або 6,27 відсотка від загальної суми витрат виборчих фондів партій (блоків);
– Український народний блок Костенка і Плюща (33,8 млн грн., або 6,12 відсотка від загальної суми витрат виборчих фондів партій (блоків);
– «Громадянський блок ПОРА – ПРП» (22,3 млн грн., або 4,04 відсотка від загальної суми витрат виборчих фондів партій (блоків);
– Партія «Віче» (18,6 млн грн., або 3,37 відсотка від загальної суми витрат виборчих фондів партій (блоків);
– Політична партія «Партія екологічного порятунку «ЕКО+25%» (18,6 млн грн.,

Розміри витрат виборчих фондів партій (блоків), виборчі списки яких отримали три і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні



або 3,37 відсотка від загальної суми витрат виборчих фондів партій (блоків);

– Партія «Відродження» (15,0 млн грн., або 2,71 відсотка від загальної суми витрат виборчих фондів партій (блоків).

При цьому відсоток використання партіями (блоками) коштів своїх виборчих фондів коливається від 95 до 100.

Особливу увагу слід звернути на використання коштів виборчих фондів партіями (блоками), виборчі списки яких отримали три і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, а саме: Партією регіонів, Блоком «НАША УКРАЇНА», Соціалістичною партією України, «Блоком Юлії Тимошенко» та Комуністичною партією України. Сума використаних зазначеними партіями (блоками) коштів виборчих фондів становить 244,0 млн грн., або 44,2 відсотка від загальної суми використаних коштів виборчих фондів партій (блоків).

Як видно з наведеної діаграми, найбільше коштів виборчого фонду використано Партією регіонів (112,7 млн грн.), найменше – Комуністичною партією України (8,4 млн грн.).

Аналіз використання коштів виборчих фондів з розрахунку на одного виборця показав, що:

– Партія регіонів використала коштів виборчого фонду з розрахунку на одного виборця в сумі 3 грн;

– Блок «НАША УКРАЇНА» – 1,97 грн.;

– Соціалістична партія України – 0,94 грн.;

– «Блок Юлії Тимошенко» – 0,36 грн.;

– Комуністична партія України – 0,22 грн.

Якщо проаналізувати використання коштів виборчих фондів зазначеними партіями (блоками) з розрахунку на один голос виборців, поданий за кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку відповідної партії (блоку), то бачимо, що:

– Партія регіонів використала коштів виборчого фонду з розрахунку на один голос виборців, поданий за кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку цієї партії в сумі 13,83 грн.;

– Блок «НАША УКРАЇНА» – 20,94 грн.;

– Соціалістична партія України – 24,48 грн.;

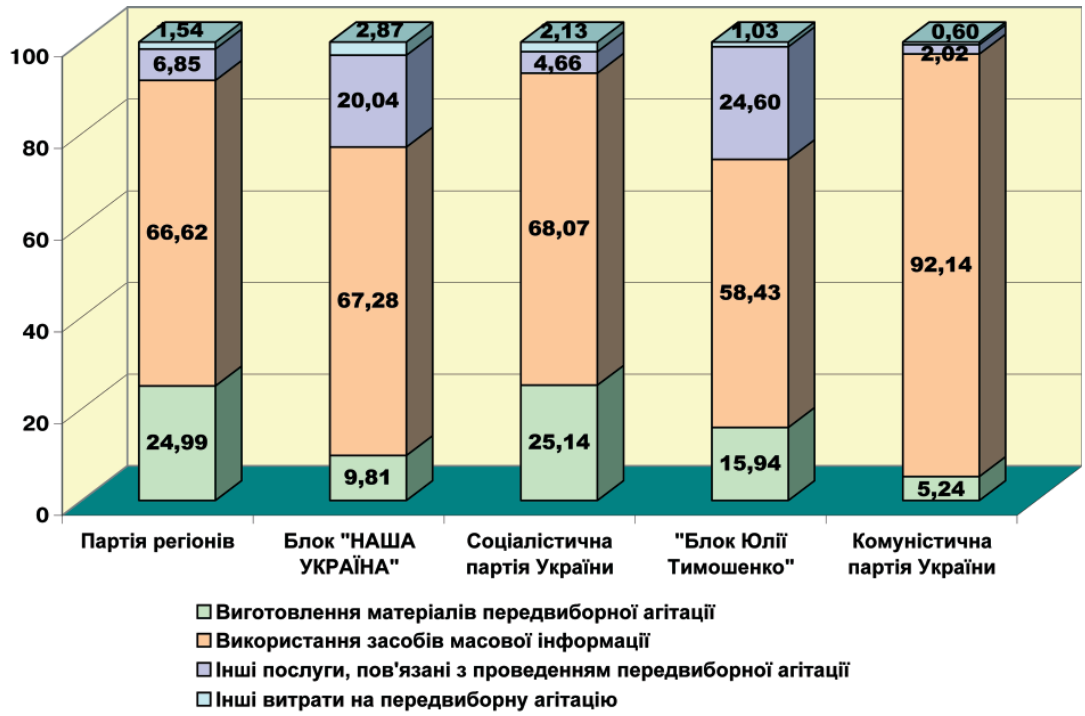
– «Блок Юлії Тимошенко» – 2,39 грн.;

– Комуністична партія України – 8,98 грн.

Відповідно до частини одинадцятої статті 51 Закону витрачання коштів з поточних рахунків виборчих фондів партій (блоків) було припинено о 15 годині останнього дня перед днем виборів, тобто 25 березня 2006 року. На виконання вимог частини одинадцятої статті 53 Закону установи банків, у яких були відкриті поточні рахунки виборчих фондів, зобов'язані були перерахувати кошти, не використані партіями (блоками) на відповідні накопичувальні рахунки виборчих фондів партій (блоків).

Щодо залишків невикористаних коштів на накопичувальному рахунку (з урахуванням повернутих з поточних рахунків виборчого фонду партії (блоку) коштів), то відповідно до частини дванадцятої статті 53 Закону керівний орган партії (блоку) повинен прийняти рішення про перерахування зазначених коштів на поточний банківський рахунок партії (партій, що входять до

Структура витрат виборчих фондів партій (блоків), виборчі списки яких отримали три і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні ***(у відсотках)***



блоку) у десятиденний строк після офіційного оприлюднення результатів виборів. Установа банку на підставі платіжного документа зобов'язана здійснити розрахункову операцію у п'ятиденний строк від дня надходження відповідного рішення партії (блоку).

Частиною дванадцятою статті 53 Закону визначено також безспірне перерахування невикористаних коштів виборчого фонду партії (блоку) до Державного бюджету України в разі неприйняття партією (блоком) вищезазначеного рішення в установлені Законом терміни. Повноваження щодо перерахування невикористаних коштів до Державного бюджету України (у разі відсутності рішення партії (блоку) покладається на установу банку, в якій відкрито накопичувальний рахунок виборчого фонду партії (блоку). При цьому таке перерахування повинно здійснитися на п'ятнадцятий день з дня офіційного оприлюднення результатів виборів.

Операції на рахунках виборчих фондів партій (блоків) здійснювалися, як це передбачено Законом, виключно в безготівковій формі, оскільки використання такої форми розрахунків забезпечує здійснення постійного контролю за рухом коштів на відповідних рахунках, у тому числі в частині їх цільового використання.

Відповідно до частини десятої статті 53 Закону контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів партій (блоків) здійснювався Центральною виборчою комісією та установами банків, в яких відкривалися рахунки виборчих фондів партій (блоків). Згідно з Порядком контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів політичних партій, виборчих блоків політичних партій, кандидатів у народні депутати України від яких зареєстровано Центральною виборчою комісією, затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 22 грудня 2005 року № 240, а також постановою Правління Національного банку України від 21 грудня 2005 року № 486 та наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 20 грудня 2005 року № 907.

Центральна виборча комісія здійснювала контроль на підставі інформації установ банків про відкриття рахунків виборчих фондів партій (блоків) і рух коштів на цих рахунках. Передача установами банків та-

кої інформації відбувалася шляхом використання електронної пошти Національного банку України із застосуванням криптографічних засобів захисту інформації. Крім того, установи банків направляли до Центральної виборчої комісії зазначену інформацію на паперових носіях (повідомлення про відкриття рахунків, виписки з рахунків).

Шляхи здійснення контролю Центральною виборчою комісією:

– перевірка дотримання партіями (блоками) порядку відкриття рахунків їх виборчих фондів у частині кількості рахунків і термінів їх відкриття;

– перевірка дотримання партіями (блоками) вимог Закону щодо призначення розпорядників коштів виборчих фондів;

– перевірка законності надходжень та цільового використання коштів виборчих фондів партій (блоків);

– перевірка достовірності обліку надходження та використання коштів виборчих фондів партій (блоків);

– вибіркова перевірка законності надходження на рахунки виборчих фондів добровільних внесків фізичних осіб;

– вибіркова перевірка надходження коштів на накопичувальні рахунки на предмет виявлення осіб, які не мали права вносити такі кошти;

– вибіркова перевірка наявності договорів на придбання товарів (робіт, послуг), актів виконаних робіт та інших документів, які стосувалися здійснення розрахункових операцій;

– аналіз фінансових звітів партій (блоків) про надходження та використання коштів виборчих фондів.

Шляхи здійснення контролю установами банків:

– перевірка під час відкриття рахунків виборчих фондів партій (блоків) наявності документів, які є підставою для їх відкриття;

– перевірка розрахункових документів на предмет відповідності вимогам, установленим Центральною виборчою комісією та Національним банком України;

– припинення здійснення розрахункових операцій у терміни, встановлені Законом;

– своєчасне здійснення операцій, пов'язаних з поверненням невикористаних коштів з поточних рахунків на накопичувальні, з накопичувальних – на рахунки партій (партій, що входили до блоків) чи до Державного бюджету України.

Новелою Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року № 1665-IV є отримання партіями (блоками), виборчі списки яких отримали три і більше відсотків голосів виборців, котрі взяли участь у голосуванні, права на відшкодування відповідно до статті 98 за рахунок Державного бюджету України витрат, пов'язаних з фінансуванням своєї передвиборної агітації у розмірі фактично здійснених витрат, але не більше ста тисяч розмірів мінімальних заробітних плат для кожної партії (блоку).

Відповідно до частини десятої статті 53 Закону контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів партій (блоків) здійснювався Центральною виборчою комісією та установами банків, в яких відкривалися рахунки виборчих фондів партій (блоків).

На виконання вимог частини другої статті 98 Закону Центральна виборча комісія прийняла рішення про відшкодування Партії регіонів, «Блоку Юлії Тимошенко», Блоку «НАША УКРАЇНА», Соціалістичній партії України та Комуністичній партії України вищезазначених витрат (постанова Центральної виборчої комісії від 4 травня 2006 року № 1215). Слід зазначити, що таке рішення прийнято на підставі аналізу фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів партій (блоків), поданих у порядку, передбаченому частиною шостою статті 52 Закону. Загальна сума, що підлягає відшкодуванню, становить 126 853 243 грн., у тому числі:

– Партії регіонів – 35 млн грн.;
– «Блоку Юлії Тимошенко» – 13 500 885 грн.;
– Блоку «НАША УКРАЇНА» – 35 млн грн.;
– Соціалістичній партії України – 35 млн грн.;
– Комуністичній партії України – 8 352 358 грн.

Відповідно до частини сьомої статті 98 Закону відшкодування зазначених коштів відбудеться у 2007 році за рахунок коштів Державного бюджету України.

Таблиця

Зведені відомості про формування виборчих фондів політичних партій, виборчих блоків політичних партій та використання їх коштів **

№ з/п	Назва партії (блоку)	Розмір виборчого фонду, грн.			Використано коштів виборчого фонду, грн.				
		усього	у тому числі:		усього	у тому числі:			
			власні кошти партії (партій, що входять до блоку)	добровільні внески фізичних осіб ***		виготовлення матеріалів передвиборної агітації	використання засобів масової інформації	інші послуги, пов'язані з проведенням передвиборної агітації	нші витрати на передвиборну агітацію
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Партія регіонів	112 787 759,79	111 163 300,00	1 624 459,79	112 698 632,61	28 158 561,93	75 082 037,32	7 719 882,19	1 738 151,17
2	Блок "НАША УКРАЇНА"	74 216 000,00	74 100 000,00	116 000,00	74 096 171,61	7 265 680,18	49 849 817,34	14 849 452,30	2 131 221,79
3	"Народний блок Литвина"	68 886 133,14	66 944 226,34	1 941 906,80	68 827 775,88	26 030 545,83	24 207 403,22	4 791 773,25	13 798 053,58
4	Соціалістична партія України	35 645 765,25	35 624 000,00	21 765,25	35 357 900,72	8 887 998,48	24 068 396,15	1 649 184,15	752 321,94*
5	"Опозиційний блок НЕ ТАК!"	34 600 173,97	34 600 173,97	0,00	34 588 744,68	2 286 271,03	24 498 026,37	5 548 874,91	2 255 572,37
6	Український Народний Блок Костенка і Плюща	33 780 345,89	29 703 340,31	4 077 005,58	33 773 043,05	15 379 523,55	12 962 490,61	5 213 795,14	217 233,75
7	"Громадянський блок ПОРА-ПРП"	22 350 000,00	22 335 000,00	15 000,00	22 326 959,91	5 778 313,82	13 552 034,63	1 148 738,83	1 847 872,63
8	Партія "Віче"	19 008 452,97	18 978 750,00	29 702,97	18 590 792,58	2 252 502,39	13 024 461,08	2 425 027,65	888 801,46
9	Політична партія "Партія екологічного порятунку "ЕКО+25%"	18 589 714,00	18 589 714,00	0,00	18 589 216,69	6 035 051,75	8 987 617,18	1 098 408,68	2 468 139,08
10	Партія "Відродження"	14 992 255,84	3 208 720,00	11 783 535,84	14 982 460,23	4 033 151,71	8 253 604,28	2 387 418,68	308 285,56
11	Блок НДП	14 240 438,95	10 593 540,00	3 646 898,95	14 114 648,14	1 088 388,16	7 510 581,01	790 901,15	4 724 777,82
12	Блок Наталії Вітренко "Народна опозиція"	14 041 766,71	110 000,00	13 931 766,71	14 041 515,72	905 183,96	12 498 085,77	321 535,83	316 710,16
13	"Блок Юлії Тимошенко"	13 539 320,50	3 379 500,00	10 159 820,50	13 500 885,77	2 152 394,97	7 889 264,88	3 320 653,97	138 571,95
14	Партія Зелених України	10 271 166,27	9 958 990,26	312 176,01	10 088 992,08	221 701,30	7 262 664,09	2 236 272,37	368 354,32
15	Комуністична партія України	8 353 001,00	8 337 000,00	16 001,00	8 352 358,41	437 877,44	7 696 210,43	168 400,54	49 870,00
16	"Блок ЮРІЯ КАРМАЗІНА"	7 541 296,54	0,00	7 541 296,54	7 536 899,37	2 677 851,67	4 029 776,96	706 487,08	122 783,66
17	"Виборчий блок "Держава - Трудовий Союз"	7 283 000,00	7 283 000,00	0,00	7 266 775,50	121 980,00	7 106 310,70	35 985,00	2 499,80
18	Політична партія "Європейська столиця"	6 613 870,00	6 613 050,00	820,00	6 603 182,27	1 227 937,80	2 282 759,53	32 627,48	3 059 857,46
19	Виборчий блок політичних партій "ЗА СОЮЗ"	4 092 642,29	340 442,29	3 752 200,00	4 081 424,50	572 952,85	3 280 839,93	72 180,10	155 451,62
20	Політична партія "Третя сила"	3 588 505,00	1 100 600,00	2 487 905,00	3 568 509,35	999 989,93	2 367 864,66	45 863,86	154 790,90
21	Виборчий блок "Влада народу"	3 370 240,00	3 294 000,00	76 240,00	3 367 237,62	814 680,31	1 770 562,60	298 029,74	483 964,97
22	"Блок Бориса Олійника та Михайла Сироти"	3 120 497,13	2 982 273,13	138 224,00	3 120 090,83	595 814,78	2 161 135,12	35 307,70	327 833,23
23	Партія національно-економічного розвитку України	2 751 004,20	2 751 004,20	0,00	2 751 004,20	1 443 831,40	1 006 080,15	281 414,47	19 678,18
24	Українська Консервативна партія	2 305 838,34	2 305 738,34	100,00	2 305 838,34	922 838,99	317 350,17	948 618,62	117 030,56

№ з/п	Назва партії (блоку)	Розмір виборчого фонду, грн.			Використано коштів виборчого фонду, грн.				
		усього	у тому числі:		усього	у тому числі:			
			власні кошти партії (партій, що входять до блоку)	добровільні внески фізичних осіб ***		виготовлення матеріалів передвиборної агітації	використання засобів масової інформації	інші послуги, пов'язані з проведенням передвиборної агітації	нші витрати на передвиборну агітацію
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
25	Селянська партія України	2 303 424,00	10 000,00	2 293 424,00	2 294 219,23	912 866,03	1 196 422,34	137 322,94	47 607,92
26	Партія Пенсіонерів України	2 119 325,03	431 900,00	1 687 425,03	2 118 089,97	468 051,43	803 760,76	648 049,55	198 228,23
27	"Виборчий блок "Євген Марчук - "Єдність"	1 672 616,94	1 666 358,74	6 258,20	1 671 876,56	165 100,25	867 900,43	61 122,16	577 753,72
28	Партія Соціального Захисту	1 453 222,48	1 453 222,48	0,00	1 399 717,46	711 263,04	530 765,10	133 172,32	24 517,00
29	Політична партія "Трудова Україна"	1 441 720,79	505 725,00	935 995,79	1 441 720,79	233 950,47	1 159 643,88	43 916,44	4 210,00
30	Народний Рух України за єдність	1 387 550,00	124 400,00	1 263 150,00	1 387 550,00	84 405,60	1 277 102,92	18 931,48	7 110,00
31	Партія патріотичних сил України	1 312 600,00	1 283 600,00	29 000,00	1 311 342,48	283 525,18	852 117,21	52 785,95	122 914,14
32	"Блок Лазаренка"	1 312 407,00	0,00	1 312 407,00	1 312 407,00	434 289,71	788 311,77	83 515,00	6 290,52
33	Всеукраїнська партія Народної Довіри	1 069 951,85	9 301,04	1 060 650,81	1 069 951,85	454 372,00	329 565,54	158 595,56	127 418,75
34	Політична партія України "Партія політики ПУТІНА"	808 039,00	0,00	808 039,00	799 872,55	78 822,23	593 062,82	13 887,50	114 100,00
35	Всеукраїнське об'єднання "Свобода"	774 307,75	70 000,00	704 307,75	773 954,34	71 971,18	626 572,99	75 352,81	57,36
36	Українська партія честі, боротьби з корупцією та організованою злочинністю	634 400,00	0,00	634 400,00	617 670,96	162 803,20	454 867,76	0,00	0,00
37	Блок "Патріоти України"	468 941,00	233 120,00	235 821,00	468 941,00	21 774,51	447 166,49	0,00	0,00
38	Українська партія "Зелена планета"	220 707,07	25 500,00	195 207,07	220 346,07	49 232,48	166 098,59	5 015,00	0,00
39	Соціально-Християнська Партія	183 598,00	0,00	183 598,00	175 402,84	160 172,04	0,00	0,00	15 230,80
40	Соціально-екологічна партія "Союз. Чорнобиль. Україна."	166 037,25	108 837,25	57 200,00	166 037,25	162 102,50	2 574,75	1 360,00	0,00
41	Всеукраїнська партія "Нова Сила"	100 678,19	95 320,19	5 358,00	100 678,19	48 683,40	51 994,79	0,00	0,00
42	"Блок Безпартійних "Сонце"	93 150,00	52 600,00	40 550,00	92 844,79	11 926,71	68 718,08	12 200,00	0,00
43	Ліберальна партія України	90 108,03	966,81	89 141,22	90 104,34	1 773,70	88 330,64	0,00	0,00
44	Політична партія "Вперед, Україно!"	0,00	–	–	0,00	–	–	–	0,00
45	Українська Національна Асамблея	0,00	–	–	0,00	–	–	–	0,00
ВСЬОГО		553 581 972,16	480 367 214,35	73 214 757,81	552 043 787,73	124 808 109,89	331 970 351,04	57 572 060,40	37 693 266,40

* без урахування відсотків, нарахованих установами банків за користування коштами (176,94 грн.) та утриманих установами банків за розрахункове обслуговування (649,54 грн.)

** складено на підставі фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів партій (блоків) та інформації, отриманої Центральною виборчою комісією від установ банків, у яких були відкриті рахунки виборчих фондів партій (блоків)

*** за вирахуванням внесків, які були повернуті фізичним особам і перераховані до Державного бюджету України

Навчання членів виборчих комісій: практичний досвід

Виборче законодавство в Україні змінюється від виборів до виборів. Причому остання редакція закону приймається зазвичай не раніше як за рік до дня виборів, а внесені зміни суттєво впливають на порядок роботи виборчих комісій середньої та низової ланки – окружних (територіальних) та дільничних.

Ярема Бачинський,
керівник проекту Агентства США з міжнародного розвитку «Сприяння організації виборів в Україні»

Такі зміни спрямовані на забезпечення більш чіткої, організованої та прозорої роботи виборчих комісій з метою унеможливлення помилок чи фальсифікацій, тому кожна новела так чи інакше ускладнює роботу виборчої комісії. Відтак, за умов постійного запровадження нових законодавчих норм у роботу виборчих комісій необхідне проведення масового та ефективного навчання членів виборчих комісій.

До 2002 року в Україні ніхто не ставив за мету забезпечення масштабного навчання членів виборчих комісій. Міжнародна технічна допомога, яка надавалась іншими державами та міжнародними організаціями, в кращому разі використовувалась для локального навчання частини членів виборчих комісій – не більше рівня області.

Консалтингова компанія Development Associates, Inc. у рамках виконання проектів Агентства США з міжнародного розвитку «Вибори та політичні процеси в Україні» (2001–2003 роки) та «Сприяння організації виборів в Україні» (2003–2006 роки) розробила технологію та методику проведення масового навчання членів виборчих комісій у стислі строки. Метою цієї статті є узагальнення набутого досвіду з метою подальшого використання в майбутньому, передусім українським Урядом, для створення цілісної системи підготовки організаторів виборів.

Так, 2002 року вдалося провести навчання близько 30 тисяч членів виборчих комісій, рівномірно розподіливши ресурси по всіх регіонах України, а отже, забезпечивши таким чином доступ до навчальних матеріалів усім виборчим комісіям і всім політичним силам.

На президентських виборах 2004 року було підготовлено понад 100 тисяч членів виборчих комісій, більшість членів територіальних виборчих комісій і по двоє–четверо членів кожної дільничної виборчої комісії.

На виборах народних депутатів України та до місцевих органів влади 2006 року загалом у різних формах курс навчання пройшли понад 175 тисяч осіб.

Загальні принципи

Статус виконавця проектів міжнародної технічної допомоги зобов'язував компанію суворо дотримуватися принципу невтручання у внутрішні справи України, що означало **рівновіддаленість і однакове ставлення до всіх політичних партій**. На всі навчальні заходи, які проводилися Проектом, запрошувалися представники всіх зацікавлених політичних сил.

Дотримання принципу рівновіддаленості інколи створювало проблеми для самих організаторів, оскільки не всі політичні партії офіційно погоджувались користуватися послугами міжнародної технічної допомоги, але активно посилали своїх учасників на семінари місцевого рівня.

Однак, зважаючи на визначальну роль політичних партій у формуванні складу виборчих комісій, саме цей принцип дав змогу створити атмосферу довіри та підготувати максимально можливу кількість членів виборчих комісій у стислі строки.

Другий важливий принцип роботи компанії – якомога ширше **залучення українських фахівців**. У проведенні навчальних заходів, підготовці навчальних матеріалів не брав участі жоден іноземець. Натомість були широко залучені українські експерти, які не лише фахово підготовлені у питаннях виборчого права та методики навчання, а й мають багаторічний практичний досвід особистої участі у виборчих кампаніях.

По-третє, важливе значення мало **залучення українських громадських організацій**, загалом достатньо незалежних від політичних партій, таких як Товариство «Знання», Комітет виборців України та ін.

Методологія та методика

Розробляючи навчальні програми, неможливо було використовувати традиційні методики проведення тренінгів чи навчань внаслідок наступних особливостей:

– масовість (кількість слухачів одного навчального заходу становила від 40 до 200 осіб);

– різнорідність слухацької аудиторії (вікова, освітня, досвід роботи у виборчих кампаніях);

– потреба в практичних навичках;

– політична різнорідність.

Враховуючи це, а також необхідність оптимального використання всіх можливостей для навчання членів виборчих комісій, ставились такі навчальні цілі:

– навчити слухачів «читати закон», тобто ознайомити їх з основними положеннями та структурою виборчого законодавства, а відтак – навчити користуватися текстами законодавчих актів;

– дати слухачам практичні навички роботи у відповідній комісії;

– наголосити слухачам із попереднім досвідом роботи у виборчих комісіях на принципових новаціях закону, з метою застереження від застосування застарілих норм.

Під час роботи з уже призначеними членами виборчих комісій завдання дещо модифікувались, а саме – наголос робився на реальних проблемах, з якими стикалися в роботі члени комісій.

Отже, на чільне місце ставилось завдання дати слухачам практичні навички роботи з виборчим законодавством та виконання основних функцій члена комісії.

На підставі аналізу досвіду роботи виборчих комісій та практики проведення навчання ми дійшли висновку, що для членів виборчих комісій передусім потрібні такі практичні навички:

– підготовка проведення засідання відповідно до вимог Закону;

– підготовка проектів рішень;

– документування діяльності виборчої комісії.

Зокрема, для членів ДВК:

– внесення змін до списку виборців;

– облаштування приміщення для голосування;

– проведення голосування;

– підрахунок голосів та заповнення протоколів.

Кількість учасників семінарів для осіб, рекомендованих партіями (блоками) до складу ОВК

Назва партії	Кількість осіб, рекомендованих партіями на навчання
«Блок Юлії Тимошенко»	291
Комуністична партія України	195
Конгрес українських націоналістів	29
Народна партія («Народний блок Литвина»)	173
Народний Рух України	172
Народно-демократична партія	111
Партія «Єдина Україна»	56
Партія «Реформи і Порядок»	214
Партія «Союз»	40
Партія «Християнсько-Демократичний Союз»	21
Партія Зелених України	23
Партія регіонів	230
Політична партія «НСНУ»	306
Політична партія «Трудова Україна»	35
Політична партія «ПОРА»	23
ПП «Вперед, Україно!»	21
Прогресивна соціалістична партія України	20
Соціал-демократична партія України (об'єднана)	152
Соціалістична партія України	174
Українська Народна Партія	209
Українська соціал-демократична партія	28
Українська республіканська партія «Собор»	21

Зазначено лише партії та блоки, які делегували понад 20 осіб.

Практична підготовка майбутніх членів виборчих комісій має також важливе психологічне значення, оскільки особа приходить у комісію підготовленою до практичної діяльності і тому почувається достатньо впевнено. Не менш важливою є така підготовка і для формування ділових партнерських стосунків між членами комісії без огляду на керівні посади.

Тому, незважаючи на велику кількість слухачів, лекційні та практичні заняття проводились почергово.

При розробці навчальних матеріалів експерти Проекту найпильнішу увагу приділяли розробці практичних і тренувальних завдань, рольових ігор, запитань-відповідей, типових ситуацій, які виникають при застосуванні виборчого законодавства. Так, зазвичай проводились практичні заняття з організації засідання комісії. Залежно від можливостей, це робилося в одній із форм:

– рольова гра;

– ознайомлення зі стенограмою засідання та обговорення недоліків;

– перегляд відеофільму засідання комісії та обговорення недоліків.

Майбутні члени окружних виборчих комісій розглядали типові порушення виборчого законодавства і тренувались у написанні скарг та їх розгляді.

Для майбутніх членів дільничних виборчих комісій (ДВК) проводились практичні заняття (тренінги) з підрахунку голосів також у різних формах: рольова гра; перегляд та обговорення відеофільму; виконання завдання тестового типу з побудови алгоритму підрахунку голосів.

Важливим елементом частини навчальних заходів було підсумкове тестування, яке, крім перевірки знань, мало стимулювати самостійну роботу з вивчення виборчого законодавства.

Зважаючи на поставлені завдання, надзвичайно важливим було забезпечення викладачів відповідними навчальними матеріалами, основою яких стали посібники для членів відповідних виборчих комісій: окружних, дільничних та територіальних. Посібники містили передусім тексти виборчих законів, витяги з суміжних законодавчих актів, постанови Центральної виборчої комісії, нормативні документи Уряду. Важливими для навчання були розділи «Правові рекомендації щодо застосування норм виборчого законодавства», «Запитання-відповіді», «Схеми виконання виборчих процедур», «Типові помилки виборчих комісій».

2004 року для президентських виборів було розроблено інформаційно-довідкову інтернет-систему «Запитання-відповіді з виборчого законодавства». Практика президентських виборів 2004 року та парламентських, а особливо місцевих виборів 2006 року засвідчила високий інтерес членів виборчих комісій до такого виду інформаційних матеріалів.

Посібник для членів ДВК (перше видання) містив також робочий зошит для проведення навчання. Саме тут були наведені як форми, так і зразки багатьох виборчих документів, завдання для самостійної роботи, завдання-ситуації з виборчого процесу. Це видання забезпечувало викладачам широкі можливості для інтерактивного навчання, тоді як на президентських виборах 2004 року робочий зошит друкувався окремо.

З 2004 року для навчання членів ДВК виготовляється відеофільм, який має подвійне призначення. З одного боку – це самонавчання членів виборчих комісій. З іншого – це технічний засіб для підтримки масових семінарів для членів ДВК. Фільм створено з ігрових епізодів, які ілюструють найважливіші види робіт у дільничних виборчих комісіях.

2004 року також вперше було запропоновано інтернет-засоби для підтримки членів виборчих комісій. Тоді для президентських виборів було розроблено інформаційно-довідкову інтернет-систему «Запитання-відповіді з виборчого законодавства». Практика президентських виборів 2004 року та парламентських, а особливо місцевих виборів 2006 року засвідчила високий інтерес членів виборчих комісій до такого виду інформаційних матеріалів. Учасниками виборів було поставлено понад 50 нових запитань під час проведення виборів 2004 року та понад 100 – під час виборів 2006 року. Нагадаємо, що основний масив запитань та відповідей готувався експертами заздалегідь і розміщувався в системі на початку виборчого процесу. Користувачі ж мали до цих матеріалів зручний доступ.

2005 року розпочалася розробка дистанційного курсу навчання з виборчого права. До виборів 2006 року акценти було поставлено на найактуальніших для членів комісій темах. Передусім було розроблено нові розділи щодо роботи комісій на закордонних виборчих дільницях, складання та уточнення списків виборців, реєстрації кандидатів на місцевих виборах. Важливо наголосити, що дистанційний курс від самого початку розглядався нами не як самодостатній навчальний засіб, а як технічний засіб для підтримки педагогів і розширення можливостей експертів у процесі навчання

та консультування організаторів виборів. Ця позиція виглядає надзвичайно важливою, особливо коли йдеться про навчання у такій складній галузі, як право, де роль педагога навряд чи може бути замінена комп'ютерними програмами навіть у найближчому майбутньому.

Система навчально-просвітницьких заходів та питання логістики

Уся робота Проекту щодо підготовки організаторів виборів в Україні 2006 року проводилася відповідно до Меморандуму про взаєморозуміння між Агентством США з міжнародного розвитку та Центральною виборчою комісією від 26 березня 2004 року та Планом співробітництва Агентства США з міжнародного розвитку (АМР США) і Центральної виборчої комісії на 2005 та 2006 роки. Навчальні програми, посібники розроблялися у співпраці з Центральною виборчою комісією або погоджувалися з нею.

Підвищення правової культури суб'єктів виборчого процесу неможливе без підвищення правової культури активу політичних партій. Цю роботу, на нашу думку, слід проводити в періоди між виборами.

Відповідно до плану співробітництва на 2005 та 2006 роки було передбачено різнорівневу структуру підготовки членів дільничних виборчих комісій:

1) навчання активу політичних партій;

2) навчання осіб, яких партії та блоки рекомендували до складу окружних виборчих комісій;

3) навчання осіб, яких партії та блоки рекомендували до складу дільничних виборчих комісій;

4) навчання членів окружних виборчих комісій під керівництвом Центральної виборчої комісії;

5) навчання членів дільничних виборчих комісій під керівництвом Центральної виборчої комісії.

Перші три етапи навчання проводилися до призначення членів виборчих комісій, і їх результативність цілком залежала від стану готовності політичних партій до роботи з виборчими комісіями. Разом із тим, це забезпечило своєчасну підготовку членів комісій, оскільки виборчі комісії з перших днів утворення мали приступити до виконання важливих функціональних обов'язків, від яких залежала якість усього виборчого процесу: утворити виборчі дільниці, приступити до роботи зі списками виборців.

Природно, що на цих етапах усі питання організаційного забезпечення навчання покладалися на Проект, який мав тісно взаємодіяти з політичними партіями. Початок такій взаємодії було покладено під час спільної презентації Центральною виборчою комісією та Проектом навчальної програми керівникам політичних партій на початку жовтня 2005 року.

Два останніх етапи, пов'язані з навчанням уже працюючих членів комісій, відбувалися згідно з графіком, під повним контролем Центральної виборчої комісії та за безпосередньої участі членів та апарату Комісії. На Проект була покладена відповідальність лише за підготовку навчальних матеріалів та участь експертів (семінари для ОВК) або участь викладачів від громадських організацій-партнерів (семінари для ДВК). Суттєву допомогу в проведенні другого етапу навчання членів ДВК надав Координатор проектів ОБСЄ в Україні.

Підвищення правової культури суб'єктів виборчого процесу неможливе без підвищення правової культури активу політичних партій. Цю роботу, на нашу думку, слід проводити в періоди між виборами. Напередодні виборів 2006 року, з червня до жовтня 2005 року, Проектом проведено 25 дводенних семінарів для активів обласних організацій політичних партій. Крім основ виборчого законодавства, слухачам пропонувалися теми, пов'язані з плануванням та організацією виборчого процесу, захистом законних прав кандидатів та виборців. Учасники мали змогу потренуватися в організації проведення засідання виборчої комісії, розгляді скарг, написанні проектів рішень тощо.

З 10 грудня 2005 року до 12 січня 2006 року проведено 55 одноденних навчальних семінарів для представників політичних партій, рекомендованих до роботи в окружних виборчих комісіях. Семінари проводились в обласних центрах та інших великих містах областей з розрахунку 1 семінар на 3–4 територіальні виборчі округи. Організаційні питання, зокрема запрошення учасників, вирішували регіональні представники Проекту – по одному на область. З метою досягнення максимальної ефективності заходів передусім працювали з партіями та блоками, які мали свої парламентські фракції станом на 15 вересня 2005 року (далі – парламентські партії), а отже мали гарантоване право на включення свого представника до кожної окружної виборчої комісії. Водночас, звичайно, запрошувались усі партії, і нікому не було відмовлено

в участі. Крім того, на семінари запрошувались посадові особи місцевих державних адміністрацій та місцевих рад чи їх виконкомів, судді місцевих та апеляційних судів, які зазвичай виявляли глибокий інтерес до семінарів, надавали практичну допомогу в їх організації.

Загалом, участь у семінарах взяли 3111 представників від 53 політичних партій та блоків. З них 1655 – успішно пройшли перевірку знань шляхом тестування, і партії отримали відповідні сертифікати.

Слід підкреслити, що перші два етапи навчань засвідчили зростання правової культури активістів політичних партій порівняно з 2002 роком. З іншого боку, семінари показали також, що основним недоліком у правовій підготовці майбутніх членів виборчих комісій було недостатнє розуміння суті та змісту гарантованих Конституцією України прав людини та принципів виборчого права.

Як виявилось після формування окружних виборчих комісій, приблизно лише 40 відсотків осіб, які пройшли навчання, були рекомендовані партіями і стали членами ОВК. Цей факт свідчить про те, що не всі політичні партії змогли якісно спланувати проведення виборчої кампанії.

Для усунення цих недоліків були призначені короткотермінові (до 4-х годин) семінари для вже призначених членів ОВК, які організовувались Центральною виборчою комісію і проводились експертами Проекту та членами Комісії (четвертий етап). Усього проведено 33 таких семінари. Звичайно, програма заходів не була достатньо фундаментальною, практичні заняття зводилися до мінімуму. Проте ці навчання відрізнялись кращою вмотивованістю слухачів. Крім того, для другого етапу підготовки членів ОВК було випущено доповнене друге видання Посібника для членів окружних виборчих комісій. До другого видання було включено нові нормативні акти Центральної виборчої комісії, розширено перелік питань з урахуванням досвіду проведення першого етапу. Загалом, навчання пройшли ще понад 2300 членів окружних виборчих комісій.

Третій та п'ятий етапи виконувались незалежними громадськими організаціями за кошти наданих Проектом ґрантів. Переможцями конкурсу на отримання таких ґрантів стали: Товариство «Знання», Комітет виборців України, Інститут демократії ім. Пилипа Орлика, Інститут політичних студій та Український незалежний центр політичних досліджень. Кожна з організацій відповідала за певну групу територіальних виборчих округів.

На початку грудня представники цих організацій (усього 211 осіб) пройшли чотириденне навчання за програмою підготовки членів дільничних виборчих комісій та методики проведення тренінгів. Проводили заняття члени Центральної виборчої комісії та експерти Проекту. Всі, хто засвідчив належний рівень знань та відповідний рівень практичних навичок, отримали сертифікати за підписами Голови Центральної виборчої комісії та керівника Проекту. Лише ці особи мали надалі право проводити заняття з підготовки членів ДВК.

У січні-лютому проведено загалом 919 семінарів, участь у яких взяли понад 100 000 осіб, з них 97 000 зареєстровані як представники політичних партій. Найвищу активність виявили парламентські політичні партії. Це були семінари тривалістю 4–5 годин, у кожному з яких брали участь від 50 до 150 осіб. Учасники отримували посібники для членів ДВК та кольорові схеми виконання найважливіших для ДВК процедур: уточнення списків виборців, проведення голосування та підрахунку голосів.

Після формування дільничних виборчих комісій проведено короткотермінові навчальні семінари для членів ДВК. Запрошувались по 2–3 представники від кожної ДВК, передусім – голова, секретар та заступник голови. Організаторами відповідно до вимог Закону України «Про вибори народних депутатів України» та розпорядження Центральної виборчої комісії були окружні виборчі комісії. Вищеназвані громадські організації відряджали на семінари сертифікованих викладачів. Проект надав для цих заходів друге видання посібника для членів дільничних виборчих комісій. Це видання не містило робочого зошита, призначеного для організації тренінгів, але натомість до нього було додано матеріали, що стосуються проведення дільничними виборчими комісіями місцевих виборів.

