



№4 (6) • Грудень • 2006

ВІСНИК

Центральної виборчої комісії

ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО

коментарі науковців

оцінки експертів

роз'яснення фахівців

актуальні інтерв'ю

ЮРИДИЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

ЗВ'ЯЗКИ З РЕГІОНАМИ

ДИСКУСІЇ, ПОЛЕМІКА

ПРАВОВА КУЛЬТУРА

ОСВІТНІ ПРОГРАМИ

ЗВОРОТНИЙ ЗВ'ЯЗОК

З 30 жовтня по 1 листопада в Києві проходила міжнародна науково-практична конференція «ВИБОРИ-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи», присвячена особливостям виборчого законодавства України та практиці його застосування

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ СУСПІЛЬСТВА

Олександр МОРОЗ

*Організація державного життя в Україні:
на шляху до європейської демократії*

ВИБОРИ-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи

Ярослав ДАВИДОВИЧ

*Поглиблення демократизації виборчих процесів:
особливості проведення парламентських виборів 2006 року*

Володимир РИБАК

Роль уряду у виборчому процесі

Марина СТАВНІЙЧУК

*Система безпосереднього народовладдя
в умовах незалежності України*

Богдан ФУТЕЙ

*Удосконалення виборчого законодавства в Україні:
гарантування демократичних та юридичних прав*

РІШЕННЯ
оргкомітету Всеукраїнського конкурсу
на кращу наукову роботу серед студентів і аспірантів
вищих навчальних закладів з питань
виборів та референдумів в Україні

(витяг)

м. Київ

13 жовтня 2006 року

Розглянувши документи, подані Інститутом інноваційних технологій і змісту освіти Міністерства освіти і науки України згідно з пунктом 4.11 Положення про Конкурс, оргкомітет Конкурсу вирішив погодитися з рішенням конкурсної комісії базового вищого навчального закладу, визнати переможцями Конкурсу, що пройшов у 2006 році, та нагородити:

Дипломом II ступеня і другою премією для аспірантів:

Тимошенко Ірину Василівну, аспірантку Інституту держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України – автора наукової роботи на тему: «Діяльність виборчих комісій щодо захисту виборчих прав громадян України: проблеми ефективності» (науковий керівник – Лук'янець Дмитро Миколайович, доцент Української академії банківської справи Національного банку України);

Дипломами II ступеня і другою премією для студентів:

Бисагу Юрія Юрійовича, студента Ужгородського національного університету – автора наукової роботи на тему: «Виборчі обмеження: еволюція та вітчизняний досвід» (науковий керівник – Белов Дмитро Миколайович, доцент Ужгородського національного університету);

Головко Олену Володимирівну, студентку Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького – автора наукової роботи на тему: «Становлення та розвиток законодавства про вибори народних депутатів України» (науковий керівник – Мойсієнко Василь Миколайович, доцент Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького);

Сердюк Вікторію Василівну, студентку Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого – автора наукової роботи на тему: «Організація роботи виборчих комісій по виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (науковий керівник – Стешенко Тетяна Віталіївна, доцент Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого);

Дипломами III ступеня і третьою премією для студентів:

Бортнюк Антона Миколайовича, студента Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля – автора наукової роботи на тему: «Проблеми українського виборчого права у контексті міжнародного досвіду» (науковий керівник – Фомін Анатолій Іванович, професор Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля);

Погорілко Ольгу Вікторівну, студентку Київського національного університету імені Тараса Шевченка – автора наукової роботи на тему: «Основні інститути референдного права» (науковий керівник – Мяловицька Ніна Анатоліївна, доцент Київського національного університету імені Тараса Шевченка).

ВІСНИК

Центральної виборчої комісії

№ 4 (6) • Грудень • 2006

Загальнодержавне офіційне,
нормативно-правове, інформаційне видання
Засновник і видавець: Центральна виборча комісія

Виходить щокварталу

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., Богатов І.Л., Дондик М.І.,
Король В.Г., Кравчук О.Л., Кривошея Г.В., Луконіна В.О.,
Макаров В.О., Макаричук Є.А., Осадчук О.О., Поготнок В.А.,
Рудник В.А., Савчук М.Ю., Сом В.М., Стріганов В.М.,
Суярко С.М., Талаш С.М., Хівренко К.О., 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.

ПОДІЇ. ЗАХОДИ. КОМЕНТАРІ

4–9 Офіційно. Достовірно. Лаконічно
Про поточні події

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ СУСПІЛЬСТВА

Олександр МОРОЗ

10 Система організації державного життя в Україні:
на шляху до європейської демократії

ВИБОРИ-2006: ДОСВІД. ПРОБЛЕМИ. ПЕРСПЕКТИВИ

Міжнародна науково-практична конференція

Ярослав ДАВИДОВИЧ

16 Поглиблення демократизації виборчих процесів
в Україні

3 виступів учасників конференції

Володимир РИБАК

21 Роль уряду у виборчому процесі

Марина СТАВНІЙЧУК

22 Система безпосереднього народовладдя в умовах
незалежності України

Євген КУШНАРЬОВ

26 Нова система виборів: переваги та недоліки

Валентина ЗАВАЛЕВСЬКА

28 Правове регулювання та проблеми участі
політичних партій у виборчому процесі

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ

31 Еволюція територіальної організації
загальнонаціональних виборів

Володимир КАМПО

33 Деякі правові проблеми місцевих виборів у
контексті конституційної юрисдикції

Богдан ФУТЕЙ

34 Удосконалення виборчого законодавства в Україні

Тарас ЧОРНОВІЛ

36 Загальні засади та особливості виборчого
законодавства в Україні

Юрій ДОНЧЕНКО

37 Територіальна організація виборів:
практика і проблеми

Жанна УСЕНКО-ЧОРНА

39 Проблеми складання списків виборців та
запровадження Державного реєстру виборців

Михайло ОХЕНДОВСЬКИЙ

40 Питання зовнішнього та внутрішнього
спостереження на виборах

Броніслав РАЙКОВСЬКИЙ

42 Особливості утворення спеціальних виборчих
дільниць та проведення на них голосування

Анатолій ПИСАРЕНКО

43 Матеріально-технічне забезпечення підготовки та
проведення виборів

Андрій МАГЕРА

45 Окремі аспекти проведення передвиборної агітації
та діяльності ЗМІ

Валерій ШЕЛУДЬКО

46 Виборчі фонди політичних партій
(виборчих блоків)

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ

Віктор КОТИГОРЕНКО

50 Проблемні питання кодифікації виборчого законодавства України

СУСПІЛЬСТВО І ДЕМОКРАТІЯ

Ірина ТИМОШЕНКО

54 Діяльність виборчих комісій щодо захисту виборчих прав громадян України: проблеми ефективності

ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Олександра МІНЄНКО

60 Виборчі комісії: проблеми формування та організації роботи

ДИСКУСІЙНЕ ПИТАННЯ

Олексій ОНІПКО

67 Шляхи вдосконалення технології виборчого процесу

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Олена ЧЕРНЕЦЬКА

71 Місцеві вибори як форма прямого народовладдя: порівняльний аналіз українського та зарубіжного досвіду

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Володимир СУЩИК

75 Проблемні аспекти законодавства про референдуми та шляхи його вдосконалення

ІНФОРМАЦІЙНИЙ ПРОСТІР

Віктор ЦИГАНОВ

78 Електоральний медіа-тероризм

ЕВОЛЮЦІЯ ВИБОРІВ

Євгенія ЮРІЙЧУК

81 Виборчі процеси в постсоціалістичних державах: шляхи демократизації

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

М. МЕЙЛІ, Б. МакКАЛОХ, А. УОЛЛ

87 Виборчі освітні програми для молоді в Австралії

З ІСТОРІЇ ВИБОРІВ

Сергій СМОЛЯННИКОВ

92 Арифметика обрання

ТЕМАТИЧНИЙ ПОКАЖЧИК

96 Перелік статей, опублікованих у журналі «Вісник Центральної виборчої комісії» за період з вересня 2005 по грудень 2006 року

РЕЦЕНЗІЇ

102 *Микола ОНІЩУК.* Новітні конституційно-правові дослідження проблем безпосередньої демократії в Україні

103 *Віктор КАЛАШНИКОВ.* Порівняльно-правовий аналіз норм виборчого права зарубіжних країн

ВИБОРИ-2006:



ДОСВІД ПРОБЛЕМИ ПЕРСПЕКТИВИ

Ключовою подією діяльності Центральної виборчої комісії у другому півріччі нинішнього року стала міжнародна науково-практична конференція «Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи», яка проходила з 30 жовтня по 1 листопада в Києві. Організатором заходу вже традиційно стала Центральна виборча комісія, а відбувся він за сприяння Агентства США з міжнародного розвитку (за участю проекту «Сприяння організації виборів в Україні») та Координатора проектів ОБСЄ в Україні.

Темами обговорення першого дня роботи конференції стали загальні засади, особливості виборчого законодавства України, практика його застосування, шляхи вдосконалення та правове забезпечення реалізації виборчих прав громадян. Тон розмові задали виступи Голови Центральної виборчої комісії Ярослава Давидовича, віце-прем'єр-міністра України, міністра з будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України Володимира Рибачка, голови Вищого адміністративного суду України Олександра Пасенюка, члена Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування народного депутата Юрія Ключковського. Доповідачі зупинилися на проблемних питаннях застосування виборчого законодавства, проаналізували участь у виборах 2006 року органів виконавчої влади, говорили про переваги та недоліки нової, пропорційної, системи виборів тощо. Детальний аналіз виборів не випадковий, адже вперше за п'ятнадцять років існування держави вони відбувалися за пропорційною системою, склад парламенту формувався лише з представників політичних сил. І Центральній виборчій комісії довелося організувати багато процедур уперше. Як спрацювала нова виборча модель, як втілилися в реальну політику її наслідки, чи виправдала вона сподівання всіх суб'єктів виборчого процесу – відповіді на ці запитання прийдуть з часом. Але про певні підсумки потрібно говорити вже зараз.