Загалом, проведено 707 семінарів, слухачами яких стали понад 69 тисяч членів ДВК.

Оцінки та висновки

За традицією, викладачі пропонували слухачам оцінити якість семінару та роздаих навчальних матеріалів за п'ятибальною шкалою. Оцінки слухачів більшості семінарів були достатньо високими: від 4,4 до 4,7 в середньому за кожен захід. Побажання щодо поліпшення навчання найчастіше стосувалися детальнішого вивчення окремих тем і відображали різнорідний склад учасників.

Спостереження працівників Проекту за роботою виборчих комісій напередодні та в день виборів свідчать, що навчальні матеріали Проекту були практично в кожній виборчій комісії.

Наведені дані суб'єктивного характеру свідчать про достатній рівень проведеної роботи. Непрямим доказом цього була також велика кількість звернень безпосередньо до Проекту від членів виборчих комісій: через інформаційно-довідкову інтернет-систему «Запитання-відповіді», телефоном за консультаціями зі складних випадків застосування виборчого законодавства.

Як виявилось після формування окружних виборчих комісій, приблизно лише 40 відсотків осіб, які пройшли навчання, були рекомендовані партіями і стали членами ОВК. Цей факт свідчить про те, що не всі політичні партії змогли якісно спланувати проведення виборчої кампанії.

Об'єктивною характеристикою якості навчання членів виборчих комісій може бути порівняльна оцінка запровадження новел виборчого законодавства.

Досвід виборів 1998–2002 років свідчить про те, що нові положення виборчих законів реально запроваджувались у практику із запізненням як мінімум на рік-два. Так, положення про можливість скасування реєстрації кандидатів, які порушують порядок ведення передвиборної агітації, передбачені виборчими законами, прийнятими в 1997–1998 роках, застосовувати почали лише з 2002 року. Заборона на внесення ДВК змін до списку виборців у день голосування, передбачена Законом про вибори народних депутатів, прийнятим 2001 року, по суті, не працювала на чергових виборах 2002 року і вперше була сповна застосована на проміжних виборах у грудні 2002 року після повномасштабного навчання всіх без винятку членів дільничних виборчих комісій.

Виборче законодавство, прийняте 2005 року, містило низку важливих новел, які стосувалися роботи зі списками виборців, підрахунку голосів. Більшість цих положень були застосовані виборчими комісіями на виборах 2006 року. Принаймні, жодна з політичних партій не змогла довести в судовому порядку, що дільничні чи окружні виборчі комісії припускалися однотипних масових порушень норм Закону про вибори народних депутатів України.

Однак, треба визнати, що для організаторів виборів обсяг запропонованого навчання був дещо запізнілим і далеко не достатнім. Високий ступінь відповідальності членів територіальних виборчих комісій потребує значно вищої їх кваліфікації, аніж це маємо нині.

У ході організації навчань як 2004, так і 2005–2006 років, Проекту доводилося шукати компроміс між двома взаємовиключними вимогами:

– мати добре мотивованих слухачів на навчальних заходах;

– підготувати членів виборчих комісій до початку роботи самих комісій.

Як видно з досвіду, навчання вже діючих членів виборчих комісій можливе лише в режимі інструктування чи консультування. При цьому зазвичай пропускаються перші етапи роботи комісій, доволі важливі, такі як утворення виборчих дільниць чи формування дільничних виборчих комісій (для ОВК), отримання списків виборців членами ДВК тощо. Помилки на старті можуть спричинити серйозні порушення на інших етапах виборчого процесу (наприклад, неправильне утворення виборчих дільниць призводить до масових помилок у списках виборців).

З іншого боку, політичні партії поки що незадовільно планують свою виборчу кампанію і неспроможні в більшості випадків заздалегідь бодай підібрати членів виборчих комісій.

Подовження строків виборчої кампанії дало б змогу до певної міри уникнути проблем, зокрема, сприяло б збільшенню часу на організаційне забезпечення роботи виборчих комісій.

Важливо надалі розвивати нові технології масового навчання організаторів виборів. У недалекому майбутньому вирішальну роль зможуть відігравати інтернет-технології дистанційного навчання. Однак їх застосування має базуватися на глибоких методичних дослідженнях і новітніх методичних розробках. З іншого боку, слід мати на увазі, що такі технології ефективні не самі по собі, а лише тоді, коли вони суттєво розширюють можливості досвідченого викладача-експерта.

Зважаючи на сказане, до початку наступних загальнонаціональних виборчих кампаній важливо своєчасно внести зміни до виборчого законодавства і забезпечити постійну просвітницьку роботу з активом політичних партій.

Питання правового регулювання участі політичних партій у виборах

Володимир Ковтунець,
заступник керівника проекту Агентства США з міжнародного розвитку «Сприяння організації виборів в Україні»

Починаючи з 1998 року, коли в Україні вперше відбулися парламентські вибори не за традиційною з радянських часів мажоритарною виборчою системою, а за змішаною, де половина складу Верховної Ради обиралася за списками кандидатів від політичних партій та блоків, українські політики та суспільство приділяють політичним партіям досить багато уваги. Інтенсивно відбуваються процеси становлення політичних партій та політичного структурування суспільства, що потребує удосконалення правового регулювання діяльності політичних партій та участі їх у виборах.

2001 року було прийнято Закон України «Про політичні партії» (далі – Закон про політичні партії). До цього часу діяльність політичних партій регулювалася Законом України «Про об'єднання громадян», який охоплює питання правового регулювання не лише політичних партій, а й громадських організацій. 2004 року до законодавства про політичні партії було внесено суттєві зміни, якими запроваджено державне фінансування парламентських політичних партій. Законом України «Про вибори народних депутатів України» (далі – Закон про вибори народних депутатів) від 2004 року передбачено відшкодування витрат політичних партій на ведення передвиборної агітації за умови, що партія чи блок партій здолали 3-відсотковий бар'єр.

Запровадження суто пропорційної виборчої системи опозиційними політиками розглядалося як один із засобів ослаблення надмірного адміністративного та фінансового впливу на виборців. 2004 року виборчу систему закритих списків кандидатів від партій та блоків в єдиному багатомандатному окрузі було запроваджено одразу на парламентських виборах та всіх місцевих виборах, окрім виборів до сільських та селищних рад і сільських, селищних і міських голів.

Зростання ролі політичних партій у виборчих процесах, аж до надання виключно партіям права висувати кандидатів у народні депутати та до міських, районних і обласних рад спонукало до збільшення кількості зареєстрованих партій. Так, якщо 1998 року було зареєстровано 53 політичні партії, а брали участь у виборах народних депутатів України самостійно або у складі блоків 40 партій, уже 2002 року діяли 127 політичних партій, а участь у виборах брали 67 [1]. 2006 року на виборах народних депутатів України число суб'єктів виборчого процесу – політичних партій та блоків – було рекордним – 45.

Разом з тим виникли і нові правові проблеми, про які йтиметься далі.

Основна з них – регулювання процесів висування кандидатів у депутати. Виборчі спори, які виникали з цього приводу і розглядалися судами 2006 року, засвідчують серйозні прогалини в законодавстві, які є наслідком різного тлумачення внутрішньої компетенції партій.

Хоча фінансування політичних партій та виборчих кампаній і перебувало постійно в полі зору законодавця, вважати вирішеними ці питання не можна.

Потребує чіткішого врегулювання правовий статус блоків політичних партій, які беруть участь у виборах.

Реалізація партіями конституційних повноважень

Згідно зі статтею 36 Конституції України політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. Таким чином, первинним суб'єктом політичної діяльності, в тому числі виборцем, є громадянин. Завдання ж партій – сприяти формуванню та вираженню політичної волі громадян.

Ці положення відповідають світовій практиці функціонування демократичних держав, коли партії є „...інструментом реалізації групових інтересів у сфері політики" [2].

Водночас нині лише політичні партії мають право висувати кандидатів у народні депутати України, депутати міських, районних та обласних рад. Громадяни України можуть сповна реалізувати свої виборчі права, гарантовані Конституцією, лише через політичні партії. Таким чином, партії виступають механізмом реалізації конституційних прав громадян. Додаймо до цього й імперативний характер мандата народного депутата України, залежний від волі політичної партії.

В результаті доходимо висновку, що політичні партї в Україні монополізували процеси доступу громадян до управління державними справами.

Дослідники звертають увагу на певну тенденцію до монополізації політичними партіями процесів формування політичних еліт ([2], стор 10). Але це відбувається у країнах, де є сильні структури громадянського суспільства і достатній досвід демократії, і тому такі процеси не становлять серйозної загрози. В багатьох країнах, як буде зазначено нижче, від партій законодавчо вимагається дотримання демократичних принципів.

Україна лише знаходить власний шлях до повноцінної демократії. У лідерів політичних партій часто відсутній досвід становлення демократичних засад у діяльності партії.

Виходячи з конституційної норми про те, що виключно законами визначається порядок організації та проведення виборів, слід зробити висновок, що участь політичних партій у виборах має достатньо визначатися законом.

На сьогодні Закон про політичні партії цих питань не регламентує, а Закон про вибори народних депутатів визначає лише загальні вимоги до процесу висування кандидатів: проведення з'їзду, визначення чисельності делегатів з'їзду, встановлення переліку документів та порядку їх оформлення. Закон про місцеві вибори процедури висування кандидатів місцевими організаціями політичних партій регламентує ще меншою мірою.

Разом із тим, практика свідчить про виникнення серйозних проблем на цьому етапі виборчого процесу. Наприклад, далеко не всі партії використали відомі демократичні процедури формування списків кандидатів; місцеві організації були виключені з цього процесу. На місцевому ж рівні при виникненні конфліктних ситуацій між більшістю в партійних організаціях та керівництвом організацій правим був той, хто мав печатку.

Неврегульовані також питання виключення кандидатів з виборчого списку партії чи блоку за ініціативою партії чи блоку, що дозволяло тлумачити їх як питання внутрішньопартійної діяльності та позбавляти громадян можливості захистити свої виборчі права в судовому порядку.

Можна стверджувати, що певною мірою труднощі створені виборчою системою, яка серед усіх відомих пропорційних виборчих систем є чи не найпримітивнішою. Однак за відсутності внутрішньопартійної демократії удосконалення пропорційної виборчої системи може створити нові проблеми. Наприклад, запровадження відкритих списків кандидатів може призвести до внутрішніх конфліктів і розколів у партіях.

Практика зарубіжних країн має досвід детального правового регулювання і внутрішньоорганізаційної діяльності політичних партій [3]. Потреба в такому регулюванні виникає у держав, де партії відіграють важливу роль у формуванні органів влади, фінансуються з державного бюджету і де суспільство пам'ятає сумний досвід перетворення демократичного устрою у тоталітарний шляхом зловживання виборчими процесами.

Зважаючи на важливу роль політичних партій, конституції деяких країн прямо передбачають, що діяльність політичних партій регламентується законом (Румунія, Литва), або навіть встановлюють певні норми щодо функціонування політичних партій (Конституція Хорватії передбачає, що політичні партії утворюються за територіальним принципом) [4].

Визначення питань внутрішньої компетенції партій. Внутріпартійна демократія

Законодавство поділяє питання регламентації діяльності політичної партії на дві категорії: питання, врегульовані в законодавчому порядку, і решта питань, які регулюються статутними документами партії.

Вище наведено перелік питань, які регламентуються українським законодавством. Відповідно, решту питань слід відносити до тих, які регламентуються статутними документами партії.

Відповідно до статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи... щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Не можна забувати про потребу політичних партій у сильній внутрішньопартійній дисципліні та добротному менеджменті, особливо під час виборчого процесу.

Тому значна частина виборчих спорів, які виникають з діяльності політичних партій, пов'язаних з їх участю у виборах, судами відхиляються і виборці позбавляються можливості на судовий захист своїх виборчих прав.

Разом із тим, Конституція, проголошуючи Україну демократичною державою, відносить виборче право до числа найважливіших політичних прав громадян і передбачає, що організація та проведення виборів визначаються виключно законами.

Тому правові позиції судів при розгляді позовів на порушення прав громадян політичними партіями не були однозначними. Найчастіше такі позови відхилялися на підставі уже цитованої статті КАСУ. Але були і випадки, коли суди приймали справи до розгляду, спираючись на норми Конституції та міжнародних зобов'язань України.

Розв'язати проблему допомогло б удосконалення законодавства про політичні партії шляхом повнішого регламентування діяльності партій, пов'язаних з виборами. Передусім слід зобов'язати їх дотримуватися демократичних принципів діяльності політичної партії і принципу рівності стосовно членів партії та громадян України. Така вимога прямо випливає з Конституції України та виборчих законів, які надають партіям широкі права у проведенні виборів та формуванні державної політики. Дослідники з різних країн уже звернули увагу на можливу загрозу обмеження демократії шляхом узурпації владних повноважень політичними партіями [2. 5]. Українські політичні партії, декларуючи в програмах демократичні принципи управління державою, у своїй внутрішньопартійній діяльності таких принципів дотримуються не завжди (наприклад, при вирішенні питань членства в партії, висуванні кандидатів на виборах чи відкликанні своїх кандидатів). Зрозуміло, що такі методи будуть переноситись у практику державного управління, що є прямою загрозою демократії.

Якщо погодитись з наведеними міркуваннями, доцільно було б законодавчо зобов'язати політичні партії дотримуватись загальноприйнятих демократичних процедур при вирішенні питань, що стосуються конституційних прав громадян (членство в партії, розпуск місцевих організацій, висування та відкликання кандидатів тощо). Порушення цих норм може стати ще однією підставою для припинення діяльності партії у судовому порядку.

Однак не можна забувати про потребу політичних партій у сильній внутрішньопартійній дисципліні та добротному менеджменті, особливо під час виборчого процесу. Тому правове регулювання внутрішньопартійного життя не повинно зашкодити цим потребам. Таким чином, коло питань, які можуть бути виведені з внутрішньопартійної компетенції і врегульовані законом, має стосуватися виключно дотримання демократичних принципів і прав громадян, у тому числі виборчих, і надавати громадянам можливість судового захисту своїх прав у разі їх порушення.

Так, доцільно вимагати від політичних партій дотримання при висуванні кандидатів у депутати чи на посади або при розгляді питань про подання заяви про скасування реєстрації кандидата з ініціативи партії наступних норм:

– присутність на з'їзді (конференції, зборах) не менше двох третин делегатів (учасників зборів);

– прийняття рішення більшістю від складу делегатів (учасників зборів);

– при висуванні списку кандидатів – обов'язкове надання кожному делегату (учаснику зборів) проекту списку до початку розгляду питання;

– голосування окремо за кожну пропо-

зицію щодо змін у списку кандидатів;

– право осіб, чиї кандидатури розглядаються, на виступ перед прийняттям рішення;

– обов'язкова присутність осіб при розгляді питання про подання заяви про скасування рішення про реєстрацію.

Запропоноване вдосконалення законодавства допомогло б зміцненню політичних партій і уникнути низки конфліктів, які ведуть до численних розколів, подрібнення та ослаблення політичних партій.

Нарешті, слід зазначити, що конституції багатьох країн Європи (Німеччини, Румунії, Франції, Чехії, Португалії та ін.) тією чи іншою мірою встановлюють до політичних партій вимогу – дотримання демократичних принципів. Конституція Іспанії містить чітку норму, що внутрішня структура та діяльність політичних партій повинні бути демократичними [4].

Завуальованість фінансування політичних партій не лише створює сприятливе середовище для функціонування тіньової економіки, а й сприяє внутрішньопартійній корупції та невиправданому зростанню витрат політичних партій, особливо у виборчих процесах.

Фінансування політичних партій

Найскладніше питання для кожної політичної партії – фінансування. Незважаючи на вже прийняті законодавчі норми, про які йшлося вище, проблема легального фінансування політичних партій залишається відкритою. Саме це стає першопричиною порушення виборчих прав громадян.

Передусім варто звернути увагу на неузгодженість законодавчих норм, що регулюють фінансування політичних партій, та фінансування виборчих кампаній. Так, юридичні особи не можуть робити внески до виборчих фондів політичних партій та блоків, але можуть вносити необмежені кошти на рахунки політичних партій, а ті, в свою чергу – перераховувати довільні суми у виборчі фонди. Незважаючи на заборону фінансування політичних партій та виборчих кампаній іноземцями та особами без громадянства, така неузгодженість законодавства відкриває прозорі шляхи для уникнення обмежень і втручання іноземних держав у внутрішні справи України.

Більш глибокий аналіз проблеми вказує на необхідність запровадження публічної фінансової звітності політичних партій за підсумками календарного року та за підсумками виборів. Причому, у виборчому процесі вкрай важливо повідомити виборцям про джерела надходження коштів на рахунки політичних партій та виборчі фонди до дня виборів, а не після закінчення виборчого процесу.

Сьогодні політичні партії відмовляються від такого джерела фінансування, як членські внески. Таке становище вигідне заможним донорам цих партій, оскільки робить їх по суті власниками партій і унеможливлює демократичні засади в їх діяльності. Було б доцільно встановити допустимі співвідношення між сумами членських внесків, сплачених відповідно до статуту партії, та сумами пожертв на діяльність партії.

Чіткішого регламентування вимагає й облік майна політичних партій. Надання політичним партіям майна в користування чи оренду має прирівнюватись до пожертв за звичайними цінами і належним чином обліковуватись.

Є ще низка питань фінансування, які потребують регулювання. Попри всю їх очевидність, поки що відсутня політична воля лідерів парламентських політичних партій до їх вирішення. Завуальованість фінансування політичних партій не лише створює сприятливе середовище для функціонування тіньової економіки, а й сприяє внутрішньопартійній корупції та невиправданому зростанню витрат політичних партій, особливо у виборчих процесах.

Блоки політичних партій

Немало проблем виникало при утворенні виборчих блоків на виборах 2006 року. По суті, в роботу партій було повернуто сумнозвісний принцип демократичного централізму, основного організаційного принципу КПРС. Утворення виборчих блоків на місцевому рівні загалом можливе лише за згодою керівних органів партії чи місцевих організацій вищого рівня, а могло й диктуватися з центру. При цьому залишалася низка неврегульованих питань, наприклад, щодо утворення виборчих фондів для місцевих виборів, статусу блоку місцевих організацій політичних партій.

Дотримання демократичних принципів у внутрішньопартійній діяльності передбачає, зокрема, певну свободу місцевих організацій у прийнятті рішень ([2], стор. 75). Обмеження прав місцевих організацій у формуванні блоків на місцевих виборах, скоріше за все, слід трактувати як обмеження внутрішньопартійної демократії, на жаль, тепер уже законодавчим актом.

Виборчий закон не дає чіткої відповіді на запитання, що ми маємо тут у разі утворення виборчого блоку на загальнонаціональ-

ному рівні, який поширюється на місцеві вибори: місцеві виборчі блоки чи місцеві відділення загальнонаціонального виборчого блоку. А від цього залежить, зокрема, порядок фінансування виборчих кампаній.

Що являють собою виборчі блоки політичних партій у міжвиборчий період, законодавство не визначає. Але цим утворенням надано широкі права: достроково припиняти повноваження народного депутата в разі його виходу з фракції, приймати рішення про виключення зі списку кандидатів осіб, яких не визнано обраними, тощо. Вже лише ці факти повинні були б змусити законодавця до негайного уточнення відповідних законів.

Дуже складні проблеми виникають, коли один із суб'єктів блоку припиняє членство. Неврегульованість питання дає змогу застосовувати не дуже чисті технології для усунення з політичної арени конкурентів.

У підсумку складається ситуація, коли утворені на вибори блоки політичних партій, а отже і самі партії, мають змогу уникати політичної відповідальності за результати своєї діяльності в представницькому органі.

Тому видається доцільним передбачити певні норми щодо функціонування блоків у Законі «Про політичні партії».

Так, слід передбачити, що для кожного виду виборів партії чи відповідні організації партій утворюють окремі блоки. Склад блоку на місцевих виборах може визначатися лише вищим керівним органом партії або організаціями, які за законом мають право висувати на цих виборах кандидатів.

Слід визначити міжпартійний з'їзд (конференцію) як вищий керівний орган блоку. Право на скасування рішення керівного органу блоку може мати лише орган, який це рішення прийняв, або вищий орган.

Законом треба передбачити основні вимоги до змісту угоди про утворення блоку: порядок проведення міжпартійного з'їзду (конференції), систему керівних органів блоку, порядок фінансування спільної діяльності блоку тощо.

Блоки політичних партій мали б зберігати свій статус до моменту оголошення наступних виборів. Вихід партії із блоку після виборів має вести до автоматичного скасування реєстрації кандидатів від цієї партії, які не отримали мандата депутата.

Досвід функціонування блоків у післявиборчий період підказує, що слід дати можливість виключення зі складу блоку політичної партії, яка не бере участі у діяльності блоку відповідно до угоди. У цьому випадку слід застерегтися від можливого суб'єктивізму: факт невиконання обов'язків повинен бути встановлений у судовому порядку.

Відсутність чіткого правового регулювання діяльності блоку на виборах, як уже було зазначено, відкриває можливості для застосування проти опонентів певних технологій. 2006 року учасники виборів просто не встигли використати в своїх інтересах правові програми в регулюванні діяльності блоків політичних партій. Якщо недоліки не буде усунено найближчим часом, наступні вибори багатьом піднесуть неприємні сюрпризи.

З іншого боку, законодавче регулювання діяльності блоків політичних партій у позавиборчий період дає змогу підняти рівень політичної відповідальності політичних партій, учасників блоку і може посприяти інтеграції політичних партій.

Використана література

1. Політичні партії в Україні. Інформаційно-довідкове видання. Київ: Центральна виборча комісія, видавництво «Атіка», 2005. – 440 с.
2. Романюк А., Шведа Ю. Партії та електоральна політика. Львів: ЦПД-Астролябія, 2005. – 366 с.
3. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм. – Київ: Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.
4. Конституции стран Европы. Т. 1–3. Москва: Норма. 2001.
5. Визначення і вимірювання демократії. Ред. Д. Бітем. – Львів: Літопис, 2005. – 317.

Проблеми забезпечення недоторканності приватного життя громадян України у межах виборчого процесу

Віталій Серьогін,
начальник кафедри конституційного і міжнародного права Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

Вибори є однією з конституційних форм безпосередньої демократії, способом формування органів публічної влади і як такі вимагають здійснення за публічною, гласною процедурою.

Тому всі виборчі процедури мають будуватися так, щоб убезпечити сферу приватного життя виборців та кандидатів на виборні посади, не допустити можливостей для використання виборчого процесу як знаряддя для незаконного збору інформації про громадян.

Власне, це й відображено в чинному виборчому законодавстві України, де принципи публічності й відкритості закріплені серед основних засад виборчого процесу (стаття 11 Закону України «Про вибори Президента України» [1], стаття 13 Закону «Про вибори народних депутатів України» [2], стаття 11 Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [3]). Поряд із тим, слід мати на увазі, що участь громадянина у виборах як головного суб'єкта виборчого процесу не позбавляє його права на недоторканність приватного життя. Тому всі виборчі процедури мають будуватися так, щоб убезпечити сферу приватного життя виборців та кандидатів на виборні посади, не допустити можливостей для використання виборчого процесу як знаряддя для незаконного збору інформації про громадян.

Проблеми забезпечення приватного життя перебувають у полі зору зарубіжних конституціоналістів з кінця XIX сторіччя, вітчизняні ж державознавці почали досліджувати цю проблематику тільки з 70-х років XX сторіччя. На сьогодні можна констатувати істотні здобутки у з'ясуванні змісту й обсягу права на недоторканність приватного життя (за кордоном воно іменується терміном privacy), визначенні способів його захисту в межах кримінального та цивільного процесу, формуванні міжнародно-правових стандартів забезпечення цього права тощо. Вже стали «класичними» твори американських «першопрохідців» у зазначеній сфері Л. Брендейса і С. Уоррена [4], Дж. Спіда [5], М. Ернста і А. Шварца [6], Дж. Вестіна [7] та інших. У радянській державознавчій літературі проблеми недоторканності приватного життя розглядалися в роботах М.В. Вітрука [8], Л.О. Красавчикової [9], В.Є. Гулієва і Ф.М. Рудинського [10], І.Л. Петрухіна [11] та ін. Серед нинішніх зарубіжних дослідників, які вирішують проблеми захисту приватного життя в сучасному інформаційному суспільстві, доцільно відзначити Е. Болмена [12], С. Гарфінкля [13], К. Екштайна [14], В.П. Івановського [15], Г.Б. Романовського [16]. Окремі аспекти недоторканності приватного життя знайшли відображення в роботах таких українських авторів, як Ю.К. Базанов, О.А. Баранов, В.М. Брижко [17], А.В. Пазюк [18] та інші.

Проте за наявності значної кількості наукових праць щодо недоторканності приватного життя досі відсутні ґрунтовні дослідження проблем захисту прайвесі в політичній сфері, зокрема під час здійснення конституційних форм безпосередньої демократії. Тому, виходячи з наявного стану наукової розробленості теми, метою

цієї роботи є з'ясування основних загроз недоторканності приватного життя громадян України у виборчому процесі, зокрема зумовлених недоліками чинного виборчого законодавства, а також визначення основних шляхів попередження чи відвернення цих загроз з урахуванням вітчизняного та світового досвіду в зазначеній сфері.

Розпочинаючи розгляд проблем забезпечення недоторканності приватного життя громадян у виборчому процесі, одразу зауважимо, що в цьому випадку йдеться про приватне життя у власному сенсі слова, тобто про ту сферу буття людини, яка не пов'язана з виконанням публічних функцій. Адже у США доволі поширеним є поняття «політичне прайвесі», під яким розуміють, власне, не «право бути залишеним у спокої» (за класичним визначенням Л. Брендейса), а таємне голосування як один із принципів виборчого права. Ми ж розглядатимемо те, як захистити певну інформацію про особу, ту інформацію, яка стосується приватних, іноді навіть інтимних сторін життя людини, від їх розголосу в межах виборчої кампанії.

Проблематика недоторканності приватного життя у виборчому процесі не отримала свого дослідження у вітчизняній політико-правовій науці.

Як це не парадоксально, але загрози для приватного життя громадян з боку виборчих процедур безпосередньо пов'язані із запровадженням загального виборчого права. Адже в ті часи, коли діяла система майнових, освітніх та інших дискримінаційних цензів, коло осіб, залучених до виборчого процесу, було дуже вузьким. Фактично, виборці одного округу знали одне одного в обличчя. Загалом, це вкрай спрощувало виборчі процедури: не було потреби в складанні списків виборців та їх оновленні, не потрібно було друкувати спеціальні виборчі бюлетені й боротися з їх підробкою. Нарешті, не було потреби в масовій передвиборній агітації та бюджетному фінансуванні виборчого процесу. За таких умов жодних загроз для приватного життя виборців не було; навпаки – громадяни, які мали право голосу, відчували дефіцит спілкування між собою, а за умов нерозвиненості засобів комунікації – ще й певну ізольованість від суспільства. Для переважної ж частини громадян життя взагалі не мало поділу на приватне та публічне, оскільки політичних прав вони не мали, участі в управлінні державними справами не брали, публічних функцій не виконували.

Із запровадженням загального виборчого права все змінилося. Одразу постала проблема чіткого обліку осіб, які мають активне виборче право. Виборці вже не могли особисто знати всіх своїх колег з виборчого корпусу. Істотно розширилося й коло тих, хто мав право бути обраним. Відповідно, в організації виборів уже не можна було покладатися на особисті зв'язки та знайомство з учасниками виборчого процесу. Об'єктивно виникли проблеми складання так званих виборчих списків або виборчих відомостей (англійською – voter's rolls), відсторонення від виборів осіб, які не мали права голосу, боротьби з підробкою виборчих бюлетенів тощо. Збільшення кількості кандидатів на виборні посади й зміцнення політичних партій загострило передвиборну боротьбу, докорінно змінило стратегію й тактику ведення передвиборної агітації. Серед методів боротьби з конкурентами на виборах одне з чільних місць посів «чорний піар», зокрема й оприлюднення певних фактів з приватного життя кандидатів на виборні посади – так зване перебирання брудної білизни. Особливого масштабу такі методи передвиборної боротьби отримали після Другої світової війни, що й спонукало науковців у галузі юриспруденції та чинних політиків всерйоз зайнятися проблемами недоторканності приватного життя громадян у виборчому процесі.

На тих українських землях, які входили до складу Австро-Угорщини, куріальна виборча система була замінена загальними, рівними, прямими й таємними виборами після 1907 року, а на тих, що входили до складу Росії, загальне виборче право вперше було застосовано у 1917 році під час виборів до Установчих зборів. Проте встановлення радянської влади на території сучасної України істотно вплинуло на подальший розвиток політико-правової теорії та практики, зокрема й щодо проблем виборчого права та недоторканності приватного життя особи. На українських землях, які перебували у складі Радянського Союзу, ці проблеми були неактуальними з огляду на специфіку тогочасного політичного ладу: однопартійна система виключала будь-яку політичну конкуренцію, безальтернативність виборів усувала потребу в пошуку негативних фактів у біографії кандидата, а патерналістський характер держави «розмивав» останні межі між публічним і приватним у житті людини. Тому й не дивно, що проблематика недоторканності приватного життя у вибор-

чому процесі не отримала свого дослідження у вітчизняній політико-правовій науці.

Лише після проголошення незалежності України та розбудови національного законодавства за зразками західної демократії, проблеми виборчого права й недоторканності приватного життя отримали нове звучання. Особливої гостроти надає цій проблематиці той факт, що становлення України як конституційної держави відбувається одночасно з глобальним процесом інформатизації суспільства, з переходом світової спільноти до так званої цифрової ери свого розвитку, характерними рисами якої є бурхливий розвиток інформаційних технологій, електронних засобів масової інформації, глобалізація людської цивілізації тощо.

Сьогодні вибори є найбільш масовою і регулярною формою політико-правової активності громадян. За останніми даними Центральної виборчої комісії, активне виборче право в Україні мають понад 36 мільйонів громадян. За таких умов однією з актуальних є проблема обліку громадян, які мають право голосу. Особливо гостро ця проблема позначилася під час президентських виборів 2004 року, коли неточності у списках виборців, на думку багатьох фахівців, політиків та офіційних спостерігачів, стали одним із найсуттєвіших організаційно-правових недоліків передвиборного процесу.

Як це не парадоксально, але загрози для приватного життя громадян з боку виборчих процедур безпосередньо пов'язані із запровадженням загального виборчого права.

Забезпечення загального й рівного виборчого права вимагає чіткої ідентифікації виборців, для чого використовується низка персональних даних. Перелік таких даних відрізняється іноді навіть у межах однієї країни. Так, за підсумками дослідження, оприлюдненого фахівцями Каліфорнійського Фонду виборців (CVF) у травні 2004 року, всі штати США вимагають, щоб у реєстрі виборців громадяни зазначали своє прізвище, ім'я, адресу та особистий підпис, 46 штатів вимагають вказати телефонний номер виборця, 34 – стать, 30 – номер соціального страхування чи його частину, 27 – партійність (прихильність до певної партії), 14 – місце народження, 11 – номер посвідчення водія, 9 – расу чи національність, 4 – потребу в сторонній допомозі на виборах, 3 – по батькові, 2 – адресу електронної пошти. В одному штаті (Арізона) навіть вимагають від виборців вказувати у реєстрі свою професію чи рід занять [19].

Цілком зрозуміло, що низка таких персональних даних стосуються приватного життя громадян, а тому підлягають особливому захисту з боку органів публічної влади, які їх збирають і є їх законними держателями (володарями), аби не допустити оприлюднення цих даних і таким чином убезпечити недоторканність приватного життя громадян.

У провідних країнах західної демократії (Австралія, Великобританія, Канада, США, Франція та ін.) проблема забезпечення недоторканності приватного життя виборців ускладнюється запровадженням машинного та електронного способів голосування [20–23]. Актуальність цієї проблеми навіть змусила законодавців акцентувати на ній увагу у виборчому законодавстві. Наприклад, у штаті Флорида (США) було прийнято спеціальний Білль про права та обов'язки виборців, у якому прямо закріплено обов'язок поважати право на недоторканність приватного життя виборців [24].

Проблема недоторканності приватного життя виборців набуває дедалі більшої гостроти й для України. Прагнучи забезпечити належне складання списків виборців, виключити дублювання й неточності в цих списках, вітчизняний законодавець вдався до низки кроків, які ставлять під загрозу недоторканність приватного життя осіб, які мають активне виборче право. Якщо раніше в списках виборців зазначалося тільки прізвище, ім'я, по батькові, дата народження та адреса місця проживання виборця [25, 26], то за чинним виборчим законодавством перелік відомостей, які вносяться до списків виборців, значно розширений. Відповідно до частини десятої статті 39 чинного Закону «Про вибори народних депутатів України» (у редакції Закону від 7 липня 2005 р. № 2777-IV) до загального списку виборців заносяться такі відомості про виборця: 1) прізвище, ім'я, по батькові; 2) дата народження; 3) місце народження (держава, область, район, місто, селище, село) відповідно до адміністративно-територіального устрою на час складання списків виборців; 4) місце проживання (із зазначенням адреси житла) або місця перебування; 5) у разі необхідності – примітка про постійну нездатність самостійно пересуватися [2]. Якщо наявність серед цих даних прізвища, імені, по батькові, дати народження та місця проживання виглядає цілком виправданим з огляду на перелік вимог, що ставляться до носіїв активного виборчого права, та організація голосу-

вання за територіальним, а не виробничим принципом, то навіщо вимагати від виборця вказувати місце народження – не зрозуміло. Навряд чи слід у цьому аспекті наслідувати приклад американських штатів, адже самі американські фахівці піддають його нищівній критиці.

Необхідно підкреслити ще одну деталь. Якщо в тих же Сполучених Штатах чи Австралії виборці самі подають дані виборчій адміністрації для внесення до реєстру та несуть особисту відповідальність за їх правильність, то в нас до складання списків виборців залучена величезна кількість різноманітних суб'єктів. Відповідно до чинного виборчого законодавства України (2004–2005 рр.) до складання списків виборців у той чи інший спосіб залучені такі види суб'єктів: 1) робочі групи обліку виборців; 2) виборчі комісії усіх рівнів; 3) керівники та відповідальні працівники територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства юстиції України, Міністерства оборони України, Державного департаменту України з питань виконання покарань; 4) сільські, селищні, міські (міст районного значення) голови або інші посадові особи, які відповідно до закону здійснюють їх повноваження; 5) працівники виконавчих органів місцевих рад, члени робочих груп обліку виборців з числа представників Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських рад; 6) робоча група при Міністерстві закордонних справ України; 7) командири військових частин (формувань), дислокованих на території відповідного міста чи району; 8) керівники місцевих органів виконання покарань Державного департаменту України з питань виконання покарань; 9) керівники навчальних закладів; 10) керівники підприємств, закладів, установ, організацій, що мають власний житловий фонд; 11) керівники відповідних органів опіки і піклування; 12) керівники спеціалізованих закладів; 13) керівники установ соціального захисту; 14) дипломатичні та інші офіційні представництва та консульські установи України в іноземних державах; 15) дипломатичні та інші офіційні представництва та консульські установи України; 16) центральна та регіональні контрольні групи. При цьому кожен із перелічених суб'єктів робить свій внесок у створення загального реєстру виборців, несе відповідальність за достовірність наданих даних та своєчасність їх надання робочим групам. При цьому складання списків виборців чи навіть пошук необхідної для них інформації не належить до функціональних обов'язків переважної більшості відповідних суб'єктів, є для них додатковим тягарем, що призводить до неякісних результатів їхньої роботи. У цьому зв'язку ще більше дивує, що вітчизняний законодавець у своєму палкому прагненні досягти стовідсоткового занесення всіх виборців до реєстру, до переліку уповноважених у цій справі суб'єктів залучив навіть «компетентні органи влади країни перебування громадян України», тим самим явно вийшовши за межі юрисдикції Української держави.

За підсумками аналізу можемо констатувати, що законодавець фактично надав виборчим спискам статусу публічних реєстрів, тобто баз даних, відкритих для ознайомлення та користування. Відповідно, будь-який суб'єкт (чи то фізична особа, чи організація) за наявності бажання й коштів може отримати унікальне досьє на всіх громадян України, що мають право голосу.

Заслуговує на увагу те, що законодавець акцентує увагу на головному завданні: у будь-який спосіб виявити і занести до реєстру всіх осіб, що мають право голосу на виборах, з'ясувати і задокументувати всі необхідні персональні дані. Однак слід усвідомлювати, що реєстрація геть усіх виборців не може бути самоціллю. Так, у США станом на 2002 рік приблизно 215 мільйонів громадян відповідали виборчим цензам, але тільки 144 мільйонів (тобто близько двох третин) були занесені до реєстрів [19, 5]. Однак це не розглядається як факт недемократизму виборчої системи чи недолік порядку реєстрації. Важливіше звернути увагу на інше: вітчизняним законодавством не передбачено жодних процедур чи юридичних механізмів, які б гарантували недопущення оприлюднення отриманих відомостей чи їх передачу третім особам. Навпаки, передбачено спеціальні процедури для оприлюднення цих відомостей для їх поширення.

Мало того, що до складання списків виборців залучено максимально широке коло органів публічної влади, підприємств, установ та організацій, посадових і службових осіб. Для забезпечення «громадського контролю» за процесом складання та достовірністю загальних списків виборців Центральна виборча комісія не пізніше 1 жовтня року, що передує рокові проведення чергових виборів народних депутатів України, створює центральну контрольну групу та регіональні (в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі) контрольні групи, до складу

кожної з яких входять по одному представнику від партій (блоків), які в поточному скликанні Верховної Ради України станом на 15 вересня року, що передує рокові проведення виборів, мають свої партійні фракції (фракції блоків), за поданнями центральних керівних органів (спільними поданнями центральних керівних органів партій, що входять до складу блоку). Крім того, відповідно до частини дев'ятої статті 41 Закону «Про вибори народних депутатів України» уповноважена особа партії (блоку) у територіальному виборчому округу має право отримати у відповідній окружній виборчій комісії копію списку виборців по кожній звичайній виборчій дільниці відповідного територіального виборчого округу в електронному вигляді. Отже, можна констатувати, що всі зацікавлені учасники виборчого процесу можуть фактично безперешкодно отримати всі дані, що містяться у списках виборців.

Вітчизняним законодавством не передбачено жодних процедур чи юридичних механізмів, які б гарантували недопущення оприлюднення отриманих відомостей чи їх передачу третім особам. Навпаки, передбачено спеціальні процедури для оприлюднення цих відомостей для їх поширення.

Ті ж пересічні громадяни, які хочуть ознайомитися з персональними даними своїх співгромадян через активну громадянську позицію чи просто «цікавляться» ними, можуть зробити це чи навіть занотувати в органах місцевого самоврядування (де вивішуються загальні списки виборців) чи безпосередньо на виборчих дільницях. При цьому Закон жодним чином не обмежує «цікавість» громадян певною виборчою дільницею чи навіть округом.