Наступного дня на розгляд виносилися питання про роль політичних партій та громадських організацій у виборчому процесі, гарантії їх діяльності, проблеми підвищення правової культури суб'єктів виборчого процесу, а також складання списків виборців та запровадження Державного реєстру виборців. Варто нагадати, що на виборах до парламенту 26 березня 2006 року документи до Центральної виборчої комісії подали 53 політичні сили, суб'єктами виборчого процесу було зареєстровано 45 партій і блоків. У списках політичних партій (блоків) Центровборчком зареєстрував 7747 кандидатів у народні депутати. Проте фактично справжню боротьбу вели не більше десяти політичних сил.

Проблемним залишається питання створення Державного реєстру виборців, хоча в цьому напрямі зроблено чимало. Роботу зі складання списків узяв під свій безпосередній контроль Кабінет Міністрів України, виконувалася вона робочими групами обліку виборців. Центральна виборча комісія здійснювала аналіз стану складання списків виборців, проводила навчальні семінари для членів окружних та виборчих комісій. У ході конференції Ярослав Давидович повідомив, що Центральна виборча комісія спільно з Інститутом кібернетики готує пропозиції щодо запровадження нової автоматизованої електронної системи підрахунку голосів. Пілотний варіант цієї системи планується використати під час місцевих виборів в одному з регіонів, щоб потім перенести напрацьований досвід і на всеукраїнські вибори. За підрахунками фахівців, завершення роботи над списками виборців потребуватиме орієнтовно 36 мільйонів гривень, створення Державного реєстру виборців – 80, а запровадження електронного підрахунку голосів – близько 60 мільйонів гривень.

Учасники конференції обговорили також інформаційне забезпечення виборчого процесу, строки, форми та засоби проведення передвиборної агітації, фінансове забезпечення виборів.

Серед питань, які активно обговорювалися, – створення Виборчого кодексу. В різних країнах досвід систематизації і кодифікації виборчого права суттєво відрізняється. Для України, зазначалося в ході конференції, було б доцільним прийняття Кодексу як єдиного документа, де б визначалися загальні положення та вписувалися спеціальні розділи. Наявні розбіжності в нині чинних Законах «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» призводять до певних казусів. Зокрема, сьогодні Центральна виборча комісія не має можливості впливати на комісії, які порушують законодавство на місцевих виборах.

Продовження на стор. 13

На офіційному рівні

9 жовтня 2006 року відбулася зустріч Президента України Віктора Ющенка та Голови Центральної виборчої комісії Ярослава Давидовича.



Голова Центровиборчкому поінформував Главу держави про поточну роботу відомства. За його словами, Центральна виборча комісія підготувала ґрунтовний аналіз виборчого законодавства і планує запропонувати Верховній Раді конкретні способи його вдосконалення. Серед цих пропозицій – розмежування в часі виборів до Верховної Ради і до місцевих органів влади та створення повноцінного реєстру виборців. Як відзначив Я. Давидович, у проєкті Державного бюджету України на 2007 рік для створення такого реєстру передбачено 88 млн грн., однак поки що відсутня необхідна законодавча база.

Ярослав Давидович зазначив також, що аналізу виборчої кампанії 2006 року буде присвячена міжнародна науково-практична конференція «Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи», яка відбудеться у Києві наприкінці жовтня.

Напрями подальшої співпраці

16 жовтня у Центральній виборчій комісії відбулася зустріч секретаря Комісії Сергія Дубовика з делегацією Freedom House, до складу якої входили директор програм пан Роберт Герман та директор представництва цієї організації в Україні пан Юхані Гроссман.

Під час переговорів сторони підбили підсумки спостереження за виборами народних депутатів України 26 березня 2006 року, в якому брали активну участь понад тисяча спостерігачів від Freedom House. Крім того, було обговорено питання участі представників цієї організації у процесі спостереження за місцевими виборами, запланованими на листопад 2006 року.

У цьому контексті учасники переговорів намітили напрями подальшої співпраці між Центральною виборчою комісією та Freedom House. Зокрема, передусім ішлося про активізацію інформування виборців на місцях, навчання членів виборчих комісій, а також про взаємодію з місцевими громадськими організаціями щодо надання методично-консультативної допомоги у підготовці громадських спостерігачів.

У свою чергу, Сергій Дубовик зазначив, що Комісія високо цінує зусилля, докладені Freedom House під час виборів народних депутатів України, і сподівається на подальшу плідну співпрацю. Він також окремо зупинився на основних проблемах, які можна очікувати під час проведення місцевих виборів, ознайомивши гостей зі структурою виборчих комісій місцевого рівня.

На думку пана Гроссмана, відвертий діалог, що відбувся, відкриє нові перспективи спільної роботи, дасть



зможу синхронізувати зусилля Центральної виборчої комісії та очолюваного ним представництва Freedom House. За його словами, ця міжнародна інституція також готова скоординувати дії громадських організацій на місцях з метою забезпечення громадянам можливості вільно зреалізувати свої виборчі права. При цьому він повідомив, що представництво може цілком реально опікуватися одночасно двома виборчими кампаніями регіонального рівня.

Європейська комісія сприятиме удосконаленню виборчих процесів в Україні

20 жовтня заступник Голови Центральної виборчої комісії Марина Ставнійчук зустрілася з главою Секції 1 програм технічної допомоги Представництва Європейської Комісії в Україні Мартіном Шідером та координатором проектів «Громадянське суспільство» Представництва Європейської Комісії Хельгою Пендер.

Сторони обговорили питання можливої підтримки протягом наступних кількох років заходів щодо вдосконалення організації та проведення виборчих процесів в Україні. Про готовність надавати таку допомогу вже заявлено проектом Європейського Союзу «Підтримка виборчого процесу в Україні». У рамках цього проекту вже здійснено низку заходів. Зокрема, під час організації проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року Європейською Комісією було надано кошти на закупівлю комп'ютерної техніки і пристроїв для друку.

М. Ставнійчук із вдячністю повідомила, що надана на недавніх виборах допомога з боку Єврокомісії стала дуже важливим фактором оптимізації формування електронних списків виборців, що дало змогу контролювати складені в регіонах списки виборців на предмет кратності включення виборців, зміни ними місця перебування тощо. Вона відзначила також, що у вересні підписано вже третій План співробітництва між Центральною виборчою комісією та Координатором проектів ОБСЄ в Україні щодо діяльності, пов'язаної з виборами. Тобто співпраця є тривалою й надзвичайно продуктивною.

Було окреслено також коло нагальних проблем, найактуальнішою з яких є, зокрема, створення електронного загальнодержавного Реєстру виборців. Марина Іванівна поінформувала гостей, що відповідний законопроект уже схвалений Верховною Радою України, тож Комісія сподівається, що створення такого важливого документа не забариться. Але зрозуміло, що робота це надзвичайно масштабна як в організаційному, так і в матеріально-технічному і фінансовому аспектах. Тому допомога міжнародних організацій тут була б дуже доречною.

Не менш важливим є питання створення в державі Виборчого кодексу, кодифікації усіх законодавчих актів, які регулюють питання проведення виборів та референдумів. Зокрема, вимагає приведення у відповідність до норм українського та європейського законодавства чинний Закон про всеукраїнський та місцеві референдуми, окремі норми якого є надто застарілими і не можуть бути застосовані нині.

Потребує також удосконалення робота щодо підвищення правової культури виборців, спрямована на на-



дання громадянам максимальних можливостей взяти участь у виборах і зробити усвідомлений вибір. Зокрема, виправдала себе практика виготовлення просвітницьких матеріалів для громадян, водночас засвідчивши значний попит на них. Тому актуальною є підготовка брошур і посібників з вичерпною інформацією щодо виборчих прав і можливостей громадян, причому для якомога ширшої аудиторії, роблячи особливий акцент на молодь як майбутніх виборців, у тому числі й шкільного віку.

Сторони обговорили також потреби України в організації підготовки майбутніх працівників виборчих комісій різних рівнів.

Представники Європейської Комісії висловили задоволення станом співпраці з Центровиборчком. Вони також повідомили, що нині в країнах, з якими співпрацює ЄС, впроваджується новий метод допомоги в процесах демократизації, так званий твінінг. Суть його полягає в тому, що країни – члени ЄС беруть участь у своєрідному тендері щодо допомоги конкретній державі в організації, зокрема виборчого процесу. Представники органів влади тієї країни, чії пропозиції будуть визнані найбільш оптимальними для застосування, приїждять до країни, якій спрямовується допомога, і працюють там, надаючи безпосередні консультації і поради протягом тривалого часу.

Учасники зустрічі обумовили низку питань, з яких будуть розроблені й подані на погодження конкретні заходи подальшої співпраці.

Запровадження Державного реєстру виборців

З 22 по 25 жовтня 2006 року в селищі Байка Косівського району Івано-Франківської області проводилася нарада експертів з актуальних питань запровадження Державного реєстру виборців, організована Інститутом виборчого права за сприяння ОБСЄ.

З метою продовження роботи над розробкою законодавства з питань правового регулювання реєстру виборців, з 22 по 25 жовтня 2006 року в селищі Байка Косівського району Івано-Франківської області проводилася нарада експертів з актуальних питань запровадження Державного реєстру виборців, організована Інститутом виборчого права за сприяння ОБСЄ.

У нараді взяли участь народні депутати України – представники різних парламентських фракцій, працівники Секретаріату Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, експерти з питань виборчого законодавства, фахівці в галузі інформатизації та комп'ютерних технологій, а також представники Центральної виборчої комісії: члени Комісії Ж. Усенко-Чорна та А. Магера, заступник начальника управління інформатизації Секретаріату Комісії О. Стельмах.

Під час наради були досліджені концептуальні питання, які підлягають вирішенню в ході доопрацювання законопроекту про Державний реєстр виборців до другого читання, серед них, зокрема, правові, функціональні, організаційні, фінансові, технологічні та інші аспекти запровадження і ведення Державного реєстру виборців.

Такими проблемними питаннями, передусім, були визначені структурно значущі елементи функціонування Реєстру, а саме:

1. Запровадження Реєстру як динамічної, функціонуючої в режимі on line цілісної системи баз даних.

2. Визначення концепції так званої прив'язки громадянина до виборчої дільниці через фіксацію місця головування виборця.

3. Визначення принципів подання відомостей до Реєстру.