За підсумками аналізу можемо констатувати, що законодавець фактично надав виборчим спискам статусу публічних реєстрів, тобто баз даних, відкритих для ознайомлення та користування. Відповідно, будь-який суб'єкт (чи то фізична особа, чи організація) за наявності бажання й коштів може отримати унікальне досьє на всіх громадян України, що мають право голосу – з прізвищами, іменами, по батькові, даними про вік, місце народження і місце проживання. За наявності нескладного програмного забезпечення така «цікава» особа може легко віднайти будь-якого громадянина в Україні та поза її межами, встановити коло родичів та сусідів певної особи чи здійснити будь-яке інше «сортування» за необхідними критеріями.

Важлива деталь: при формуванні списків виборців не передбачено жодних виключень чи можливостей для втаємничення певних даних про особу. У цьому ми обійшли навіть американців, які все-таки передбачають захист даних щодо окремих категорій осіб з огляду на їх професійну діяльність, зокрема для суддів, прокурорів, працівників правоохоронних органів, податківців, лікарів тощо.

Слід мати на увазі, що всі передбачені відомості є персональними даними, які дають змогу ідентифікувати особу, виокремити її з-поміж усіх інших. Водночас ці відомості мають безпосереднє відношення до сфери особистого життя людини, а тому їх оприлюднення чи передача третім особам може завдати значної шкоди праву на недоторканність приватного життя людини, тобто його прайвесі.

Щоб пересвідчитись у тому, наскільки вражаючими й згубними для приватного життя громадян можуть бути факти оприлюднення певних баз персональних даних, достатньо звернутися до досвіду зарубіжних країн. Наприклад, у Росії під час останніх парламентських виборів дані про місце проживання та адреси електронної пошти активно використовувалися у «брудних» піар-технологіях. Зокрема, в Самарі напередодні виборів сотні тисяч виборців отримали на свої телефони SMS-повідомлення з нагадуванням про необхідність відвідати виборчі дільниці. Цілу бурю невдоволення викликала ще одна спроба – пропагандистські дзвінки на мобільні телефони від імені партії «Єдина Росія»: програвалося записане інформаційне повідомлення і наприкінці запису пропонувалося відвідати найближчий передвиборний штаб партії для виключення цього номера телефону зі списків. Єзуїтський прийом у багатьох випадках спрацював, хоча причетність самої «Єдиної Росії» до цього заходу була досить очевидною. Багато хто з користувачів Інтернету напередодні виборів отримав «рекламні листівки» з адреси mitrohin@yabloko.ru, підписані «Ваш Сергій Мітрохін, заступник голови Російської Демократичної партії «Яблуко». Знову-таки, провокаційна сутність акції була очевидною. Значного поширення набуло також надходження вітальних листівок від політичних партій та окремих кандидатів, розкладання в поштові скриньки агітаційних матеріалів тощо [27].

«Російський досвід» активно використовується й вітчизняними піар-технологами. Вже з початку 2006 року багато хто з українських виборців устиг знайти в своїй поштовій скриньці, а то й прямо біля две-

рей, привітання з Новим роком, Різдвом Христовим, Днем Святого Валентина, Днем Радянської Армії, а то й з днем народження від політичних партій та їхніх лідерів. На деяких листівках – точна адреса, прізвище, ім'я та по батькові «ощасливленого» виборця. А на черзі було ще 8 Березня та й взагалі прихід весни... Хвиля «щирих поздоровлень» плескалася до самого кінця березня, а потім вщухла так само раптово, як і почалася. Виборець виявляється абсолютно незахищеним перед цією непроханою хвилею уваги. Непоодинокими є випадки, коли потенційним виборцям занадто енергійні активісти фактично примусово «всовують» матеріали передвиборної агітації, ходять по домівках з агітаційними промовами тощо. У підсумку прайвесі виборця залишається нещадно розчавленим за мовчазної підтримки виборчого закону.

Така ситуація не може бути прийнятною для держави, яка декларує себе як демократична і правова, в якій людина визнається найвищою соціальною цінністю. Тим більше це неприйнятно з огляду на євроінтеграційні пріоритети України. Адже в межах Ради Європи, Євросоюзу та інших європейських структур діє ціла низка правових документів, які відображають регіональні стандарти у сфері забезпечення поваги до приватного життя громадян. У контексті забезпечення прайвесі при формуванні та використанні списків виборців, які, за національним виборчим законодавством, складаються і зберігаються не тільки на паперових носіях, а й у електронному вигляді, доцільно згадати насамперед про вимоги Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (ETS № 108) від 28 січня 1981 року. Згідно зі статтею 5 цього документа персональні дані, що піддаються автоматизованій обробці: а) мають бути отримані та оброблені сумлінно й законно; 2) повинні накопичуватися для чітко визначених і законних цілей та не використовуватися у спосіб, не сумісний із цими цілями; в) мають бути адекватними, відповідними й не надмірними з точки зору цілей, заради яких вони накопичуються; г) мають бути точними та, в разі необхідності, мають поновлюватися; г) повинні зберігатися у форматі, який дає змогу ідентифікувати суб'єктів даних не довше, ніж це необхідно для цілі, заради якої такі дані зберігаються [28]. Елементарне порівняння цих вимог зі змістом чинного виборчого законодавства щодо порядку складання та змісту списків виборців приводить до висновку про разючу невідповідність національного законодавства міжнародно-правовим стандартам.

1. Перелік суб'єктів, які залучаються до складання списків виборців, має бути максимально вузьким. Раціонально було б покласти обов'язок за складання і підтримання в актуальному стані загального списку виборців на територіальні виборчі комісії. При цьому головна відповідальність за надання необхідних даних має покладатися на самих виборців, яким повинна бути заздалегідь надана повна інформація про те, яка інформація від них вимагається для складання списків виборців, кому вона має бути надана і в який строк.

2. Інформація, що міститься в списках виборців, має бути обмежена тільки тими даними, які безпосередньо випливають з виборчого закону і дають підстави для твердження про наявність у певної особи права голосу на виборах.

3. Інформація, що міститься в списках виборців, має визнаватися конфіденційною, використовуватися тільки за призначенням і не повинна підлягати передачі третім особам.

4. Виборець повинен мати право знайомитися з тими даними, що містяться про нього в списку виборців, а також вимагати виправлення виявлених у ньому неточностей щодо себе.

5. Включення до списків виборців даних, не передбачених законодавством, оприлюднення списків виборців, їх передача третім особам чи інше використання не за призначенням має тягти за собою кримінальну відповідальність.

Вважаємо, що означені пропозиції сприятимуть приведенню вітчизняного законодавства у відповідність до міжнародно-правових стандартів у зазначеній сфері, нададуть додаткові гарантії недоторканності приватного життя тих громадян, які мають виборче право. Водночас слід дивитися в майбутнє і вже заздалегідь, на досвіді провідних країн західної демократії, виявляти можливі проблеми щодо захисту приватного життя у випадку запровадження машинного чи он-лайнового голосування і готуватися до їх вирішення.

Використана література

1. Закон «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. № 474-XIV (в ред. Закону від 18 березня 2004 р. № 1630-IV) // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 14. – Ст. 81; 2004. – № 20-21. – Ст. 291.

2. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р. № 1665-IV (в ред. Закону від 7 липня 2005 р. № 2777-IV) // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 27-28. – Ст. 366; 2005. – № 38-39. – Ст. 449.

3. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 р. № 1667-IV (зі змінами, внес. Законом від 21 грудня 2005 р. № 3253-IV) // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 30-31. – Ст. 382; 2006. – № 5-6. – Ст. 75.

4. Brandeis L.D., Warren S. D. The Right to Privacy // Harvard Law Review. – 1890. – Vol. IV. – No. 5. – P. 193 -220.

5. Speed J.G. The right of privacy // The North American review. – 1896. – Vol. CLXIII. – P. 64-74.

6. Ernst M.L., Schwartz A.U. Privacy: the right to be let alone. – NY, 1962. – 264 p.

7. Westin A.F. Privacy and Freedom. – NY.: Atheneum, 1967. – 286 p.

8. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. – М.: Наука. 1979. – 230 с.

9. Красавчикова Л.О. Личная жизнь граждан под охраной закона. – М.: Юрид. лит., 1983. – 160 с.

10. Гулиев В.Е., Рудинский Ф.М. Социалистическая демократия и личные права. – М.: Юрид. лит., 1984. – 192 с.

11. Петрухин И.Л. Личная жизнь: пределы вмешательства. – М.: Юрид. лит., 1989. – 192 с.

12. Bohlman E. Privacy in the Age of Information // The Journal of Information, Law and Technology (JILT). – 2002. – № 2. – P. 3-17.

13. Гарфинкль С. Все под контролем: Кто и как следит за тобой / Пер. с англ. – Екатеринбург: У-Фактория, 2004. – 432 с.

14. Экштайн К. Основные права и свободы. – М.: NOTA BENE, 2004. – 496 с.

15. Ивановский В.П. Правовая защита информации о частной жизни граждан: Монография. – М.: РУДН, 1999. – 276 с.

16. Романовский Г.Б. Право на неприкосновенность частной жизни. – М.: МЗ-Пресс, 2001. – 312 с.

17. Баранов А.А., Брыжко В.М., Базанов Ю.К. Права человека и защита персональных данных. – К.: Гос. комитет связи и информатизации Украины, 2000. – 280 с.

18. Пазюк А.В. Міжнародно-правовий захист права людини на приватність персоніфікованої інформації: Автореф. дис... канд.. юрид. наук. – 12.00.11 – Міжнародне право. – К.: Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка, 2004. – 19 с.

19. Alexander K., Mills K. Voter Privacy in the Digital Age: A Report by the California Voter Foundation. – Davis, CA: California Voter Foundation, 2004. – 59 p.

20. Worren J. Balancing Voters' Privacy and Access Rights // Government Technology. – 1995. – Oct.1;

21. Aravosis J. Politics and the Internet: The know how you'll vote // The Economist. – 2000. – Feb.5;

22. Frangakis N. Digital Democracy and Treats to Privacy // 26-th International Conference on Privacy and Data Protection, Wroclaw, Poland, 14-16 September 2004 // http://26konferencja.giodo.gov.pl/data/resources/FrangakisN.pdf;

23. Lake H. Gallant vows privacy probe // Ottawa Sun. – 2006. – Jan. 12.

24. Voter's Bill of Rights and Responsibilities // Florida Statutes. – Section 101.031 (2) & (3).

25. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 р. № 2766-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 51-52. – Ст. 265;

26. Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р. № 1665-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 27-28. – Ст. 366.

27. Потресов С. Многострадальная Privacy// http://www.mobile-review.com/print.php?filename=/articles/2003/privacy.shtml

28. Convention for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data, Strasbourg, 28.I.1981 // http://conventions.coe.int

Закон України «Про вибори народних депутатів України»

Стаття 43. ***Порядок ознайомлення виборців із списком виборців на звичайній виборчій дільниці та оскарження неправильностей в списку виборців***

(витяг)

3. Кожен громадянин має право ознайомитися із списком виборців у приміщенні дільничної виборчої комісії та перевірити правильність відомостей, внесених до списку виборців. Громадянин має право оскаржити до дільничної чи окружної виборчої комісії або безпосередньо до місцевого суду за місце знаходженням виборчої дільниці допущені при складанні списку виборців неправильності, в тому числі невключення, неправильне включення або виключення із списку виборців його або інших осіб, а також наявність чи відсутність відміток про нездатність виборця самостійно пересуватися.

Особливості виборів в унітарних державах Європи, які мають у своєму складі автономні утворення

Ніна Мяловицька,
кандидат юридичних наук, доцент юридичного факультету Київського Національного університету імені Тараса Шевченка

Параметри і способи їх регламентації обумовлені належністю країни до того чи іншого типу держав та їх правової системи, а також національними, історичними, релігійними та іншими особливостями населення країни.

Вибори – це один із найдавніших конституційних інститутів безпосередньої демократії. Своєрідна форма виборів існувала вже в родовому суспільстві. У рабовласницьких суспільствах Греції та Риму вони також являли собою важливий принцип державності. Потім загальне голосування надовго зникло із суспільного життя і з'явилося в новому вигляді лише у XVII столітті, коли в містах стали запроваджувати станові вибори. Та особливо великого значення виборча система набула з розвитком капіталістичних відносин і появою в європейських державах республіканської форми правління. Утворений на основі загального виборчого права вищий представницький орган – парламент – найбільш адекватно відповідав суспільним відносинам нового капіталістичного ладу, а виборча кампанія стала активно використовуватися як ефективний інструмент політичної боротьби і показник популярності тих чи інших політичних сил та їх представників.

У сучасних демократичних державах світу вибори являють собою основну форму волевиявлення населення, засіб реалізації народного суверенітету у встановлених конституцією межах.

Конституційно-правовий інститут виборів – це сукупність правових норм, що регулюють процес обрання кандидатів до представницьких органів та на виборні посади. До предмету його регулювання входять: основні принципи виборчого права; вимоги, що ставляться до виборців та кандидатів на виборні посади; порядок формування та діяльність органів, які безпосередньо організовують та проводять вибори; статус суб'єктів виборчого процесу – громадян та їх об'єднань; процедура виборчої кампанії та голосування; порядок визначення результатів виборів; способи оскарження порушень, допущених у ході виборчої кампанії та голосування, а також опротестування результатів виборів.

У кожній країні інститут виборів регулюється численними правовими актами. Параметри і способи їх регламентації обумовлені належністю країни до того чи іншого типу держав та їх правової системи, а також національними, історичними, релігійними та іншими особливостями населення країни. У багатьох державах питання виборів регулюється на конституційному рівні, переважно в розділах, присвячених основним правам і свободам громадян та вищим органам влади. У деяких країнах ці питання закріплені у спеціальних розділах чи главах конституцій.

В окремих працях вітчизняних та зарубіжних авторів відзначається взаємозв'язок між інститутом виборів та формою держави. Так, якщо в конституційних монархіях склад представницьких органів різного рівня формується, головним чином, шляхом проведення виборів, то в країнах з республіканською формою правління цей спосіб заміщення посад поширюється і на глав держав.

Істотними чинниками, які впливають на характер виборів, зокрема на кількісний склад та структуру виборних органів у деяких країнах Європи, є тенденції, що намітилися тут у другій половині XX століття щодо ускладнення територіальної організації держав унаслідок створення нових адміністративних ланок (Франція, Польща), виділення автономних утворень в унітар-

Істотними чинниками, які впливають на характер виборів, зокрема на кількісний склад та структуру виборних органів у деяких країнах Європи, є тенденції, що намітилися тут у другій половині XX століття щодо ускладнення територіальної організації держав унаслідок створення нових адміністративних ланок (Франція, Польща), виділення автономних утворень в унітарних державах (Іспанія, Італія, Португалія, Україна та ін.), перехід від унітарної до федеративної форми державного устрою (Бельгія, Боснія та Герцеговина).

них державах (Іспанія, Італія, Португалія, Україна та ін.), перехід від унітарної до федеративної форми державного устрою (Бельгія, Боснія та Герцеговина).

Темою статті є саме один із аспектів цього процесу: практика регулювання виборів на законодавчому рівні в унітарних державах Європи, які мають у своєму складі автономні утворення. Такий підхід дає можливість порівняти одержані результати з виборчим законодавством України під кутом зору відповідності його сучасним європейським стандартам, глибше осягнути його переваги і недоліки.

Оскільки вибори в автономних утвореннях значною мірою визначаються їх конституційно-правовим статусом, то вивчення цієї проблеми проводилося в контексті аналізу державного устрою кожної з європейських держав, які мають у своєму складі автономії.

Але спочатку розглянемо деякі теоретичні засади правового статусу автономій. Проблема ця ще недостатньо розроблена в науці конституційного права і потребує детального вивчення й узагальнення.

Візьмімо, наприклад, питання про визначення поняття «автономія», яке дається в деяких виданнях останніх років.

У першому томі «Юридичної енциклопедії» автономія визначається як «відносно самостійні у здійсненні державної влади або місцевого самоврядування територіальні утворення у межах певної держави» [1, 23].

У фундаментальній енциклопедичній праці, виданій Інститутом держави і права НАНУ ім. В.М. Корецького та представництвом в Україні Верховного Комісара ООН у справах біженців «Міграційні процеси в сучасному світі», автономія характеризується як «одна з форм внутрішнього управління етнічних та регіональних спільнот у рамках єдиної держави» [2, 327].

Автори монографії «Нація і держава», розрізняючи юридичний та етнополітичний підхід до визначення автономії, вважають, що з юридичної точки зору «автономія означає надання деяким частинам держави (областям, департаментам, префектурам, провінціям та ін.) прав на самоврядування в адміністративній сфері» [3, 333].

Перелік джерел, де визначається поняття «автономія», можна продовжити далі. Але й наведені приклади свідчать про розмаїття розуміння сутності проблеми та про вразливість кожного визначення з погляду його довершеності й повноти. Бо коли звернутися до реально існуючих автономій у сучасних державах світу, багато з них за своєю суттю не завжди відповідатимуть процитованим визначенням.

Про недосконалість понятійного апарату щодо автономних утворень свідчить також відсутність єдиного узгодженого підходу до їх класифікації.

У зарубіжній юридичній літературі розрізняють три форми автономії: персональну, корпоративну і територіальну.

1. Персональна автономія утворюється, головним чином, тоді, коли певні національні меншини, що не проживають компактно у певній державі, а розпорошені в різних її регіонах, об'єднуються в громадські спілки для реалізації своїх культурно-побутових запитів. У окремих випадках їм надається право брати участь у політичному житті шляхом представництва в деяких центральних органах держави.

2. Корпоративна автономія пов'язується, здебільшого, з існуванням етнічних груп, які мешкають упереміж з іншими етнічними групами, але загалом їх питома вага серед населення регіону є досить високою. У цьому разі для них нерідко резервується певна кількість місць у державному апараті, а їхня рідна мова визнається за офіційну.

3. Територіальна автономія застосовується в тому разі, коли через ті чи інші обставини одній або кільком частинам держави надають ширші (у порівнянні з рештою територій) повноваження для самостійного вирішення питань внутрішнього самоврядування.

Територіальна автономія у більшості випадків буває національно-територіальною (етнотериторіальною). Вона утворюється лише в разі компактного розселення національної меншини, яка формує певну автономію. Але існують і такі територіальні автономії, підставою для утворення яких є не етнічні ознаки, а врахування особливостей історичних традицій, звичаїв, культури, побуту, релігійних вірувань населення, що проживає на території автономії.

Є у світі й такі держави, в яких не лише окремі їх частини, а й уся територія складається з автономних утворень. Так, наприклад, у Конституції Японії 1946 року говориться про «принцип місцевої автономії», яку часто ще називають обласною. Тут усім адміністративно-територіальним одиницям

надано самостійність у вирішенні питань внутрішнього самоврядування.

У вітчизняній науці конституційного права розрізняють переважно дві головні форми автономії: національно-територіальну й культурно-національну.

На нашу думку, при класифікації автономних утворень слід розширити критерії визначення їх статусу та поділу з урахуванням реальних процесів світового державотворення у другій половині XX століття, зокрема у зв'язку з розпадом колоніальної системи імперіалізму та двох великих федеративних соціалістичних держав – Радянського Союзу і Югославії, а також із світовими тенденціями до демократизації суспільного життя, посиленням міграційних процесів тощо. Наслідком цих процесів є загальне зростання кількості та багатоманітності різних форм автономних утворень.

У вітчизняній науці конституційного права розрізняють переважно дві головні форми автономії: національно-територіальну й культурно-національну.

Тому ми підтримуємо точку зору тих авторів, які поділяють автономії на дві великі групи: 1) територіальні і 2) культурні [2, 24].

Територіальна автономія передбачає встановлення регіональної форми управління різного рівня з різними повноваженнями в регіонах переважного проживання груп населення з певними відмінностями (етнічні, релігійні, расові меншини тощо), які можуть визначатись як народи, народності, нації, національності, залежно від політичних традицій.

Залежно від обсягу повноважень існує два основних види територіальної автономії: політична (її ще часто називають державною або законодавчою) та адміністративна.

Політична автономія може мати ознаки державності, її органам надаються права приймати деякі законодавчі акти з місцевих питань. Повноваження автономії визначаються конституцією держави або спеціальним законом.

Культурна автономія існує в тих країнах, де національності або етнічні групи проживають розрізнено серед корінного населення або інших національностей чи етнічних груп. Це своєрідна екстериторіальна форма самоорганізації національних меншин з метою збереження та розвитку культурних традицій, забезпечення соціально-економічного розвитку та політичного представництва, взаємодії з державною та політичною владою. Це завдання вирішується шляхом створення своїх організацій та виборних органів, представництвом у парламенті або уряді держави тощо.

Підбиваючи підсумок викладених міркувань, можна було б визначити поняття «автономія» в конституційному праві як форму організації державності, за якої держава для врахування національних, історичних, географічних, релігійних та інших особливостей населення окремих адміністративно-територіальних одиниць надає їм розширені права з питань місцевого управління або забезпечує політичні та духовні запити цих груп населення шляхом їх екстериторіальної самоорганізації.

А тепер повернімося до конкретного розгляду статусу автономних утворень у кожній з унітарних європейських країн та особливостей виборів на їх територіях.

З 13 країн Європи, які мають у своєму складі територіальні автономії, статус двох визначений в окремих положеннях їхніх конституцій, що свідчить про високий рівень автономності цих утворень. До них належить Нахічеванська Автономна Республіка в Азербайджані та Автономна Республіка Крим в Україні.

Так, статус, розподіл влади, компетенція владних структур Нахічеванської Автономної Республіки (далі – НАР) регламентується у главі VIII Конституції Азербайджану. А стаття 134 цієї Конституції навіть визначає Нахічевань «автономною державою у складі Азербайджанської Республіки»[4, 163].

До загальних правил, які встановлює Алі Меджліс (парламент) НАР на своїй території, належить і організація та проведення виборів до законодавчого органу Автономії (стаття 138 Конституції Азербайджану). З усіх питань, вирішення яких віднесено у цій статті до компетенції Алі Меджлісу, приймаються закони, а з інших питань, передбачених у статті 139 Конституції Азербайджану, – постанови [4, 164].

У Конституції України статусові Автономної Республіки Крим присвячено розділ X, хоча окремі положення, пов'язані з характеристикою Автономії та її функціонуванням, розміщені в інших розділах Конституції.

Відповідно до статті 136 Конституції України Верховна Рада АРК є представницьким, а не законодавчим органом, хоча вона має право приймати Конституцію АРК, яка затверджується Верховною Радою України не менш як половиною від її конституційного складу (стаття 135 Конституції України) [5, 93].

Отже, можна погодитися з думкою професора В.М. Шаповала про те, що Верховна Рада АРК є представницьким органом місцевого (особливого) самоврядування, що в межах територіальної автономії здійснює певні повноваження у сфері державного управління [6, 155].

Щодо законодавчого регулювання виборів в АРК, то ці питання визначаються виключно законами України (пункт 20 статті 92 Конституції України), а до відання АРК належить лише призначення виборів та організація і проведення місцевих референдумів. Решта питань виборчого законодавства в сучасний період регулюються Законом України від 6 квітня 2004 року «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [7].

Перейдемо тепер до розгляду особливостей автономних утворень у найдавніших державах Західної Європи – Великобританії та Франції.

Історичний шлях розвитку Великобританії обумовив нестандартний характер її державного устрою. Як унітарна держава Великобританія склалася у XVI–XVII століттях унаслідок приєднання «кельтських територій». У правовому відношенні кожне чергове приєднання оформлялося як «унія» (Акт про об'єднання з Шотландією 1707 року, Акти про Уельс 1536, 1542 років, Акт про унію з Ірландією 1902 року). Аналіз державного устрою цієї країни ускладнюється тим, що Великобританія не має єдиного документа, який би називався «Конституція». Її роль виконують прийняті в різні часи законодавчі акти, кількість яких досягла майже 4 тисяч.

Нині Великобританія являє собою конгломерат неоднопорядкових адміністративних одиниць. Її складовими частинами є так звані історичні одиниці – Англія та автономні утворення: Шотландія, Уельс, Північна Ірландія та кілька дрібних островів. Крім того, до складу Великобританії входять залежні території у різних частинах світу. Всі ці складові частини Великобританії відрізняються між собою етнічними особливостями населення, культурно-побутовими умовами та рівнем свого розвитку. Існують також суттєві відмінності у ступенях їх самостійності та особливостях управління ними.

З одержанням статусу автономії у Північній Ірландії почав діяти парламент у складі сенату (2 члени за посадою і 24 – виборні з фіксованим строком повноважень), палати общин (52 члени, обрані строком на 5 років) та губернатор, який призначався королем на 6 років. Однак навіть цей, із обмеженими повноваженнями, парламент згодом перестав діяти у зв'язку з постійними протистояннями та жорстокими сутичками жителів автономії на релігійному грунті.

Парламент Шотландії наділяється законодавчими повноваженнями з питань місцевого управління та соціально-економічного розвитку, а решта питань залишаються у віданні Британського парламенту. Парламент Шотландії складається зі 129 депутатів, які обираються на 4 роки. 73 депутати обираються за мажоритарною системою, а 56 – за пропорційною, тобто за партійними списками.

Асамблея Уельсу не наділена законодавчими повноваженнями, а має лише право розширеного тлумачення законів, прийнятих Британським парламентом стосовно особливостей регіонального розвитку Уельсу. До Асамблеї обирають 60 депутатів, з них 40 – у виборчих округах, а 20 – за партійними списками.

Певний рівень узагальнення і системності конституційного регулювання виборчих прав в умовах сучасної Великобританії регламентується Актом про народне представництво 2000 року, який є своєрідним виборчим кодексом [4, 512–516].

Досить складну адміністративно-територіальну структуру має також Франція. Традиційно її складовими частинами є: комуна, кантон, округ, департамент і регіон. Із цих п'яти утворень два – кантон і округ – фактично не є органами загальної адміністрації, а виступають радше як територіальні межі діяльності деяких адміністративних органів, зокрема військових, судових, шкільних та інших спеціальних округів. Крім того, кантони використовуються як територіальна основа під час виборів до рад департаментів.

Низовою адміністративно-територіальною одиницею є комуна (громада). У комуні строком на 6 років обирається рада в кількості 9–69 чоловік, яка зі своїх членів таємним голосуванням обирає мера та його заступників. Мер одночасно (за посадою) є представником державної влади в комуні.

У департаментах строком на 6 років обирається генеральна (департаментська) рада,

яка відає багатьма питаннями соціально-економічного й культурного життя на території департаменту, а також координує діяльність органів самоврядування комун. Рада оновлюється наполовину через кожні три роки.

Законом від 2 березня 1982 року в країні запроваджено нову адміністративно-територіальну одиницю – регіон, кожний з яких об'єднує 3–5 департаментів. Головним призначенням регіону є не лише поліпшення всіх сфер життєдіяльності населення, а й вжиття необхідних заходів для розбудови та збереження самобутності кожного регіону. Головним представницьким органом регіону є регіональна рада, яка обирається шляхом загальних і прямих виборів.

Особливе становище за формою політичної автономії займає Корсика – острів у Середземному морі, що був приєднаний до Франції у 1796 році. За своїм етнічним складом населення острова дещо відрізняється від населення метрополії (за походженням корсиканці – народність, яка споріднена з італійцями, але їхня культура і побут формувалися під значним впливом французів). На Корсиці є парламент з обмеженою компетенцією. Функції виконавчої влади здійснює одноособово голова ради, який обирається парламентом. Крім того, при парламенті утворюються ще три ради з правом дорадчого голосу: економічна, соціальна і культурна [9, 393]. Порядок проведення виборів усіх рівнів на Корсиці не відрізняється від виборів до департаментських та регіональних рад на решті території Франції.

Істотні відмінності в державному устрої мають Іспанія та Італія, у складі яких є не окремі автономії, а всі адміністративно-територіальні одиниці є автономними. Особливо великий інтерес викликає система автономних утворень в Іспанії. Відповідно до статті 127 Конституції Іспанії 1978 року основними одиницями територіального поділу країни є муніципії, провінції та утворювані автономні співтовариства. Всі утворення користуються автономією при провадженні своїх прав [8, 80].

Таке конституційне положення підтверджує справедливість доктринного визначення Іспанії як «держави автономій». Модель національно-територіальних автономій, за якої статусу самостійних набувають не лише історичні регіони національних меншин (країна Басків, Каталонія, Галісія), а й кожна з муніципій і провінцій дає змогу стверджувати про сміливий пошук нестандартного вирішення в країні гострої проблеми національного самовизначення та місцевого самоврядування.

Керівництво управління муніципіями здійснюється муніципальними радами, які обираються на основі вільного, загального, рівного і прямого виборчого права за пропорційною системою.

Провінції є об'єднаннями муніципій за територіальними ознаками. Керівництво провінціями здійснюють Збори представників або інші представницькі органи. На загальнодержавному рівні створена Федерація муніципій і провінцій, яка координує зв'язки між ними і взаємовідносини з центром.

Провінції, що межують одна з одною і мають спільні історичні, культурні й економічні риси, а також острівні території та провінції, які являють собою єдину історичну область, можуть одержати право на самоврядування й утворити автономію вищого рівня – автономне співтовариство, яке має самостійно виробити проект статуту, що затверджується Генеральними кортесами Іспанії. Статути автономних співтовариств є основними правовими актами, держава визнає й охороняє їх як складову національного законодавства (стаття 147 Конституції Іспанії).

Відповідно до прийнятої 22 грудня 1947 року Конституції в Італії була встановлена унітарна форма державного устрою з широкою автономією адміністративно-територіальних одиниць – областей, провінцій і комун у рамках єдиної і неподільної держави. Області формуються як автономні утворення із власними повноваженнями та функціями відповідно до принципів, встановлених у Конституції. П'ять із них мають особливі форми та умови автономії відповідно до спеціальних статутів, що встановлюються конституційними законами [8, 124].

Обласна рада здійснює законодавчу владу, якою наділена область, та інші функції, визначені Конституцією і законами. Вона може вносити законодавчі пропозиції до палат парламенту. Виконавчим органом області є джунта. Система виборів та випадки необрання та несумісності посади голови й інших членів обласної джунти, а також обласних радників встановлюються законом

З 13 країн Європи, які мають у своєму складі територіальні автономії, статус двох визначений в окремих положеннях їхніх конституцій, що свідчить про високий рівень автономності цих утворень. До них належить Нахічеванська Автономна Республіка в Азербайджані та Автономна Республіка Крим в Україні.

Республіки в рамках основних принципів, визначених її законом. Ніхто не може одночасно бути членом обласної ради або джунти та членом однієї з палат парламенту чи іншої обласної ради, або іншої обласної джунти, або Європейського парламенту. Голова обласної джунти, якщо обласна рада не передбачає іншого, обирається загальним і прямим голосуванням. Голова, обраний на свою посаду, призначає та відкликає членів джунти.

До наступної групи європейських унітарних держав, що мають у своєму складі по кілька автономних утворень, входять Португалія, Данія, Нідерланди і Фінляндія. Спільною рисою для них є те, що всі їх автономії розташовані на островах.

Так, у Португалії статус обласної автономії мають архіпелаги Азорський та Мадейра. Особливий політико-адміністративний режим цих автономних утворень, говориться в Конституції Португалії (стаття 225), «базується на географічних, економічних і соціальних характеристиках і на історичному прагненні острівного населення до автономії» [8, 815–816].

Автономні області мають свої політико-адміністративні статути, обласні асамблеї та уряди. Крім прийняття місцевих законів, вони мають право законодавчої ініціативи в Асамблеї Республіки, а також право брати участь у міжнародних переговорах Португалії з питань, які торкаються їхніх інтересів. Центральний Уряд представлений в автономній області міністром, котрий призначається Президентом Республіки за рекомендацією Уряду.

До складу Королівства Данія входять дві колишні його колонії – Фарерські острови та Гренландія, які після Другої світової війни одержали статус політичних автономій.

Фарерські острови користуються своїм статусом автономії на підставі закону про самоврядування від 23 березня 1948 року. Вищим законодавчим органом на островах є однопалатний парламент (льогтинг) у складі 32 депутатів, які обираються загальним голосуванням за системою пропорційного представництва. Уряд автономії у складі 4 чоловік призначається парламентом. До компетенції парламенту і уряду входить вирішення питань внутрішнього життя островів. Два представники Фарерських островів входять до парламенту Данії. У свою чергу, уряд Данії має на островах свого представника – верховного комісара.

У Гренландії з 1979 року дорадчий орган місцевого самоуправління – гренландський ландсрод був замінений законодавчим органом – ландстингом (парламентом), до складу якого входить 31 депутат. Виконавчу владу здійснює уряд, що формується парламентом. У парламенті Данії Гренландію представляють два депутати. А уряд Данії у Гренландії представляє верховний комісар. Порівняно з Фарерськими островами, Гренландія має дещо більшу самостійність. Так, її населення, скориставшись правом проведення місцевого референдуму, відмовилось від вступу до Європейського Союзу, хоча Данія і є його членом.

Нідерланди зберегли два своїх заморських володіння – Федерацію 5 Нідерландських Антильських островів та острів Аруба.

Антильські острови є частиною королівства і користуються політичною автономією у внутрішніх справах. Представницьким органом островів є Законодавчі збори, які обираються на 4 роки у кількості 22 членів. Виконавча влада здійснюється губернатором спільно з Консультативною радою і Радою міністрів.

Острів Аруба виділився з Федерації Нідерландських Антильських островів 1 січня 1986 року і одержав статус території королівства з правами внутрішньої автономії. Структура державного управління на цьому острові побудована так само, як і на Антильських островах. Законодавчу владу здійснюють Законодавчі збори, виконавчу – губернатор та уряд.

У Фінляндії статус Аландських островів, переважну більшість населення яких становлять шведи, визначений особливим законом про автономію. Аландський сейм (ландстинг) обирається прямим голосуванням виборців. Законодавчі повноваження сейму мають певні обмеження. Зокрема, на прийняті ним рішення Президент Фінляндії може накласти вето. Відповідно до Паризьких угод 1947 року Аландські острови проголошені демілітаризованою зоною.

З країн СНД, крім Азербайджану і України, автономні утворення у своєму складі до розпаду СРСР мала також Грузія, однак у 90-х роках минулого століття Південно-Осетинська автономна область та Абхазька автономна республіка вийшли з її складу, проголосивши себе незалежними державами. Грузія, як і світове товариство, не визнала законності цих актів. Тому в

Конституції Грузії (частина третя статті 2) говориться: «Державно-територіальний устрій Грузії буде визначений конституційним законом на основі принципу розмежування повноважень після повного відновлення юрисдикції Грузії на всій території країни» [4, 723].

Не зовсім чітко визначені питання функціонування автономії у Молдові. Конституція країни передбачає можливість надання територіальної автономії «населеним пунктам лівобережжя Дністра, а також деяким населеним пунктам півдня Республіки Молдова» (стаття 111) [8, 569]. Правовою основою для надання особливих форм та умов автономії є, крім конституції, спеціальні органічні закони. Так, у країні діє Закон Республіки Молдова «Про особливий правовий статус Гагаузії (Гагауз Ери)» від 24 грудня 1994 року. Гагаузія, яка є складовою частиною Республіки Молдова, виділена в територіальне утворення, як визначено в преамбулі Закону, «з метою задоволення національних потреб і збереження самобутності гагаузів, їх найбільш повного та всебічного розвитку, збагачення мови та національної культури, забезпечення політичної та економічної самостійності» [8, 542].

Водночас залишається невирішеною проблема лівобережжя Дністра. Самопроголошена Придністровська Молдавська Республіка не визнана Молдовою.

І насамкінець – про унікальну територіальну автономію у складі Греції, яка окремо стоїть поза розглянутими нами автономними утвореннями. Йдеться про Святу гору Афон – стародавній релігійний і культурний центр, розташований на Афонському півострові. У спеціальному розділі Конституції Греції 1975 року проголошується, що район Святої гори Афон є самоврядною частиною Грецької держави, яка зберігає недоторканим свій суверенітет на цій території (стаття 105) [4, 688]. У духовному відношенні Свята гора Афон перебуває у безпосередньому віданні Вселенського (Константинопольського) патріархату. Всі особи, котрі ведуть там чернече життя, здобувають грецьке громадянство без будь-яких формальностей.

Відповідно до статуту Святої гори Афон управління на її території здійснюється представниками двадцятьох святих монастирів, які складають Святий кінот (громаду). Конституція Греції категорично забороняє вносити будь-які зміни у систему управління чи у кількість монастирів. Забороняється також змінювати їхній ієрархічний лад та взаємовідносини з підлеглими монастирям скитами.

Правовий режим Святої гори Афон та умови її функціонування регулюються спеціальною хартією, яка розробляється і приймається всіма двадцятьма монастирями у співробітництві з представником держави і затверджується Вселенським патріархатом та парламентом Греції. Функції держави здійснюються парламентом, права та обов'язки якого визначаються законом [4, 689].

Підбиваючи підсумок проведеного порівняльно-правового аналізу державного устрою та виборчої системи низки європейських держав, можна зробити такі висновки.

У світі відбувається процес зближення правових систем, інститутів та методів правового регулювання, що особливо виразно виявляється у виборах, як одного з головних інститутів безпосередньої демократії.

Поряд із головною тенденцією до зближення різних правових систем зростає багатоманітність конституційно-правових інститутів, створюються різні їх варіанти, що породжуються конкретно-історичними та національно-специфічними умовами.

Вивчення позитивного досвіду державотворення і правотворення зарубіжних країн, осмислення власних здобутків і помилок – неодмінна умова дальшого вдосконалення законодавчого процесу в Україні.

Використана література

1. Юридична енциклопедія. В 6 т./Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 1. – 672 с.
2. Міграційні процеси в сучасному світі. – К.: Довіра, 1998. – 912 с.
3. Нація і держава. Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз (за ред. Ю. Римаренка). – Київ-Донецьк, 1998. – Т. 1. – 676 с.
4. Конституции государств Европы: В 3 т. Т.1 – М. Из-во НОРМА, 2001. – 824 с.
5. Конституція України. – К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2006. – 120 с.
6. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: К.: Юр. фірма «Салком», Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.
7. Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 30-31, ст. 382; 2005 р., № 35-36, ст. 446.
8. Конституции государств Европы: в 3 т. Т.2 – М.: Из-во НОРМА, 2001. – 840 с.
9. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юристъ, 1997. – 568 с.

Виборчі комісії: проблеми створення та діяльності (досвід виборів 2006 року)

Чергові вибори народних депутатів України та депутатів місцевих органів влади наочно продемонстрували, що Україна впевнено продовжує рухатися шляхом побудови дійсно демократичного суспільства.