4. Визначення органу ведення Реєстру.

5. Визначення кількості рівнів введення інформації до бази даних та рівнів адміністрування Реєстру.

6. Забезпечення громадського контролю за веденням Реєстру; забезпечення транспарентності в його функціонуванні відповідно до інтересів і потреб суспільства.

7. Забезпечення спрямування діяльності Реєстру виключно на забезпечення принципів виборчого процесу та недопущення нецільового використання відомостей Реєстру.

8. Строки запровадження Реєстру.

9. Визначення відомостей про виборця, які вносяться до Реєстру.

У підсумку наради було узгоджено ряд принципових питань, які підлягають вирішенню в ході доопрацювання до другого читання законопроекту про Державний реєстр виборців, прийнятого Верховною Радою України за основу 29 червня 2004 року в профільному парламентському Комітеті з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування.

“Виборчому штабу держави» – 9 років

13 листопада 1997 року відбулось перше засідання Центральної виборчої комісії.

У листопаді 1997 року вперше в історії незалежної України було утворено новий державний орган, на який покладалась відповідальність за створення належних умов для вільної реалізації пріоритетних конституційних прав громадян України – брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнських та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними. Цією державною інституцією стала Центральна виборча комісія. І 13 листопада 1997 року відбулось перше її засідання.

У межах своєї компетенції Комісія є незалежною інституцією: вона здійснює свої повноваження самостійно, незалежно від інших органів державної влади, органів

місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Як незалежний конституційний орган Комісія за 9 років своєї діяльності організувала і провела вибори народних депутатів України 1998 року, 2002 року і 2006 року, вибори Президента України 1999 року і 2004 року, всеукраїнський референдум 2000 року, а також низку виборів народних депутатів України замість вибулих у мажоритарних округах та повторних виборів.

За час роботи Центральної виборчої комісії було проведено 732 засідання, на яких прийнято 5472 постанови та 97 протокольних рішень. Також підготовлено та зареєстровано 793 розпорядження Голови Комісії.

Крім того, за цей період було опрацьовано 300 тис. протоколів окружних та дільничних виборчих комісій, а на адресу Центральної виборчої комісії надійшло більше 120 тис. документів та понад 140 тис. телеграм.

Разом з тим, Центрвиборчком підготував, сформував та відправив у різні регіони України більше 150 тис. пакетів службової кореспонденції.

Нинішній склад Центральної виборчої комісії був призначений 8 грудня 2004 року, цього ж дня члени Комісії обрали своїм головою Ярослава Васильовича Давидовича, який втретє став членом Комісії. Уперше він був призначений до її складу Верховною Радою України ще 12 листопада 1997 року, а вже 13 листопада на першому засіданні був обраний секретарем Комісії.

У 1997 році в Секретаріаті працювало 18 осіб, нині його склад налічує понад 100 працівників. Його структурними підрозділами є п'ять управлінь та вісім окремих

відділів. Усі ці підрозділи тісно взаємодіють у вирішенні поставлених перед ними завдань. Нині Секретаріат Комісії очолює один із ветеранів Центральної виборчої комісії Михайло Григорович Кавун.

У складі Комісії працюють 4 кандидати наук, 95 відсотків співробітників мають вищу освіту, а п'ята частина з них – вищу юридичну. Головна спільна мета всього колективу Центральної виборчої комісії – забезпечити проведення виборів у суворій відповідності до Закону, і в такий спосіб зробити свій внесок у поглиблення демократичних процесів, що відбуваються в нашій країні. Одним із підтверджень того, що членам Комісії і працівникам Секретаріату це вдається, є 13 високих державних нагород, якими їх відзначено за ці роки. Крім того, 7 членів Комісії і 2 працівники Секретаріату удостоєні звання «Заслужений юрист України», а 5 їхніх колег заохочені званнями «Заслуженого» в інших галузях.

Офіційне знайомство

15 листопада Голова Центральної виборчої комісії Ярослав Давидович зустрівся з Надзвичайним і Повноважним Послом Сполучених Штатів Америки в Україні Вільямом Тейлором на його прохання.



У зустрічі також взяли участь співробітник політичного відділу Посольства США Кеті Турнажиолу та радник з питань виборів і політичних процесів Агентства міжнародного розвитку США Еллі Сітс.

Високий гість цікавився питаннями поточної діяльності Центральної виборчої комісії на нинішньому етапі, особливостями місцевих виборів, перспективами вдосконалення виборчого законодавства України. Я. Давидович поінформував учасників зустрічі про засади, на яких працює Центральна виборча комісія як постійно діюча незалежна державна інституція.

Окремо Я. Давидович зупинився на питаннях удосконалення виборчого законодавства. Він відзначив, що нещодавно Комісія провела міжнародну науково-прак-

тичну конференцію за підсумками цьогорічної виборчої кампанії, на якій було предметно обговорено всі проблеми чинного законодавства, і, спираючись на вироблені конференцією Рекомендації, готує подання до Верховної Ради України з викладом конкретних пропозицій.

Посол США також цікавився питанням про можливість проведення в Україні референдуму з питань членства України в Організації Північноатлантичного договору (НАТО) та участі держави в Єдиному економічному просторі (ЄЕП).

Голова Центрвиборчкому повідомив, що ініціативні групи всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, зареєстровані Комісією, зібрали 4 млн. 666 тис. підписів громадян за проведення такого референдуму, однак у ході аналізу цих підписів було виявлено випадки невідповідності оформлених документів вимогам законодавства, і, оскільки деякі з них вивчають судові органи, Центральна виборча комісія зможе прийняти остаточне рішення тільки після з'ясування всіх обставин.

У ході зустрічі було обговорено також питання створення загальноукраїнського реєстру виборців, формування Виборчого кодексу, підвищення рівня підготовки працівників виборчих комісій та загального рівня правової культури громадян. Я. Давидович висловив гостеві вдячність за плідну співпрацю в ході організації виборів з Агентством міжнародного розвитку США і зокрема Проектом «Сприяння організації виборів в Україні», а також сподівання на її продовження в подальшому.

Політичним партіям – європейські стандарти

8–10 грудня 2006 року в Донецьку відбувся Громадський форум «Ефективність політичних партій в Україні: проблеми та перспективи».

Ініціаторами та організаторами заходу були Лабораторія законодавчих ініціатив (м. Київ), Центр законодавчих ініціатив (м. Донецьк), Рада Європи та низка експертних інституцій з Луцька, Сум, Запоріжжя, Луганська та Херсона за підтримки в рамках спільної ініціативи Європейської Комісії та Ради Європи з розвитку демократії.

Метою зібрання було обговорення кола питань, що стали предметом широких дискусій: ідеологічний фундамент політичних партій в Україні, їх інституційна та кадрова спроможність, ефективність державного контролю за діяльністю партій, напрями вдосконалення та забезпечення дієвості законодавства про політичні партії, проблеми фінансування політичної діяльності, прозорість партійних фінансів і політична корупція, конституційна реформа та політична відповідальність, шляхи забезпечення відповідальності партій перед виборцями, результати та перспективи застосування пропорційної виборчої системи із закритими списками.

У Громадському форумі взяли участь близько 100 учасників з 19 регіонів України: народні депутати України, депутати місцевих рад, представники місцевих осередків парламентських політичних партій, експерти провідних аналітичних центрів та громадських організацій, представники наукових закладів, засобів масової інформації, а також представники Генерального Директорату політичних справ Ради Європи та інших міжнародних інституцій.

Під час роботи форуму відбулись засідання двох «круглих столів», на яких обговорювались теми: «Якість політичних партій та партійні фінанси» і «Партії, виборча

система та політична відповідальність». У ході дискусій порушувались, зокрема, питання ідеологічного фундаменту, інституційної та кадрової спроможності політичних партій, ефективності державного контролю за їх діяльністю, фінансування та прозорості партійних фінансів.

За підсумками роботи Громадського форуму було прийнято Звернення до парламентських партій та інститутів громадянського суспільства. У Зверненні висловлено сподівання, що партії стануть реальними суб'єктами державної, регіональної та місцевої політики, перетворяться на єдиний механізм «приходу до влади» та відкриють шляхи подальшої ідеологічної структуризації українського суспільства. Основний наголос було зроблено на необхідності подолання недоліків системи закритих списків та одноетапного висунення кандидатів, оскільки це зменшує роль місцевих осередків партій. Звернення містить заклик до рішучих внутрішніх перетворень політичних партій, які мали б передбачати:

- перегляд ефективності так званих закритих списків на виборах до рад усіх рівнів;
- стимулювання внутріпартійної демократії;
- чітку ідеологічну визначеність та формування програмних позицій на основі внутріпартійних дискусій;
- налагодження чіткої взаємодії між представниками партій у владі та партійних організацій;
- налагодження механізмів політичної просвіти членів політичної партії та осіб, які їй симпатизують, а також поширення інформації про успішний досвід організації своєї роботи;

– необхідність періодичної звітності представників партій про свою діяльність;

– докорінну реорганізацію роботи центральних органів партій з координації роботи фракцій у місцевих радах;

– публічну відмову від морально сумнівних джерел фінансування.

Особливий акцент було зроблено на необхідності застосування європейських стандартів діяльності політичних партій як критеріїв оцінки їх ефективності, внесення відповідних змін до законодавства про політичні партії, поширення зроблених під час роботи Громадського форуму висновків серед народних депутатів України та представників місцевих органів влади.



Молодь – юридичній науці

Підбито підсумки проведення другого туру Всеукраїнського конкурсу на кращу наукову роботу серед студентів і аспірантів вищих навчальних закладів з питань виборів та референдумів в Україні.

На виконання Указу Президента України від 8 грудня 2000 року № 1322/2000 «Про концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження заходів щодо реалізації Концепції підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні» від 31 січня 2001 року № 88, наказу Міністерства освіти і науки України «Про проведення Всеукраїнського конкурсу на кращу наукову роботу серед студентів і аспірантів вищих навчальних закладів з питань виборів та референдумів в Україні» від 22 лютого 2006 року № 124 у Чернівецькому національному університеті імені Юрія Федьковича було проведено другий тур Всеукраїнського конкурсу на кращу наукову роботу серед студентів і аспірантів вищих навчальних закладів з питань виборів та референдумів в Україні.