Олеся Марченко, *старший викладач кафедри цивільного та господарського права Дніпропетровського національного університету, голова окружної виборчої комісії територіального виборчого округу № 27*

Прийняття нового Закону «Про вибори народних депутатів України» ставило за мету усунення так званого адміністративного ресурсу від впливу на підготовку та проведення виборів. Законом були запроваджені певні новації щодо як самого виборчого процесу, так і його учасників. Зокрема, ці новації стосувалися порядку створення та діяльності окружних та дільничних виборчих комісій як суб'єктів, на яких було покладено значну відповідальність та навантаження в процесі підготовки та проведення виборів.

Але досвід проведених виборів показав, що не всі ці новації були життєдайними, про що свідчать багато нарікань на роботу виборчих комісій. Відтак є необхідність проаналізувати ці новації з точки зору практичної реалізації положень Закону під час проведення виборів 2006 року.

Після прийняття Закону «Про вибори народних депутатів України» з'явилося лише кілька статей, які розглядали окремі теоретичні аспекти створення та діяльності виборчих комісій [7–9].

Метою статті є дослідження окремих теоретичних і практичних аспектів створення та діяльності виборчих комісій в Україні з урахуванням досвіду проведення виборів-2006.

Виборчі комісії є одним із ключових елементів виборчого процесу, оскільки саме від них значною мірою залежить належна підготовка та проведення голосування безпосереднього волевиявлення виборців.

Питання утворення виборчих комісій, їх повноважень, порядку організації роботи та прийняття рішень регулюються статтями 24–33 Розділу IV Закону України «Про вибори народних депутатів України».

Відповідно до статей 27, 28 Закону окружні виборчі комісії утворюються Центральною виборчою комісією з кандидатів, поданих партіями (блоками) – суб'єктами виборчого процесу, а дільничні виборчі комісії – окружними виборчими комісіями з кандидатур, також поданих партіями (блоками) – суб'єктами виборчого процесу. На момент початку виборчого процесу таких партій було зареєстровано в Україні 125 [2; 25]. При цьому до складу комісій обов'язково включаються кандидати від партій (блоків), які на 15 вересня року, що передує рокові виборів, мають свої партійні фракції (фракції блоків) у поточному складі Верховної Ради України. На момент початку виборчого процесу таких партій (блоків) виявилося 15 і, отже, передбачалося, що 15 членів будуть обов'язково включені до складу дільничних виборчих комісій (ДВК).

Але, оскільки склад дільничних виборчих комісій на великих виборчих дільницях законом встановлений у кількості 18–24 особи, передбачалося, що за інші місця у ДВК змагатимуться партії, що не мають представництва у Верховній Раді України. І тому була розроблена процедура жеребкування для кандидатів у члени ДВК від таких партій.

Однак, згідно із Законом, таке подання кандидатур є правом, а не обов'язком партій. І на практиці виявилося, що багато партій не скористалися своїм правом формування складу ДВК.

Використовуючи досвід роботи в окружній виборчій комісії (ОВК) територіального виборчого округу № 27 (м. Дніпропетровськ), можна стверджувати, що новела законодавства щодо формування складів ДВК кандидатурами від партій (блоків) виявилася нежиттєздатною. На 24 годину 8 лютого (останній термін подання списків кандидатур до складу ДВК від

партій (блоків)), до ОВК № 27 надійшло 17 подань від партій (блоків), і з них лише 10 містили кандидатури до складу всіх 148 ДВК зазначеного територіального виборчого округу. Одразу ж виникла проблема з формуванням кількісного складу ДВК хоча б у мінімальній кількості, якої вимагає Закон, – 18 осіб. Так, від партії «Трудова Україна» були подані лише дві (!) кандидатури членів ДВК, Народний Рух України за єдність подав три кандидатури, Народний Рух України – 19, партія «Реформи і Порядок» – 88, Народно-демократична партія – 89, Партія промисловців і підприємців – 112.

Пізніше виявилося, що кандидатури від партій «Вперед, Україно!», «Українська Народна Партія» та «Реформи і Порядок» є фіктивними: або громадяни не знали взагалі про своє включення до подань від партій, або за вказаними адресами такі громадяни не проживали. Таким чином, з поданих 1928 кандидатур в цілому по ТВО № 27 реальними виявилися 1546 кандидатур при потребі по округу 2532 особи для формування ДВК у мінімальному складі (малі дільниці – 10 членів ДВК, середні – 14, великі – 18). Як бачимо, нестача становила 986 осіб.

Більшість партій не мають своїх осередків навіть в обласних центрах, не кажучи вже про сільські райони, і тому не можуть об'єктивно забезпечити формування ДВК за принципом партійного представництва.

До того ж, після розподілу керівних посад у ДВК відповідно до партійних квот, понад 70% призначених голів, заступників та секретарів ДВК написали заяви про відмову працювати на зазначених посадах із залишенням їх у складі ДВК як членів комісій або взагалі із виключенням зі складу комісій. Деякі партії включили до своїх подань осіб, які не володіють державною мовою, не є громадянами України (!), або взагалі не можуть пересуватися самостійно через інвалідність.

При проведенні окружною виборчою комісією перевірок подань від партій були виявлені непоодинокі випадки включення одних і тих самих осіб до подань від різних партій.

Додаткові проблеми виникали і у зв'язку з реалізацією партіями свого права на відкликання подання щодо певних кандидатур – членів ДВК. Відповідно до частини сьомої статті 37 Закону України «Про вибори народних депутатів України» партія має 7 днів для подання нової кандидатури члена ДВК замість тієї, яку партія відкликала, або якщо член ДВК написав особисту заяву про складення повноважень члена комісії. Закон не встановлює, скільки разів партія може відкликати свого представника у ДВК, і в одній ДВК склалася ситуація, коли партія чотири рази змінювала її голову, востаннє – за два дні до виборів. Про яке керівництво роботою ДВК з боку голови може йтися в цьому випадку?

Взагалі, керівний склад ДВК за перші 10 днів після їх створення змінився настільки, що втратив сенс сам принцип квотування керівних посад у ДВК між партіями. Постійні зміни керівного складу ДВК не давали змоги повноцінно працювати іншим членам ДВК і додавали великого клопоту ОВК.

Політичні партії зазвичай не могли навіть замінити члена ДВК, який вибував з її складу за особистою заявою, тому що у партії не було достатньої кількості резервних кандидатур. Окрім цього, багато членів ДВК, включених за поданням партій (блоків), виходили зі складу ДВК, дізнавшись, що їх обов'язки не обмежуються днем виборів і необхідно чергувати на дільницях, працювати зі списками виборців, заповнювати і розносити запрошення виборцям. Свою відмову вони мотивували тим, що на громадських засадах у свій робочий час вони не мають змоги виконувати ці обов'язки.

Процес змін особистого складу ДВК не припинявся до останньої перед виборами п'ятниці, що фактично паралізовувало діяльність як самих ДВК, так і частково окружної виборчої комісії.

Отже, ми бачимо, що надання політичним партіям права формувати виборчі комісії не виправдалося. Більшість партій в Україні не мають стільки членів партії та осіб, які їм співчувають, щоб забезпечити формування понад 34 тисяч ДВК.

Окремо слід сказати про рівень підготовки членів виборчих комісій. Заступник керівника проекту «Сприяння організації виборів в Україні» В. Ковтунець повідомляв, що його організація разом із Комітетом виборців України та деякими іншими інституціями провели 900 заходів в областях для представників партій, які були рекомендовані до складу окружних та дільничних комісій, і ці організації повинні були подати до окружних комісій перелік осіб, які успішно пройшли навчання з метою обрання на керівні посади обізнаних людей; 1655 учасників семінарів успішно пройшли підсумкове тестування й отримали відповідні свідоцтва; підготовлений посібник для членів ДВК [2; 26].

Але до ОВК ТВО № 27 жодним суб'єктом не були представлені подібні свідоцтва або

переліки рекомендованих на керівні посади осіб. Більшість керівників ДВК не мали досвіду участі у виборах не лише як керівники, а й як члени ДВК, секретарі не мали жодних навичок ведення діловодства. Посібник для членів ДВК, розповсюджений на семінарі, що проводився Дніпропетровським відділенням Комітету виборців України, містив грубі помилки, зокрема крайній термін видачі відкріпних посвідчень ДВК був вказаний «20.00 останньої перед виборами суботи», а не п'ятниці, як це встановлено Законом. Сам семінар був розрахований на три дні по три години, і в перший день лектор обмежився зачитуванням статей Закону України «Про вибори народних депутатів України». Цього часу категорично не вистачає навіть на побіжне ознайомлення з усіма положеннями Закону. До того ж, такі семінари повинні мати більш практичне, а не теоретичне спрямування, і проводити їх повинні особи, які самі мають досвід участі у виборах. Такої ж думки були й офіційні спостерігачі від ОБСЄ, які також відвідали цей семінар.

Оскільки відповідно до Закону лише троє членів ОВК виконують свої повноваження в комісії на постійній основі, саме на них фактично покладався основний обсяг роботи. І це при тому, що відбулося укрупнення виборчих округів.

Ще однією новелою виборчого законодавства стало покладення обов'язку організації навчань членів ДВК з питань організації виборів на окружні виборчі комісії. Це дійсно позитивне прагнення, але рівень підготовки членів окружної комісії в багатьох питаннях був аналогічним рівню підготовки членів ДВК, адже й окружні комісії також формувалися за поданням партій (блоків), більшість членів ОВК також не мали досвіду роботи в окружних комісіях. Нинішній 27-й територіальний виборчий округ об'єднав два виборчих округи, які існували на попередніх виборах Президента 2004 року. Але якщо на минулих виборах в кожній ОВК працювало по 6 осіб на постійній основі (разом – 12), то цього разу такий же обсяг роботи змушені були виконувати три особи. Беручи до уваги той факт, що кардинально змінилося виборче законодавство, можна констатувати, що цієї кількості осіб явно недостатньо.

З досвіду роботи ОВК 27-го виборчого округу, можна сказати, що наявність у керівництві осіб з юридичною освітою значно полегшувала роботу як самої ОВК, так і ДВК. Але, з іншого боку, різко збільшувалося навантаження саме на цих осіб, оскільки доводилося щодня займатися питаннями підготовки членів ДВК. Незважаючи на загальні навчання для керівного складу ДВК, які проводилися і для всіх 148 ДВК разом, і окремо для ДВК по районах, які входили до складу округу, все одно щодня по 30–40 осіб зверталися до ОВК за роз'ясненнями законодавства щодо списків виборців, видачі відкріпних посвідчень, за зразками документів (заяв, скарг) тощо. Були певні керівники ДВК, які щодня (!) з'являлися до ОВК з такими питаннями. Жодні вмовляння відмовитися від керівної посади через повну фахову непідготовленість не діяли, оскільки ці люди за вказівкою партії зберігали партійну квоту. Все це значно ускладнювало роботу ОВК та вимагало докладання значних зусиль для недопущення зриву виборчого процесу. Тому є нагальна необхідність як збільшення кількості членів ОВК, які виконують свої повноваження на постійній основі, так і передбачення обов'язкової наявності юридичної освіти хоча б у трьох членів ОВК.

Комплектування виборчих комісій кваліфікованими кадрами здійснювати нелегко. Це пов'язано з тим, що обсяг роботи комісій рік у рік зростає, а отже, зростають і вимоги до членів цих комісій. Відтак постає нагальна потреба у створенні постійно діючих регіональних центрів з підготовки членів виборчих комісій.

Тут може стати в нагоді досвід наших сусідів – росіян. У них у кожному регіоні створена територіальна виборча комісія, яка займається не лише підготовкою членів ОВК та ДВК, а й проводить підбір кадрів для ОВК – системних адміністраторів та головних бухгалтерів. Минулі вибори в Україні показали, що керівництво ОВК не має змоги самостійно добирати системних адміністраторів. Це було великою проблемою. Адже низька заробітна платня при цьому значному обсязі роботи не приваблювала спеціалістів. У тій же Росії системні адміністратори зараховуються у штат територіальних виборчих комісій, які готують цих спеціалістів заздалегідь, а під час проведення виборів направляють уже підготовлених фахівців до ОВК.

Наступне. Наприклад, у Саратовській області для голів, заступників голів та секретарів виборчих комісій проводиться навчальний семінар за 72-годинною програмою з практичними заняттями. Лише слухачі, які успішно склали підсумкове тестування на знання Конституції, законів про вибо-

ри та референдуми і отримали відповідні посвідчення, мають право працювати на керівних посадах у виборчих комісіях під час виборів [6; 18]. Тобто формування складу виборчих комісій у Росії переведено на професійну основу. Такий підхід себе повністю виправдовує, і його було б доцільно використовувати і в Україні.

Ще один момент. Максимальна кількість виборців, закріплених відповідно до закону за однією виборчою дільницею, становить в Україні 2500. А, приміром, у Швеції – 1500 [5; 106–107], у Болгарії – 1000 [4; 257], у країнах із розвинутою демократією – 800 [1; 5]. Практика виборів показала, що 2500 виборців на одну дільницю – це забагато. А, зважаючи на те, що одночасно проводилися вибори і до місцевих органів самоврядування, ДВК просто не справлялися з величезною кількістю бюлетенів, створювалися довжелезні черги, через що певна кількість активних виборців відмовилася від голосування.

Зрозуміло, що не всі ці заходи можуть бути реалізовані в короткий період, але такі перетворення дадуть змогу сформувати в Україні демократичне виборче право на зразок провідних європейських країн.

Ці явища свідчать про необхідність зменшення кількості виборців, закріплених за однією дільницею, а також про потребу розмежувати в часі вибори до Верховної Ради України та вибори до місцевих рад.

Загалом, офіційні спостерігачі від ОБСЄ співпрацювали з ОВК ТВО № 27 протягом усього виборчого процесу з моменту створення ОВК і до дня виборів 26 березня 2006 року. Маючи інформацію про всі труднощі з формуванням ДВК та їх діяльністю з питань підготовки та проведення виборів, будучи присутніми під час голосування та підрахунку голосів, спостерігачі відзначили достатньо високий рівень проведення виборів у 27-му територіальному виборчому округу, відсутність грубих порушень чинного виборчого законодавства та висловили сподівання на подальшу тісну співпрацю.

І наостанок слід зазначити, що дуже цікавим видається досвід Франції у галузі виборчого права. В цій країні існує Виборчий кодекс, який є інкорпорацією виданих з 1852 року норм органічних та звичайних законів [5; 319]. А, зважаючи на велику кількість нормативних актів, які регулюють виборчий процес в Україні, було б доцільно використати цей досвід і створити аналогічний Виборчий кодекс України, який би регулював усі питання, пов'язані з виборами.

Підсумовуючи викладене вище, можна рекомендувати наступне:

– замінити принцип формування виборчих комісій на партійній основі на принцип формування виборчих комісій на професійній основі;

– ввести як обов'язкову норму про включення до складу ОВК мінімум трьох членів з юридичною освітою;

– створити регіональні постійно діючі виборчі комісії, які б займалися підготовкою членів виборчих комісій, системних адміністраторів, здійснювали методичну та методологічну допомогу окружним та дільничним виборчим комісіям;

– зменшити максимальну чисельність виборців виборчої дільниці;

– прийняти Виборчий кодекс України.

Використана література

1. Давидович Я. Вибори-2006: неупередженість, чесність, прозорість // Вісник ЦВК. – 2005. – № 2. – С. 4–8.
2. Завалевська В. Політичні партії – основні суб'єкти виборчого процесу. Гарантії їх діяльності // Вісник ЦВК. – 2005. – № 2. – С. 24–31.
3. Ковтунець В. Підготовка членів виборчих комісій з питань організації проведення виборів // Вісник ЦВК. – 2006. – № 1. – С. 25–26.
4. Кожемякин П.Г. Избирательное право и избирательные системы зарубежных стран. Учебное пособие. – Днепропетровск, 2003. – 328 с.
5. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / М.С. Горшеньова, К.О. Закоморна, В.О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В.О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
6. Мустафин В. Обеспечение избирательных прав граждан (Из опыта работы избирательной комиссии Саратовской области) // Власть. – 2003. – № 10. – С. 16–20.
7. Райковський Б. Організація роботи дільничних виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць // Вісник ЦВК. – 2006. – № 1. – С. 22–23.
8. Ставнійчук М. Виборчі комісії як орган управління виборчим процесом // Вісник ЦВК. – 2006. – № 1. – С. 14–17.
9. Усенко-Чорна Ж. Організація роботи виборчих комісій зі списками виборців на виборчих дільницях // Вісник ЦВК. – 2006. –№ 1. – С. 17–19.

Вибори-2006 у дзеркалі ЗМІ: уроки та перспективи

Олександр Чекмишев,
кандидат філологічних наук, заступник директора Інституту журналістики Київського національного університету імені Тараса Шевченка з наукової роботи

1. Оцінки діяльності українських ЗМІ під час виборів-2006 у контексті попередніх виборчих кампаній

Уперше за десять років авторитетні міжнародні організації, провідні вітчизняні спостерігачі визнали перебіг виборів 2006 року загалом таким, що відповідав демократичним стандартам. Попередні кампанії 1994–2004 років викликали чимало нарікань і, зокрема, щодо ролі мас-медіа у виборчому процесі. Так, згідно з оглядом парламентських виборів 29 березня 1998 року, укладеним Організацією з Безпеки та Співробітництва в Європі (ОБСЄ), серед іншого було оприлюднено висновки щодо діяльності та використання ЗМІ. У них зазначалося: «Засоби масової інформації відігравали важливу, але не нейтральну роль у виборчій кампанії. Як державні, так і приватні, вони явно підтримували певні партії, рівень збалансованості інформації та аналізу, які були доступні для виборців, аби вони могли усвідомлено зробити вибір між 30 партіями, був незадовільний. Частково це було внаслідок сильного, втім, цілком легального зв'язку партій з більшістю ЗМІ, що, в свою чергу, негативно впливало на рівень журналістських стандартів та об'єктивності... Незважаючи на те, що в Україні існують понад 5 тисяч газет, 300 телекомпаній та 150 радіостанцій, було майже неможливо знайти ЗМІ, який би давав об'єктивну або нейтральну інформацію». У звіті також наголошувалося на загальній тенденції використання форми статей для прихованої політичної реклами, з огляду на що майже неможливо було відокремити політичну рекламу від аналітики та інформації. «Звичайно, кожна газета друкувала приблизно 3–4 статті, які пропагували інтереси певної партії, але більшість цих статей не відповідали формі політичної реклами. Для отримання нейтральної інформації про вибори виборець повинен був придбавати по 3–5 газет на день. ЗМІ не надавали виборцям повної та безсторонньої інформації про можливості вибору і не допомагали їм зрозуміти складнощі нового процесу голосування».

У заключному звіті ОБСЄ з приводу президентських виборів 1999 року, серед іншого, наголошувалося на випадках, коли напередодні офіційних виступів по УТ-1 транслювалися сатиричні програми антирекламного змісту, на конфлікті між законом про інформацію, що зобов'язує посадовців інформувати про свої дії та прийняті рішення через ЗМІ, та виборчим законодавством, що встановлює принцип рівності можливостей, а також зазначалося, що одним кандидатам було надано значні переваги, порівняно з іншими.

У звіті Міжнародного республіканського інституту (МРІ), присвяченому виборам-99, суголосно зазначалося: «Доки в Україні не буде дійсно незалежних засобів масової інформації, якими всі кандидати могли б користуватися рівною мірою та до яких вони б мали рівний доступ, перехід до демократії гальмуватиметься. Крім того, поки не буде дійсно незалежних ЗМІ, українські виборці не отримуватимуть необхідної для свідомого рішення інформації, і результати майбутніх виборів об'єктивно не відображатимуть волю громадян України».

Отже, всі раніше висловлювані зауваження та рекомендації ОБСЄ, МРІ, Європейського інституту ЗМІ, а також інших зарубіжних та вітчизняних спостережницьких інституцій стосовно діяльності та використання ЗМІ під час виборів можна звести до наступного:

1. Українські ЗМІ не відігравали нейтральної ролі у виборчих кампаніях.
2. Як державні, так і приватні ЗМІ вочевидь підтримували певні партії та кандидатів.
3. Українські ЗМІ надавали перевагу посадовим особам, мотивуючи це суперечністю виборчого закону та закону про інформацію.
4. Рівень збалансованості інформації та аналізу, доступних виборцям для здійснення свідомого вибору, був незадовільний.
5. Українські ЗМІ були тісно пов'язані з партіями, що негативно впливало на рівень журналістських стандартів та об'єктивності.
6. В Україні майже неможливо було

знайти ЗМІ, який би давав об'єктивну або нейтральну інформацію.

7. ЗМІ використовували приховану політичну рекламу, зокрема у формі статей, інтерв'ю тощо.

8. Для отримання нейтральної інформації про вибори виборець повинен був придбавати по 3–5 газет на день.

9. ЗМІ не надавали виборцям повної та безсторонньої інформації про можливості вибору і не допомагали їм зрозуміти складнощі нового процесу голосування.

10. Юридичні заходи проти опозиційних ЗМІ здійснювалися таким чином, що це дало підстави для заяв про силові дії з політичних мотивів.

11. Виборче законодавство не містило положень про механізми відповідальності за порушення, зокрема в частині, що стосується ЗМІ, а Центральна виборча комісія не мала жодних реальних важелів застосування санкцій.

Інформаційні програми провідних українських телеканалів висвітлювали виборчу кампанію порівняно об'єктивно, хоча й не завжди збалансовано. На противагу виборам 2002 та 2004 років, вони застосовували значно менше медіа-технологій для маніпуляції громадською думкою. При цьому більшість телеканалів прямо чи приховано демонстрували симпатії до різних політичних сил.

Висновки провідних міжнародних та вітчизняних спостережницьких організацій щодо ролі ЗМІ під час виборчої кампанії 2006 року суттєво відрізнялися від висновків щодо перебігу попередніх виборів. При цьому мали місце і парадоксальні, що свідчили як про неспроможність українських партій швидко адаптуватися до процесу демократизації українських медіа, так і про зловживання самими медіа окремими технологіями та стереотипами минулого. Наприклад, серед іншого констатувалося, що українські партії так і не спромоглися скористатися можливостями, які були надані ЗМІ сповна. Зокрема, це стосувалося передвиборних дебатів, коли переважна більшість партій і блоків фактично відмовилися від того, аби дискутувати щодо конкретних шляхів і механізмів подолання проблем, які найбільше непокоять суспільство, а також про те, яким чином вони реалізовуватимуть власні обіцянки.

З іншого боку, моніторингові місії констатували, що хоча журналісти столичних мас-медіа у переважній більшості вже опанували професійними стандартами подачі новин, вони нерідко вдавалися до маніпуляцій, використовуючи при цьому верстку сюжетів та інші технології, які були в масовому вжитку під час президентської кампанії 2004 року. Водночас, незважаючи на так звану журналістську революцію, що наприкінці 2004 року прокотилася редакційними колективами і виражалася у відмові від «темників», а також у вимогах про укладення угод про засади редакційної політики, які б унеможливили втручання власників та засновників у творчий процес, ідея таких угод під час кампанії 2006 року вже сприймалася доволі скептично (особливо в регіонах), оскільки унеможливлювала замовні матеріали та «політичну джинсу».

Загалом, на прикладі численних міжнародних та внутрішніх звітів можна констатувати, що інформаційні програми провідних українських телеканалів висвітлювали виборчу кампанію порівняно об'єктивно, хоча й не завжди збалансовано. На противагу виборам 2002 та 2004 років, вони застосовували значно менше медіа-технологій для маніпуляції громадською думкою. При цьому більшість телеканалів прямо чи приховано демонстрували симпатії до різних політичних сил.

Результати моніторингу різних місій спостереження також засвідчили, що рівень новинної журналістики якісно зріс, однак при цьому ЗМІ нерідко лише пасивно реагували на інформаційні приводи, не вдаючись до аналізу причин і наслідків, або ж розуміючи аналіз як власний журналістський коментар, а не як аналітику незалежних експертів, розслідувань, експериментів та інших засобів.

2. Загальнонаціональні телебачення та преса в оцінках провідних вітчизняних та міжнародних моніторингових організацій

Моніторингові місії відзначали особливості перебігу виборчої кампанії та різні підходи до її висвітлення, зокрема провідними столичними телеканалами. Так, головними темами наприкінці листопада – початку грудня були партійні з'їзди, утворення блоків та формування списків. Телеканали не виявляли тут явних симпатій, хоча передвиборні новини не були цілком об'єктивними та збалансованими. Друга половина грудня позначилася прийняттям бюджету 2006 року, впровадженням конституційної реформи, спалахом газового конфлікту та його врегулюванням. Основна тенденція: телеканали поділилися на ті, які порівняно збалансовано висвітлюють вибори, і ті, які чітко проявляють свої симпатії. Коректними залишалися СТБ, «Новий канал», «Тоніс», ICTV. Не

зловживали маніпулятивними технологіями «1+1», Перший Національний, «Інтер», «5 канал». Необ'єктивність подачі інформації простежувалася на НТН та ТРК «Україна». Однією з найпоширеніших маніпуляцій була опосередкована критика. Так, негативне ставлення до НСНУ формувалося через критику дій Президента та уряду, БЮТ – через нагадування про прорахунки уряду Тимошенко, Партії регіонів – через помилки під час президентської кампанії 2004 року.

У січні найрезонанснішими темами були врегулювання газового конфлікту між Україною та Росією, відставка уряду та спричинена цим конституційна криза. Тенденції змінювалися щотижня. Якщо 9–15 січня у розпалі обговорення газової угоди з Росією найпоказовішою була розмита межа між урядовцями-чиновниками та урядовцями-політиками, то ближче до кінця січня канали змушені були порівняно збалансовано подавати позиції партій, аби не втратити логіки повідомлень.

Щодо діяльності преси, слід відзначити, що провідні загальнонаціональні видання хоч і виглядали презентабельніше порівняно з кампанією 2004 року, проте і там простежувалася ціла низка проблем. Зокрема, упродовж кінця 2005 – початку 2006 року більшість провідних центральних видань неприховано виявляли свою заангажованість на користь тієї чи іншої політичної сили.

Упродовж січня визначилися три лідери за хронометражем: НСНУ, Партія регіонів та БЮТ, телеканали не зловживали негативом, але застосовували маніпулятивні технології. Попри це, «ТСН» («1+1»), «Факти» (ICTV), «Новини» (Перший Національний), «24 години» («Тоніс»), «Вікна» (СТБ), «Репортер» («Новий канал») порівняно об'єктивно подавали інформацію і не виявляли явних симпатій. Програма «Час» («5 канал») хоч і представляла широкий спектр політичних позицій, демонструвала симпатії до влади і критикувала опозицію. Програма «Події» (ТРК «Україна») відверто симпатизувала не стільки опозиції у цілому, скільки конкретно Партії регіонів. Програма «Вчасно. Підсумки» (НТН) також підтримувала опозицію. Інформацію «Інтеру» (програми «Подробиці» та «Подробиці тижня») не можна було назвати об'єктивною, з огляду на маніпулятивні технології та оціночні судження.

У лютому лідерами за хронометражем залишалися БЮТ, НСНУ, Партія регіонів. При цьому значно зросли обсяги інформації про вибори. Наприкінці лютого мала місце ескалація скандальної тональності. Зокрема, Блок Литвина оприлюднив заяву про існування таємної угоди «Нашої України» та Партії регіонів, а одностороннє підписання угоди Юлією Тимошенко розкритикував Президент (уперше за час моніторингу Віктор Ющенко опосередковано виступив як політик, а не як Глава держави). Відновлення «помаранчевої коаліції» стало головною темою політичних дискусій. Симпатії каналів більшою мірою були приховані, замасковані під об'єктивну інформацію.

На початку ж березня симпатії каналів були відчутними, а маніпуляційні технології – досить грубими. Канали найчастіше використовували медіа-ефект – «послідовність сюжетів». За два тижні до парламентських виборів новинні програми стали значно менше використовувати маніпуляції. Однак більшість телеканалів послідовно підтримували «свою» політичну силу. В цілому, березень був не дуже політично активним, передвиборна кампанія висвітлювалася порівняно мляво. Переважно інформацію в ефірі телеканалів озвучували запрошені до студій політики, а помітних партійних подій було мало. В останній передвиборний тиждень канали розділилися на дві групи. Одні активно проявляли інформаційні симпатії і відверто підтримували певні партії (НТН, ТРК «Україна»). Інші – порівняно об'єктивно висвітлювали виборчу кампанію, однак використовували маніпуляції («1+1», Перший Національний, «Інтер», ICTV, «Новий канал»). Одними із найзбалансованіших були «Тоніс» та СТБ. Жоден канал не надавав рівноцінного доступу до ефіру навіть провідним політичним силам. Протягом місяця найактивніше на телебаченні були представлені Партія регіонів, Блок «Наша Україна» та БЮТ. «Наша Україна» отримала найбільше критичної інформації на свою адресу.

Щодо діяльності преси, слід відзначити, що провідні загальнонаціональні видання хоч і виглядали презентабельніше порівняно з кампанією 2004 року, проте і там простежувалася ціла низка проблем. Зокрема, упродовж кінця 2005 – початку 2006 року більшість провідних центральних видань неприховано виявляли свою заангажованість на користь тієї чи іншої політичної сили. Симпатії та антипатії видань чітко простежувалися, однак редакційна політика час від часу зазнавала відчутних змін залежно від інформаційного фону. Газети активно використовували маніпулятивні технології, найпопулярнішою з яких було одночасне формування

негативного іміджу однієї із сил та позитивного – іншої. Упродовж останніх тижнів перед виборами деякі видання порушували законодавство – оприлюднювали рейтинги партій після заборони публікації результатів соцопитувань та вдавалися до агітації та антиагітації у день перед виборами. Поширеним явищем протягом березня стала прихована реклама та антиреклама, тенденція до появи яких з'явилася наприкінці лютого. Збалансованого та об'єктивного висвітлення діяльності провідних рейтингових партій та блоків не було в жодному виданні. Навіть ті видання, які намагалися балансувати на межі об'єктивності, часом зловживали прихованою агітацією та антиагітацією, жорсткими оціночними судженнями.

Жоден виборчий закон не зможе врегулювати діяльність ЗМІ під час виборів, якщо в Україні не буде проведено реформування системи державних та комунальних мас-медіа з метою приватизації однієї їх частини та перетворення іншої на справжні вільні голоси регіональних громад, непідконтрольні жодному місцевому чиновнику.

3. Російські ЗМІ в оцінках провідних вітчизняних та міжнародних моніторингових організацій

Особливістю моніторингу діяльності ЗМІ під час виборів 2006 року стала підвищена увага до російських телеканалів, які транслюються в Україні. Традиційно російські ЗМІ завжди брали активну участь в українських виборах. Ще під час президентських виборів 1994 року одні моніторингові групи звинувачували російські ЗМІ в агітації на користь Леоніда Кучми, інші – на користь Леоніда Кравчука. Апофеозом став злам 2004–2005 років, коли спочатку російські телеканали активно підтримували Віктора Януковича, а потім, після «помаранчевої революції», не менш активно поширювали стереотипи, які серед іншого не могли не позначитися на якості російсько-українських взаємин. Моніторинг російських телекомпаній, який проводився 2005 року, засвідчив, що редакційна політика інформування українських громадян про події в Україні та Росії, про стан російсько-українських відносин практично не змінилася з того часу, коли російські телеканали, передачі яких транслюються в усіх середніх та великих містах України (з населенням 70 тисяч і більше) через кабельну мережу, активно підтримували кандидата в Президенти України Віктора Януковича. І навпаки, редакційна політика російських телеканалів стосовно подій в Україні та стану російсько-українських відносин стала ще жорсткішою. Більше того, російські телеканали ОРТ, РТР, REN-TV та інші зосередилися на таких позиціях висвітлення подій в Україні та українсько-російських стосунків:

1. «Помаранчева революція» в Україні була інспірована західними спецслужбами за допомогою грошей Держдепартаменту та Джорджа Сороса.
2. Внаслідок «помаранчевої революції» в Україні відбувся розкол між західними та південно-східними регіонами, в Україні посилюється дискримінація російськомовних, їм загрожує перспектива стати громадянами 2-го сорту.
3. Нова українська влада некомпетентна, її дії погіршують російсько-українські стосунки, підривають «устої святої неподільної Русі, російського православ'я», ведуть до розколу та покатоличення.
4. Курс нової влади на євроінтеграцію та вступ до НАТО безперспективний, оскільки після кількох невдалих референдумів щодо прийняття Євроконституції, ЄС розвалюється.
5. У разі відмови України інтегруватися до ЄЕП на неї чекає економічний колапс, оскільки тоді різко зростуть ціни на російський газ і нафту, міста взимку замерзнуть, транспорт зупиниться, електроенергії не стане.

Вибірковий моніторинг російських газет, які поширювалися в Україні, а також кількох інтернет-сайтів засвідчив аналогічні тенденції в інформаційній політиці. Зокрема, було зафіксовано чітко скоординовану роботу кількох російських інтернет-сайтів та газет, які мали всі ознаки інформаційної спецоперації. Так, 1 червня 2005 року інтернет-сайти «Руська лінія», «Правая.Ру», «Єдіноє отєчєство» (до останнього має відношення експерт Кирило Фролов з Інституту країн СНД, який очолює Костянтин Затулін) одночасно оприлюднили інформацію, мовляв, Віктора Ющенка не отруїли, а він став жертвою омолоджувальної операції з використанням клітин із людських ембріонів. Одразу ж газети «Советская Россия», «Комсомольская правда», «Московский комсомолец», наближена до СДПУ(о) закарпатська газета «Вісник», українське інтернет-видання From-Ua, кілька інших регіональних російських та східноукраїнських газет передрукували ці матеріали майже під однаковими заголовками типу: «Ющенка погубили ненарод-

жені немовлята» та з тотожними висновками, мовляв, «немовля, чиї клітини взяли для омолодження Ющенка, точно за нього не проголосувало б».

Про тісну координацію антидемократичної опозиції та російських ЗМІ під час українських парламентських виборів свідчила також заява про співробітництво партії Віктора Януковича та правлячого в Росії блоку «Единая Россия».

Під час самої парламентської кампанії прогнози щодо участі в них російських ЗМІ лише підтвердилися. Хоча, якщо порівнювати характер роботи російських телеканалів під час кампаній 2004 та 2006 років, спостерігачі відзначали певні відмінності. Так, на початку грудня 2005 року на телеканалах російського телебачення тема українських виборів звучала зовсім мляво. У другій половині грудня домінувала українська тема, пов'язана з газовими проблемами.

Моніторинг російських телекомпаній, який проводився 2005 року, засвідчив, що редакційна політика інформування українських громадян про події в Україні та Росії, про стан російсько-українських відносин практично не змінилася з того часу, коли російські телеканали, передачі яких транслюються в усіх середніх та великих містах України (з населенням 70 тисяч і більше) через кабельну мережу, активно підтримували кандидата в Президенти України Віктора Януковича.

У січні результати моніторингу російських каналів «НТВ-мир» (програма «Сегодня»), «ОРТ-международное» (програма «Время») та «РТР-планета» (програма «Вести») показали, що головними темами новин були російсько-українські відносини в газовій сфері, Ялтинські маяки та відставка уряду Єхануров. Сюжети мали нейтральний характер, хоча журналісти висловлювали іронію та використовували оціночні судження. Лідерами російського ефіру залишалися БЮТ, Партія регіонів та НСНУ. Майже щодня журналісти поверталися до газової теми. Інформація подавалася здебільшого в негативі.

У лютому головними темами на російських каналах стали виступ Віктора Ющенка в парламенті, бійка у Верховній Раді, замерзаючий Алчевськ та перебіг передвиборних перегонів. Російські канали подавали інформацію у нейтральній тональності, проте в більшості випадків використовували маніпулятивні технології та оціночні судження. Незмінним лідером ефіру виявився «Блок Юлії Тимошенко», втричі менше інформації було про діяльність «Нашої України».

Березень порівняно з минулими місяцями був найактивнішим щодо висвітлення перебігу української парламентської передвиборної кампанії на російських каналах. У програмах чітко простежувалися симпатії до опозиційних партій: Партії регіонів, блоку «НЕ ТАК!», «Блоку Наталії Вітренко».

4. Вибори-2006 та маніпулятивні технології

Ще до старту виборчої кампанії-2006 численні експерти почали активно прогнозувати використання нових та вже випробуваних політичних технологій.

Зрештою, під час найбільш активної фази виборчої кампанії певні побоювання таки справдилися.

При цьому достатньо згадати лише кілька найпоказовіших прикладів.

12 лютого у «Подробицях тижня» («Інтер») позиція лідера Партії регіонів Віктора Януковича подана переважно в позитивній тональності, а лідера «Нашої України» Юрія Єхануров – в «кумедному амплуа»: «... Віктора Януковича церковники поважають. У Дніпропетровську йому навіть дозволили зайти за іконостас, і провели службу за раба Божого Віктора»...

... «Лідер «нашоукраїнців» Юрій Єхануров – також людина набожна. Уже четвертий десяток літ ходить до Кирилівської церкви, що в Києві. Але під час відряджень відвідує лише місця, передбачені протоколом. Навіть виборами ніколи займатися... Вкотре про вибори Єхануров забув у суботу. Він поїхав на Івано-Франківщину інспектувати роботу газопроводу. Перед цим побував у Львові. Замість обіду зайшов до ресторану «Віденська кава». («Інтер», «Подробиці тижня», 12.02.06).

23 лютого у програмі «Факти» (ICTV) в сюжеті про активістів Партії Зелених, які в парламенті закидали депутатів яйцями, протестуючи проти будівництва ядерного сховища, автор матеріалу використав епізод півторарічної давнини про інцидент з Віктором Януковичем у Івано-Франківську: «Частину парламентарів поведінка юнаків лише розвеселила. Вони наперебій згадували яєчні історії півторарічної давнини в Івано-Франківську (на відео епізод про інцидент з Віктором Януковичем у Івано-Франківську, коли в нього поцілили яйцем). Леонід Кравчук, народний депутат України, лідер фракції СДПУ(о): «Яйця стали вже дуже сильною зброєю після того, як деякі політики, ну, втрачають силу після удару яйцем. Не треба розкидатися яйцями, вони ще знадобляться для України» (говорить з насмішкою).

12 березня програма «Час» на «5 каналі» подала сюжет, де Віктор Янукович (Партія

Ще до старту виборчої кампанії-2006 численні експерти почали активно прогнозувати використання нових та вже випробуваних політичних технологій.

регіонів) у Чернівцях «достроково» привітав громаду із закінченням Великого посту (хоча піст почався тиждень тому). На помилці лідера Партії регіонів «5 канал» особливо не спекулював, але сам сюжет виписаний з неприхованим сарказмом: «Триває передвиборний тур Партії регіонів Україною. Сьогодні Віктор Янукович із робочим візитом відвідав Буковину. Офіційна мета відвідин Чернівців – відкриття пам'ятника першому буковинському митрополиту Євгену Гакману. На таку непересічну подію приїжджі та місцеві парафіяни займали місця на площі перед пам'ятником із самого ранку. А ще глядачі скористалися моментом, щоб послухати та подивитися на політика всеукраїнського масштабу та сфотографуватися з ним. Зі свого боку, Янукович знову звинуватив владу в брудних технологіях та привітав присутніх з урочистою подією. Віктор Янукович: «Це сталося саме в цей святий день закінчення Великого посту» («Час», «5 канал», 12.03.06). «Віктор Янукович – обличчя та інтелект партії – попереджає: помаранчева влада готує масштабні фальсифікації у день голосування» («Час», 4.03.06).