На другий тур конкурсу надійшло 57 наукових робіт, серед яких 54 студентські роботи і 3 – аспірантські, виконані студентами та аспірантами 35 вищих навчальних закладів.

Для рецензування наукових робіт, що надійшли на другий тур конкурсу, було залучено 18 осіб, серед них – 2 доктори юридичних наук, професори, 7 кандидатів юридичних наук, доцентів. Із 57 прорецензованих наукових робіт на розгляд конкурсної комісії було подано 25 робіт для визначення претендентів на переможців конкурсу.

Серед поданих на конкурс студентських робіт було визначено 6 претендентів на переможців конкурсу: по одному – на присудження дипломів відповідно першо-



го, другого та третього ступенів, та три претенденти – на присудження заохочувальних дипломів.

Прорецензувавши три аспірантські роботи, подані на конкурс, конкурсна комісія вирішила рекомендувати тільки одну роботу до нагородження дипломом другого ступеня. У зв'язку з цим конкурсною комісією внесено пропозицію про доцільність збільшення кількості претендентів на переможців серед студентів. Зокрема, визначено додатково ще по одному претенденту на присудження дипломів другого та третього ступеня і трьох претендентів на нагородження заохочувальними дипломами.

На підставі аналізу тематики конкурсних робіт можна зробити висновок, що найактуальнішими темами, обраними для розкриття в наукових роботах, поданих на конкурс, були ті, що стосувалися проблем:

виборчого права у контексті міжнародного досвіду; кодифікації виборчого законодавства; різних форм інформаційного забезпечення виборчих процесів, зокрема участі засобів масової інформації у передвиборній агітації; проведення всеукраїнського та місцевих референдумів та законодавчого врегулювання референдного права.

Привернули також увагу роботи, присвячені аналізу останніх парламентських виборів в Україні.

Нагородження переможців конкурсу відбулося 1 листопада 2006 року в заключний день роботи Міжнародної науково-практичної конференції «Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи».



Система організації державного життя в Україні: на шляху до європейської демократії

**ІНТЕРВ'Ю ГОЛОВИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ
УКРАЇНИ О.О. МОРОЗА
ЖУРНАЛУ «ВІСНИК ЦЕНТРАЛЬНОЇ
ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ»**

Редакція журналу звернулася до Олександра Олександровича з проханням коротко охарактеризувати сучасний стан українського виборчого законодавства, оцінити створення в Україні умов для забезпечення демократичного волевиявлення громадян на виборах та відповісти на низку запитань, що стосуються виборчого права та виборчого процесу.

Переконані, що думка депутата п'яти скликань Верховної Ради України, мудрого політика та досвідченого законотвора буде цікавою нашим читачам.

— Олександр Олександровичу, конституційна реформа у 2004 році змінила, по суті, політичне обличчя нашої держави. Однак її не можна назвати досконалою. Як Ви вважаєте, чи привели зміни, внесені до Конституції, до очікуваних Вами результатів?

— Система організації державного життя ніколи не буває ідеальною.

Зміни, внесені до Конституції, перетворили Україну з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську республіку. Але сама реформа ще не завершена. Її треба продовжувати, вносити зміни до статей Основного Закону, які стосуються підвищення ролі і статусу органів місцевого самоврядування.

Тільки тоді буде справжня гармонія правовідносин між центральними і місцевими органами влади, а громадяни відчують свою відповідальність за те, як формується влада і як вона працює.

Це потрібно зробити в Україні, це європейська модель управління, яка гарантує перспективу позитивних змін у нашій державі.



— Нещодавно Ви виступили з ініціативою створення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з опрацювання проектів законів України про внесення змін до Конституції України. Що спонукало Вас до цього?

— Вважаю, що Тимчасову спеціальну комісію (ТСК) треба було б створити. Ця ідея поки що не отримала підтримки в коаліції, оскільки внесення змін до Конституції – це предмет відання Комітету з питань правової політики, який буде суттєво обмежений у своїй діяльності після початку роботи ТСК.

Колізія може бути розв'язана так: або профільний комітет бере на себе всю відповідальність за підготовку низки законопроектів про внесення змін до Основного Закону і органічних законів, які безпосередньо впливають із Конституції, або цим займатиметься Тимчасова комісія. Тим паче, що органічні закони стосуються видання й інших комітетів, зокрема з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування.

Гадаю, найближчим часом ми вирішимо це питання. Переконали, що треба створити ТСК, виходячи з необхідності розгляду законопроектів, які відносяться до відання різних комітетів, а з іншого боку, потреби сконцентрувати в комісії найкращих спеціалістів з конституційного права.

— **Свого часу прийняття Конституції було сприйнято суспільством як вагомий крок держави на шляху до демократії, утвердження загальнолюдських цінностей. Логічним продовженням цього процесу мало б стати прийняття цілої низки законів, зокрема про Кабінет Міністрів України, про опозицію тощо. Однак цього не відбулося. Чому? І чи є зараз впевненість у тому, що, нарешті, парламент прийме такі важливі для держави закони?**

— Парламент, безперечно, ухвалить всі закони, передбачені Конституцією. У тому числі, зазначені в цьому запитанні.

Закон про Кабінет Міністрів прийнято в першому читанні. Найближчим часом, після опрацювання пропозицій суб'єктів законодавчої ініціативи, він розглядатиметься в другому читанні. Можу з впевненістю заявити: цей закон жодним чином не суперечитиме нормам Конституції. Він дасть відповіді на всі питання, які виникають при виконанні Кабінетом Міністрів, міністерствами та відомствами своїх повноважень, здійсненні співпраці між Кабінетом Міністрів і Президентом, Кабінетом Міністрів і парламентом, Кабінетом Міністрів і місцевими органами влади.

Навколо закону про опозицію більше політичних інсинуацій, ніж суті справи. Створена робоча група, яка

готова внести відповідний законопроект найближчими днями. До речі, жодної активності в роботі над законом не проявляють якраз ті, хто найбільше про нього говорить. Сподіваюсь, закон буде прийнятий до Нового року.

— **Як Ви оцінюєте нинішній стан виборчого законодавства України?**

— Виборче законодавство України в цілому прогресивне. Воно досконаліше, ніж попереднє, однак не дає адекватної відповіді на питання, які виникають сьогодні. Зокрема – щодо зміцнення зв'язку депутата з конкретною територіальною громадою в умовах проведення виборів на основі пропорційної, партійної системи.

Існують різні шляхи усунення цього недоліку. Один із них, який зводиться до процедури формування списків з урахуванням позиції громади, пропонувався мною ще у 2002 році. Проте він не був підтриманий представниками політичних фракцій, бо передбачає ще й суттєву ротацію партійного активу суб'єктів виборчого права.

Ми працюватимемо в цьому напрямі, і, сподіваюсь, знайдемо оптимальний варіант, який найбільше підходить для нинішньої ситуації в Україні.

— **З виборчим законодавством яких країн Ви могли б порівняти українське (щодо його позитивних і негативних сторін)?**

— Пропорційна система виборів властива багатьом європейським країнам із різними особливостями і нюансами. Тому навряд чи є потреба їх порівнювати.

До речі, вітчизняне виборче законодавство пройшло експертизу Венеціанської Комісії і отримало позитивну оцінку.



— Тоді що позитивного з міжнародного досвіду проведення виборчих кампаній Ви порадили б передусім запозичити Україні?

— Вважаю, що варто було б скористатися досвідом Польщі в організації виборчих кампаній з точки зору технологій, поєднання інтересів громад і партій. Корисним є також досвід Південної Кореї, інших держав.

— У чому Ви вбачаєте найпозитивніші зрушення у розвитку виборчого права в Україні?

— Найбільші позитивні зрушення полягають у тому, що виборче законодавство створює правові, юридичні умови для блокування адмінресурсу, представлення інтересів суб'єктів виборчого права, захисту прав виборців, забезпечення демократичних виборів.

— Які, на Вашу думку, найсуттєвіші недоліки нових законів про вибори до Верховної Ради України та про місцеві вибори?

— Головний недолік полягає у непропорційному представництві територіальних громад у радах усіх рівнів, зокрема у Верховній Раді.

— Як Ви оцінюєте створення в Україні умов для забезпечення демократичного волевиявлення громадян на виборах, сприяння в реалізації їх права на участь у управлінні державними справами?

— Досвід виборчої кампанії 2006 року довів, що волевиявлення громадян відбувалося за демократичних умов, але підрахунок голосів здійснювався не скрізь і не в повному обсязі демократичним шляхом.

Переконаний, що реалізація права виборців на участь у управлінні державними справами здійснюватиметься на порядок краще після завершення політичної реформи, коли місцеві представницькі органи стануть справді органами місцевого самоврядування, виразниками і захисниками інтересів громадян.

— Тоді наскільки своєчасним Ви вважаєте перехід від змішаної до пропорційної системи виборів в Україні? Чи однаково доцільним є застосування її на парламентських і місцевих виборах?

— Перехід до пропорційної системи виборів був своєчасним. Більше того, винятково необхідним в умовах, коли під час виборчих кампаній утверджувалася напівкримінальна традиція адмінресурсу.

Разом із тим, вибори на пропорційній основі, очевидно, недоцільні для сільських та селищних рад. Вони там не застосовувалися. Щодо районів і областей, цей принцип виправданий, і він удосконалюватиметься, зміцню-

ватимуться традиції пропорційних виборів, що даватиме підстави для утвердження традицій демократії.

Ясна річ, що виборча система – від пропорційної до мажоритарної – час від часу змінюється залежно від ступеня розвитку суспільної свідомості та багатьох інших обставин. Це практикується в різних країнах.

— Чи потребує вдосконалення законодавче визначення ролі політичних партій у виборчому процесі?

— Очевидно, для України законодавче вдосконалення ролі політичних партій має особливе значення у зв'язку з тим, що існує багато фіктивних партій, а з іншого боку, є погана традиція використання партій як лобістів інтересів певних політико-фінансових груп, як «технологічних» суб'єктів виборів для формування виборчих комісій і т.п. На небезкорисливій основі, на жаль.

— Як, на Вашу думку, мала б розвиватися подальша співпраця між Верховною Радою України, зокрема Комітетом з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, народними депутатами України та Центральною виборчою комісією щодо вдосконалення виборчого законодавства?

— Співпраця традиційна, властива для структур Верховної Ради з іншими органами влади або з таким спеціальним органом, як Центральна виборча комісія.

Треба, щоб профільний комітет, готуючи відповідні питання до розгляду Верховною Радою, обов'язково враховував незаперечний досвід Центрвиборчкому щодо організації кількох виборчих кампаній, спирався на досвід громадських організацій, таких як Асоціація місцевих рад, Асоціація мерів міст тощо. Таким чином, у пропозиціях комітету буде повною мірою відображений найкращий досвід, нейтралізовані ті недоліки виборчого законодавства або практики його застосування, які підтвердилися під час проведення попередніх виборів.

— Олександр Олександровичу, як досвідчений політик, скажіть, будь-ласка, чи існує абсолютна демократія в чистому вигляді? Як ви ставитесь до відомого твердження про те, що демократія не є найдосконалішою формою правління, але нічого кращого людством ще не винайдено?

— Я б не хотів вести абстрактні розмови про чистоту демократії, тим паче, про її абсолютну чистоту. Не буду коментувати і вислови політиків з цього приводу.

Абсолютних категорій не існує в принципі. Але наближатися до практики європейських країн, до цінностей, котрі може гарантувати тільки демократія, нам необхідно. Треба рухатися в цьому напрямку якомога скоріше, і виборче законодавство може бути в цьому сенсі надзвичайно корисним.

*Розмову записав
Валерій КОРОЛЬ*

ВИБОРИ-2006: СЕРЙОЗНІ УРОКИ ГРУНТОВНИЙ АНАЛІЗ БЕЗЦІННИЙ ДОСВІД

Продовження. Початок на стор. 3

З 30 жовтня по 1 листопада в Києві проходила міжнародна науково-практична конференція «Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи».



Традиція проведення таких конференцій започаткована ще 1998 року, коли новостворений Центрвиборчком уперше проаналізував результати тодішніх виборів народних депутатів України. Цьогорічний захід викликав надзвичайний інтерес у представників центральних та місцевих органів виконавчої влади, народних депутатів України, суддів Конституційного суду України, Верховного Суду України, апеляційних судів, органів місцевого самоврядування, політичних партій, громадських організацій, виборчих комісій, науковців, експертів з виборчого права, організаторів виборів на місцях. Те, що конференція стала непересічною подією не тільки для внутрішньодержавного життя, свідчить кількість учасників від іноземних організацій та державних інституцій. Із понад 180 осіб, що прибули на конференцію, близько 30 представляли центральні виборчі органи, міжнародні організації та установи 17 країн близького та далекого зарубіжжя, зокрема Австралії, Азербайджану, Білорусі, Грузії, Канади, Литви, Мексики, Російської Федерації, США тощо.

Привітання учасникам конференції надіслали Президент України Віктор Ющенко, Голова Верховної Ради України Олександр Мороз, Прем'єр-міністр України

Віктор Янукович. У своїх посланнях керівники держави були одноставними щодо важливості зазначеного форуму та оцінювали його як захід, що має не тільки загальнодержавне, а й міжнародне значення.

Вітальне слово від керівництва ОБСЄ виголосив Координатор проектів ОБСЄ в Україні Джеймс Шумейкер. А послі Сполучених Штатів Америки Вільям Тейлор та Фінляндії – Лаура Рейніля, виступивши з привітаннями, надалі взяли безпосередню участь у роботі конференції.

Протягом двох днів тривала робота у секціях конференції. Модератори секцій, які представляли Центральну виборчу комісію, проект «Сприяння організації виборів в Україні», Всеукраїнську громадську організацію «Комітет виборців України», програму розвитку демократії місії Агентства США з міжнародного розвитку та Офіс Координатора проектів ОБСЄ в Україні, побудували роботу в дусі конструктивних дебатів учасників конференції. Обмін досвідом, думками, аналіз процесів і явищ, які супроводжують вибори, дали можливість присутнім виробити не тільки спільні погляди та підходи до вирішення проблем, а й напрацювати рекомендації, які були в останній день прийняті всіма учасниками заходу.

Привітання учасникам міжнародної науково-практичної конференції «ВИБОРИ-2006: ДОСВІД. ПРОБЛЕМИ. ПЕРСПЕКТИВИ»

Шановні учасники та гості конференції!

Щиро вітаю вас з початком роботи такого важливого форуму. Він покликаний закріпити та посилити безумовне дотримання прав і свобод громадян у царині виборчого права.

Вибори є одним із ключових елементів демократичних систем управління. Це – найвище реальне вираження волі народу, конституційний спосіб формування як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування на основі вільного волевиявлення громадян. Обов'язок держави – забезпечити повну реалізацію права виборців обирати владу, а відтак брати участь в управлінні державою.

Політичні події останніх років засвідчили, що українці стали на новий щабель громадянської зрілості, усвідомлюють власну відповідальність за вибір. Парламентські вибори 2006 року були найбільш демократичними, прозорими та чесними за всю новітню історію України.

Бажаю учасникам конференції успішної роботи, глибинного аналізу процесів і явищ, які відбуваються у сфері українського законодавства, конструктивних дебатів. Нехай ваш поважний науковий форум досягне головної мети – максимального сприяння забезпеченню права громадянина на здійснення вільного волевиявлення.

**Президент України
Віктор ЮЩЕНКО**



Шановні друзі!

Щиро вітаю Вас із початком роботи цього важливого наукового форуму. Питання, які обговорюватимуться на конференції, мають велике державне значення і є актуальними не лише для нашої країни, а й для всієї міжнародної спільноти.

Події останніх десятиліть докорінно змінили світосприйняття й праворозуміння у країнах Східної Європи, що дало могутній поштовх до розвитку демократичних ідей, а відтак стало основою й конституційних перетворень. В умовах становлення України як демократичної правової держави виборче право та виборчий процес також зазнали значних змін: з формальної процедури, якою вони були за радянського періоду, перетворилися на сучасний демократичний інститут, ставши одним із найбільш вагомих засобів безпосереднього вираження волі українського народу.

Вибори до Верховної Ради України 2006 року відбулися вчетверте після набуття країною незалежності і

вперше в історії українського державотворення на пропорційній основі, за якою саме політичні партії стали основними суб'єктами виборчого процесу, брали безпосередню участь у підготовці та реалізації майже всіх його етапів. Низку принципово нових завдань довелося вирішувати і в діяльності Центральної виборчої комісії, оскільки саме на цей державний орган законом покладено безпосереднє забезпечення організації підготовки та проведення виборів.

Переконаний, що за підсумками цієї непростой виборчої кампанії можна впевнено констатувати: черговий нелегкий іспит на демократію та народовладдя молода Українська держава витримала з честю, гідно подолавши ті об'єктивні і суб'єктивні труднощі, з якими довелося зіткнутися в процесі виборів.

Тож щиро бажаю Вашому поважному зібранню плідної роботи та конструктивних рішень з метою узагальнення набутого досвіду та подальшого удосконалення виборчого законодавства України.

**Голова Верховної Ради України
Олександр МОРОЗ**



Шановні учасники зібрання!

Від імені Уряду України щиро вітаю поважний представницький форум з нагоди проведення конференції!

З приємністю констатую, що вже будучи традиційним, зазначений захід викликає дедалі більшу зацікавленість і залучає все більше коло учасників. Теоретичні засади та практичні проблеми застосування та впровадження демократичних принципів проведення виборів в Україні перебувають під постійною увагою державних інституцій, громадськості та світової спільноти.

Проведення такої конференції є чудовою нагодою для обміну досвідом, оцінки досягнутих результатів та напрацювань, обговорення проблемних аспектів, що мали місце під час виборчого процесу, відпрацювання оптимального механізму їх врегулювання.

Виборча кампанія цього року була непростю і запам'яталася всім нам великою кількістю учасників виборчого процесу, застосуванням оновленого виборчого законодавства, високою політичною та громадянською активністю. Вона стала серйозним випробуванням для організаторів виборів, органів влади та громадян. Проте цей іспит країна склала гідно, що знайшло своє підтвердження в оцінках міжнародних спостерігачів.

Разом з тим, суспільно-політичні трансформації в країні та складнощі виборчої кампанії спонукають ви-

важено та конструктивно підійти до питань удосконалення законодавчого забезпечення підготовки та проведення виборів. Переконали, що на конференції будуть вироблені саме такі пропозиції.

**Прем'єр-міністр України
Віктор ЯНУКОВИЧ**



Вельмишановні пані та панове! Для мене, як для представника країни, що входить до Європейського Союзу, це велике задоволення вітати вас сьогодні! Передусім я хотіла би відзначити роботу Центральної виборчої комісії та ОБСЄ, яка дає прекрасну основу для дискусії на конференції. Парламентські вибори ввійшли важливою віхою в історію української демократії, як уже сказали тут інші Посли.

Іноземні спостерігачі змогли переконатися в день виборів, що у громадян України була можливість вільно зробити свій вибір в умовах свободи слова, оскільки засоби масової інформації надавали значно більше інформації, ніж будь-коли. Тому вибори були визнані міжнародними спостерігачами справедливими.

З метою вдосконалення української виборчої системи зроблю декілька критичних зауважень, зокрема було б доцільно проводити парламентські окремо від інших виборів, для того щоб навантаження на роботу виборчих комісій не було занадто великим; вважаю, варто було б передбачити у виборчому законодавстві норму, яка б забезпечувала більш рівне регіональне представництво в парламенті. Впевнена, що українці хотіли б бачити більше своїх місцевих або регіональних представників у Верховній Раді, щоб мати змогу контролювати роботу парламенту. Це також наблизить владу до народу.

**Надзвичайний і Повноважний Посол
Фінляндської Республіки в Україні
Лаура РЕЙНІЛЕ**



Шановний Голово Комісії Ярославе Давидовичу, дуже дякую Вам за нагоду виступити на цій конференції! Для мене велика честь розповісти про вибори в Україні, визнані прозорими і справедливими всіма міжнародними організаціями, які мали можливість бути присутніми у складі спостерігачів!