Варто згадати й інші маніпуляційні методи:

«ТСН» («1+1») 19 січня подала сюжет про передвиборні поїздки лідерів двох політичних сил до Криму – Юлії Тимошенко (БЮТ) та Віктора Януковича (Партія регіонів). Зроблено один сюжет про двох політиків, побудований на паралелях:

– обидва завойовували серця кримчан;

– Тимошенко має нижчий рейтинг у Криму, ніж Янукович;

– лідерка БЮТ буде один день у Криму, а Янукович – чотири;

– Тимошенко встигла зустрітися з представниками різних соціальних груп, говорила про другу корупційну кризу, а Янукович допізна затримався на дискотеці, танцював і позував перед камерами.

На відео – Тимошенко на зустрічі з виборцями, Янукович – з дівчатами танцює в клубі.

Метод паралелі змушує глядача сприймати діяльність одного політика невідривно від інформації про іншого і порівнювати. Таке порівняння в цьому випадку явно не на користь Віктору Януковичу.

«ТСН» 1 березня теж використала грубий маніпулятивний метод. Розмову з прем'єр-міністром Юрієм Єхануровим (у студії) фактично перервано висловлюванням Юлії Тимошенко, яка звинуватила Єханурова у присвоєнні здобутків її уряду. Цим канал не зовсім коректно прирівняв позиції Прем'єр-міністра і екс-прем'єр-міністра. А після розмови з Юрієм Єхануровим у «ТСН» подано:

– Україна прощалася з видатним хірургом Олександром Шалімовим;

– 11 років по смерті Влада Лістьєва;

– трагедія, яка сталася з українськими спелеологами;

– у Києві вилучили значну партію кокаїну;

– кримчанин Сергій Коваленко подав позов до компанії «Вольво», бо з їхньої вини став інвалідом;

– зимова рибалка небезпечна.

Ця низка розлогих суспільно важливих сюжетів остаточно «зжужмила» ефект участі Юрія Єханурова у програмі. Їх послідовність вибудована так, що глядач Прем'єр-міністра «не помітив».

Одним із найпоширеніших засобів маніпуляцій у випусках «Вчасно. Підсумки» (НТН) є маніпуляції з послідовністю сюжетів та відеорядом. У випуску 17 лютого повідомлялося, що США визнали Україну державою з ринковою економікою. Цій інформації передували такі повідомлення: у Рівному з гуртожитку виселяють 20 сімей (відеоряд – мешканці гуртожитку зі сльозами на очах, заплакана жінка з немовлям тощо); люди в Алчевську Луганської області та в Кілії Одеської області досі мерзнуть (відеоряд – льодяні сходи будинку, тепло одягнені пенсіонери у своїх холодних квартирах); у райцентрі Сміла на Черкащині живодери прямо на вулицях розстрілювали бездомних собак (завершується сюжет картинкою, на якій зображено понівечені трупи тварин); одразу потому – повідомлення про надання Україні статусу держави з ринковою економікою.

Російські телеканали також активно використовували маніпулятивні технології.

Та хоч сюжети на каналі «НТВ-мир» у програмі «Сегодня» подавалися переважно в нейтральній тональності, однак при цьому була й незначна кількість емоційно забарвлених повідомлень про «Нашу Україну». Оціночні судження російських журналістів, маніпуляції та коментарі українських політиків були спрямовані на плекання негативного ставлення до влади.

На цих каналах простежувалась цікава тенденція, особливо під час газового конф-

лікту: поки між Україною та Росією не було домовленості з газового питання, в ефірі звучала інформація з негативним забарвленням (іронічні та оціночні судження, коментарі політологів щодо неправильних дій уряду, українських політиків з погрозами про імпічмент уряду та Президенту). Після підписання угоди канали досить врівноважено почали подавати новини з України.

Російські телеканали активно використовували маніпулятивні технології. Простежувалась цікава тенденція, особливо під час газового конфлікту: поки між Україною та Росією не було домовленості з газового питання, в ефірі звучала інформація з негативним забарвленням (іронічні та оціночні судження, коментарі політологів щодо неправильних дій уряду, українських політиків з погрозами про імпічмент уряду та Президенту). Після підписання угоди канали досить врівноважено почали подавати новини з України.

«РТР-планета» та «ОРТ-международное» представляли упродовж усього періоду Президента України Віктора Ющенка лідером блоку «Наша Україна», тональність таких повідомлень здебільшого залишалася критичною:

«Главный вопрос в другом, сумеет ли блок Ющенко, в котором Ехануров – первый номер, оправиться от такой пощечины от Рады?» («РТР-планета», «Вести», 10.01.06);

«Правительство, кабинет, противоречие с Верховной Радой все труднее разрешимы в предвыборной гонке. Пропрезидентский блок теряет силу, тут уж не до праздников» («ОРТ-международное», «Время», 23.01.06).

Використовувати маніпуляції та оціночні судження під час висвітлення парламентської кампанії російські канали стали показово та найактивніше у березні. Створення негативного сприйняття української влади і позитивного ставлення до Партії регіонів було метою каналу «РТР-планета»: лунає пісня: «Мы за Регионы, с нами Янукович», скандування – «Янукович», плакати з написами: «Ющенко, не затягивай петлю», «Долой оранжевую власть», «Приднестровцы – братья, Ющенко – проклятье» тощо.

А підсумкові новини «Воскресное время» на «ОРТ-международном» вражали гостротою нападок на українську владу: «антироссийская риторика – последний предвыборный ресурс украинской власти» (12.03.06), «в этой предвыборной кампании понятие «украинский» смешалось с понятием «антироссийский» (20.03.06). Порівняння України та Грузії теж мало негативну тональність: «Персонажи из фильма «Атака клонов» (про президентів двох країн).

5. Оцінка нового законодавства та експертна регуляція правових прогалин

Численні міжнародні та вітчизняні спостерігачі справедливо відзначали, що новий виборчий закон є значно досконалішим і конкретнішим. Одначе і тут, в частині, що стосується передвиборної агітації та реклами, виявилося кілька проблем, які могли поставити під сумнів демократичний характер виборчої кампанії.

Передусім це стосується Розділу VIII. «Передвиборна агітація».

Особливу стурбованість вітчизняних та міжнародних експертів викликала норма частини третьої статті 66, яка визначала, що, зокрема, політична реклама – це будь-які не заборонені законами України друковані, усні, звукові та аудіовізуальні види і форми ідейного впливу на людей, що мають на меті прямо або опосередковано привернути увагу до суб'єктів виборчого процесу, сформувати в суспільстві та у свідомості громадян позитивне або негативне ставлення до них або спрямувати політичну поведінку громадян і соціальних груп у їх ставленні до суб'єктів виборчого процесу під час виборів, у тому числі інформаційні повідомлення про заходи, що проводяться або підтримуються із вказаною метою.

Ще більше занепокоєння спричинила частина дванадцята статті 68, яка наголошувала, що висвітлення виборчого процесу в засобах масової інформації всіх форм власності у формі інформаційних повідомлень, новин тощо, здійснюється без коментарів і оцінок, виключно на засадах об'єктивності, неупередженості та збалансованості. Такі формулювання фактично ставили поза законом аналітичну журналістику, позбавляли ЗМІ можливості виконувати функцію роз'яснення та забезпечення громадян інформацією, необхідною для прийняття усвідомлених рішень.

Тривогу міжнародної та вітчизняної медійної громадськості викликали і кілька положень статті 71. Зокрема, частини десятої, згідно з якою в разі порушення засобами масової інформації вимог частин п'ятої та дев'ятої цієї статті за поданням Центральної виборчої комісії або відповідної окружної виборчої комісії засобам масової інформації тимчасово (до закінчення виборчого процесу) у встановленому законом порядку зупиняється дія ліцензії або випуск (друк). У разі інших порушень засобом масової інформації вимог цього Закону тимчасове зупинення дії ліцензії або випуску (друку) здійснюється виключно за рішенням суду та частини одинадцятої, де зазначалось, що Національна рада України з питань телебачення і радіо-

мовлення своїм рішенням припиняє трансляцію на території України, в тому числі операторами телекомунікацій, іноземних телеканалів, у діяльності яких порушується норма щодо заборони громадянам іноземних держав, особам без громадянства ведення передвиборної агітації через журналістську діяльність або в діяльності яких містяться заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганда війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення.

Численні міжнародні та вітчизняні спостерігачі справедливо відзначали, що новий виборчий закон є значно досконалішим і конкретнішим. Одначе і тут, в частині, що стосується передвиборної агітації та реклами, виявилося кілька проблем, які могли поставити під сумнів демократичний характер виборчої кампанії.

Ці норми могли створити небезпечний прецедент призупинення, фактично закриття окремих ЗМІ. При цьому в одному разі це могло статися за поданням Центральної виборчої комісії або відповідної окружної виборчої комісії, в іншому – виключно за рішенням суду, а в третьому – за рішенням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

Зрештою, незважаючи на обмеження, яке передбачалося щодо термінів внесення поправок до законодавства, Верховна Рада України таки прийняла зміни, які усунули вищезазначені проблеми, і відкрила можливість для проведення найдемократичнішої в історії України парламентської кампанії.

Вагому роль у цьому, а також у розв'язанні цілої низки колізій, які виникали чи могли виникати у перебігу кампанії через недолік виборчого законодавства, відіграло експертне медійне середовище. Так, 7 лютого 2006 року було утворено Незалежну експертну раду з питань діяльності мас-медіа під час виборів (НЕР) з метою надання Центральній виборчій комісії, Національній раді з питань телебачення і радіомовлення, державним органам влади, політичним партіям (блокам) та ЗМІ експертних висновків та оцінок щодо матеріалів передвиборної агітації, які мають ознаки порушення чинного законодавства України. До складу цієї Ради увійшли 12 провідних медіа-експертів та юристів, які спеціалізуються у медіасфері – представників незалежних громадських організацій.

Упродовж своєї діяльності НЕР надано 11 експертних висновків щодо дискусійних питань, пов'язаних із діяльністю ЗМІ під час виборів, проведено кілька прес-конференцій з приводу висвітлення робочого процесу. Експертна рада налагодила зв'язки з Національною радою з питань телебачення і радіомовлення та Центральною виборчою комісією, які надсилали їй відео- та аудіоматеріали передвиборної агітації політичних партій та блоків для надання експертної оцінки та визначення, чи відповідають ці матеріали чинному законодавству України.

Після завершення роботи Незалежної експертної ради з питань діяльності мас-медіа під час виборів було проведено моніторинг практичного використання наданих нею рекомендацій та висновків, основні з яких щодо проблемних питань, які можуть виникати під час майбутніх виборчих кампаній та в процесі вдосконалення виборчого законодавства, зводяться до необхідності позбавити виборчий закон надмірної деталізації, спроможної перетворити його на інструкцію – по-перше, по-друге – надати ЦВК необхідних важелів з тлумачення закону та формулювання спільно з експертним середовищем рекомендацій щодо його застосування, і, по-третє, реалізувати цілу низку ініціатив, спрямованих на реформування медійного простору.

Жоден виборчий закон не зможе врегулювати діяльність ЗМІ під час виборів, якщо в Україні не буде проведено реформування системи державних та комунальних мас-медіа з метою приватизації однієї їх частини та перетворення іншої на справжні вільні голоси регіональних громад, непідконтрольні жодному місцевому чиновнику. Демократичні вибори новітньої доби неможливо уявити без створення системи суспільних та громадських ЗМІ, які діятимуть в інтересах суспільства і забезпечуватимуть увесь спектр інформаційних потреб усіх його прошарків і груп, які контролюватимуться суспільством через наглядові громадські органи і фінансуватимуться суспільством через спеціальні податки чи абонплату. Так само демократичні вибори неможливі без розвитку новітніх телекомунікаційних технологій, зокрема цифрового телебачення, а також українського сегменту системи «Інтернет». Однак усе перелічене лежить поза межами виключно виборчого законодавства і має вирішуватися у спокійний міжвиборчий період, а не в запалі політичних баталій.

Інформаційний марафон: вибори-2006

Аналіз ситуації, що склалася напередодні та під час виборчої кампанії 2006 року в українському суспільстві і державі, засвідчив можливість провести справжні демократичні та чесні вибори. Цей фактор, помножений на зусилля організаторів виборчого процесу всіх рівнів, став підґрунтям саме таких виборів, які практично в повному обсязі відповідали законодавству. Тому не дивно, що переважна більшість учасників виборчих перегонів, міжнародні спостерігачі, численні громадські організації дали досить високу оцінку виборам народних депутатів України 26 березня 2006 року.

ЧЕТВЕРТА ВЛАДА

Безумовно, така оцінка дає всі підстави говорити про суттєвий розвиток демократії в Україні й демократизації виборчого процесу зокрема. Це стало можливим завдяки цілій низці складових. Однією з них, без перебільшення, домінуючою, була активна участь у виборчій кампанії як вітчизняних, так і закордонних засобів масової інформації.

Сьогодні не існує особливої потреби доводити важливість і актуальність ролі засобів масової інформації під час проведення виборчої кампанії – вона зрозуміла кожному. Адже саме через медіа всі її етапи, а зрештою й результати ретранслюються на максимально широку аудиторію.

На виборах 2006 року, як і під час попередніх виборчих кампаній, Центральна виборча комісія співпрацювала зі ЗМІ, враховуючи цей важливий фактор. Тому цілком природними були складові такого співробітництва – об'єктивність висвітлення діяльності Комісії з боку медіа в поєднанні з повним сприянням професійній діяльності представників четвертої влади, що й дало змогу досягти очікуваного українським суспільством і всією світовою громадськістю результату – прозорості виборчого процесу.

Безумовно, цьому сприяла повна відкритість засідань Комісії для відвідувань журналістами, постійне, майже щоденне спілкування членів Центрвиборчкому з пресою. Для розуміння масштабності цієї співпраці є сенс навести кілька підсумкових цифр.

Поставивши собі за мету максимально спростити допуск до участі в засіданнях Комісії представників широкого спектра мас-медіа, відділ взаємодії із засобами масової інформації Секретаріату Комісії пішов шляхом так званої разової акредитації на кожне з них. Завдяки такому підходу під час виборчої кампанії (осінь 2005 року – весна 2006 року) 105 засідань Комісії відвідали 1884 журналісти. Таким чином, в середньому, кожне із засідань висвітлювалось 18 представниками ЗМІ. Між тим, на деякі з них було акредитовано до 60 медійників. При цьому кожен із журналістів після засідання зазвичай мав можливість отримати відповідь на будь-яке запитання від Голови Комісії. І це стало доброю традицією з самого початку виборчого процесу.

Не менша зацікавленість преси спостерігалася й до інших заходів, які проводила Центральна виборча комісія. Серед них 4 тематичних прес-конференції Ярослава Давидовича, які загалом відвідало 328 журналістів, та 5 Всеукраїнських селекторних нарад, які висвітлювали 166 їхніх колег. Водночас важко переоцінити внесок представників мас-медіа в інформаційне забезпечення й інших різноманітних подій, найвизначнішими з яких, безперечно, стали візит до Центральної виборчої комісії Президента України Віктора Ющенка, нарада з представниками політичних партій, кілька семінарів-нарад з головами та бухгалтерами окружних виборчих комісій. Достатньо згадати, що лише на презентацію зразка бюлетеня для голосування на виборах народних депутатів України 26 березня 2006 року до державного підприємства «Поліграфкомбінат «Україна» завітало близько 120 газетярів та телевізійників.

Разом із такими широкомасштабними заходами, в Комісії розуміли важливість різнопланових ексклюзивних зустрічей з пресою. Ярослав Давидович, незважаючи на напружений графік роботи, дав близько 30 інтерв'ю з актуальних питань перебігу виборчого процесу. В тому числі третину з них – у прямому ефірі кількох загальнонаціональних телеканалів. Не залишилися поза увагою преси й члени Центральної виборчої комісії. Понад 50 їх виступів у різноманітних форматах на радіо та телебаченні було присвячено всім без винятку аспектам виборчого права та його практичної реалізації. На думку фахівців, саме така форма виявилась найпродуктивнішою і зняла безліч питань як у організаторів виборчого процесу на місцях, так і у виборців безпосередньо.

На новий, більш високий рівень організації цієї виборчої кампанії вивів такий формат спілкування, як веб-конференції членів Комісії у провідних інтернет-виданнях. Збільшення їх кількості, а відтак – чисельності аудиторії користувачів Інтернету позитивно вплинуло не тільки на висвітлення діяльності Комісії, а й одночасно сприяло поліпшенню відвертого діалогу, який мав, серед іншого, просвітницький характер.

Власне, з цією метою за ініціативи Центрвиборчкому було започатковано три постійних передачі: «Вчимося обирати» на Першому національному телеканалі, «Право обирати» – на ICTV, «Ньюзмейкер» – на радіо «Ера

ФМ». Усі вони були присвячені виборчій тематиці й виходили в щотижневому режимі протягом усієї кампанії. Постійна участь у них членів Центральної виборчої комісії сприяла оперативному наданню консультацій, методичних рекомендацій організаторам виборів і відповідей із перших вуст на найбільш актуальні питання виборців.

ЧАС «Ч»

Окремою самостійною сторінкою інформаційного забезпечення виборчої кампанії стало висвітлення безпосередньо дня виборів народних депутатів України – 26 березня і після виборчого періоду – аж до дня оголошення офіційних результатів. Напередодні цього напруженого проміжку часу Центрвиборчкомом було акредитовано 855 вітчизняних і закордонних журналістів (під час виборів Президента України 2004 року їх кількість становила 1235 осіб), а також понад 150 осіб технічного персоналу. При цьому якісний склад мас-медійників виглядав так: вітчизняних журналістів – 450 осіб, закордонних – 405. Серед них: кореспондентів друкованих ЗМІ, інформаційних агентств, інтернет-видань – 309, представників телерадіоорганізацій – 546 осіб.

Зацікавленість до висвітлення виборчого процесу в Україні виявили засоби масової інформації Російської Федерації, США, Франції, Німеччини, Італії, Іспанії, Японії, Туреччини, Грузії. Представлені були також такі країни, як Фінляндія, Латвія, Литва, Естонія, Білорусь, Азербайджан, Іран, Болгарія, Сербія і Чорногорія, Бельгія та інші.

При цьому традиційно найбільше журналістів було акредитовано від Росії – 130, США – 41, Японії – 36, Німеччини – 30, Великобританії – 28, Франції – 26, Польщі – 22.

Найчисельнішим було представництво таких ЗМІ:

- міжнародне інформаційне агентство «Ассошиейтед Прес» – 30 осіб;
- інформаційне агентство «Франс-Прес» – 16 осіб;
- інформаційне агентство «Ройтерс» – 15 осіб;
- телерадіокорпорація АРД – 22 особи;
- «Перший канал» (Російська Федерація) – 22 особи;
- телеканал НТВ (Російська Федерація) – 19 осіб;
- телебачення Польщі – 22 особи.

Таким чином, усього було акредитовано представників ЗМІ від 29 країн світу. Для порівняння: вибори Президента України 2004 року висвітлювали журналісти з 33 країн.

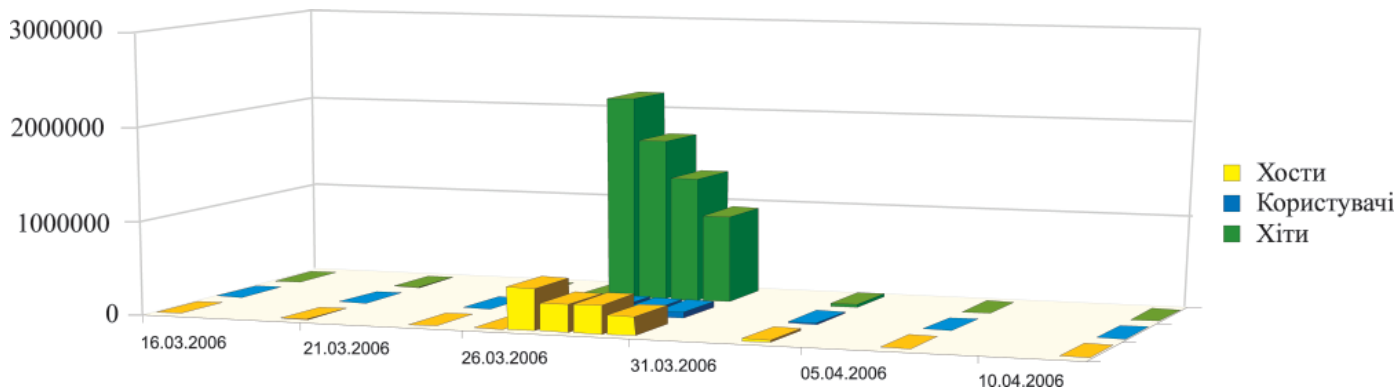
ВЕБ-САЙТ

Окремої уваги заслуговує висвітлення діяльності Комісії на власній веб-сторінці. Усвідомлюючи, що в час активного розвитку інформаційних технологій Інтернет став найпоширенішим джерелом надання інформації, Комісія визначила одним із нагальних своїх завдань оперативне наповнення та вдосконалення власного офіційного сайту. Відтак, його наповнення з моменту створення є цілком системним, а оновлення – постійним. Як наслідок, на думку фахівців, веб-сайт Центральної виборчої комісії належить до найкращих відомчих сайтів держави.

Напередодні виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року управлінням інформатизації Секретаріату Комісії спільно з іншими структурними підрозділами значно вдосконалено роботу системи. Зокрема, було кардинально оновлено титульну сторінку сайту, розширено розділ про діяльність Центральної виборчої комісії. Суттєво оновлено також розділи «Законодавство», «Нормативно-правові акти Центральної виборчої комісії», «Методичні матеріали» та «Політичні партії».

При цьому окремої уваги, безперечно, заслуговує найпопулярніший розділ – «Вибори до Верховної Ради України-2006», який містив десять підрозділів з вичерпним аналітичним наповненням. Його грамотне використання, на думку більшості відвідувачів, гарантувало правильні відповіді на будь-які запитання, що стосувалися парламентських виборів. Тому не дивно, що посилання на веб-сайт Комісії доволі часто можна було зустріти як в інших українських інтернет-ресурсах, так і в друкованих засобах масової інформації.

Разом із тим, схвальну оцінку відвідувачів отримали, серед іншого, такі нововведення, як карта сайту та досить вдалий пошук. До речі, останній блок дає змогу здійснити точний або контекстний пошук документів сайту за окремими словами чи словосполученням нор-



мативно-правових актів Комісії. І це далеко не повний перелік новел, які були запропоновані до послуг представників преси і фахівців у галузі виборчого права.

У семирічній історії діяльності веб-сайту Комісії залишилися й ті часи, коли на початку свого існування, через об'єктивні причини, він мав лише кілька десятків читачів. Нині ж і під час виборів, і в період між ними все більше українців і закордонних користувачів Інтернету звертаються до нього як до першоджерела в пошуках не тільки оперативних новин, а й тематично насиченого архіву та нормативно-правової бази виборчих та референдних процесів в Україні.

Але цілком природно, що піком популярності сайту Комісії зазвичай залишаються виборчі перегони. Така популярність має цілком об'єктивну традиційну тенденцію до зростання від виборів до виборів. Щоб переконатися в цьому, достатньо навести лише кілька прикладів, які базуються на статистичних даних.

Так, під час останніх виборів Президента України річний пік популярності веб-сайту Центральної виборчої комісії припав на 10 січня 2005 року (день оголошення результатів виборів Президента України 2004 року). Лише тоді, упродовж однієї доби до нього звернулося близько 9 тисяч відвідувачів, а кількість завантажень перевищила 11 тисяч. Для порівняння: пікове навантаження під час виборів до Верховної Ради можна було спостерігати 27 березня 2006 року, коли за даними чотирьох дзеркал відображення (одне з яких наведено нижче у вигляді таблиці) сайт відвідало майже 774 тисячі осіб, які разом зверталися до нього понад 1 млн 670 тисяч разів лише протягом цієї доби... Звісно, такий рейтинг перевищив усі найоптимістичніші прогнози.

Найкращою нагородою фахівцям, які опікувалися «життєздатністю» веб-сайту Комісії, став неперечний факт, що навіть за такого навантаження інтернет-сторінка витримала, передусім, суто технічне випробування. Ще однією їх перемогою стала успішна локалізація численних хакерських нападів на сайт.

Водночас управлінню інформатизації Секретаріату Комісії вдалося забезпечити функціонування окремих розділів сайту, безпосередньо присвячених виборам до Верховної Ради України, в режимі реального часу. Практично миттєве оновлення результатів підрахунку електронних протоколів (а згодом і паперових) значно спростило роботу численних вітчизняних та закордонних журналістів, які висвітлювали виборчий процес. Вони, власне, як і інші користувачі Інтернету, могли не тільки спостерігати за механічним збільшенням абсолютних цифр і відсотків, а й мали уяву про динаміку зростання на рівні регіонів, територіальних і дільничних виборчих комісій. Це, в свою чергу, уможливлювало всебічний аналіз розвитку ситуації, а також вчасне інформування суспільства про перебіг подій.

Завдяки такій роботі сайт Комісії на рівних конкурує з веб-ресурсами міністерств і відомств України не лише за кількістю читачів, а й у плані професійності, достовірності інформації та оперативності її розміщення. Водночас команда фахівців Секретаріату Комісії постійно працює над удосконаленням інтернет-сторінки ЦВК. Одним із головних завдань сьогодення визначено поліпшення зворотного зв'язку з користувачами з метою виведення його на якісно новий рівень. Передусім ідеться про те, щоб у перспективі на кожне звернення окремого громадянина або організації (партії), адресоване до ЦВК через сайт Комісії, була надана кваліфікована відповідь у режимі он-лайн.

Отже, сьогодні можна сміливо констатувати, що веб-сайт Центральної виборчої комісії, який уже кілька років інтегрований у систему Єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України, містить у собі всі профільні інформаційні ресурси відповідно до потреб громадян. Ступінь же уніфікованості його рубрик та системність розміщення інформації відповідає практично всім вимогам у контексті задоволення інформаційних потреб та встановлення інтерактивного зв'язку зі споживачами інформації. Відтак, це сприяє досягненню головної мети щодо забезпечення відкритості і прозорості в діяльності Центральної виборчої комісії.

ЗАМІСТЬ ПІСЛЯМОВИ

Аналізуючи діяльність засобів масової інформації під час виборчої кампанії 2006 року, серед різнопланових висновків одним із беззаперечних є той, що їхня роль у процесі демократизації виборчих процесів була й залишатиметься актуальною в майбутньому. Адже незважаючи на суттєві досягнення в цій галузі, практично всі ЗМІ без винятку – як державні, так і комерційні – повинні остаточно використати потенціал збалансованості при висвітленні інформації про різні політичні сили. Сповідування саме такої філософії, без сумніву, стане черговим етапом їх розвитку, який не залишиться непоміченим не тільки для українського суспільства, а й для світової громадськості.

Проте, значний сучасний внесок представників четвертої влади в розвиток демократичних засад виборчого процесу, виконання ними великого обсягу роботи з інформаційного забезпечення підготовки і проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року не залишилися непоміченими. 12 найактивніших журналістів нагороджено Почесною Грамотою Центральної виборчої комісії, а 37 їхніх колег були відзначені Подяками. Це гідна оцінка діяльності безпосередніх учасників інформаційного марафону.

Костянтин Хівренко,
головний консультант відділу взаємодії із ЗМІ
Секретаріату Центральної виборчої комісії

Апеляційний перегляд Вищим адміністративним судом України судових рішень у справах, пов'язаних із виборчим процесом у 2006 році

Враховуючи підвищений інтерес суспільства до виборів 2006 року, у Вищому адміністративному суді України вивчено та узагальнено судову практику перегляду ним як судом апеляційної інстанції справ, пов'язаних з виборчим процесом.

Метою цього узагальнення є аналіз причин скасування в апеляційному порядку судових рішень, постановлених судами при розгляді виборчих справ, які вимагають підвищеної уваги з боку суддів при їх розгляді через складнощі правовідносин та виборчого законодавства і підготовка пропозицій стосовно вирішення проблемних питань, які виникали у судовій практиці.

Об'єктом дослідження була 71 виборча справа, судові рішення за якими оскаржувалися в апеляційному порядку до Вищого адміністративного суду України. Згідно з офіційною статистичною звітністю за період з 26 листопада 2005 по 1 квітня 2006 року Вищим адміністративним судом України було відкрито 45 апеляційних проваджень. За результатами апеляційного перегляду 28 судових рішень залишено без змін, 16 – скасовано, в 1 справі апеляційне провадження закрито.

Таким чином, із загальної кількості розглянутих апеляційних скарг 62 відсотків судових рішень залишено без змін, і лише 36 відсотків скасовано, що свідчить про переважно правильне застосування судами першої інстанції норм процесуального та матеріального права при вирішенні адміністративних справ, пов'язаних із виборами 2006 року.

При вирішенні цієї категорії справ судами застосовувалися такі нормативно-правові акти, як Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС), Закони України «Про вибори народних депутатів України» (далі – Закон про вибори народних депутатів України), «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (далі – Закон про місцеві вибори), «Про Центральну виборчу комісію», «Про політичні партії в Україні» тощо.

Зазначене виборче законодавство, у зв'язку із конституційною реформою, напередодні виборів 2006 року зазнало суттєвих змін. Зокрема, Законом про вибори народних депутатів України, який викладено в новій редакції від 07 липня 2005 року, запроваджено нову систему обрання народних депутатів до Верховної Ради України, а саме – пропорційного представництва для виборів народних депутатів України в єдиному загальнонаціональному багатомандатному окрузі з тривідсотковим прохідним бар'єром для партій та блоків, необхідним для участі у розподілі місць у парламенті. Місцеві ж вибори проводилися на засадах пропорційної та мажоритарної виборчих систем.

Із набранням чинності КАС суттєво новою стала процедура оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів виборчого процесу, а саме – спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом, віднесені до компетенції судів адміністративної юстиції. Особливості провадження у виборчих справах визначені окремими статтями КАС: 172–175 та 177–179. Це пов'язано з тим, що правовідносини, які стосуються виборчого процесу, з огляду на їх правову природу та наслідки, є складними і надзвичайно важливими, оскільки в результаті судового розгляду виборчих справ дається правова оцінка діяльності учасників виборчого процесу. А відтак КАС встановлено нетривалі строки розгляду та апеляційного перегляду судових рішень у цих справах, визначено судові рішення, які взагалі не підлягають оскарженню, порядок апеляційного перегляду судових рішень, який не передбачає направлення справи на новий розгляд.

Проте законодавець не обмежився цими нововведеннями. У ході виборчої кампанії як до виборчих законів, так і до КАС вносилися зміни, що ускладнило роботу судів при застосуванні й реалізації виборчого законодавства.

Проблемні питання підвідомчості та підсудності справ, пов'язаних із виборчим процесом

Аналіз судової практики показав, що при розгляді справ, пов'язаних із виборчим процесом, мала місце проблема із застосуванням КАС та виборчих законів стосовно визначення підвідомчості та підсудності цих справ. Насамперед це було пов'язано з наявністю колізій між зазначеними законодавчими актами. А відтак, відсутність єдності у визначенні термінів, встановлення різних процесуальних норм, що регулюють порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів оскарження, внесло дисбаланс у механізм захисту прав і законних інтересів учасників виборчого процесу.

Зокрема, відповідно до пункту 5 Прикінцевих положень Закону про місцеві вибори з дня набрання чинності КАС оскарження до судів рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборів, і розгляд судом відповідних справ здійснюються в порядку, встановленому КАС.

Відповідно ж до пункту 4 Прикінцевих положень Закону про вибори народних депутатів України з дня набрання чинності КАС розгляд скарг у судах здійс-

нюється в порядку, встановленому КАС, з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом.

Разом із тим статті 111, 113, 115, 116 Закону про вибори народних депутатів України, якими визначено підсудність виборчих справ, не кореспондуються із відповідними статтями КАС, зокрема зазначеними статтями Закону про вибори народних депутатів України апеляційні загальні суди та Верховний Суд України визначені як суди першої та апеляційної інстанції в окремих категоріях справ.

Як свідчить судова практика, з урахуванням того, що система адміністративних судів знаходиться на стадії створен-ня (окружні та апеляційні суди не розпочали своєї діяльності), виборчі спори, визначені частинами четвертою, п'ятою статті 172 КАС в першій інстанції розглядалися місцевими загальними судами, в апеляційному порядку переглядалися апеляційними загальними судами, за правилами КАС.

Справи, визначені частиною третьою зазначеної статті, які відносяться до підсудності окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, розглядалися в першій інстанції Печерським районним судом Києва, за місцезнаходженням Центральної виборчої комісії.

Статтею 177 КАС визначено, що рішення у виборчих справах, винесені місцевими загальними судами, можуть бути переглянуті тільки в порядку апеляційного провадження. При цьому судом апеляційної інстанції у виборчих справах визначено Вищий адміністративний суд України.

Отже, спори, пов'язані з виборчим процесом, розглядали місцеві загальні суди, апеляційні загальні суди та Вищий адміністративний суд України.

При вирішенні виборчих справ суди враховували положення частини другої статті 17 КАС, що визначає перелік публічно-правових справ, на які компетенція адміністративних судів не поширюється. Зокрема, це справи, що віднесені до юрисдикції Конституційного суду України.

Так, застосовуючи пункт 2 частини другої статті 17 КАС, відповідно до якого компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, що віднесені до юрисдикції Конституційного суду України, Вищий адміністративний суд України відмовив у відкритті провадження в адміністративній справі за позовом до Центральної виборчої комісії про припинення діяльності щодо проведення підготовки виборів народних депутатів України та депутатів органів місцевого самоврядування 26 березня 2006 року за виборчими списками від політичних партій та виборчих блоків політичних партій, оскільки проведення виборів народних депутатів України та депутатів місцевих рад за партійними списками порушує права позивача як виборця і громадянина України обирати депутата – фізичну особу та замість цього змушує його обирати партію (блок партій) – юридичну особу.

Враховуючи швидкоплинність виборчого процесу, КАС визначено судові рішення, що не підлягають оскарженню. Це судові акти:

- у справах про оскарження рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів, винесене Вищим адміністративним судом України (пункт 1 частини четвертої статті 18, частина третя статті 177 КАС);
- ухвалені за наслідками розгляду судами першої інстанції справ, визначених статтями 172, 174, 175 КАС у період від двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування, до шостої години дня голосування.

Форма та зміст позовної заяви у справах, пов'язаних із виборчим процесом

КАС та виборчі закони містять різні терміни для означення процесуальної форми звернення учасників виборчого процесу до суду для захисту своїх прав та законних інтересів.

Так, у розумінні частини шостої статті 3, частини першої статті 5, статті 105, частин 11, 13 Розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» КАС, звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах здійснюється у формі позовної заяви. Із зазначеними нормами кореспондується частина третя статті 302 Закону про місцеві вибори, якою визначено, що форма та зміст позовної заяви до суду визначається КАС.

Натомість, частиною першою статті 107 Закону про вибори народних депутатів України встановлено, що формою звернення до суду є скарга.

Із системного аналізу частини третьої статті 105, частини першої статті 106 КАС, статті 107 Закону про вибори народних депутатів України вбачається, що зазначені норми містять різні вимоги до позовних вимог та скарг. Це пов'язано з тим, що стаття 107 Закону про вибори народних депутатів України встановлює форму та зміст скарги, яка може подаватися як до виборчої комісії, так і до суду.

Такий підхід подвійності суб'єктів розгляду виборчих скарг і став джерелом колізій, які позначилися й на судовій практиці.

Проблемні питання застосування процесуальних строків звернення до адміністративного суду та апеляційного оскарження судових рішень у справах, пов'язаних із виборчим процесом

Процесуальні строки, які застосовуються в адміністративному судочинстві при розгляді виборчих справ, визначені статтями 172–177 КАС.

Так, позовну заяву щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії може бути подано до адміністративного суду у п'ятиденний строк з дня прийняття рішення, вчинення дій або допущення бездіяльності (частина шоста статті 172 КАС), якщо дії чи бездіяльність виборчої комісії, її членів мали місце до дня голосування, то позовні заяви подаються в строк, встановлений частиною шостою статті 172 КАС, але

не пізніше 24 години дня, що передує дню голосування (частина сьома статті 172 КАС).

Позовні заяви про оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, членів цієї комісії, що мали місце в день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування на дільниці – може бути подано до адміністративного суду у дводенний строк з дня прийняття рішення, вчинення дій або допущення бездіяльності.

Згідно з частиною першою статті 103 КАС перебіг процесуального строку починається з наступного дня після календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок.

Особливості обчислення строків у справах, пов'язаних із виборчим процесом та наслідки їх порушення визначені статтею 179 КАС.

Так, відповідно до частини другої статті 179 КАС строки, встановлені статтями 172–177 КАС, обчислюються календарними днями і годинами.

Днем подання позовної заяви відповідно до частини п'ятої статті 179 КАС є день її надходження до відповідного суду.

Слід зазначити, що норми КАС та Закону про вибори народних депутатів України щодо строків оскарження кореспондуються між собою, за винятком встановлення події, з моменту якої починається перебіг строку на апеляційне оскарження судового рішення.

Відповідно до частини четвертої статті 111 Закону про вибори народних депутатів України апеляційні скарги на рішення суду першої інстанції у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються процесу виборів депутатів, можуть бути подані протягом двох днів з дня наступного після дня одержання копії рішення.

Згідно з частиною п'ятою статті 177 КАС судові рішення за наслідками розгляду справ, визначених статтями 172 – 175 КАС, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у дводенний строк з дня їх проголошення, а судові рішення ухвалені до дня голосування – не пізніше двадцять четвертої години дня, що передує дню голосування. При цьому днем подання апеляційної скарги є день її надходження до відповідного суду і строки подання апеляційних скарг, встановлені статтями 172–177 КАС, не можуть бути поновлені.

Апеляційні скарги, подані по закінченні цих строків, суд залишає без розгляду.

Вивчення судової практики у виборчих справах показало, що суди переважно правильно, відповідно до чинного законодавства, вирішували справи, пов'язані із застосуванням зазначених норм.