Після проблематичних і дуже складних президентських виборів 2004 року, парламентські і місцеві – показали себе Україні справедливими та прозорими. Україна пройшла цей тест. Міжнародна спільнота вважає, що вибори відбулися цивілізовано. Як сказав Голова Комісії, під час виборчої кампанії було декілька непростих моментів, і це не дивно, беручи до уваги одночасність проведення парламентських та місцевих виборів. І коли законотворці

впроваджували нову форму проведення виборів, і після того, як були пораховані бюлетені, а результати виборів підтвержені, стало зрозуміло, що український уряд і український народ знайшли сили показати світові свою відданість чесним і справедливим виборам.

У співпраці з Центральною виборчою комісією ми сподіваємося, що все це сприятиме продовженню навчальної діяльності серед виборців. Ми, Freedom House, Національно-демократичний інститут, Міжнародний республіканський інститут, пишаємося тим, що ми є друзями України і підтримуємо її у намаганнях створити традицію в проведенні чесних, прозорих і демократичних виборів.

Сполучені Штати Америки разом з ОБСЄ із задоволенням надаватимуть вам допомогу в цих важливих шляхетних намаганнях і сподіваються на продовження плідної співпраці. Дуже дякую!

**Надзвичайний і Повноважний Посол США в Україні
Вільям ТЕЙЛОР**



Передусім, виступаючи від імені ОБСЄ, хотів би зазначити, що для мене велика честь бути одним із співорганізаторів цього заходу. ОБСЄ і Центральна виборча комісія успішно співпрацювали в рамках багатьох проєктів у минулому, і я чекаю на продовження такої роботи в майбутньому.

Протягом кількох років Центральна виборча комісія і Координатор проєктів ОБСЄ досягли великих успіхів, що стосуються проведення нещодавніх виборів до Верховної Ради у березні 2006 року. Разом ми працювали над створенням електронного списку виборців, проводили навчання операторів, які формували нові списки виборців для кожного з регіонів України. Разом ми також видали посібник для членів виборчих комісії, брали участь у просвітницькій кампанії для виборців. І саме це стало одним із факторів, який допоміг міжнародним спостерігачам оцінити вибори як справедливі, чесні, прозорі.

Як відомо багатьом із вас, 11 вересня Центральна виборча комісія і Координатор ОБСЄ підписали новий план співпраці, який базується переважно на рекомендаціях, наданих нами демократичним інституціям відразу після виборів до Верховної Ради. Підписання нового плану доводить готовність України виконати своє зобов'язання як члена ОБСЄ, а також продовжувати нашу співпрацю.

Сьогоднішня подія, до якої я мав безпосереднє відношення, сприятиме нам у реалізації заходів, передбачених новим планом. Одне із завдань цієї зустрічі – визначити шляхи вдосконалення виборчого законодавства України, беручи до уваги рекомендації міжнародних спостерігачів.

**Координатор проєктів ОБСЄ в Україні
Джеймс ШУМЕЙКЕР**

Поглиблення демократизації виборчих процесів в Україні:

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ 2006 РОКУ

ДАВИДОВИЧ Я.В.,

Голова Центральної виборчої комісії

Виступ на міжнародній науково-практичній конференції 30 жовтня 2006 року, м. Київ



Вельмишановні учасники конференції! Наші гості, представники засобів масової інформації! Маю приємну місію щиро привітати вас на цьому представницькому заході – міжнародній науково-практичній конференції «Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи». Проведення Центральною виборчою комісією таких конференцій після завершення виборчих кампаній стало вже доброю традицією, започаткованою в 1998 році. Не відступаємо від неї і нині. У зв'язку з цим висловлюю щиро вдячність за допомогу, надану в організації та проведенні конференції Надзвичайному і Повноважному Послу Сполучених Штатів Америки в Україні Вільяму Тейлору! Дякую Представництву USAID, колегам з Агентства Сполучених Штатів Америки з міжнародного розвитку та експертам з проекту «Сприяння організації виборів в Україні» – саме ці організації брали найактивнішу участь у підготовці сьогоднішнього міжнародного форуму. Щира шана та подяка Координатору проектів ОБСЄ в Україні Джеймсу Шумейкеру та іншим пред-

ставникам цієї та інших організацій, які надзвичайно активно залучалися до підготовчої роботи.

Про високий рівень конференції свідчить той факт, що на наше запрошення охоче відгукнулися та приїхали представники майже двадцяти іноземних держав та міжнародних організацій, центральних виборчих органів країн, з якими Центральна виборча комісія України плідно співпрацює вісім, а з деякими – вже й дев'ять років, Надзвичайні і Повноважні послы іноземних держав в Україні та представники дипломатичних місій. Загалом для роботи в нашій конференції зареєструвалося сто вісімдесят осіб.

У ній беруть участь народні депутати України, керівники міністерств, державних комітетів та відомств, віце-прем'єр-міністр України Володимир Васильович Рибак, представники Секретаріату Президента України, Конституційного суду України, Верховного Суду України, Вищого адміністративного суду України, Генеральної прокуратури України, апеляційних судів, керівники політичних партій, обласних державних адміністрацій та обласних рад, представники громадських організацій, місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, науково-дослідних інститутів та навчальних закладів, засобів масової інформації, політологи, члени виборчих комісій. Переважна більшість із них планує виступити перед аудиторією конференції.

Отже, хочу подякувати всім за те, що ви відклали свої важливі справи і знайшли час та можливість для обговорення проблем забезпечення та реалізації виборчих прав громадян України. Така професійна розмова на нинішньому заході має особливе значення, оскільки в Україні вперше відбулися вибори народних депутатів за новою пропорційною виборчою системою, що спричинило істотні відмінності порівняно з минулими виборчими кампаніями як у принципах організації підготовки та проведення виборів, так і в характері виборчих заходів. Тобто до цілої низки виборчих процедур нам доводилося вперше розробляти порядки та механізми їх реалізації, перевіряючи на дієвість, як кажуть, самим життям у процесі виборчої кампанії.

Крім того, одночасно з парламентськими проводилися і місцеві вибори різних рівнів за різними виборчими системами, що в результаті надзвичайно ускладнило і ви-

борчий процес у цілому, і роботу виборчих комісій зокрема. Не все нам вдавалося, не в усьому ми досягли бажаної мети, означились як прогалини у виборчому законодавстві, так і брак досвіду в проведенні виборів за цією системою. Тому сьогодні бажано було б почути кваліфікований предметний аналіз законодавчої бази, а також об'єктивну оцінку діяльності Центральної виборчої комісії. Ми з великим інтересом послухаємо наших колег – організаторів виборів з інших країн, які вже збагатили свою практику відповідним виборчим досвідом. Із вдячністю сприймемо всі пропозиції від науковців, політологів, суб'єктів виборчого процесу, спрямовані на вдосконалення практики проведення виборчої кампанії. Ми також візьмемо до уваги і критичні зауваження, якщо, звичайно, вони будуть аргументованими і конструктивними.

Шановні учасники конференції!

Ще одна виборча кампанія з виборів народних депутатів України вже стала історією, і нинішня міжнародна науково-практична конференція покликана підбити певні підсумки її проведення, зробити ґрунтовний аналіз здійсненого і вийти на широку перспективу, тобто знайти шляхи оптимізації виборчого законодавства.

Передусім хочу зазначити, що Центральна виборча комісія, організовуючи і проводячи вибори народних депутатів України в березні 2006 року, прагнула бути незалежною, незаангажованою, працювати виключно відповідно до Конституції та законів України. І сьогодні з гордістю можемо сказати, що нам це вдалося!

Незважаючи на всю складність ситуації, Комісією здійснено весь без винятку комплекс правових, організаційних, фінансових, матеріально-технічних заходів для забезпечення свідомого і вільного волевиявлення громадян. Особливо хочу зацентувати увагу на тому, що це була дуже непроста, фактично безпрецедентна виборча кампанія – вперше за п'ятнадцять років існування України як суверенної держави парламентські вибори відбувалися за пропорційною системою. Вони проводилися одночасно з місцевими виборами, частина з яких – за мажоритарною, а частина – за пропорційною виборчою системою.

Істотно додалося проблем в організації цих виборів у зв'язку з тим, що багато процедур на парламентських і місцевих виборах, які мали б бути узгодженими, регламентувалися виборчим законодавством суперечливо.

На мою думку, цілком очевидним є висновок, що в майбутньому парламентські і місцеві вибори мають бути розмежовані в часі. І не лише з підстав оптимізації організації виборів, а передусім, з двох інших причин: по-перше, для забезпечення належних умов реалізації як пасивного, так і активного виборчого права наших громадян, по-друге, для формування якіснішого складу представницьких органів. Адже за кілька місяців, що минули після завершення виборчої кампанії, ми маємо можливість спостерігати результати виборів, зокрема, як на практиці працює нова виборча модель з пропорційною системою, як втілю-

ються в реальну політику її наслідки, чи виправдовує вона сподівання всіх суб'єктів виборчого процесу.

Мабуть, я висловлю не лише своє бачення, коли скажу, що однозначної відповіді на такі питання ми поки що не маємо, про це свідчать і сьогоднішні політичні процеси в нашій державі. Період утвердження в громадянському суспільстві політичної відповідальності, яку беруть на себе політичні партії за результатами виборів, виявився для України складнішим і тривалішим, ніж дехто сподівався. І після проведення цьогорічних виборів у державі залишається чимало прихильників як суто мажоритарної, так і змішаної системи проведення виборів, які вважають, що нова система себе не виправдала повною мірою. Якщо звернутися до історії світової виборчої практики, то пропорційна система виборів, як відомо, налічує вже більше ста років. Нагадаю, що вперше вона була апробована наприкінці XIX століття в Бельгії і відтоді запроваджена в багатьох країнах світу. Із двадцяти п'яти країн Євросоюзу її застосовують при проведенні парламентських виборів вісімнадцять держав.

Щодо нашої держави, то хотів би зазначити, що особисто я далекий від ідеалізації пропорційної системи, але переконаний, що на загальнодержавному рівні вона більш прийнятна і демократична, ніж мажоритарно-пропорційна. Але все-таки через такі випробування, як парламентські вибори за партійними списками, Україна повинна була пройти. Одним із очевидних позитивних наслідків є хоча б той факт, що нарешті в державі припинилася торгівля мажоритарними виборчими округами під приводом так званих інтересів виборців. Усім добре зрозуміло, що останнім часом в одномандатних виборчих округах відбувався зовсім не конкурс передвиборчих програм, а фактично змагання великих фінансово-матеріальних та адміністративних ресурсів. Нова виборча система забезпечує представництво в парламенті основних політичних сил пропорційно до вподобань виборців, сприяє зростанню ролі відповідальності політичних партій та політичному структуруванню суспільства. Завдяки пропорційній системі політична партія, принаймні, має можливість детальніше проаналізувати свій список, дізнатися про кандидатів, відповідати за них, інформувати виборців про тих, хто претендує представляти ту чи іншу політичну силу в парламенті.

Крім того, до позитивних факторів слід віднести і те, що за цією системою не передбачено проведення додаткових виборів, а отже, в ній закладено економію бюджетних коштів.

Водночас нам довелося почути чимало нарікань щодо пропорційної системи виборів. Зокрема, серед її негативів найчастіше називалося голосування за кандидатів у депутати фактично всліпу, оскільки інформації щодо них, крім першої п'ятірки, майже не було.

Другим суттєвим недоліком нової виборчої системи багато хто називає неможливість громадян безпосередньо висуватися кандидатом у народні депутати України.

Окремою темою дискусії є закриті виборчі списки. Цей аспект виборчої кампанії також має свої плюси і мінуси. З одного боку, в такому разі результати виборів жодним чином не можуть вплинути на черговість кандидатів у виборчому списку, що певною мірою мінімізує відповідальність уже обраних депутатів перед громадянами. З іншого боку, відкриті виборчі списки породжують нестабільність у самих партіях, підвищують конкуренцію між однопартійцями, що може навіть призвести до повного розколу партії. Щоправда, це вже крайнощі, але й таке не можна виключати. Світовий досвід використання пропорційної системи проведення виборів, незважаючи на її поширеність, також свідчить про окремі її негативні риси, наприклад, появу багатопартійності представницьких органів, що значно ускладнює механізм ухвалення рішень. Пошук шляхів розв'язання цієї проблеми призвів до запровадження застережного бар'єра, відповідно до якого представницькі мандати одержують лише ті політичні сили, що здобули на виборах не менше певного відсотка голосів. Нагадаю, що такий відсоток кожна країна встановлює на свій розсуд. Яким має бути застережний бар'єр для України, думки також розходяться. Двічі політичним силам доводилося долати чотиривідсотковий бар'єр, на останніх виборах його знижено до трьох.

Хотілося, щоб це питання стало предметом активного обговорення і дискусій на нинішній конференції, незважаючи на те, що вирішення його залишається лише за парламентом. Але впровадження застережного бар'єра має і зворотний бік, тобто «ефект зникнення голосів», оскільки голоси, віддані за списки політичних сил, що не подолали встановленого відсоткового бар'єра, не враховуються при розподілі представницьких мандатів. Саме така обставина слугувала однією з підстав для оскарження до Вищого адміністративного суду України дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення результатів парламентських виборів 26 березня 2006 року. Гадаю, не варто беззастережно відкидати й аргументи прихильників мажоритарної системи виборів, адже відома також і практика переходу країн розвинутої демократії від пропорційної до мажоритарної системи.

Щодо місцевих виборів, то цьогорічне їх проведення за пропорційною системою, принаймні, як це регламентовано чинним законодавством, було, на мою думку, дещо передчасним кроком, наслідком якого стало те, що в багатьох місцевих радах відсутні пропорційні представництва всіх відповідних територіальних громад. Отже, цілком очевидно, що питання, за якою виборчою системою краще обирати владу, є одним із ключових для обговорення на нашому зібранні.

Дуже хотілося б почути аргументовані пропозиції фахівців з теорії виборчого права, наших колег з інших країн, які вже мають чималий досвід проведення виборів за пропорційною системою, науковців, соціологів та ін-

ших зацікавлених осіб. Загалом же я поділяю позицію тих, хто вважає, що найбільш прийнятною є та система виборів, яка в конкретній країні, за конкретної соціально-політичної та правової ситуації забезпечує вільні і чесні вибори, результати яких найповніше відображають волю народу.

Проблема, з якою ми стикаємося вже не вперше, – це нестабільність виборчого законодавства. На жаль, в Україні склалася така практика, а на цих виборах вона лише продовжилася, коли під кожен виборчу кампанію приймається новий виборчий закон. І головною проблемою постає те, що він проходить перевірку на відповідність реаліям часу саме тоді, коли виборчий процес у розпалі. Тому кожний новий виборчий закон доводиться вдосконалювати безпосередньо на марші. Так було і під час виборів 2006 року. До нового закону шість разів вносилися необхідні зміни, останні з них прийнято менше ніж за два тижні до дня голосування.

Заради справедливості треба сказати, що попри складність роботи організаторів виборів у таких екстремальних умовах, внесені зміни до виборчого законодавства правового й організаційного характеру були вкрай необхідними для якнайповнішого забезпечення виконання всіх виборчих процедур. Нагадаю, що кілька новел ініціювала та відстоювала саме Центральна виборча комісія.

Цілком очевидним є те, що Україна потребує якісного і стабільного виборчого законодавства, назріла гостра необхідність формування Виборчого кодексу – уніфікованого законодавчого акта, який мав би комплексний характер, регламентував усі виборчі процеси, повноваження відповідних органів та порядок здійснення всіх виборчих процедур.

Якщо проаналізувати наявну законодавчу базу, то можна стверджувати, що підвалини для створення в майбутньому Виборчого кодексу українським законодавством фактично закладено. Зараз необхідно систематизувати і кодифікувати чинні нормативні документи, з цього приводу нам також хотілося б почути думки як науковців-теоретиків виборчого права, так і законодавців.

Наступною, не менш нагальною, потребою для країни є створення загальнодержавного реєстру виборців. Це, зрозуміло, справа певного часу, але перші кроки в цьому напрямі вже зроблено. На минулих виборах народних депутатів України робота зі списками виборців набула системного характеру. Протягом шести місяців Центральна виборча комісія постійно координувала роботу зі складання списків виборців та безпосередньо брала участь в їх уточненні, зокрема на предмет виявлення кратності включення виборців до них. Було створено також електронний варіант загального списку виборців, тобто практично відпрацьовано прототип реєстру виборців. Також необхідно чітко визначитися, в тому числі й законодавчо, який саме орган чи, можливо, позавідомча інституція відповідатиме за створення та ведення

реєстру виборців, на яких засадах, які для цього потрібні ресурси.

Як інформацію до роздумів повідомлюю, що в багатьох країнах за створення реєстру виборців та уточнення в ньому відомостей відповідають і виборчі комісії, і спеціальні державні інституції. На мою думку, виникнення багатьох проблем правового й організаційного характеру під час проведення останніх виборчих кампаній, у тому числі президентської і парламентської, зумовлено тим, що законодавець та інші суб'єкти при визначенні правил проведення виборів належним чином не вирішили фундаментальних питань, не спрямували свої зусилля на вдосконалення таких технологічних процедур, як голосування, використання відкритих посвідчень, підрахунок голосів тощо. Тоді як фундаментальними питаннями виборчого процесу є: територіальна організація виборів, утворення дільниць, формування та діяльність виборчих комісій, фінансування виборів, моніторинг проведення передвиборної агітації, контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів політичних партій (блоків) та багато інших. Скажімо, проблема утворення виборчих округів та виборчих дільниць так само гостро постає, як і проблема з виборчим законодавством. Під час кожної виборчої кампанії карта України кроїться по-новому, щоразу виникають нові проблеми з формуванням виборчих дільниць. Така нестабільність, по-перше, ускладнює роботу зі складання списків виборців, по-друге, створює незручності для виборців, які не можуть швидко переорієнтуватися, дізнатися про місцезнаходження новоутвореної виборчої дільниці, до списків якої їх внесено, а отже, не можуть уточнити відомості про себе. На нашу думку, доцільніше було б чітко визначити на законодавчому рівні сталу кількість і постійні межі всіх виборчих округів та виборчих дільниць. Це сприяло б стабільності проведення виборчого процесу і зняло б низку гострих питань, які виникають на його початку.

Крім того, Центральна виборча комісія виступає за те, щоб кількість виборчих округів було збільшено. На минулих виборах лунало багато нарікань, що виборчі округи на Сході та на Заході України мали різну наповнюваність, і це ускладнювало роботу виборчих комісій. При цьому такі нарікання часто виникали через нерозуміння простих речей, зокрема, що кількість округів жодним чином не впливає на організацію голосування на виборчій дільниці. Видається, що відправною точкою для визначення кількості виборчих округів має бути оптимальна чисельність виборців у межах однієї виборчої дільниці. У чинному законі про вибори таку кількість виборців зменшено порівняно з попередніми виборами з трьох до двох з половиною тисяч осіб, але, як свідчить практика, це також завелика кількість для належної роботи дільничної комісії у дні голосування та встановлення результатів виборів. За такої наповнюваності члени дільничних комісій працюють кілька днів і ночей.

Наприклад, в інших країнах максимально допустима кількість виборців на одній дільниці становить півтори тисячі осіб, і це лише як виняток, а не як правило. Отже, пропонуємо детально обговорити порушене нами важливе питання, спробувати визначити оптимальну кількість округів, дільниць, виборців у них. Зокрема, хочеться почути щодо цього думку практиків – керівників та членів виборчої комісії.

Виборча кампанія 2006 року висвітила надзвичайно гостру проблему адміністрування виборів. Принцип формування складу виборчих комісій за поданнями кандидатур політичними партіями (блоками), закладений у новому законі, на жаль, себе не виправдав, більше того, ледве не поставив вибори під загрозу зриву через те, що партії (блоки) не надали достатньої кількості підготовлених людей для роботи у виборчих комісіях усіх рівнів. Окремі партії та блоки взагалі спромоглися подати лише по дві-п'ять чи трохи більше десятка кандидатур на 34 тисячі місць у виборчих комісіях.