Суб'єкти звернення до суду у виборчих справах

Із системного аналізу статей 103, 104 Закону про вибори народних депутатів України, частини другої та третьої статті 30 Закону про вибори депутатів вбачається, що суб'єктний склад сторін у справах, що стосуються виборчого процесу, становлять виборці, виборчі комісії, партії (блоки), що висунули кандидатів у депутати, кандидати у депутати, офіційні спостерігачі від суб'єкта виборчого процесу. Однак при визначенні суб'єктного складу учасників виборчих справ суди враховували приписи статей 172–175 КАС, в яких конкретизується суб'єкт оскарження відповідно до предмета оскарження.

Більшість апеляційних скарг до Вищого адміністративного суду України надходили від партій (блоків) та їх представників, виборців. Такі суб'єкти виборчого права як офіційні спостерігачі, органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації, підприємства, установи і організації апеляційних скарг до суду не направляли.

У судовій практиці мали місце випадки звернення до суду із позовними вимогами, в яких предметом позову була вимога зобов'язати Центральну виборчу комісію розглянути скаргу на її ж постанову. Як показала практика, суди відмовляли в задоволенні таких позовних вимог, оскільки відповідно до частини четвертої статті 116 Закону про вибори народних депутатів України Центральна виборча комісія є неналежним суб'єктом розгляду скарги на постанову Центральної виборчої комісії.

Особливості предмету оскарження у справах, що виникають з виборчого процесу

З аналізу статистичної звітності вбачається, що найчисельнішу категорію досліджуваних справ становили справи, в яких суб'єктами виборчого процесу оскаржувалися рішення Центральної виборчої комісії. Як показала практика, 78 відсотків рішень зазначеної категорії справ Вищим адміністративним судом України залишено без змін.

Найчастіше оскаржувалися рішення Центральної виборчої комісії у зв'язку з відмовою в реєстрації кандидата (кандидатів) в депутати. Окрім того, оскаржувалися рішення, пов'язані з проведенням жеребкування стосовно визначення номерів розміщення політичних партій, виборчих блоків політичних партій у виборчому бюлетені; про затвердження роз'яснення Центральної виборчої комісії від 30 березня 2006 року щодо порядку встановлення результатів виборів депутатів місцевих рад у багатомандатному виборчому окрузі.

При цьому скаржники посилалися на неправильне застосування судами норм матеріального права стосовно визначення повноважень Центральної виборчої комісії при прийнятті оскаржуваних рішень.

Як показала судова практика, підставою для відмови у реєстрації кандидатів у депутати найчастіше було невідповідне оформлення документів та ненадання всіх документів, визначених частиною першою статті 58 Закону про вибори народних депутатів України. Зокрема, відсутність у заяві про реєстрацію кандидата в депутати зобов'язання в разі обрання депутатом припинити діяльність чи скласти представницький мандат, які відповідно до Конституції та законів України несумісні з мандатом

народного депутата України; відсутність в автобіографії відомостей про громадянство, посаду (заняття), про місце проживання із зазначенням часу проживання в Україні, наявність чи відсутність судимості; розбіжності в зазначенні відомостей про місце проживання, про партійність, про посаду (заняття) та місце роботи, в написанні прізвища у виборчому списку та автобіографії; надання автобіографії, написаної російською мовою; відсутність документа про внесення грошової застави були підставами для прийняття рішення Центральної виборчої комісії про відмову у реєстрації кандидатів у депутати.

У судовій практиці мали місце складнощі й з вирішенням питання про право повторного подання партією (блоком) до Центральної виборчої комісії заяви про реєстрацію кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії (блоку), та неоднакова практика суду першої інстанції з цього питання.

Вивчення судової практики показало, що згідно з вимогами частини третьої статті 62 Закону про вибори народних депутатів України відмова в реєстрації кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії (блоку), через невідповідне оформлення поданих партією (блоком) документів, не виключає повторного подання партією (блоком) до Центральної виборчої комісії заяви про реєстрацію кандидатів у депутати з виправленими документами в строк, не пізніше ніж за сімдесят п'ять днів до дня виборів. Водночас у разі відмови в реєстрації кандидатів у депутати з підстав відсутності документів, передбачених частиною першою статті 58 Закону про вибори народних депутатів України, повторне подання партією (блоком) заяви про реєстрацію кандидатів у депутати цим Законом не передбачається.

Згідно з пунктом 1 частини першої статті 23 Закону про місцеві вибори Центральна виборча комісія приймає обов'язкові для використання в роботі виборчих комісій роз'яснення з питань застосування цього Закону.

Відповідно до пунктів 4 і 5 статті 17 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» Комісія забезпечує однакове застосування законодавства України про вибори і референдуми на всій території України; здійснює консультативно-методичне забезпечення діяльності виборчих комісії та комісій з референдумів, приймає обов'язкові для використання в роботі виборчих комісій та комісій з референдумів роз'яснення і рекомендації з питань застосування законодавства про вибори і референдуми. Так, 30.03.2006 Центральна виборча комісія своєю постановою № 1126 затвердила Роз'яснення з питань застосування Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» щодо порядку встановлення результатів виборів депутатів місцевих рад у багатомандатному виборчому окрузі.

З адміністративних – справи стосувалися визнання протиправним абзацу третього частини першої додатку до постанови Центральної виборчої комісії від 30.03.2006 № 1126 «Про роз'яснення з питань застосування Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» щодо порядку встановлення результатів виборів депутатів місцевих рад у багатомандатному виборчому окрузі». Позивачі вважали, що зазначене роз'яснення прийняте з перевищенням повноважень, наданих відповідачу Законом України «Про Центральну виборчу комісію», та суперечать Закону про вибори депутатів.

При розгляді цих справ суди дійшли висновку, відповідно до якого Методика встановлення результатів виборів депутатів місцевих рад у багатомандатному виборчому окрузі не суперечить вимогам Закону України «Про Центральну виборчу комісію», Закону про місцеві вибори. Кількість виборців, які взяли участь у голосуванні, включає в себе: кількість виборчих бюлетенів, визнаних недійсними; кількість голосів виборців, поданих за кожен виборчий список місцевої організації партії (блоку); кількість виборців, які не підтримали жодного з виборчих списків місцевих організацій партій (блоків). Отже, роз'яснення Центральної виборчої комісії, подане в абзаці третьому першого пункту додатку до оскаржуваної постанови, не можна визнати неправомірним.

Висновки

Як показав аналіз судової практики вирішення виборчих справ, суди переважно правильно вирішували ці справи, працювали своєчасно та прозоро.

Поодинокі випадки неоднакового вирішення справ були пов'язані із нестабільністю, суперечностями та прогалинами у нормативному регулюванні виборчих правовідносин.

Наслідком неврегульованості між законодавчими актами, відсутності роз'яснень з приводу застосування виборчого законодавства, яке набрало чинності напередодні виборчої кампанії, було те, що учасники виборчого процесу направляли позовні заяви до адміністративних судів різних інстанцій з порушенням підсудності; з предметом, який не підлягає оскарженню; з пропуском встановлених КАС строків звернення з позовною заявою та оскарження в апеляційному порядку судового рішення, а також оскаржували судові рішення в касаційному порядку, що КАС не передбачено.

Недостатня обізнаність суб'єктів виборчого процесу з новелами виборчого законодавства та процесуального законодавства, що регулювало порядок розгляду виборчих справ, призводило до затягування вирішення спорів.

Таким чином, виборче законодавство потребує вдосконалення з урахуванням досвіду виборчої кампанії 2006 року. Нововведення мають бути завчасними та системними і слугувати підґрунтям для проведення демократичних, чесних та прозорих виборів.

За інформацією
Управління законодавства
та узагальнення судової практики
Вищого адміністративного суду України

Официальный перевод Совета Европы

КОНГРЕСС МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ СОВЕТА ЕВРОПЫ

Резолюция 216 (2006) о местных и региональных выборах в Украине, наблюдение за которыми проводилось 26 марта 2006 г.

Обсуждена и принята в третий день сессии 1 июня 2006 года (проект документа представлялся докладчиком Д. Ллойдом-Вильямсом (Великобритания, Палата регионов).

Конгресс,

1. Исходя из:

a) Уставной резолюции Комитета Министров (2000) 1 о Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы;

b) принципов, закрепленных в Европейской хартии местного самоуправления;

c) своей Рекомендации 192 (2006) о местных и региональных выборах 26 марта 2006 года в Украине;

d) своих Рекомендаций 48 (1998) и 102 (2001) о местной и региональной демократии в Украине;

e) докладов CG/BUR (4) 132 rev, CG/BUR (8) 164 о местных и региональных выборах в Украине в 1998 и 2002 годах, принятых Бюро Конгресса;

f) своих Резолюций 68 (1998) и 123 (2001) о местной и региональной демократии в Украине;

g) выводов «круглого стола» о местных и региональных выборах 26 марта 2006 года в Украине.

2. Приветствует:

a) прогресс со стороны властей Украины в проведении выборов в соответствии с международными стандартами в отношении выборов, принципов и ценностей;

b) решения, принятые Верховной Радой (парламентом Украины) в начале апреля 2006 года, снять пункт 7 статьи 30 закона о статусе местных советов депутатов Украины, который позволял возбуждать уголовные дела в отношении депутатов местных советов только по решению соответствующего совета и что в результате предоставляло членам местных советов широкий иммунитет в отношении уголовных и административных расследований и являлось, по мнению Конгресса, явной угрозой для местной демократии;

c) проведение «круглого стола» по вопросам местных и региональных выборов 26 марта 2006 года в Украине, в ходе которого удалось разработать основные критерии для оценки предвыборной атмосферы в Украине, для подготовки миссии по наблюдению за выборами и для разработки программы сотрудничества Конгресса с Украиной.

3. Выражая намерение и далее следить за действиями властей Украины по выполнению рекомендаций властям Украины, содержащимися в Рекомендации Конгресса 192 (2006), призывает:

a) Институциональный комитет подготовить в возможно более краткие сроки третий доклад о мониторинге в отношении местной и региональной демократии в Украине;

b) Бюро Конгресса должным образом проанализировать в перспективе будущих миссий по наблюдению за выборами, организацию таких подготовительных мероприятий, как «круглый стол», по вопросам местных и региональных выборов в Украине;

c) Бюро Конгресса внимательно следить за мерами, принимаемыми властями Украины при рассмотрении и выполнении рекомендаций, сделанных Конгрессом, как они изложены в Рекомендации 192 (2006), и развивать диалог с властями Украины в этой связи;

d) Бюро Конгресса принимать все необходимые меры для оказания содействия властям Украины для достижения этих целей.

Рекомендация 192 (2006) о местных и региональных выборах в Украине, наблюдение за которыми проводилось 26 марта 2006 г.

Обсуждена и принята в третий день сессии 1 июня 2006 года (проект документа представлялся докладчиком Д. Ллойдом-Вильямсом (Великобритания, Палата регионов).

Конгресс,

1. Исходя из:

a) Уставной резолюции Комитета Министров (2000) 1 о Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы;

b) принципов, закрепленных в Европейской хартии местного самоуправления, которая была ратифицирована Украиной 11 сентября 1997 года и вступила в силу в этой стране 1 января 1998 года;

c) своих Рекомендаций 48 (1998) и 102 (2001) о положении в области местной и региональной демократии в Украине, в которых Конгресс призвал власти Украины принять ряд мер по обеспечению того, чтобы соответствующее законодательство и политика Украины полностью соответствовали ее обязательствам по Европейской хартии местного самоуправления;

d) докладов Конгресса о местных и региональных выбо-

рах в Украине в 1998 и 2002 годах, в которых были изложены выводы Конгресса в дополнение к результатам мониторинга местных и региональных выборов в 1998 и 2002 годах и в которых Конгресс призвал власти Украины принять ряд мер для обеспечения полного соответствия организации и проведения местных и региональных выборов международным стандартам и сфере выборов;

e) Резолюций Конгресса 68 (1998) и 123 (2001) о положении в области местной и региональной демократии в Украине, в которых, стремясь следить за выполнением рекомендаций властями Украины на основе своего второго доклада о мониторинге положения в области местной и региональной демократии в Украине, Конгресс поручил институциональному комитету внимательно следить за развитием событий в этой области и принимать все необходимые меры для оказания помощи властям Украины в достижении этой задачи;

f) выводов «круглого стола» о местных и региональных выборах 26 марта 2006 года в Украине;

g) своего доклада о местных и региональных выборах 26 марта 2006 г. в Украине, в котором подробно излагаются выводы миссии Конгресса по наблюдению за выборами и предложения, направленные на обеспечение полного соответствия будущих местных и региональных выборов международным стандартам в сфере выборов;

h) выводов международной миссии наблюдателей за выборами в отношении наблюдения за выборами в Украине 26 марта 2006 года и доклада Парламентской Ассамблеи Совета Европы об этих выборах.

2. Напоминает о роли Конгресса в отношении мониторинга выборов, в частности, местных и региональных выборов, исходя при этом из того, что проведение свободных и справедливых местных и региональных выборов и их организация в соответствии с международными стандартами в отношении выборов является важнейшим условием для обеспечения авторитета органов управления, строительства демократической системы, основанной на здоровом фундаменте, а также для создания условий для эффективного управления на местном и региональном уровнях.

3. Привлекает внимание Комитета Министров и Парламентской Ассамблеи Совета Европы к нижеизложенным рекомендациям.

4. Приветствует власти Украины в связи с тем прогрессом, благодаря которому выборы 26 марта 2006 г. были проведены в основном в соответствии с международными стандартами, принципами и ценностями в данной сфере.

5. Приветствует решение, принятое Верховной Радой (парламентом Украины) в начале апреля 2006 года, снять пункт 7 статьи 30 закона о статусе депутатов местных советов Украины, который позволял возбуждать уголовные дела в отношении депутатов местных советов только по решению соответствующего совета и что в результате предоставляло членам местных советов широкий иммунитет в отношении уголовных и административных расследований, и являлось, по мнению Конгресса, явной угрозой для местной демократии.

6. Отмечая, однако, при этом, что:

a) выборы в Украине по-прежнему регулируются разными законами и что это является источником путаницы, дублирования и непоследовательности;

b) одновременное проведение нескольких выборов 26 марта 2006 года нанесло ущерб местным и региональным выборам и привело к большому числу технических проблем, что серьезно подорвало прогресс властей Украины на пути к проведению выборов в полном соответствии с международными стандартами в области выборов и при этом эффективно;

c) по-прежнему сохраняются серьезные неточности при регистрации избирателей в Украине;

d) Закон о выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов не предусматривает положения об участии независимых местных наблюдателей в мониторинге местных и региональных выборов;

e) существуют проблемы, связанные с созданием окружных и районных избирательных комиссий, а также в отношении соответствующей подготовки всех членов избирательных комиссий;

f) некоторые избирательные участки по-прежнему мало приспособлены для выполнения своих задач, а большинство избирательных участков недоступны для инвалидов и в настоящее время там есть трудности в доступе и для пожилых людей.

7. Призывает власти Украины принять все необходимые меры для выполнения следующих рекомендаций, и в частности:

a) рассмотреть возможность сведения всего законодательства о выборах в единый закон;

b) организовывать будущие местные и региональные выборы отдельно от выборов в парламент;

c) продолжать и далее усилия, направленные на совершенствование регистрации избирателей, для того чтобы осуществлять это аккуратно и исправляя ошибки при регистрации;

d) обеспечивать, чтобы закон о выборах депутатов (Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов был изменен таким образом, чтобы в него было включено положение, позволяющее независимым местным наблюдателям осуществлять мониторинг за проведением местных и региональных выборов;

e) обеспечивать, чтобы все члены избирательных комиссий проходили профессиональную подготовку своевременно и на соответствующем уровне, и предлагает в этой связи, чтобы:

I. Любые специальные программы по обучению и подготовке разрабатывались и организовывались в том числе и при содействии Венецианской Комиссии Совета Европы.

II. Такая подготовка осуществлялась в сотрудничестве с Конгрессом, с использованием в том числе и опыта Европейской сети организаций по подготовке для местных и региональных органов власти (ЕНТО);

f) обеспечивать, чтобы избирательные участки были приспособлены к потребностям избирателей и были подготовлены для этого, и предлагает в этой связи:

I. Чтобы избирательные участки были по мере возможностей более доступны для пожилых людей и инвалидов.

II. Чтобы был пересмотрен закон о количестве избирателей на один избирательный участок и при этом учитывалось количество избирательных участков в одном здании.

8. Конгресс вновь заявляет о своей готовности поддержать власти Украины и оказать им содействие в выполнении вышеизложенных рекомендаций и в укреплении местной и региональной демократии по всей стране, в соответствии с обязательствами Украины в отношении выполнения Европейской хартии местного самоуправления.

Страсбург, 2 березня 2006 року Висновок № 338/2005	CDL-AD(2006)002-rev

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ «ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО» (ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ)

ВИСНОВОК
щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України»

Висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДІПЛ

На основі коментарів:

пана Джессі Пілгріма та пана Джозефа Міддлтона (експерти, БДІПЛ),
пана Анжело Санчеса Наварро (заступник члена Комісії, Іспанія),
пана Тааві Аннуса (колишній член Комісії, Естонія)

Цей Висновок було схвалено Венеціанською Комісією на її 65-му пленарному засіданні 16-17 грудня 2005 року та доопрацьовано з урахуванням зауважень членів Комісії. Остаточний текст Висновку було розглянуто на 66-му пленарному засіданні Комісії 17-18 березня 2006 року.

(Неофіційний переклад)

I. ВСТУП

1. Вибори до Верховної Ради України мають відбутися 26 березня 2006 року. Головним законодавчим актом, що регламентує проведення виборів, є «Закон про вибори народних депутатів України», що був ухвалений у березні 2004 року [Закон України «Про вибори народних депутатів України» №1665-IV від 25.03.2004; далі – «Закон 2004 року»], але суттєво переглянутий 7 липня 2005 року [Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» №2777-IV] (Документ [Венеціанської Комісії] CDL-EL (2005) 054) [далі – «Закон» та «Закон 2005 року»]. Більшість положень Закону набули чинності 1 жовтня 2005 року.

2. Парламент, який діє сьогодні, був обраний у березні 2002 року відповідно до Закону, прийнятого у 2001 році [Закон України «Про вибори народних депутатів України» №2766-III від 18.10.2001; далі – «Закон 2001 року»]. Зміни до Конституції України, внесені в грудні 2004 року, продовжують строк повноважень депутатів Верховної Ради України з чотирьох до п'яти років.

3. У квітні 2005 року міністр юстиції України звернувся з проханням підготувати висновок щодо Закону про вибори народних депутатів України.

4. Цей проект Висновку базується на коментарях пана Джессі Пілгріма та пана Джозефа Міддлтона (експерти Бюро демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ), пана Анжела Санчеса Наварро (заступник члена Венеціанської Комісії, Іспанія), пана Тааві Аннуса (колишній член Венеціанської Комісії, Естонія) та на перекладі Закону англійською мовою, наданому Офісом Координатора проектів ОБСЄ в Україні.

5. Цей проект Висновку є продовженням попередньої роботи Венеціанської Комісії стосовно реформи виборчого законодавства України. Висновок ґрунтується на:

– Конституції України, прийнятій на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, CDL (2003) 86;

– Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України», прийнятому Верховною Радою України 7 липня 2005 року; неофіційний переклад здійснено Офісом Координатора проектів ОБСЄ в Україні;

– Висновку до проекту Закону «Про вибори народних депутатів України» (проект, внесений народними депутатами України М. Рудьковським та В. Мельничуком), схваленому Венеціанською Комісією на її 57-му пленарному засіданні, 12–13 грудня 2003 року, CDL-AD(2004)001;

– Висновку до проекту Закону «Про вибори народних депутатів України» (проект, внесений народними депутатами України С. Гавришем, Ю. Йоффе та Г. Дашутіним), схваленому Венеціанською Комісією на її 57-му пленарному засіданні, 12–13 грудня 2003 року, CDL-AD (2004) 002.

6. Спільний висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДІПЛ був ухвалений Радою з питань демократичних виборів на її 15-му засіданні (Венеція, 15 грудня 2005 року) та Венеціанською Комісією на її 65-му пленарному засіданні (Венеція, 16–17 грудня 2005 року).

II. ЗАГАЛЬНІ КОМЕНТАРІ

7. Верховна Рада України ухвалила 25 березня 2004 року Закон «Про вибори народних депутатів України», що замінив Закон, чинний з 2001 року. Серед найбільш значних змін були введення повністю пропорційної системи виборів, на заміну попередньої змішаної системи виборів, за якої половина членів парламенту обиралася в одномандатних округах. 7 липня 2005 року Верховна Рада прийняла новий закон про вибори народних депутатів (з точки зору законодавчої техніки, новим законом лише внесено зміни до закону, ухваленого в 2004 році). Цей Закон, за винятком кількох положень, набув чинності 1 жовтня 2005 року. Цей висновок стосується останньої версії Закону.

8. На наступних виборах в березні 2006 року всі 450 місць буде заповнено на основі пропорційного представництва в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі. Цю зміну було відображено в змінах до Конституції (стаття 3, розділ XV), прийнятих в грудні 2004 року.

9. Поріг проходження до парламенту при пропорційному голосуванні був знижений з 4 до 3 відсотків.

10. Закон передбачає дуже детальне регулювання виборів до Верховної Ради. Він відображає рекомендації міжнародних організацій та досвід попередніх національних виборів. У Законі міститься велика кількість детальних положень, які мають на меті підвищення прозорості, підзвітності та рівності учасників виборів.

11. Закон встановлює різні терміни для чергових виборів, найважливіші з яких наведені в Додатку 1.

12. Закон здається надто деталізованим, особливо з огляду на те, що він є лише одним із законів про вибори в Україні та що інші закони (про президентські вибори, про місцеві вибори, про Центральну виборчу комісію – див. статтю 14 [Закону]) також є дуже деталізованими й регулюють цілу низку подібних питань. Враховуючи те, що більшість аспектів можуть регулюватися загальними правилами (право обирати та бути обраним, процедури висування кандидатів, система виборчих комісій, списки виборців, принципи публічності та відкритості, правила передвиборної агітації, процедури голосування та підрахунку голосів, система оскарження тощо), така система призводить до множинності законів, котрі зазвичай є складними та неминуче наповненими надмірними положеннями, що, в свою чергу, зумовлює плутанину та необхідність тлумачення. З огляду на це, **з точки зору законодавчої техніки було б бажаним ввести в дію єдиний виборчий кодекс, який включав би загальні аспекти будь-яких виборів та – в різних частинах одного документа або в різних текстах – особливості різних виборів [тут і надалі – виділення ред.].**

13. Щодо позитивних змін у Законі, слід вітати запровадження [інституту] офіційних спостерігачів за виборами від громадських організацій (позапартійних національних спостерігачів). Хоча прикро, що критерії акредитації можуть зробити неможливим для них спостереження за виборами 2006 року. Сподіваємось, що в Законі буде введено відповідні перехідні норми для того, щоб сприяти участі таких спостерігачів у виборах 2006 року.

14. Стабільність виборчого законодавства є важливою для забезпечення впевненості у виборчому процесі . Однак «заморожувальна» норма Прикінцевих положень Закону (пункт 2), котра передбачає, що зміни до Закону можуть бути внесені не пізніше ніж за 240 днів до дня виборів народних депутатів 2006 року, може виявитися надмірною. З огляду на те, що Закон було підписано Президентом лише 7 липня 2005 року [7 липня 2005 року Закон було схвалено Верховною Радою України; Закон було опубліковано 19 серпня 2005 року – Прим. ред.], це залишило всього один місяць для внесення будь-яких змін. Це положення також має невизначений правовий ефект. Закон не має спеціального статусу порівняно з іншими законами, які може бути прийнято в майбутньому; отже, як видається, ніщо не перешкодить Верховній Раді схвалити новий закон, що скасує це положення. Ця частина Прикінцевих положень може бути сприйнята як «замороження» Закону в сучасному вигляді назавжди або до того моменту, як Закон повністю не буде переглянутий, а не тільки стосовно виборів 2006 року.

15. Добре законодавство, звісно, не може замінити ефективне виконання. Українським органам влади необхідно буде виділити значні ресурси для навчання виборців та проведення спеціалізованих тренінгів для суддів, «адміністраторів» виборів на всіх рівнях, а також державних службовців, залучених до виборчого процесу.

III. ВИСНОВКИ ЩОДО ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ

1. Загальні положення (Розділ I, статті 1–14 [Закону])

16. З 2004 року Закон про вибори встановлює систему пропорційного представництва з виборчим порогом у 3 відсотки одержаних на національному рівні голосів для отримання представництва в парламенті. Це «просте» правило є гарним прикладом до загальних зауважень щодо деяких повторень у тексті, які наведені в попередніх частинах цього Висновку. У частині третій статті 1 зазначено: «Вибори депутатів здійснюються на засадах пропорційної системи» у «загальнодержавному виборчому окрузі»; частина четверта цієї статті встановлює: «У розподілі мандатів депутатів беруть участь партії (блоки), виборчі списки яких [...] набрали не менше трьох відсотків голосів виборців, що взяли участь у голосуванні». Але практично те саме повторюється, але в значно складнішому варіанті, у різних частинах статті 96: «Право на участь у розподілі депутатських мандатів набувають кандидати у депутати, включені до виборчих списків партій (блоків), що отримали три і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному виборчому окрузі» (частина третя); «кандидати у депутати, включені до виборчого списку партії (блоку), який отримав менше трьох відсотків голосів [...] права на участь у розподілі депутатських мандатів не мають» (частина четверта). «Депутатські мандати розподіляються між виборчими списками [...] пропорційно до кількості отриманих голосів виборців [...]» (частина п'ята). «Центральна виборча комісія [...] встановлює сумарну кількість голосів виборців, поданих за кандидатів [...] партій (блоків), що отримали три і більше відсотків голосів виборців» (частина шоста).

17. Закон (стаття 9) передбачає, що лише громадянин, який проживав в Україні протягом останніх п'яти років, може бути обраним до Верховної Ради. Відповідно до частини четвертої статті 9 пасивного виборчого права позбавлено особу, яка має будь-яку судимість, незважаючи на характер відповідного правопорушення. У рішенні в справі «Херст проти Великобританії (№2)» (Hirst v. United Kingdom (No. 2)), Велика палата Європейського Суду з прав людини встановила, що загальне обмеження виборчого права засуджених, «що не бере до уваги строк їхнього покарання, природу або серйозність правопорушення та особисті обставини», є порушенням статті 3 Протоколу № 1 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Суд також встановив, що стаття 3 Протоколу № 1 «гарантує індивідуальні права, включаючи право голосу та право бути обраним». Таким чином, справу Херста можна логічно поширити на право бути кандидатом на виборах. Загальна заборона в частині четвертій статті 9 [Закону], як видається, суперечить принципам, вказаним у справі Херста. У попередніх коментарях експертів Венеціанської Комісії це положення критикувалось як таке, що встановлює незвично суворе обмеження.

18. Закон зберігає положення, відповідно до якого лише партії, котрі були зареєстровані за 365 днів до дня виборів, можуть висувати своїх кандидатів (стаття 10). У попередніх висновках Венеціанської Комісії вказувалось, що таке обмеження здається непропорційним. Висування кандидатів насправді починається за 119 днів до дня виборів. **Це має бути справою виборців – вирішувати, чи можна сприймати нову партію серйозно та чи слід підтримувати її кандидатів.**

19. Редакція статті 12 здається неадекватною. Суб'єктами виборчого процесу, напевно, мають бути «виборці», «виборчі комісії», «партії», «кандидати» тощо, але не «виборець», «виборча комісія», «партія», «кандидат»... За інших причин суб'єктами виборчого процесу також можуть бути органи державної влади у різних аспектах, як це допускалося Законом 2001 року (частина п'ята статті 11: «органи державної влади та органи місцевого самоврядування у випадках, визначених цим Законом»). **Це одна з проблем, спричинених використанням не загальних категорій, а переліків: дуже часто детальні переліки не можуть бути вичерпними.**

2. Територіальна організація виборів депутатів (Розділ III, статті 18–23 [Закону])

20. Закон встановлює, що кількість виборців на одну виборчу дільницю становить від 20 до 2 500. Венеціанська Комісія рекомендувала зменшити кількість виборців на одну дільницю. У порівнянні з попередньою кількістю в 3 000 виборців – це є поліпшенням. Рекомендується, щоб органи влади оцінили те, як пройде голосування та підрахунок голосів на більших виборчих дільницях з тим, щоб визначити, чи було знайдено оптимальний показник.

21. Нова загальнонаціональна пропорційна система пояснює зникнення 10% межі відхилення між виборчими округами відповідно до Закону 2001 року. Урешті-решт, виборчі дільниці не є виборчими округами, вони лише використовуються для організації виборів на національному рівні, отже, різниця між кількістю населення не важлива при визначенні цінності голосу. В цьому відношенні зменшується різниця між президентськими та парламентськими виборами, що підкреслює можливість використання загальних правил при організації усього виборчого процесу (округи, дільниці, реєстр виборців, система виборчих комісій...).

22. Водночас, відповідно до частини другої статті 18 існує 225 територіальних виборчих округів. Вибір такої кількості округів, здається, не спирається на адміністративно-територіальний устрій України, а скоріше, на попередню виборчу систему (225 кандидатів обирали-

ся в одномандатних округах). Оскільки одномандатні округи скасовано, кількість «виборчих округів» більше не відіграє важливої ролі. Отже, адекватність числа 225 можна було б ще раз оцінити, особливо якщо це надасть можливість логічно перерозподілити обов'язки з організації та проведення виборів відповідно до адміністративного поділу країни.

23. Венеціанська Комісія раніше коментувала аргументи «за» та «проти» прийняття такої [пропорційної] виборчої системи в країні такого розміру, як Україна. Слід наголосити, що така система не суперечить європейським стандартам демократичних виборів. Українським органам влади необхідно самим оцінити впровадження нової виборчої системи та її наслідки і зробити відповідні висновки.

3. Виборчі комісії (Розділ IV, статті 24–38 [Закону]).

24. Виборчі комісії діють на трьох рівнях: Центральна виборча комісія (ЦВК), 225 окружних виборчих комісій (ОВК) та дільничні виборчі комісії (ДВК; їх було близько 33 000 на виборах 2002 року). Порядок утворення та повноваження ЦВК (постійно діючого органу) регулюються окремим законом. Не передбачено кваліфікаційних вимог до членів ОВК та ДВК, крім секретаря, який повинен володіти державною мовою в обсязі, необхідному для ведення діловодства (частина шоста статті 26).

25. Відповідно до статті 25, ОВК є юридичною особою, тоді як ДВК – ні. Точне призначення цієї відмінності є незрозумілим. Також незрозуміло, що мається на увазі під формулюванням «Центральна виборча комісія не є правонаступником окружних виборчих комісій» (частина третя статті 25). Якщо існування таких положень зумовлено особливостями української правової системи, вони, проте, повинні бути збережені.

26. Щодо складу комісій, кожна партія або блок з фракцією в існуючому парламенті має право подати кандидатури до складу кожної ОВК та ДВК (частина третя статті 27, частина п'ята статті 28). Закони про вибори послідовно передбачали можливість відкликання членів комісії як підставу дострокового припинення їхніх повноважень (частина третя статті 27 Закону 2001 року; частина третя статті 29 Закону 2004 року та частина третя статті 37 Закону 2005 року). Основні члени комісії (голова, заступник голови або секретар) можуть бути замінені на підставі рішення, прийнятого двома третинами загального складу комісії (частина п'ята статті 27, частина дев'ята статті 29 та частина одинадцята статті 37 відповідно). Цей вибір забезпечує внутрішній політичний плюралізм цих органів, але зовсім не відповідає їх майже судовим функціям, як визначено в Розділі XII [Закону] (особливо стаття 105 та далі: скарги можуть бути подані до суду або до виборчої комісії, на вибір скаржника).

27. Місця, що залишилися в ОВК та ДВК, розподіляються між іншими партіями та блокам шляхом жеребкування. Це створює потенціал для надмірно консервативного складу виборчих комісій, коли не представлені в парламенті партії та блоки не відіграватимуть значну роль в організації виборів. Було б корисним, якби ЦВК перевірила кількість місць, відданих представникам партій та блоків, не представлених наразі в парламенті, особливо на рівні ОВК, для встановлення фактичного обсягу цього явища на виборах 2006 року.

28. Голова, заступник голови та секретар ОВК або ДВК не можуть представляти одну й ту саму партію або блок (частина дев'ята статті 27, частина одинадцята статті 28). Частина десята статті 27 має забезпечити, щоб кожна партія або блок з представниками в ОВК отримали «пропорційну частку» керівних посад. Це й бажана, й обдумана спроба забезпечити справедливість та рівне ставлення до учасників виборів.

29. Попередній досвід свідчить, що можуть виникнути складнощі при заміщенні вакантних посад як на рівні ОВК, так і ДВК. Ймовірно, це питання важко вирішити на законодавчому рівні, і воно потребує, якщо можливо, збільшення винагороди членам ОВК та ДВК за їхні послуги.

30. Відповідно до пункту 10 частини другої статті 31 до обов'язків ОВК належить сприяння організації зустрічей кандидатів у депутати, уповноважених осіб партій (блоків) з виборцями. Адміністрування виборів повинно обмежуватись регулятивними, контрольними функціями та сприянням виборчому процесу і не охоплювати організацію виборчої агітації. Організація передвиборної агітації, загалом, не є і не повинна бути обов'язком осіб, відповідальних за виборчий процес. Якщо виборчі комісії почнуть займатись організацією зустрічей в рамках передвиборної агітації, виникне можливість упередженого ставлення або, щонайменше, відповідного сприйняття та скарг на таке ставлення. Вирішення цих завдань [з організації передвиборної агітації] потрібно залишити політичним партіям та кандидатам.

31. Частина дванадцята статті 33 зменшує кількість голосів, необхідних для ухвалення рішення в ОВК або ДВК у день голосування, зокрема, при підрахунку голосів, встановленні результатів голосування на виборчій дільниці, підсумку голосування в межах територіального виборчого округу, у разі присутності менше ніж двох третин від складу комісії. Це є позитивним кроком.

32. Рішення комісій вищого рівня є обов'язковими для комісій нижчого рівня (частина чотирнадцята статті 33). Закон містить різноманітні механізми, за допомогою яких виборча комісія вищого рівня може забезпечити, щоб комісія нижчого рівня виконувала свої обов'язки. ЦВК може скликати засідання ОВК, а ОВК може зробити те саме для ДВК. Як остання санкція, повноваження всіх членів ОВК або ДВК може бути достроково припинено виборчою комісією, яка їх утворила, у випадку якщо комісія нижчого рівня систематично порушувала Конституцію або закони України (частина перша статті 37). Інші положення передбачають умови дострокового

припинення повноважень окремих членів комісії (частина третя статті 37). З огляду на те, що звільнення є крайньою мірою, бажано було б, щоб ЦВК повідомляла після кожних виборів про кожен випадок застосування цього положення та підстави для цього.

33. Рішення виборчої комісії, що суперечить законодавству України або прийняте з перевищенням її повноважень, може бути скасоване виборчою комісією вищого рівня або визнане протиправним та скасоване судом (частина п'ятнадцята статті 33). Це є важливими важелями забезпечення законності. Потрібно також чітко визначити, що комісія вищого рівня або суд можуть ухвалювати обов'язкові з негайним набуттям чинності рішення для виправлення будь-якої незаконної бездіяльності виборчої комісії нижчого рівня. Це правило дещо повторюється в частині п'ятнадцятій статті 33 та частині восьмій статті 110. Останнє положення робить зрозумілим те, що виборча комісія вищого рівня замість скасування рішення комісії нижчого рівня може постановити переглянути окремі питання. Було б краще розмістити ці положення в одній частині Закону.

34. Також слід відзначити доповнення Закону 2005 року новою статтею 34, котра визначає перелік осіб, які мають «право бути присутніми на засіданні комісії». Крім того, що це питання, можливо, повинно регулюватися не цим законом, обсяг цього права може поставити під загрозу умови виконання комісіями своїх функцій. У дійсності, надання цього права багатьом суб'єктам (кандидатам, представникам партій та засобів масової інформації, іноземним та міжнародним спостерігачам) у поєднанні з надзвичайно великим числом членів комісії може зробити дуже важким – якщо не неможливим – виконання комісією її численних та важливих функцій, що потребують тривалих дискусій та прийняття рішень.

35. Частина друга статті 35 Закону забороняє державним та місцевим органам влади втручатися у виборчий процес, окрім випадків, передбачених Законом. **Було б краще доповнити Закон новою статтею, присвяченою цьому питанню з детальним визначенням того, що дозволено та заборонено, та підтримати це відповідними чіткими санкціями в Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі України.** В Законі необхідно роз'яснити, що всі особи, які безпосередньо не задіяні в проведенні виборів, особливо представники місцевих органів влади, не можуть бути присутніми на засіданнях ОВК та ДВК, якщо вони спеціально та офіційно не запрошені цими ДВК чи ОВК.

4. Списки виборців (Розділ V, статті 39–47 [Закону])

36. Цей розділ заслуговує особливої уваги. Говорячи про обсяг, Глава V Закону 2001 року присвячувала цьому питанню дві статті (30 та 31), які загалом складалися з дев'ятнадцяти частин. Чотири роки потому цей п'ятий розділ у Законі 2005 року включає вже дев'ять статей з більш ніж 120 частинами. У частині шостій статті 31 Закону 2001 року встановлювалось, що «порядок виготовлення, передачі [...], вилучення та погашення невикористаних відкріпних посвідчень встановлюється ЦВК» у часових межах, встановлених тією ж частиною статті. Закон 2005 року присвячує відкріпним посвідченням одну статтю (стаття 42), яка складається з двадцяти чотирьох частин (три з них розділені на пункти) на чотирьох сторінках.

37. В українському контексті існує чітка різниця між поняттями «список виборців» та «реєстр виборців». Традиційно, і це відображено в Законі 2005 року, «списки виборців» не є постійними та складаються для кожних виборів відповідно до особливого графіка та методології. Є намагання запровадити повністю нову систему «реєстру виборців», яка буде постійною, комп'ютеризованою та регулярно оновлюватись. Прийняття проекту Закону України «Про державний реєстр виборців України» зараз в стадії обговорення. У разі прийняття такого Закону, положення Розділу V досліджуваного Закону потрібно буде переглянути.

38. Багато положень Розділу V «Списки виборців» цього Закону є новими. Частина перша статті 39 встановлює, що загальні списки виборців має бути складено до 1 жовтня року, що передує року чергових виборів (наприклад, 1 жовтня 2005 року для наступних парламентських виборів). Оскільки це одне з небагатьох положень Закону, яке набуло чинності, коли нова редакція Закону була опублікована в липні 2005 року, списки для виборів наступного року вже має бути складено.

39. Закон зараз встановлює, що місцеві органи влади створюють спеціальні «робочі групи обліку виборців», які складатимуть реєстри виборців за допомогою різних державних органів. Закон містить детальні положення про те, як цей процес має відбуватись.

40. Робочі групи обліку виборців мають надати загальний список виборців для ознайомлення громадянам у приміщенні, доступному для відвідування, не пізніше 1 листопада року, що передує року виборів. Списки мають бути доступними протягом двох календарних місяців (частина друга статті 40). Хоча це, без сумніву, є цінним механізмом забезпечення точності [списків], було б краще, якби списки виборців були доступні постійно.

41. Громадянам дозволяється перевіряти загальний список виборців тієї території, де вони проживають, для забезпечення правильності внесених даних, та вимагати виправлення помилок і прогалин (частина п'ята статті 40). Закон повинен чітко встановлювати, що у випадку подачі заяви стосовно третьої особи (не заявника), цю третю особу має бути повідомлено про таку заяву до її розгляду, їй має бути надано можливість надати свою відповідь та повідомлено про результат [розгляду].

42. Подібні правила застосовуються і для пере-

вірки списків виборців на дільниць. Клопотання про виправлення помилок у списках дільниць може бути подано не пізніше ніж за п'ять днів до виборів (частина п'ята статті 43). Це – розумне обмеження, що дасть змогу уникнути заяв, поданих в останню хвилину, та надасть відповідній виборчій комісії чи суду достатньо часу для розгляду заяви.

43. Частина восьма статті 40 передбачає, що ЦВК забезпечує опрацювання загальних списків виборців в електронному вигляді. Якщо це здійснюється, то потрібно розглянути питання складання єдиного загальнодержавного списку виборців. Це, ймовірно, не вимагатиме багато додаткових зусиль та витрат. У будь-якому випадку, у контексті захисту даних, Закон має чітко визначати, чи можуть списки виборців розповсюджуватися поза виборчими комісіями, і якщо так, то на якій підставі.

44. Списки виборців на виборчих дільницях складаються на основі загальних списків виборців. Відповідно до частини третьої статті 41 виборець може бути включений до списку виборців тільки на одній виборчій дільниці. Було б доречним роз'яснити, що це стосується тільки звичайних виборчих дільниць. Наприклад, виборець, включений до списку звичайної виборчої дільниці за місцем проживання, може захворіти та лікуватися в лікарні; тоді він може також бути включений до спеціального списку виборців цієї лікарні.

45. Виборці, які не перебуватимуть за місцем їхнього проживання, можуть використати відкріпні посвідчення (стаття 42). Правила використання таких посвідчень було розширено здебільшого для створення механізму попередження зловживань. Цей крок особливо вітається у зв'язку з тим, що відсутність ефективного та прозорого контролю за друком, видачею та використанням відкріпних посвідчень сприяла фальсифікаціям під час президентських виборів 2004 року.

5. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення підготовки і проведення виборів депутатів (Розділ VI, статті 48–54 [Закону]).

46. Новий Закон містить дуже детальні правила фінансування передвиборної агітації. Багато питань усетаки, залишаються без відповіді.

47. Основне правило Закону стосовно передвиборної агітації полягає в тому, що всі витрати на проведення передвиборної агітації повинні покриватись за рахунок офіційного виборчого фонду, утвореного певною партією або блоком (стаття 48). Єдиним дозволеним джерелом для виборчого фонду є кошти від партії або партій, що формують блок, та добровільні внески фізичних осіб, які не можуть бути анонімними. Витрати на передвиборну агітацію можуть покриватись лише за рахунок виборчого фонду партії, а витрати в обсязі до суми, що дорівнює 100 000 мінімальних місячних розмірів заробітної плати, компенсуються з Державного бюджету партіям, котрі отримали три і більше відсотків голосів виборців. Виборчий фонд партії формується за рахунок власних коштів партії, а також добровільних внесків фізичних осіб (частина перша статті 53). Будь-яка фізична особа може зробити добровільний внесок у розмірі, не більшому ніж 400 мінімальних розмірів заробітної плати (частина друга статті 53); це становить приблизно 14 400 євро. Добровільні внески забороняється робити анонімним жертводавцям, іноземцям та особам без громадянства, та, непрямо, юридичним особам (стаття 53).

48. Однак, на противагу Закону «Про вибори Президента України», розмір виборчого фонду не обмежується. Більше того, виявляється, що в Законі немає нічого, що забороняє юридичній особі, іноземному громадянину або іншому суб'єкту робити внески до фонду партії чи партій, що входять до виборчого блоку, а партії чи партіям потім перевести ці кошти до виборчого фонду. У такому випадку можна легко обійти обмеження, встановлені Законом.

49. У своїй первинній редакції від березня 2004 року, Закон уповноважував ЦВК здійснювати контроль за надходженням та використанням коштів виборчих фондів партій (блоків), а також проводити вибіркові перевірки (частина дев'ята статті 24). Це завдання було вилучено з останньої редакції тексту Закону. Таким чином, постає питання, хто забезпечуватиме, щоб партії та блоки дотримувались відповідних положень Закону. Якщо мають існувати механізми регулювання фінансування передвиборної агітації, важливо, щоб вони були чітко визначені в Законі.

50. Одним з найпростіших та найефективніших шляхів сприяння прозорості фінансових аспектів передвиборної агітації була б вимога опубліковувати звіти про використання коштів виборчих фондів, які партії та блоки повинні подавати ЦВК після виборів (частина шоста статті 52). Для того, щоб вчасно надавати громадськості достовірну інформацію про фінансування передвиборної агітації, Закон має вимагати повне розкриття як до, так і після виборів, джерел та сум фінансових внесків, а також видів і розмірів передвиборних витрат.

51. Можна вважати, що чинний Закон, як і попередні, встановив дуже дорогу систему для державного бюджету, що має покривати витрати не лише на просту організацію виборів, але також і багато витрат партій та кандидатів (наприклад, «друк інформаційних плакатів партій..., публікації у засобах масової інформації передвиборних програм партій (блоків)» (частина третя статті 49)). Це зауваження матиме ще більше значення, якщо буде розглянуто питання [збільшення] оплати праці членів комісій (представників партій), що може перетворити вибори на дуже дорогий процес. Процедура компенсації витрат на передвиборну агітацію має бути чіткішою.

6. Висування та реєстрація кандидатів у депутати (Розділ VII, статті 55–64 [Закону])

52. Кінцевий термін подачі списків кандидатів від партій та блоків був змінений з 65 днів до дня виборів у редакції Закону 2001 року на 90 днів (частина друга статті 55). Це означає, що партії мають лише 35 днів з дня оголошення виборів для прийняття рішення про формування блоку партій та потім, на завершення, складання списків кандидатів і визначення порядку кандидатів у списку. Це може виявитися дуже коротким строком. Варто було б відстежити це питання під час виборів 2006 року, щоб побачити, чи спричинять ці нові правила фактичні труднощі в процесі висування.

53. Відповідно до Закону 2001 року партії та блоки, що висували списки кандидатів у багатомандатному окрузі, повинні були внести грошову заставу в розмірі 15 000 мінімальних розмірів заробітної плати. У лютому 2002 року Конституційний суд України постановив, що така сума не є надмірною та що це положення Закону не суперечить Конституції. Однак, очевидно, продовжувала існувати стурбованість тим, що ця сума була занадто великою. У первинній редакції від березня 2004 року Закон встановив розмір грошової застави на рівні 2 500 мінімальних розмірів заробітної плати. У Законі 2005 року суму було далі зменшено до 2 000 мінімальних розмірів заробітної плати, що становить приблизно 72 000 євро (частина перша статті 59). Таке значне зменшення розміру застави означає, що фінансові причини не перешкоджатимуть невеликим партіям брати участь у виборчому процесі.

54. Кожен кандидат в депутати повинен подати до ЦВК декларацію про майно та доходи (частина перша статті 60). Частина третя статті 60 дозволяє ЦВК звертатися до Державної податкової адміністрації для перевірки відомостей, зазначених у декларації. Малоймовірно, що ЦВК перевірятиме деталі кожної декларації. Тому **рекомендуємо, щоб у Законі було визначено ті обставини, за яких проводяться такі перевірки.** Інакше існує принаймні ризик, що такі перевірки проводитимуться вибірково відносно кандидатів з певної партії.

55. Закон також зберігає високий ступінь втручання у внутрішньопартійні процеси, що було й у попередніх законах. У цьому відношенні, наприклад, здається складно прийняти, що Закон повинен визначати процедури та зміст домовленостей між партіями про створення блоків або коаліцій, чи умови розпуску коаліції, як це зроблено в статтях 56 та 63 Закону. Наприклад, не зрозуміло, чому Закон повинен зазначати, що «партії, що входять до блоку, можуть не пізніше ніж за тридцять п'ять днів до дня виборів прийняти рішення про розпуск виборчого блоку» (частина сьома статті 63).

56. Те саме можна сказати й стосовно внутрішньопартійних процесів висування кандидатів: мінімальна участь у з'їзді партії, вимоги щодо попереднього інформування ЦВК та засобів масової інформації про такі з'їзди, інформація про кандидатів, яка має вказуватись партією (включаючи знову дані про освіту, місяць та рік народження, рід занять тощо). У вільній змагальній партійній системі партії зацікавлені в інформуванні громадськості про їхню діяльність, а державне втручання не повинно бути таким значним.

57. Стаття 64 містить кілька підстав для скасування реєстрації кандидата у депутати. Наприклад, якщо кандидат порушує правила щодо проведення передвиборної агітації, він отримує попередження від ЦВК. Якщо він вдруге порушує правила проведення передвиборної агітації, ЦВК може прийняти рішення про скасування реєстрації кандидата, включеного до виборчого списку партії (блоку), відповідно до пункту 10 частини першої статті 64. Обмеження щодо проведення передвиборної агітації визначено статтею 71 Закону і одним з них є заборона «розповсюджувати завідомо неправдиві або наклепницькі відомості про партію (блок) – суб'єкта виборчого процесу або про кандидата у депутати» (частина дев'ята). При цьому не вимагається судове рішення як передумова для скасування реєстрації кандидата Центральною виборчою комісією як санкції за порушення цього положення. Ця норма також відкриває можливості для тлумачення із зловживанням та, як видається, суперечить принципу юридичної визначеності, оскільки залишає надмірну дискрецію адміністративному органу – ЦВК. Скасування реєстрації кандидата за такий вид порушення є очевидно непропорційним. Його також можна розглядати як зазіхання на свободу вираження поглядів, гарантованого статтею 10 Європейської конвенції з прав людини. Рекомендується, щоб можливість скасування реєстрації кандидата обмежувалась ситуацією, коли кандидат не виконує юридичні вимоги до кандидатів.

58. Положення цього Розділу слід порівняти з деякими іншими положеннями стосовно кандидатів. Наприклад, виборча система не містить положень щодо незалежних кандидатів. Хоча [встановлена] виборча система є системою пропорційного представництва у загальнодержавному виборчому окрузі, така система не вимагає виключення з процесу незалежних кандидатів, а формула розподілу голосів може передбачати незалежних кандидатів на рівні з політичними партіями та блоками. **Закон повинен гарантувати можливість незалежному кандидатові претендувати на місце у Верховній Раді.** Пункт 7.5 Копенгагенського документа ОБСЄ визнає право громадянина претендувати на зайняття політичної посади, індивідуально або як представнику політичних партій чи організацій, без дискримінації.

7. Передвиборна агітація (Розділ VIII, статті 65–71 [Закону])

– загальні аспекти

59. Заходи передвиборної агітації майже завжди є маніфестацією права особи на свободу вираження пог-

лядів та/або об'єднання. Україна зобов'язана відповідно до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод забезпечувати такі права кожному в межах своєї юрисдикції (статті 1, 10 та 11 Конвенції). Будь-які обмеження таких прав мають бути суворо необхідними в демократичному суспільстві. **Важко узгодити з цими принципами норму Закону, котра забороняє неповнолітнім, іноземним громадянам та особам без громадянства брати участь у передвиборній агітації (частина сьома статті 2, частина перша статті 66, частина перша статті 71).** Таке правило може бути використано для заборони батькам відвідувати політичні заходи з власними дітьми або іноземцям висловлювати свою точку зору про партію під час телевізійного інтерв'ю. Не зрозуміло, як таке обмеження може бути теоретично виправдано як необхідне в демократичному суспільстві.

60. Подібні ж сумніви виникають і щодо частини дев'ятнадцятої статті 71, котра забороняє проведення передвиборної агітації у закордонних ЗМІ та ЗМІ, зареєстрованих в Україні, частка іноземного капіталу в яких більше 50%. Викликає сумніви те, чи **відповідає таке положення праву громадян отримувати та передавати інформацію, незалежно від кордонів, відповідно до параграфа 26.1 Московського документа ОБСЄ**.

61. Частина дев'ята статті 71 забороняє «розповсюдження наклепницьких відомостей» про кандидата. Це обмеження свободи слова та вираження політичних поглядів може завадити проведенню активної і напруженої кампанії. Поза контекстом політичної кампанії, держава може обмежити свободу вираження поглядів для захисту репутації або прав інших. Однак у контексті політичної кампанії, у якій кандидати приймають свідоме рішення змагатись за державну посаду, закон про захист репутації або прав інших не може бути застосовано для обмеження, зменшення або заборони права особи на вільне вираження політичних поглядів та свободу слова .

– окремі питання, що стосуються проведення передвиборної агітації у засобах масової інформації

62. Закон містить досить детальні положення для забезпечення рівного доступу до друкованих та електронних засобів масової інформації під час виборчої кампанії. Однак парламент не взяв до уваги неодноразову рекомендацію ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської Комісії про створення незалежної комісії з питань засобів масової інформації. Ми знову рекомендуємо створити такий орган для спостереження за імплементацією цієї частини Закону та сприяння вільному, рівному та справедливому доступу до державного мовлення [public broadcasting]. До складу цього органу мають входити професіонали у сфері ЗМІ, представники громадянського суспільства, правових установ, уряду та політичних партій.

63. Крім того, рекомендується, щоб Закон провів чіткішу різницю між приватними та державними ЗМІ. Правила, що можуть бути ефективними стосовно державних ЗМІ, можуть бути менш дієвими при застосуванні до приватних ЗМІ.

64. Принцип, відповідно до якого засіб масової інформації у цілому не може відмовитись від політичної реклами певних партій, може бути проблематичним (частина дев'ята статті 68). Принцип рівного ставлення до всіх партій має поважатися, однак є фактичні умови (які особливо впливають на деякі приватні ЗМІ), що можуть виправдати добре обґрунтовану відмову від участі в передвиборній агітації тих політичних груп, ідеологія яких може суперечити політиці певного ЗМІ.

65. Положення Закону 2001 року про те, що «державним та комунальним засобам масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам ... забороняється агітувати «за» або «проти» будь-яких кандидатів або партії (частина четверта статті 56) було замінено забороною (частина шоста статті 71), що поширюється на «засоби масової інформації, їх посадових та службових осіб і творчих працівників» у цілому, а не, як у попередньому випадку, на «державні та комунальні». Ця норма, котра могла б створити проблеми стосовно деяких основоположних прав, зокрема всіх тих, хто захищає свободу думки, слова та преси, особисту свободу та права власності, було знову змінено 17 листопада 2005 року після потужного лобіювання з боку журналістів, НУО та засобів масової інформації. Нова редакція частини шостої статті 71 роз'яснює це питання та передбачає, що зазначеним особам «забороняється агітувати «за» або «проти» партій (блоків), висунутих ними кандидатів у депутати чи поширювати інформацію, яка має ознаки політичної реклами, безоплатно або яка оплачена з джерел, не передбачених законом, а так само поширювати будь-яку інформацію з метою спонукання виборців голосувати «за» або «проти» певного суб'єкта виборчого процесу». Однак слід надати додаткові роз'яснення щодо того, як це положення застосовуватиметься у випадку ЗМІ, афілійованих до різних політичних партій.

66. Аналогічно до частини шостої статті 71, 17 листопада 2005 року було також змінено частину десяту статті 71 під тиском з боку журналістів, НУО та засобів масової інформації. Поправкою було передано відповідальність за виконання закону та можливе застосування санкцій до ЗМІ (частина десята статті 71) від ЦВК та виборчих комісій до судів. Така система більше відповідає європейським стандартам.

67. Частина дванадцята статті 71 надає політичній партії, блоку та кандидату в депутати «право відповіді» на інформацію, опубліковану ЗМІ, якщо така інформація «вважається партією (блоком) або кандидатом недостовірною». Хоча «право на відповідь» може становити належний механізм, за допомогою якого постраждала сторона може досягти виправлення можливих неточностей, формулювання статті 71 може покласти надмірний тягар на ЗМІ, оскільки воно дозволяє кандидату суб'єктивно вважати правдиву інформацію «недостовір-

ною», і таким чином отримувати безкоштовний доступ до ЗМІ з метою надання «відповіді» на інформацію, яка вважається ним «недостовірною».

68. Заборона оприлюднення результатів соціологічного опитування протягом останніх 15 днів перед виборами (частина двадцята статті 71) є занадто довгою. 15-денний строк має бути зменшено до більш обґрунтованого.

8. Гарантії (Розділ IX, статті 72–77 [Закону])

69. Закон містить численні механізми, призначені посилити прозорість виборчого процесу, сприяти підзвітності та забезпечити безпеку виборів і таємницю голосування.

a) Кожна зареєстрована партія або блок має право направити свого представника на засідання ЦВК під час виборчої компанії (частина перша статті 34, частина перша статті 72). Представники мають право брати участь у роботі ЦВК, проте вони не можуть брати участі у прийнятті рішень; вони виконують лише консультативну роль. Однак це забезпечує представництво кожної партії та блоку, можливість захищати погляди партії чи блоку та вивчати документи й матеріали, які обговорюються ЦВК. Рекомендуємо, щоб виключний перелік прав, наданих представникам партій у ЦВК, включав право бути завчасно сповіщеним про засідання ЦВК (див. частину чотирнадцяту статті 72).

b) Офіційним спостерігачам дозволено відвідувати більшість засідань виборчих комісій та спостерігати за всім процесом голосування й підрахунку голосів, у тому числі за використанням переносних виборчих скриньок. Для уникнення сумнівів необхідно уточнити в частині третій статті 82, що спостерігачі мають право бути присутніми на підготовчому засіданні дільничної виборчої комісії, що проводиться не менше ніж за 45 хвилин до початку голосування, під час якого перевіряються та опломбовуються скриньки для голосування.

c) Три члени дільничної виборчої комісії, які супроводжують переносну виборчу скриньку, повинні бути представниками різних партій чи блоків (частина десята статті 84).

d) Присутність представників засобів масової інформації додатково забезпечує прозорість виборчого процесу.

e) Існує три категорії офіційних спостерігачів: ті, що призначені партіями або блоками, міжнародні спостерігачі та, уперше, спостерігачі від (позапартійних) громадських організацій (пункт 3 частини третьої статті 34). Це особливо позитивне нововведення, що приводить законодавство у відповідність до зобов'язань України відповідно до параграфа 8 Копенгагенського документа.

f) Використання деталізованих протоколів та підсумкових таблиць дасть змогу всім учасникам процесу перевіряти результати на різних рівнях. Закон вимагає, щоб копія кожного протоколу була відразу вивішена для загального ознайомлення. Офіційні спостерігачі мають право отримати завірену копію протоколу про результати голосування. **Хоча право міжнародних спостерігачів на отримання копій протоколів дільничних та окружних виборчих комісій чітко випливає з частини дев'ятої статті 89 та частини десятої статті 93, це право не зазначено у переліку прав, який міститься в частині шостій статті 77** (якщо це, звичайно, не помилка в англійському перекладі). Якщо ні, то таке право повинно бути включено до зазначеного переліку.

g) Закон передбачає обов'язок ЦВК розміщувати на власному веб-сайті цілу низку ключових даних стосовно бюлетенів, відкріпних талонів, актів прийому-передачі виборчих бюлетенів тощо, що значно підвищує прозорість виборчого процесу. На жаль, Закон не встановлює обов'язку своєчасного оприлюднення докладних результатів по кожній виборчій дільниці.

70. Ступінь деталізації положень стосовно представників від партій, що міститься у статті 72 Закону, є незвичним. У ЦВК ці представники мають право «дорадчого голосу» (частина перша статті 72). Усі представники від партій повинні бути «затверджені центральним керівним органом партії» (частина п'ята статті 72, звідси втручання у внутрішньопартійний розподіл повноважень), та можуть бути відкликані цим же органом (частини п'ята та одинадцята статті 72). Частини третя та сьома цієї статті містять положення щодо реєстрації представників на різних рівнях, майже так само деталізовано, як і щодо заяв партій [про реєстрацію кандидатів].

71. Необхідно підкреслити, що частина перша статті 73, якою встановлено, що кандидати мають право «звільнитися від виконання виробничих або службових обов'язків», згадує про можливість кандидата, «який є Президентом України або народним депутатом». **Очевидно, що не може бути однакового ставлення до цих двох посад: Президент є Главою держави, і ця посада, можливо, повинна бути за рамками політичної боротьби з приводу виборів до законодавчого органу.**

72. Стосовно положень щодо офіційних спостерігачів текст Закону може бути вдосконалено шляхом вилучення зайвих повторів. Замість визначення низки загальних прав усіх спостерігачів, а потім спеціальних прав, що належать різним групам спостерігачів (спостерігачам від партій, від громадських організацій, від іноземних держав та міжнародних організацій), Закон присвячує окремі статті для кожної з цих категорій, повторюючи таким чином ті самі положення для всіх з них (див., наприклад, частину першу статті 75 та частину другу статті 72; частину сьому статті 75, частину одинадцяту статті 76 та частину шосту статті 77; частини дев'яту–одинадцяту статті 75 та частини чотирнадцяту–шістнадцяту статті 76).

73. Деякі інші положення можуть викликати запитання: вимога для громадських організацій бути зареєст-

рованими не менше як за два роки до виборів для того, щоб мати право направляти офіційних спостерігачів, та досить деталізовані вимоги до процедури висування спостерігачів (включаючи вимоги стосовно спеціальних підписів, печаток, нотаріально посвідчених копій статутів організацій ... – аспектів, що не повинні регулюватися законом).

74. Дійсно, відповідно до Закону громадські організації можуть спостерігати за виборами, якщо це є однією з цілей, визначених їхнім статутом, та якщо вони були зареєстровані не менше ніж за два роки до дня виборів (частина перша статті 76). Останнє правило не є рідкісним та, мабуть, запроваджено з тим, щоб забезпечити безперешкодну роботу виборчих комісій, заважати якій може велика кількість спостерігачів. Проте це нове правило створить невиправдані перепони для виборів 2006 року. Оскільки зміни 2005 року вперше запровадили можливість для здійснення спостереження за виборами в Україні позапартійними національними спостерігачами, малоймовірно, що існує багато, якщо такі взагалі існують, громадських організацій, однією із статутних цілей яких є спостереження на виборах. Тому замість того, щоб виключати національних спостерігачів до 2011 року, вкрай бажано ввести перехідні положення для пом'якшення ефекту від існуючого правила та сприяння здійсненню спостереження за виборами в Україні позапартійними національними спостерігачами у 2006 році. Це забезпечило б більш швидку імплементацію параграфа 8 Копенгагенського документа ОБСЄ. Оскільки «заморожуючу» норму в Прикінцевих положеннях Закону необхідно буде скасувати (див. вище), ми сподіваємось, що таку перехідну норму [щодо спостерігачів] буде запроваджено.

75. Офіційні спостерігачі мають право робити фото-, аудіо- та відеозйомку виборчого процесу, не порушуючи при цьому таємниці голосування. Це правило тягне за собою очевидний ризик, що така зйомка може все-таки порушити таємницю голосування або, що є ще вірогіднішим, викличе відчуття побоювання в частини виборців. Ймовірно, ця норма принесе більше шкоди, ніж позитиву, і тому її слід вилучити із Закону. Норма, що дозволятиме обмежене використання камер акредитованими представниками засобів масової інформації, була б доречнішою.

76. Стаття 34 надає право відвідування засідань ЦВК без спеціального дозволу чи запрошення: 1) кандидатам та уповноваженим особам; 2) офіційним спостерігачам від іноземних держав та міжнародних організацій; 3) представникам засобів масової інформації. **Оскільки ЦВК є найвищим державним органом з підготовки та проведення виборів, доцільно було б розглянути питання надання дозволу громадянину України спостерігати за роботою ЦВК на відкритих засіданнях. Крім того, немає причин не допускати національних позапартійних спостерігачів на засідання ЦВК.**

9. Голосування та встановлення результатів виборів (Розділ X, статті 78–101 [Закону])

77. Перед початком голосування кожна ДВК повинна повідомити ОВК про кількість виборців, внесених до списку виборців, кількість виборців у списку для голосування за місцем перебування та кількість виборців, внесених до списку виборців на підставі відкріпних посвідчень (частина одинадцята статті 82). Ця інформація повинна бути передана ОВК до ЦВК не пізніше 10:00 дня виборів (частина тринадцята статті 82). Це є частиною процесу поліпшення звітності стосовно кількості виборців, які голосуватимуть за місцем перебування та за відкріпними посвідченнями. Для уникнення непорозумінь було б доцільно зазначити, які засоби комунікації можуть застосовувати ДВК для цих цілей (Законом уже передбачено, які засоби комунікації можуть застосовувати ОВК). Закон також повинен надати право кандидатам, офіційним спостерігачам та представникам засобів масової інформації отримувати зазначену інформацію безпосередньо в дільничних та окружних виборчих комісіях. Це саме стосується аналогічної інформації, яка повинна передаватися дільничними та окружними виборчими комісіями наприкінці дня виборів відповідно до частини тринадцятої статті 83 та частини другої статті 92.

78. Закон не скасовує можливості голосувати проти всіх кандидатів. Така можливість є незвичною для усталених демократій. Це може посилити політичну апатію населення. Це також може створити у виборців ілюзію, що їхнє голосування мало значення, тоді як їхній голос насправді не є таким. Рекомендується, щоб таку можливість було вилучено з бюлетеня.

79. Закон 2005 року тепер дозволяє виборцям, які не здатні пересуватися через інвалідність або літній вік, бути спеціально відміченими у загальному списку виборців для використання пересувних виборчих скриньок. Це є удосконаленням попереднього порядку, коли хворі виборці, які мають серйозні проблеми з пересуванням, повинні були реєструватися на кожні нові вибори, щоб проголосувати за місцем їхнього перебування. Також залишається дозволеним подання заяв про голосування за місцем перебування на конкретних виборах. На парламентських виборах вони повинні бути отримані до 20:00 п'ятниці перед днем виборів (частина п'ята статті 84). Закон 2001 року вимагав від членів дільничних виборчих комісій, які відбували для організації голосування виборців за місцем перебування, брати з собою кількість бюлетенів, рівну кількості виборців, включених до списку виборців, які голосують за їх місцезнаходженням. Здається, цю норму було вилучено (див. частину дванадцяту статті 84). Пропонуємо, щоб у цьому випадку кількість бюлетенів перевищувала кількість виборців, включених до списку виборців для голосування за їх місцезнаходженням, на визначену невелику кількість на випадок ненавмисного псування бюлетенів самими виборцями.

80. Правила щодо процедури підрахунку голосів та встановлення результатів виборів було суттєво переписано в Законі 2005 року. Цією редакцією Закону передбачено численні запобіжники порушень. Процедури стали складнішими (наприклад, кількість пунктів інформації, що повинні бути внесені до протоколу ДВК, збільшилась з 8 до 19) і тому члени дільничних та окружних виборчих комісій потребуватимуть додаткового тренування, особливо з цього питання. Це є ще однією причиною для зменшення максимальної кількості виборців [на одній дільниці] до 2 000, як це раніше було рекомендовано ОБСЄ/БДІПЛ.

81. Частина двадцята статті 88 передбачає спеціальну процедуру перерахунку голосів, що проводиться ДВК під час підрахунку голосів. Там зазначається, що ДВК може перерахувати бюлетені, якщо дані не збігаються. Проте Закон, імовірно, повинен чітко вказувати, що ДВК зобов'язана провести такий перерахунок, і, по можливості, не один раз, щоб узгодити всі дані.

82. У Заключному звіті ОБСЄ/БДІПЛ щодо президентських виборів 2004 року рекомендувалося, щоб протоколи з результатами виборів містили інформацію про кількість виборців, які голосували з використанням пересувної виборчої скриньки та за відкріпними талонами. Цю рекомендацію було повністю враховано: протоколи дільничних та окружних виборчих комісій міститимуть зазначену інформацію на парламентських виборах (частина друга статті 89 та частина перша статті 93). Це є наступним позитивним кроком у напрямку вдосконалення процедури підрахунку голосів, що викликала особливе занепокоєння.

83. Стаття 90 дозволяє (проте, очевидно, не зобов'язує) ДВК визнати голосування на відповідній дільниці недійсним у разі встановлення нею порушень Закону, внаслідок яких неможливо достовірно встановити результати волевиявлення виборців. **Таке рішення, скоріше за все, має прийматися судом.**

84. Наступна проблема, пов'язана зі статтею 90, полягає в тому, що однією з підстав для прийняття зазначеного рішення є виявлення фактів незаконного голосування у кількості, що перевищує десять відсотків від кількості виборців, які отримали бюлетені на виборчій дільниці. Такий довільний стандарт неприпустимого зловживання не є корисним. У результаті, встановлюється «припустимий рівень» шахрайства, яке взагалі несумісне з належним проведенням виборів. Принципово, що результати виборів можуть бути визнані недійсними, лише якщо обсяг будь-якого шахрайства або неправомірної поведінки робить неможливим встановлення достовірного результату виборів. Також постає питання, чи відповідає 10-відсотковий стандарт рішенню Верховного Суду України [від 3 грудня] 2004 року, яким було визнано недійсними результати другого туру голосування на президентських виборах. Під час розгляду цієї справи одним із аргументів, представлених суду на користь дійсності результатів другого туру голосування було те, що 10-відсоткового рівня не було перевищено на конкретних дільницях. Верховний Суд відкинув такий аргумент та постановив, що відновлення порушеного виборчого права вимагається статтями 8, 71, 103 та 104 Конституції України та статтею 13 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, незалежно від факту перевищення 10-відсоткового бар'єра. Таким чином, **збереження цього 10-відсоткового стандарту в Законі суперечить рішенню Верховного Суду України 2004 року**.

85. Вкрай бажано, щоб ЦВК вчасно розміщувала на своєму веб-сайті результати голосування з усіх дільничних та окружних виборчих комісій. Це забезпечить значне підвищення прозорості виборчого процесу та рівня суспільної довіри до нього, а також сприятиме повній відповідності духу параграфа 7.4 Копенгагенського документа.

86. Частина третя статті 96 передбачає, що «право на участь у розподілі депутатських мандатів набувають кандидати у депутати, включені до виборчих списків партій (блоків), що отримали три і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні у загальнодержавному виборчому окрузі». Беручи до уваги досвід різних країн, прохідний поріг від 3 до 5 відсотків, у принципі, є прийнятним.

87. Частина перша статті 98 передбачає, що партії, виборчі списки яких отримали три і більше відсотків голосів та взяли участь у розподілі депутатських мандатів, також отримають право на відшкодування своїх витрат «у розмірі фактично здійснених витрат, але не більше ста тисяч розмірів мінімальних заробітних плат». Необхідно відзначити, що відповідно до частин сьомої та восьмої статті 98, це відшкодування матиме місце майже через рік від дати виборів. Так, «кошти для відшкодування партіям [...] витрат, пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації, передбачаються законом про Державний бюджет України на рік, наступний за роком проведення виборів народних депутатів України», а ці кошти на відшкодування перераховуються на рахунки відповідних партій «не пізніш як на тридцятий день з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України». Ця затримка може спричинити фінансові проблеми та бути особливо важливою у випадку позачергових або непередбачуваних виборів.

10. Позачергові вибори (Розділ XI, стаття 102 [Закону])

88. Єдина стаття цього розділу визначає виборчу процедуру у випадку, коли вибори «призначаються Президентом України з підстав і в порядку, встановлених Конституцією України» (частина третя статті 15). Такі вибори «відбуваються в останню неділю шістдесятиденного строку з дня опублікування Указу Президента України», що передбачає коротший строк для виборчого

процесу, а саме – приблизно 55–60 днів (частини третя та четверта статті 16).

89. За таких обставин «використовуються територіальні виборчі округи та закордонні виборчі дільниці, утворені для проведення останніх виборів народних депутатів України» (частина перша статті 102), а «списки виборців на звичайних виборчих дільницях складаються і виготовляються в порядку, встановленому» Законом України «Про Державний реєстр виборців України» (частина восьма статті 102). Стосовно решти, ДВК утворюються не пізніш ніж за п'ятдесят днів до дня виборів; звичайні та спеціальні виборчі дільниці утворюються не пізніш як за дев'ятнадцять днів до дня виборів, а ДВК утворюються не пізніш як за дванадцять днів до дня виборів.

90. Закон пропонує альтернативну модель, спроможну подолати найскладніші етапи виборчого процесу більш вдало, ніж це було б при застосуванні звичайної моделі. Це доречно було б взяти до уваги, якщо в майбутньому український парламент вирішить реформувати свої виборчі процедури.

11. Система оскарження рішень (Розділ XII, статті 103–117 [Закону])

91. Закон містить (після реформи 2004 року) окремий розділ, присвячений оскарженню рішень. Закон зберігає подвійну, альтернативну можливість оскарження рішень до виборчої комісії або до суду на вибір скаржника (частина друга статті 105) та передбачає можливість подання скарги проти фізичних або юридичних осіб (стаття 104).

92. Закон містить перелік осіб та органів, які мають право звернутись із скаргою (стаття 103), замість того, щоб закріпити, що факт порушення права або законного інтересу є підставою для подання скарги. **Такий підхід не є оптимальним у деяких ситуаціях. У багатьох країнах правом оскаржувати рішення виборчих комісій наділено будь-яку особу, чиї права було порушено.** З тексту чинного Закону не зрозуміло, чи має взагалі бути порушено права особи чи органу, які подають скаргу (окрім випадку, коли скарга подається виборцем). Водночас деякі особи, чиї права потенційно можуть бути порушені, не мають права подавати скарги або, щонайменше, їхні права не зрозумілі, виходячи з положень цього Закону (наприклад, потенційний кандидат або засіб масової інформації).

93. Друга сфера, що все ще викликає занепокоєння, – це строки оскарження. Звичайно, часові межі мають бути встановлені з метою уникнення надмірного оскарження та судового розгляду до встановлення результатів виборів. Однак часові межі не мають бути настільки обмежувальними, щоб ставити під загрозу перспективу винесення справедливого рішення на законну скаргу. Наприклад, скарги мають бути подані до виборчої комісії або суду протягом п'яти днів після незаконного рішення, дії чи бездіяльності, що оскаржується, або навіть протягом меншого строку, якщо оскаржується рішення, прийняте (дія чи бездіяльність, вчинені) у день виборів або напередодні (стаття 106). Є загроза, що це може призвести до несправедливості, якщо, наприклад, скаржник не усвідомлював відразу наслідки події, яка має бути предметом оскарження, або не мав можливості, не з власної провини, вчасно подати скаргу. Слід розглянути можливість того, щоб передбачити винятки з цих часових меж та подовжити терміни, коли добросовісний скаржник не міг знати про порушення та якщо інтерес правосуддя та суспільний інтерес вимагають того, щоб такий термін було скасовано через неможливість дізнатись про таке порушення до спливу встановленого терміну.

94. Також важливо, щоб ЦВК не встановлювала результатів виборів, доки не будуть отримані рішення по всіх скаргах, поданих до виборчих комісій та судів, які можуть мати значення при визначенні результатів виборів.

95. У Законі зберігається система, коли скаргу може бути подано до суду або до виборчої комісії вищого рівня. Це може створити проблему, що одні й ті самі питання одночасно розглядатимуться різними органами. Виборча комісія зупиняє розгляд скарги лише у випадку, якщо до суду подано «таку ж скаргу» (частина четверта статті 105). Якщо ж різні позивачі оскаржують схожі порушення, скарги навряд чи можна вважати «такими ж». Процес розгляду виборчих скарг має бути більш уніфікованим. Звід правил належної практики виборів передбачає:

«Є ... надзвичайно важливим те, щоб процедуру оскарження, а особливо повноваження й обов'язки різних органів, задіяних у цьому процесі, було чітко прописано в законі з метою уникнення будь-якої позитивної або негативної колізії юрисдикцій. Ані скаржники, ані органи влади не повинні мати можливості обирати орган з розгляду скарги. Небезпека того, що кілька органів з розгляду скарг поспіль відмовляться що-небудь ухвалювати, істотно зростає в тих випадках, коли є теоретична можливість звертання зі скаргою або до суду, або до виборчої комісії... ».

96. З метою підвищення прозорості процесу оскарження ЦВК могла б зробити одну просту, однак, можливо, дуже ефективну річ – зробити відкритим для громадськості свій журнал скарг, що включатиме рішення ЦВК по кожній скарзі. У відповідних випадках такі матеріали повинні гарантувати захист приватності особам, задіяним у процесі оскарження. Вжиття такого заходу надало б одразу можливість з'ясувати кількість скарг, що спрямовуються до ЦВК, їхній зміст та підхід ЦВК до їх розгляду.

12. Зберігання виборчої документації та прикінцеві положення (Розділ XIII, стаття 118 [Закону]; Розділ XIV [Закону])

97. Останній «звичайний» розділ Закону визначає порядок зберігання та доступу до виборчої документації та інших матеріальних цінностей, особливо в Національному архівному фонді та місцевих архівних установах. Це, очевидно, є нововведенням, чиє включення до цього юридичного тексту здається недоречним.

98. Що стосується прикінцевих положень, то їхній пункт 2 передбачає, що «зміни і доповнення до цього Закону можуть бути внесені не пізніш як за 240 днів до дня виборів народних депутатів України 2006 року». Таке правило повністю відповідає критерію забезпечення стабільності виборчого законодавства, який захищає Венеціанська Комісія, однак воно може бути надто жорстким та на практиці спричинити проблеми, якщо його буде використано упереджено.

99. Наприкінці можна зауважити, що цей Закон проголошує таким, що втратив чинність, попередній Закон України «Про вибори народних депутатів України» 2004 року. Однак Закон практично замінив собою текст Закону 2001 року, оскільки Закон, ухвалений у 2004 році, мав набрати чинності 1 жовтня 2005 року, та був переглянутий ще до цієї дати, яка передбачається і цим Законом.

IV. ПРИКІНЦЕВІ КОМЕНТАРІ

100. У Законі 2005 року виправлено деякі недоліки, вказані Венеціанською Комісією у її висновку щодо Закону 2001 року та у Заключному звіті ОБСЄ/БДІПЛ щодо президентських виборів 2004 року. Однак деякі недоліки залишились, наприклад: необхідність для партій бути зареєстрованими за один рік до проведення виборів, якщо вони мають намір висувати своїх кандидатів (частина друга статті 10 та частина перша статті 55 Закону 2005 року; частина перша статті 38 Закону 2001 року), або обмеження права бути обраним тими, хто проживав в Україні протягом принаймні останніх п'яти років (частина перша статті 9 Закону 2005 року; частина перша статті 8 Закону 2001 року).

101. Можна виділити наступні сфери, **подальший перегляд яких позитивно вплинув би на Закон**:

a) Нові загальні списки виборців, підготовлені за територіальним принципом, слід звести в **єдиний загальнодержавний список виборців**.

b) Закон має передбачати **можливість для незалежних кандидатів претендувати на місце у Верховній Раді України**, відповідно до параграфа 7.5 Копенгагенського документа ОБСЄ.

c) Закон має передбачати більше гарантій захисту прав кандидатів, зокрема слід скасувати беззастережну та загальну заборону висуватись у кандидати для осіб, які мають судимість, та вилучити найсуворіші положення щодо скасування реєстрації кандидата.

d) В Законі слід чіткіше визначити обставини, за яких політична партія чи блок може прийняти рішення про зміну порядку кандидатів у списку чи вилучення кандидата зі списку після його реєстрації.

e) В Законі слід розширити перелік категорій осіб, які мають право спостерігати за засіданнями ЦВК.

f) Слід переглянути санкції проти ЗМІ, які порушили правила під час виборчої кампанії.

g) Слід деталізувати та чіткіше виписати положення, що стосуються фінансування виборчої кампанії. З метою надання громадськості своєчасної та належної інформації про фінансування виборчої кампанії, Законом має передбачатись вимога повного розкриття, до й після виборів, джерел та обсягів фінансових внесків, а також видів і сум витрат на виборчу кампанію.

h) Надруковані бюлетені не повинні виправлятися вручну. Ризик випадкової чи навмисної помилки є очевидним та реальним. Якщо будь-яка партія чи блок виходить з виборчого процесу або її вилучають, було б краще повідомити про цей факт через ЗМІ та на плакатах, вивішених на виборчих дільницях.

i) Є небезпека того, що використання відео- та фотозйомки спостерігачами від партій та іншими спостерігачами може підірвати таємність голосування та створити атмосферу страху.

j) Рекомендується скасувати можливість голосування «проти всіх», оскільки це може призводити до голосів із незрозумілим статусом.

k) Правило, яке вимагає або дозволяє скасувати результати виборів, якщо виявлено, що факти незаконного голосування досягають 10% від кількості виборців, які отримали бюлетені на виборчій дільниці, є довільним та, по суті, вводить рівень допустимого шахрайства.

l) Детальні результати, зокрема результати з дільничних виборчих комісій, слід своєчасно оприлюднювати на веб-сайті ЦВК, а в ідеалі – як тільки їх було узагальнено на рівні окружної виборчої комісії.

m) **ЦВК має оприлюднювати свій журнал скарг** разом зі своїми рішеннями щодо цих скарг, забезпечивши при цьому належний захист персональних даних та інформації.

n) Обов'язковим є **внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України** з тим, щоб передбачити відповідні санкції за порушення положень Закону.

o) З метою **уникнення конфлікту юрисдикцій** [між різними органами, уповноваженими розглядати виборчі скарги] не повинно існувати права вибору подання скарги до виборчої комісії вищого рівня чи до суду.

102. Крім того, можна запропонувати **декілька загальних рекомендацій щодо впровадження цього Закону**:

a) Слід виділити **ресурси на навчання виборців** – не лише з метою підвищення рівня їхньої обізнаності з новою виборчою системою, а й для поліпшення розуміння ними своїх прав та процедури проведення виборчої кампанії і голосування.

b) Слід також виділити **значні ресурси на навчання спеціалістів**, які забезпечуватимуть виконання цього Закону. Такі навчання необхідно буде провести для суддів, «адміністраторів» виборчого процесу на всіх рівнях (у тому числі дільничному) та службовців державних органів та органів місцевого самоврядування, до обов'язків яких входить сприяння виборчому процесу.

c) Парламенту слід забезпечити виконання активної законодавчої програми з тим, щоб інші законодавчі акти містили механізми належної імплементації та виконання цього Закону. У зв'язку з цим надзвичайно важливим є **введення в Кримінальний кодекс та Кодекс про адміністративні правопорушення відповідних санкцій** за порушення вимог цього Закону. Наразі Кримінальним кодексом передбачено надзвичайно мало санкцій за порушення Закону (див. статті 157–159 Кодексу).

d) Деталізованість регулювання процесу виборів до парламенту ще більше наголошує на **необхідності кодифікації усього виборчого законодавства України** в єдиному уніфікованому Виборчому кодексі. За відсутності такого кодексу, буде важко розвивати послідовну практику управління виборчим процесом, а без узгодженості буде важко сприяти навчанню та підвищенню рівня обізнаності з виборчими процедурами серед осіб, відповідальних за проведення виборів, службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування, суддів.

e) Верховній Раді України слід взяти до уваги неодноразову рекомендацію ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської Комісії щодо створення незалежної комісії з питань засобів масової інформації.

V. ВИСНОВКИ

103. Закон від 7 липня 2005 року № 2777-IV визначає систему організації парламентських виборів. Порівняно з редакцією, ухваленою в 2004 році, Закон у чинній редакції є значно більш деталізованим. Було введено цілу низку нових правил, а багато з існуючих правил було розширено. Деякі з цих змін зроблені на виконання рекомендацій ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської Комісії.

104. В тексті Закону удосконалено норми щодо формування виборчих комісій, створення виборчих дільниць, ведення передвиборчої агітації, використання переносних виборчих скриньок та відкріпних посвідчень, статусу національних позапартійних спостерігачів, а також деяких інших питань.

105. Однак, Закон все ще надмірно регулює окремі сфери управління виборчим процесом, а низка його положення – все ще суперечливі. Це може створити проблеми практичного застосування Закону під час майбутніх виборів до Верховної Ради України у березні 2006 року.

106. Деякі конкретні положення, наприклад, стосовно обмежень засобів масової інформації при висвітленні виборчої компанії та санкцій за порушення правил проведення передвиборної агітації можуть не відповідати стандартам Ради Європи у сфері свободи вираження поглядів.

107. Український законодавець також повинен у майбутньому визначитися чи доцільно буде звести різні виборчі правила у єдиний виборчий кодекс. Багато положень різних законів, що регулюють різні види виборів, повторюються. Водночас суперечності в процедурах можуть статися через складність та великий обсяг цих правил. Таких неузгодженостей слід уникати, якщо можливо.

ДЕКЛАРАЦІЯ принципів міжнародного спостереження за виборами

Схвалено Виконавчою Радою Асоціації організаторів виборів країн Центральної та Східної Європи (АОВЦСЄ) 31 березня 2006 року та рекомендовано до підписання країнами – членами Асоціації

(Неофіційний переклад)

Дійсно демократичні вибори – це вияв суверенних прав населення країни, вільне волевиявлення якого покладено в основу повноважень і легітимності уряду. Права громадян обирати й бути обраними в ході періодичних, дійсно демократичних виборів – це визнані міжнародною спільнотою права людини. Дійсно демократичні вибори слугують меті мирного завершення боротьби за політичну владу в країні й тому відіграють провідну роль у підтримці злагоди і стабільності у суспільстві. У тих країнах, де уряд обирається законним демократичним шляхом, обмежені можливості для недемократичних зазіхань на його владу.

Дійсно демократичні вибори є однією з необхідних умов демократичного правління, оскільки вони є тим механізмом, за допомогою якого населення країни на підставі процедури, встановленої законодавством, вільно виявляє свою волю щодо законності прав, здійснення владних повноважень від його імені та в його інтересах. Забезпечення дійсно демократичних виборів є частиною зусиль із запровадження більш широких процесів демократизації та створення інституцій демократичного правління. Тому, незважаючи на те, що в усіх виборчих процесах повинні знаходити відображення універсальні принципи дійсно демократичних виборів, жодні вибори не можна розглядати окремо від політичних і культурно-історичних умов, у яких вони відбуваються.

Дійсно демократичні вибори не можуть бути забезпечені без постійної реалізації широкого кола прав і основних свобод людини за відсутності дискримінації за расовою ознакою, кольором шкіри, статтю, мовою, релігією, політичними чи іншими поглядами, національним або соціальним походженням, майновим станом, соціальним станом або іншим соціальним статусом, включаючи статус інвалідів, а також при недопущенні будь-яких необґрунтованих обмежень. Виборче право разом з іншими правами людини та демократія в широкому її розумінні не можуть бути забезпечені без законодавчих гарантій. Ці основні правила визначені договорами з прав людини та іншими міжнародними угодами, а також документами численних міжурядових організацій. Таким чином, забезпечення дійсно демократичних виборів є предметом занепокоєння як міжнародних організацій, так і національних установ, учасників політичної боротьби, громадян та їхніх громадських організацій.

Міжнародне спостереження за виборами – це вияв інтересу міжнародного співтовариства до забезпечення демократичних виборів як складової розвитку демократії, включаючи повагу прав людини й верховенство права. Міжнародне спостереження за виборами, з його акцентом на громадянські та політичні права, є частиною міжнародного спостереження за дотриманням прав людини й повинно здійснюватися шляхом підтримки високих стандартів неупередженості стосовно національних учасників політичної боротьби, а під час його проведення не повинні братися до уваги будь-які двоїсті чи багатопланові міркування, які можуть суперечити неупередженості висновків. Міжнародне спостереження забезпечує оцінку виборчих процесів відповідно до міжнародних принципів проведення дійсно демократичних виборів і національного законодавства, водночас виходячи з визнання того, що саме населення країни в кінцевому підсумку вирішує питання про легітимність процесу виборів і про довіру до їх результатів.

Міжнародне спостереження за виборами може сприяти підвищенню авторитетності виборчих процесів шляхом недопущення порушень і надання гласності фальсифікаціям, а також шляхом винесення рекомендацій щодо поліпшення виборчого процесу. Воно може також за необхідності сприяти підвищенню довіри громадськості, активнішій участі виборців і послабленню потенційних факторів для виникнення конфліктів під час виборів, водночас забезпечуючи на міжнародному рівні обмін досвідом та інформацією про розвиток демократії.

Міжнародне спостереження за виборами одержало широке визнання в усьому світі й відіграє важливу роль у забезпеченні точної й неупередженої оцінки характеру виборчих процесів. Ретельне й безстороннє міжнародне спостереження за виборами вимагає наявності надійних методологій співробітництва з національними органами влади, національними учасниками політичної боротьби (політичними партіями, кандидатами та прихильниками позицій з питань, винесених на референдум), національними організаціями зі спостереження

за виборами та іншими міжнародними організаціями зі спостереження за виборами, які викликають довіру.

У цьому зв'язку міжурядові організації та міжнародні неурядові організації, які схвалюють цю Декларацію та Кодекс поведінки міжнародних спостерігачів за виборами, доданий до неї, спільно заявляють про наступне:

1. Дійсно демократичні вибори – це вияв суверенних прав населення країни, вільне волевиявлення якого покладено в основу повноважень і легітимності уряду. Права громадян обирати та бути обраними в ході періодичних, дійсно демократичних виборів – це визнані міжнародною спільнотою права людини. Дійсно демократичні вибори відіграють центральну роль у підтримці миру і стабільності й надають мандат на демократичне правління.

2. Відповідно до Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські й політичні права та інших міжнародних угод кожна людина має право й повинна бути забезпечена можливістю брати участь у провадженні державних і громадських справ своєї країни за недопущення будь-якої дискримінації, забороненої відповідно до міжнародних принципів прав людини, і без будь-яких необґрунтованих обмежень. Це право може здійснюватися безпосередньо – шляхом участі у референдумах, балотування на виборні посади та іншими шляхами, або за посередництва вільно обраних представників.

3. В основу повноважень уряду покладено волю населення країни, і ця воля повинна визначатися на підставі дійсних періодичних виборів, що гарантують право й можливість вільно голосувати й бути обраним на справедливій основі шляхом загального й рівноправного волевиявлення з використанням процедур таємного голосування або аналогічних процедур вільного голосування, при забезпеченні точного підрахунку голосів, оголошення й визнання результатів голосування. Відповідно до цього забезпечення дійсно демократичних виборів передбачає використання цілої низки прав і свобод, процесів, законів та інституцій.

4. Міжнародне спостереження за виборами передбачає: систематичний, всеосяжний і ретельний збір інформації про закони, процеси та державні інститути, що мають відношення до проведення виборів, а також про інші фактори, що стосуються загальної атмосфери проведення виборів; об'єктивний і кваліфікований аналіз такої інформації; оголошення висновків щодо оцінки процесу виборів на підставі найвищих стандартів точності інформації та об'єктивності аналізу. У рамках міжнародного спостереження за виборами необхідно, де це можливо, рекомендувати підвищення авторитетності та ефективності виборчого та інших супутніх процесів, не допускаючи при цьому втручання у ці процеси й не перешкоджаючи їхньому здійсненню. Міжнародні місії зі спостереження за виборами – це організовані зусилля міжурядових і міжнародних неурядових організацій та асоціацій з метою здійснення міжнародного спостереження за виборами.

5. Міжнародне спостереження за виборами забезпечує оцінку виборів у передвиборний період у день голосування та в період встановлення результатів виборів на основі всеосяжного довгострокового спостереження з використанням різних методів. У цих рамках спеціалізовані місії зі спостереження можуть вивчати обмежене коло питань і конкретних процесів, що стосуються передвиборного та післявиборного періодів (таких, як встановлення кордонів виборчих округів, реєстрація виборців, використання електронних технологій та функціонування механізмів подання й розгляду скарг у зв'язку з проведенням виборів). Можуть також бути задіяні відособлені спеціалізовані місії зі спостереження за умови, що такі місії виступають із чітко сформульованими публічними заявами про те, що їхня діяльність і висновки за її підсумками обмежені конкретною сферою свого охоплення, і що вони не роблять висновків про загальний процес виборів на цій підставі. Узгоджені зусилля всіх місій зі спостереження повинні бути спрямовані на те, щоб день голосування розглядався в контексті виборчого процесу і щоб не перебільшувати значення висновків, зроблених у день голосування. У рамках міжнародного спостереження за виборами вивчаються умови, пов'язані зі здійсненням права обирати й бути обраним, включаючи дискримінацію чи будь-які інші перешкоди для участі в процесі виборів на підставі політичних та інших поглядів, гендерної та расової приналежності, кольору шкіри, етнічного походження, мови, релігії, національного або соціального походження, майнового стану, станового або іншого соціального статусу, такого, як статус осіб із фізичними вадами. Висновки міжнародних місій зі спостереження за виборами фактично є загальним відправним моментом для всіх, хто виявляє інтерес до виборів, включаючи учасників політичної боротьби. Об'єктивні й достовірні висновки можуть послабити потенційні фактори виникнення конфлікту при заперечуванні результатів виборів.

6. Міжнародне спостереження за виборами здійснюється як в інтересах населення країни, у якій проводяться вибори, так і в інтересах міжнародного співтовариства. Спостереження орієнтоване на сам процес і не стосується якихось конкретних результатів голосування, а лише результатів виборів тією мірою, якою це пов'язано з їх чесним і точним оголошенням в умовах транспарентності й у встановлений термін. Не можна включити до складу міжнародної місії зі спостереження за виборами людину, яка має будь-які політичні, економічні або інші інтереси, що можуть зашкодити дотриманню точності й об'єктивності при проведенні спостереження й/або винесенні висновків про характер процесу виборів. Цих вимог мають чітко дотримуватися протягом тривалого періоду часу спостерігачі, що здійснюють довгострокове спостереження, а також протягом короткого періоду спостереження за виборами в день їхнього проведення, причому

кожний із цих періодів ставить перед спостерігачами конкретні завдання з проведення незалежного й об'єктивного аналізу. Міжнародні місії зі спостереження за виборами не повинні приймати фінансову або матеріальну допомогу з боку урядових органів, за виборами до яких вони спостерігають, оскільки це може спричинити істотний конфлікт інтересів і підірвати довіру до об'єктивності висновків місії. Міжнародні делегації зі спостереження за виборами повинні бути готові до оприлюднення інформації про джерела їхнього фінансування у випадку надходження відповідних обґрунтованих запитів.

7. Міжнародні місії зі спостереження за виборами повинні робити своєчасні, достовірні й неупереджені заяви для громадськості (зокрема, надавати їхні копії виборчим органам та іншим відповідним національним установам) з поданням своїх висновків і будь-яких відповідних рекомендацій, які вони вважають корисними для вдосконалення виборчих процесів. Місії повинні також оприлюднювати свою присутність у країні, у тому числі свій мандат, склад і строк повноважень, представляти у відповідних випадках періодичні доповіді й публікувати попередні заяви про висновки за підсумками виборів та остаточну доповідь по завершенні виборчого процесу. Міжнародні місії зі спостереження за виборами можуть проводити приватні зустрічі з тими, хто зацікавлений в організації дійсно демократичних виборів у країні з метою обговорення висновків і рекомендацій місії. Міжнародні місії зі спостереження за виборами можуть також представляти доповіді своїм відповідним міжурядовим або міжнародним неурядовим організаціям.

8. Організації, що схвалюють цю Декларацію та Кодекс поведінки міжнародних спостерігачів за виборами, зобов'язуються співробітничати між собою в рамках міжнародних місій зі спостереження за виборами. Міжнародне спостереження за виборами може проводитися, наприклад, на основі: місій за участю окремого міжнародного спостерігача; спеціальних спільних міжнародних місій зі спостереження за виборами; скоординованих міжнародних місій зі спостереження за виборами. Організації, що схвалюють Декларацію і Кодекс поведінки, зобов'язуються спільно працювати з метою забезпечення максимально ефективної участі їхніх міжнародних місій зі спостереження за виборами.

9. Міжнародне спостереження за виборами має проводитися з повагою до суверенітету країни, у якій воно відбувається, і громадянських прав людини населення країни. Міжнародні місії зі спостереження за виборами повинні поважати закони країни перебування, виявляти повагу до національних органів влади, зокрема до виборчих органів, а також здійснювати свою діяльність таким чином, щоб вона була сумісна з повагою й заохоченням прав людини й основних її свобод.

10. Міжнародні місії зі спостереження за виборами повинні прагнути активного співробітництва з виборчими органами країни перебування і не перешкоджати здійсненню процесу виборів.

11. Рішення будь-якої організації проводити міжнародну місію зі спостереження за виборами або вивчити можливість організації місії зі спостереження не обов'язково означає, що ця організація розглядає процес виборів у країні їхнього проведення як такий, що викликає довіру. Жодна з організацій не повинна відряджати міжнародну місію зі спостереження за виборами до країни за умов, коли існує ймовірність того, що її присутність розглядатиметься як легітимізація явно недемократичного процесу виборів. У разі існування таких умов міжнародні місії зі спостереження за виборами повинні виступати з публічними заявами, для того щоб їхня присутність у країні не мала на увазі такої легітимізації.

12. Аби міжнародна місія зі спостереження за виборами могла ефективно й сумлінно працювати, необхідно дотримуватися деяких основних умов. Відповідно до цього міжнародна місія зі спостереження за виборами може бути організована лише за умови, коли країна, в якій проводяться вибори, вживає наступних заходів:

a) запрошує або будь-яким іншим чином висловлює свою готовність прийняти міжнародні місії зі спостереження за виборами відповідно до вимог кожної з організацій, що братимуть участь у спостереженні, і робить це завчасно до проведення виборів, щоб було досить часу проаналізувати всі процеси, що мають важливе значення для організації дійсно демократичних виборів;

b) гарантує безперешкодний доступ міжнародної місії зі спостереження за виборами до вивчення всіх етапів процесу виборів і всіх технічних засобів проведення виборів, зокрема електронних технологій і процедур затвердження результатів електронного голосування та інших технологій, не вимагаючи від місії зі спостереження за виборами укладати договори про збереження конфіденційності або нерозголошення інформації, що стосується технічних засобів або виборчих процедур, і визнає, що міжнародні місії зі спостереження за виборами можуть відмовити в затвердженні технічних засобів як прийнятних;

c) гарантує безперешкодний доступ до всіх осіб, які беруть участь у процесі виборів, включаючи:

I – посадових осіб виборчих органів усіх рівнів (при поданні обґрунтованого прохання);

II – членів законодавчих органів влади, урядових службовців і співробітників органів безпеки, діяльність яких має відношення до організації дійсно демократичних виборів;

III – усі політичні партії, усі організації й осіб, які виявили бажання брати участь у виборчій боротьбі (включаючи допущених до участі у виборах, недопущених до участі у виборах і кандидатів, які відмовилися від участі у виборах) або утрималися від участі в ній;

IV – представників засобів масової інформації;

V – усі організації й усіх осіб, зацікавлених у забезпеченні дійсно демократичних виборів у країні;

d) гарантує свободу пересування країною для всіх членів міжнародної місії зі спостереження за виборами;

e) гарантує, що міжнародна місія зі спостереження за виборами може вільно, без втручання ззовні розповсюджувати публічні заяви й доповіді щодо своїх висновків і рекомендацій, пов'язаних з виборчими процесами та подіями;

f) гарантує, що жоден з урядових органів, органів безпеки або виборчих органів не втручатиметься у процес відбору окремих спостерігачів або інших членів міжнародної місії зі спостереження за виборами й не намагатиметься обмежити їхній чисельний склад;

g) гарантує повноцінну акредитацію по всій території країни (тобто видачу будь-якого посвідчення особи або документа для проведення спостереження за виборами) всім особам, відібраним для роботи спостерігачами, або іншим учасникам міжнародної місії зі спостереження за виборами за тієї умови, що місія дотримуватиметься чітко встановлених, обґрунтованих і недискримінаційних вимог до акредитації;

h) гарантує, що жоден з урядових органів, органів безпеки або виборчих органів не втручатиметься в діяльність міжнародної місії зі спостереження за виборами;

i) гарантує, що жоден з урядових органів не чинитиме тиску, не загрожуватиме вжиттям якихось заходів або не застосовуватиме будь-яких покарань стосовно громадян своєї країни або іноземних громадян, які працюють на міжнародну місію зі спостереження за виборами, допомагають або надають їй інформацію згідно з міжнародними принципами спостереження за виборами.

Однією з необхідних умов організації міжнародної місії зі спостереження за виборами може бути вимога міжурядових і міжнародних неурядових організацій викладення таких гарантій у формі меморандуму про взаєморозуміння або іншого подібного документа, погодженого з урядовими й/або виборчими органами. Спостереження за виборами – громадська діяльність, і вона матиме сумнівну користь в умовах, пов'язаних з високим ступенем ризику, що обмежують безпеку діяльності спостерігачів або не допускають застосування надійних методів спостереження за виборами.

13. Міжнародні місії зі спостереження за виборами повинні прагнути схвалення їхньої присутності всіма основними учасниками політичної боротьби й можуть вимагати такого схвалення.

14. Учасники політичної боротьби (партії, кандидати й прихильники позицій з питань, винесених на референдум) забезпечують свої законні інтереси у процесі виборів на підставі здійснення свого права бути обраним і безпосередньо брати участь у роботі уряду. Відповідно до цього вони повинні мати доступ до контролю за всіма процесами, пов'язаними з виборами, і до спостереження за дотриманням процедур, включаючи роботу електронних та інших технічних засобів проведення виборів на виборчих дільницях, у центрах підрахунку результатів голосування й на інших об'єктах проведення виборів, а також транспортування виборчих бюлетенів чи інших важливих документів.

15. Міжнародні місії зі спостереження за виборами повинні:

a) встановлювати зв'язки з усіма учасниками політичної боротьби в рамках виборчого процесу, включаючи представників політичних партій і кандидатів, які можуть мати інформацію щодо якості виборчого процесу;

b) заохочувати надання ними інформації щодо характеру цього процесу;

c) давати незалежну й об'єктивну оцінку такої інформації;

d) як важливий аспект міжнародного спостереження за виборами оцінювати, чи надається учасникам політичної боротьби на недискримінаційній основі доступ до перевірки цілісності всіх елементів виборчого процесу на всіх його етапах. Міжнародні місії зі спостереження за виборами повинні у своїх рекомендаціях, які можуть або надаватися в письмовій формі, або висловлюватися на різних етапах виборчого процесу, виступати за усунення будь-яких неправомірних обмежень діяльності учасників політичної боротьби або втручання в неї з метою гарантії цілісності виборчого процесу.

16. Громадяни володіють визнаним міжнародним правом на свободу асоціації та на участь у державних і суспільних справах своєї країни. Ці права можуть здійснюватися на основі діяльності неурядових організацій з контролю за всіма процесами, пов'язаними з виборами, і спостереження за дотриманням процедур, включаючи роботу електронних та інших технічних засобів організації виборів на виборчих дільницях, у центрах підрахунку голосів та на інших об'єктах проведення виборів, а також перевезення виборчих бюлетенів чи інших важливих документів. Міжнародні місії зі спостереження за виборами повинні давати оцінку й оприлюднювати доповіді з питань про те, чи мають можливість незалежні національні організації з контролю й спостереження за виборами здійснювати свою діяльність на недискримінаційній основі без неправомірних обмежень або втручання ззовні. Міжнародні місії зі спостереження за виборами повинні відстоювати право громадян на здійснення безстороннього спостереження за виборами на національному рівні без будь-яких невиправданих обмежень або втручання ззовні й у своїх рекомендаціях повинні виступати за усунення таких обмежень або втручання.

17. Міжнародні місії зі спостереження за виборами повинні виявляти національні організації, що викликають довіру, у здійсненні безстороннього контролю за виборами, встановлювати регулярний зв'язок з ними та співробітничати в міру необхідності. Міжнародні місії зі спостереження за виборами повинні заохочувати подання такими організаціями інформації щодо характеру виборчого процесу. Висновки, що надають ці організації після проведення незалежної оцінки, можуть стати важливим доповненням до висновків міжнародних місій зі спостереження за виборами, але при цьому міжнародні місії зі спостереження за виборами повинні зберігати

свою незалежність. Відповідно до цього міжнародні місії зі спостереження за виборами повинні докладати максимум зусиль для проведення консультацій з такими організаціями перед опублікуванням будь-яких заяв.

18. Міжурядові організації, що схвалюють цю Декларацію, і міжнародні неурядові організації визнають істотний прогрес, досягнутий у встановленні норм, принципів і зобов'язань щодо проведення дійсно демократичних виборів, і беруть на себе зобов'язання використовувати заяви про такі принципи під час проведення спостережень, винесення рішень і надання висновків відносно характеру виборчого процесу, а також зобов'язуються забезпечувати відкритість інформації щодо принципів та методів спостереження, які вони застосовують.

19. Міжурядові організації, що схвалюють цю Декларацію, і міжнародні неурядові організації визнають існування безлічі надійних методів спостереження за процесом виборів і беруть на себе зобов'язання обмінюватися інформацією щодо підходів, а за необхідності – поєднувати різні методи. Вони також визнають, що міжнародні місії зі спостереження за виборами повинні бути чисельнішими, щоб мати змогу на незалежній і безсторонній основі визначати характер виборчого процесу в країні, а також вони повинні діяти досить тривалий час з метою виявлення характерних рис усіх важливих елементів виборчого процесу на передвиборному етапі, у день голосування й у період встановлення результатів виборів, за умови, що діяльність зі спостереження і відповідного висловлення зауважень не зосереджена лише на одному елементі або на обмеженій кількості елементів процесу виборів. Вони визнають також необхідність недопущення відособленого спостереження в день голосування і не перебільшення його значення, й що таке спостереження має знаходитись у контексті загального виборчого процесу.

20. Міжурядові організації, що схвалюють цю Декларацію, і міжнародні неурядові організації визнають, що до міжнародних місій зі спостереження за виборами необхідно залучати людей, які володіють різноманітними політичними й професійними навичками, мають незаплямовану репутацію й довели свою чесність у всьому, що стосується спостереження за виборчими процесами, а також їх оцінки, з урахуванням компетенції у виборчих процесах і загальноприйнятих принципах проведення виборів; міжнародних нормах у сфері прав людини; порівняльному виборчому праві й адміністративних процедурах (включаючи використання комп'ютерів та інших технічних засобів для проведення виборів); порівняльному аналізі політичних процесів і конкретних умов у країні. Організації, що схвалюють цю Декларацію, також визнають важливе значення збалансованого гендерного складу учасників і керівних працівників міжнародних місій зі спостереження за виборами, а також включення до складу таких місій громадян різних країн.

21. Міжурядові організації, що схвалюють цю Декларацію, і міжнародні неурядові організації зобов'язуються:

a) забезпечувати поінформованість усіх учасників своїх міжнародних місій зі спостереження за виборами про принципи вірогідності інформації й політичної неупередженості при винесенні оцінок і висновків;

b) надавати документ про коло повноважень або інший аналогічний документ, що роз'яснює мету місії;

c) надавати інформацію щодо відповідних національних законів і постанов, загальної політичної ситуації та з інших питань;

d) навчати всіх учасників місії зі спостереження за виборами методам, які вони повинні застосовувати;

e) вимагати від усіх учасників місії зі спостереження за виборами, щоб вони прочитали й взяли на себе зобов'язання дотримуватись доданого до цієї Декларації Кодексу поведінки міжнародних спостерігачів за виборами, у який можуть вноситися зміни, що не стосуються його суті, з метою врахування вимог організації, або взяли на себе зобов'язання дотримуватись раніше існуючого кодексу поведінки організації, який по суті не відрізняється від Кодексу поведінки, що додається.

22. Міжурядові організації, що схвалюють цю Декларацію, і міжнародні неурядові організації зобов'язуються докладати всіх зусиль з метою дотримання положень Декларації та Кодексу поведінки міжнародних спостерігачів за виборами, що додається. У разі, коли організація, що схвалює Декларацію, визнає за необхідне відійти від положень Декларації або Кодексу поведінки міжнародних спостерігачів, що додається до неї, з метою проведення спостереження за виборами в дусі Декларації, вона пояснюватиме у своїх публічних заявах таку необхідність, і має бути готова відповісти на запитання інших організацій, що схвалюють Декларацію.

23. Міжурядові організації, що схвалюють цю Декларацію, і міжнародні неурядові організації визнають, що уряди можуть направляти делегації зі спостереження за виборами до інших країн, і що інші організації також можуть спостерігати за виборами. Організації, що схвалюють цю Декларацію, вітають участь будь-яких таких спостерігачів, які погоджуються на тимчасовій основі з її положеннями й дотримуються Кодексу поведінки міжнародних спостерігачів за виборами, що додається до неї.

24. Ця Декларація та Кодекс поведінки міжнародних спостерігачів за виборами, що додається до неї, покликані виступати в ролі технічних документів, за якими не вимагаються рішення політичних органів організацій, що їх схвалюють (таких, як асамблеї, керівні ради або ради директорів), але водночас такі рішення вітаються. Ця Декларація та Кодекс поведінки міжнародних спостерігачів за виборами, що додається до неї, відкриті для схвалення іншими міжурядовими й міжнародними неурядовими організаціями. Їхнє схвалення повинно бути зареєстроване у Відділі Організації Об'єднаних Націй з надання допомоги у проведенні виборів.

КОДЕКС
поведінки міжнародних спостерігачів за виборами

Міжнародне спостереження за виборами одержало широке визнання в усьому світі. Воно проводиться міжурядовими й міжнародними неурядовими організаціями й асоціаціями з метою забезпечення об'єктивної і точної оцінки характеру виборчого процесу в інтересах населення країни, в якій вони проводяться, і в ім'я міжнародного співтовариства. У зв'язку з цим багато що залежить від забезпечення авторитетності міжнародного спостереження за виборами, і всі учасники міжнародної місії зі спостереження за виборами, включаючи спостерігачів з довгостроковими й короткостроковими повноваженнями, членів делегацій з оцінки, спеціалізовані групи зі спостереження та керівників місії, повинні підписати цей Кодекс поведінки та дотримуватись його положень.

Повага до суверенних прав і міжнародних норм у галузі прав людини

Вибори – це виявлення суверенних прав, що належать населенню країни, вільне волевиявлення якого покладено в основу повноважень і легітимності уряду. Права громадян обирати й бути обраними в ході періодичних, дійсно демократичних виборів – це визнані міжнародною спільнотою права людини, і вони вимагають здійснення низки основних прав і свобод. Спостерігачі за виборами зобов'язані поважати суверенітет країни перебування, а також права людини й основні свободи її населення.

Повага до законів країни та повноважень виборчих органів

Спостерігачі зобов'язані поважати закони країни перебування та повноваження органів, на які покладена відповідальність за керівництво процесом виборів. Спостерігачі зобов'язані дотримуватись будь-яких правомірних розпоряджень, що надходять від урядових органів, органів безпеки й виборчих органів країни. Спостерігачі також зобов'язані виявляти повагу до посадових осіб виборчих органів та інших представників національних органів влади. Спостерігачі зобов'язані виявляти випадки, коли закони, положення або дії посадових осіб уряду й/або виборчих органів створюють зайві труднощі або перешкоди для здійснення пов'язаних з виборами прав, гарантованих законом, конституцією або чинними міжнародними угодами.

Повага організаційної єдності міжнародної місії зі спостереження за виборами

Спостерігачі зобов'язані поважати й оберігати організаційну єдність міжнародної місії зі спостереження за виборами. Зокрема, дотримуватись положень цього Кодексу поведінки, будь-яких інструкцій у письмовому вигляді (таких, як коло повноважень, директиви й керівні принципи) та будь-яких усних вказівок, що надходять від керівництва місії зі спостереження. Спостерігачі зобов'язані: відвідувати всі необхідні інструктажі, які проводяться місією зі спостереження, навчальні курси й наради за підсумками роботи; знайомитися з виборчими законами, правилами та іншим відповідним законодавством за вказівкою місії зі спостереження; ретельно дотримуватися методів, які застосовує місія зі спостереження. Спостерігачі зобов'язані також повідомляти керівництво місії зі спостереження про будь-які конфлікти інтересів, які можуть у них виникати, про будь-які відомі їм випадки недостойної поведінки інших спостерігачів, які входять до складу місії.

Неодмінне дотримання суворої політичної неупередженості

Спостерігачі зобов'язані неодмінно дотримуватися суворої політичної неупередженості у країні перебування, зокрема в позаробочий час. Вони зобов'язані утримуватися від висловлення або прояву будь-якої упередженості або прихильності щодо національних органів влади, політичних партій, кандидатів, винесених на референдум питань або будь-якого спірного питання в рамках процесу виборів. Спостерігачі також повинні утримуватися від будь-якої діяльності, що може бути обґрунтовано сприйнята як надання переваги одному з учасників політичної боротьби в країні перебування або як намагання забезпечити йому більш вигідне становище, і, зокрема, утримуватися від носіння або виставляння напоказ будь-яких символів, квітів чи гасел, що свідчать про певну прихильність, а також від прийняття будь-яких дарунків від учасників політичної боротьби.

Неперешкоджання процесу виборів

Спостерігачі зобов'язані не чинити перешкод процесу виборів на жодному з його етапів, включаючи передвиборні процеси, голосування, підрахунок голосів виборців і встановлення підсумків голосування та процеси, що слідують за ними. Спостерігачі можуть, якщо це тільки не заборонено законом, на місцях доводити до відома посадових осіб виборчих органів порушення, випадки фальсифікацій або істотні проблеми, і повинні робити це, не створюючи зайвих перешкод. Спостерігачі можуть звертатися із запитаннями до посадових осіб виборчих органів, представників політичних партій та інших спостерігачів на виборчих дільницях і можуть відповідати на запитання про їхню власну діяльність за тієї умови, що їх дії не перешкоджатимуть процесу виборів. Під час відповідей на запитання спостерігачі не повинні прагнути до керівництва процесом виборів. Спостерігачі можуть ставити запитання виборцям і відповідати на їхні запитання, але не можуть просити їх сказати, за кого з кандидатів, за яку партію або за яку з позицій з питання, винесеного на референдум, вони проголосували.

Пред'явлення належного посвідчення

Спостерігачі можуть носити на видному місці посвідчення особи, надане їм місією зі спостереження за виборами, а також посвідчення, якого вимагають національні органи влади, і зобов'язані пред'являти його офіційним особам виборчих органів та інших зацікавлених представників національних органів влади на їхнє прохання.

Забезпечення точності спостереження та професіоналізму під час оголошення висновків

Спостерігачі зобов'язані забезпечувати точність усіх своїх спостережень. Спостереження повинні бути всеосяжними, забезпечувати облік як позитивних, так і негативних факторів, розмежовувати суттєві й несуттєві фактори та виявляти характерні риси, які можуть істотно вплинути на якість виборчого процесу. Судження спостерігачів мають виходити з дотримання найвищих вимог до точності інформації та об'єктивності аналізу із зазначенням відмінностей між суб'єктивними посиланнями та об'єктивними фактами. Спостерігачі зобов'язані базувати свої висновки на фактичному матеріалі, який підлягає перевірці, і не робити передчасних висновків. Спостерігачі зобов'язані також належно вести документований облік інформації про місця, де вони проводили спостереження, його результати, а також іншої важливої інформації відповідно до вимог місії зі спостереження за виборами, й зобов'язані передавати таку документацію місії.

Утримання від висловлення зауважень перед громадськістю або засобами масової інформації до опублікування заяви місії

Спостерігачі зобов'язані утримуватися від висловлення будь-яких особистих зауважень відповідно до своїх спостережень або висновків представникам засобів масової інформації або громадськості до того, як місія зі спостереження за виборами виступить із заявою, якщо тільки вони не отримали конкретних повноважень на це від її керівництва. Спостерігачі можуть давати роз'яснення з питання щодо характеру місії зі спостереження, її діяльності та інших питань, які місія зі спостереження вважатиме доречними, і повинні рекомендувати співробітникам засобів масової інформації або інших зацікавлених осіб звертатися до осіб, спеціально призначених для цього місією зі спостереження.

Співробітництво з іншими спостерігачами за виборами

Спостерігачі повинні бути інформовані про інші місії зі спостереження за виборами, як міжнародні, так і національні, і зобов'язані співробітничати з ними відповідно до вказівок керівництва місії зі спостереження за виборами.

Забезпечення належної особистої поведінки

Спостерігачі зобов'язані дотримуватися належної особистої поведінки та з повагою ставитися до оточуючих, поважати культуру та звичаї країни перебування, виявляти розсудливість в особистих стосунках і постійно, зокрема й у неробочий час, зберігати свою поведінку з найвищим рівнем професіоналізму.

Порушення цього Кодексу поведінки

У випадку виникнення проблем, пов'язаних із порушенням цього Кодексу поведінки, місія зі спостереження за виборами проводить відповідне розслідування. Якщо буде встановлено, що мало місце серйозне порушення, то спостерігач, який його вчинив, може бути позбавлений своєї акредитації або бути виключений зі складу місії зі спостереження за виборами. Прийняття таких рішень є винятковою компетенцією керівництва місії зі спостереження за виборами.

Зобов'язання дотримуватися цього Кодексу поведінки

Кожен учасник цієї місії зі спостереження за виборами повинен ознайомитися з текстом цього Кодексу поведінки й повинен поставити свій підпис під зобов'язанням його дотримуватися.