Кожна чергова виборча кампанія позначається проблемою низької професійної підготовки членів виборчих комісій, з тією лише різницею, що вона ще більше поглиблюється. З досить широкого кола факторів цієї проблеми основними були і залишаються неготовність партій (блоків) до якісного виконання повноважень щодо формування виборчих комісій та елементарна їх безвідповідальність.

Варто ще раз наголосити, що до складу виборчих комісій з урахуванням повноважень, якими вони наділені, мають входити висококваліфіковані спеціалісти. Не можна стати професійним членом виборчої комісії за кілька місяців, відведених для виборчої кампанії. На мою думку, не зовсім правильним є положення закону, за яким партії формують склад виборчих комісій, адже виходить, що в такий спосіб за допомогою своїх представників у цих комісіях вони самі для себе організують вибори. Необхідно також визначитися з оптимальною кількістю членів окружних та дільничних виборчих комісій.

Надзвичайно корисним для нас був би досвід з цього питання інших країн, хотілося б почути і думки їх представників та й політичним партіям, можливо, також є про що розповісти.

Окремо слід розглянути проблеми процесу підрахунку виборчих бюлетенів після закінчення голосування та складання відповідного протоколу. В деяких випадках процедура підрахунку виборчих бюлетенів та складання протоколу триває не одну добу. Наприклад, електронне повідомлення про підрахунок голосів з виборчої дільниці № 11 виборчого округу 126 надійшло до Центральної виборчої комісії через 61 годину. Це свідчить про те, що велика кількість членів комісії буквально як через рентген просвічували кожний бюлетень і рахували їх такий тривалий час.

По-друге, процес підрахунку бюлетенів не виключає таких досить поширених явищ, як маніпулювання ними, помилки членів комісії. На останніх виборах

найчастіше подібне траплялося через елементарну людську втому, але бували випадки свідомого викривлення результатів голосування. Це також слід сьогодні об'єктивно обговорити. Підрахувати на виборчій дільниці бюлетені, де проголосувало більше 2,5 тисячі виборців шістьма бюлетенями, – надзвичайно важка фізична праця. Безперечно, ми вдячні всім колегам, які виконували таку роботу в комісіях, але в перспективі сподіваємося запропонувати варіант виключення суб'єктивного фактора з процесу підрахунку голосів виборців саме членами комісії.

У світовій практиці для вирішення проблеми прискорення процесу підрахунку голосів, а також зменшення впливу членів комісії на його результат застосовуються різноманітні пристрої та технології – механічні машини для голосування, перфорація виборчих бюлетенів, зокрема електронні скриньки для голосування з використанням сканера, та інші науково-технічні досягнення. У перспективі, я думаю, що і в Україні застосуватиметься інша система підрахунку голосів, яка б виключала людський фактор. Безперечно, всі ці методи й засоби мають свої переваги та недоліки, але практично всі країни шукають шляхи вдосконалення технології проведення голосування.

Цікавим видається досвід Центральної виборчої комісії Бразилії, яка вже використовувала протягом останньої виборчої кампанії спеціальні машини для електронного голосування, завдяки чому результати виборів можна було узагальнити буквально через кілька годин після закриття виборчих дільниць. І це за умови, нагадаю, що в Бразилії працювало 434 тисячі виборчих дільниць! В Україні їх налічувалося 34 тисячі. І, як ви пам'ятаєте, в Бразилії на останніх виборах уже зранку наступного дня після завершення голосування Центральна виборча комісія мала інформацію з усіх майже півмільйона виборчих дільниць. Таку світову практику потрібно переймати та впроваджувати.

До речі, переваги електронного голосування спонукають і нас шукати можливості його впровадження в Україні. Ми вже активно почали співпрацювати з Інститутом кібернетики України, Академією наук України, зокрема з академіком Сергієнком, який сьогодні присутній у залі. І, вивчаючи світову практику, намагаємося разом із колегами-науковцями винайти найбільш оптимальний варіант для нашої країни.

Сподіваюся, що на конференції ми почуємо пропозиції та практичні рекомендації з цього питання, адже сама потреба зміни принципу підрахунку голосів ні в кого сьогодні не викликає жодних сумнівів. Гадаю, що після нашої розмови це зрозуміють усі, і в першу чергу – законотворці, які, безперечно, прагнуть до чесних, прозорих виборів в Україні.

Заслуговують окремої уваги питання моніторингу проведення передвиборної агітації, роль якої у здійсненні громадянами свідомого вибору є надзвичайно

важливою. Велику роботу в цьому напрямі було проведено Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, Державним комітетом телебачення і радіомовлення України, низкою інститутів та громадських організацій. Але сьогодні слід самокритично визнати, що моніторинг передвиборної агітації в країні ведеться ще недостатньо. У роботі конференції з цього питання присвячено одне з пленарних засідань, на якому ми почуємо цікаві думки про вирішення далеко не ординарної і непростой проблеми для українського виборчого законодавства. І, безперечно, ця процедура потребує більшої комплексності та системності, адже щоб надати суспільству найповнішу та всебічну інформацію, здійснити ретельний аналіз усіх заходів передвиборної агітації, потрібні зміни до законодавства, які б, зокрема, визначали конкретний міжвідомчий орган, наділений відповідними правами та обов'язками для виконання цієї діяльності.

В умовах посиленої демократизації виборчих процесів має також значно підвищитися відповідальність політичних партій за дотримання ними, я би сказав, морального, електорального кодексу чи норм поведінки. Партія, яка прагне здобути довіру виборців, не повинна лукавити перед ними. Вже ні для кого не є таємницею, що на час виборчих кампаній практично кожна з партій – суб'єктів виборчого процесу утворює так звані виборчі штаби, робота яких спрямована на забезпечення участі партії у виборах. Отже, діяльність таких «штабів» обов'язково має бути нормативно регламентованою, в тому числі в частині їх фінансово-матеріальних надходжень та витрат, оскільки саме обсяги обігових коштів є фактично підводною частиною айсберга, значно більшою за його верхівку, відображену у фінансових звітах партій (блоків).

На жаль, з питань надходження і використання коштів виборчих фондів партій та блоків минула виборча кампанія була свого роду екзаменаційною для молодшої української демократії. Передусім такий іспит витримано організаторами виборів. Важким він виявився для деяких партій – суб'єктів виборчого процесу. Неналежне здійснення ними своїх повноважень, передбачених виборчим законодавством, призвело до того, що недоліки своєї діяльності деякі партії та блоки спробували перекласти на плечі Центральної виборчої комісії, подавши позов до Вищого адміністративного суду України на дії та бездіяльність Комісії при встановленні результатів виборів народних депутатів України, проте рішенням суду лише підтверджено відповідність дій Комісії вимогам виборчого законодавства та дотримання нею міжнародних стандартів і, що є цілком закономірним, у задоволенні позову було відмовлено. Зазначеним судовим рішенням суспільство фактично дало позитивну оцінку діяльності Центральної виборчої комісії у здійсненні нею повноважень щодо організації підготовки виборів народних депутатів України.

На завершення слід зауважити, що українськими та міжнародними громадськими організаціями, які здійснювали спостереження за перебігом виборчої кампанії, відзначено, що вибори в Україні проведені на високому професійному рівні з дотриманням демократичних засад, основних прав та свобод людини і громадянина. Результати чергових парламентських виборів визнано міжнародною спільнотою. Отже, за плечима майже півроку складного виборчого марафону, і сьогодні ми з вами маємо можливість проаналізувати перші його уроки, оцінити позитивні напрацювання, поглибити їх, а також зробити висновки з прорахунків.

Вірю, що серед учасників конференції немає жодної байдужої людини, яку б не хвилювали порушені сьогодні питання, яка б не хотіла зробити свій особистий внесок у важливу справу поглиблення демократизації виборчих процесів в Україні! Хочу зазначити, що зробити належні висновки і досягти бажаних змін можна лише за умови, якщо це стане загальною потребою, справою першочергової суспільної ваги і відповідальності, якщо політичну волю, мудрість, далекоглядність, рішучість продемонструють усі гілки влади та політичні сили. До чого щиро їх закликаю. Спасибі!

3 виступів учасників конференції



РОЛЬ УРЯДУ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ

РИБАК В.В.,
*віце-прем'єр-міністр України, Міністр будівництва,
архітектури та житлово-комунального господарства*

Парламентські та місцеві вибори 2006 року стали визначною подією в громадсько-політичному житті держави, важливим етапом становлення демократії в Україні. Час, що минув, дає змогу об'єктивно оцінити як здобутки, так і недоліки цьогорічної виборчої кампанії та провести професійний комплексний аналіз усього спектра проблем, пов'язаних з виборами.

Перебіг виборчого процесу засвідчив, що з боку держави були створені належні умови для проведення чесних і прозорих виборів – одного з головних надбань демократичного суспільства. Політичні партії чи блоки, кандидати мали рівні можливості для вільного ведення передвиборної агітації. Було забезпечено додержання вимог законів щодо неупередженого ставлення органів виконавчої влади до всіх суб'єктів виборчого процесу, недопущення незаконного втручання у виборчий процес і застосування адміністративного ресурсу. Своєчасно і в повному обсязі було забезпечено фінансування витрат на проведення виборів органами виконавчої влади. Надавалася необхідна допомога офіційним спостерігачам від іноземних держав та міжнародних організацій. Завдяки постійній взаємодії між Кабінетом Міністрів України, Центральною виборчою комісією, центральними та місцевими органами виконавчої влади ці та багато

інших питань, що виникали в процесі забезпечення умов для реалізації громадянами права вільного волевиявлення, вирішувалися в оперативному порядку.

Виявлені під час підготовки до виборів неточності у списках виборців, помилки в написанні їх прізвищ, відсутність у списках виборців низки вулиць, будинків тощо спричинені наданням відповідними суб'єктами, залученими до цього процесу, неповної або ж недостовірної інформації для їх формування, недосконалістю відповідного програмного забезпечення. Це в черговий раз підтвердило потребу вдосконалення порядку формування списків виборців та уніфікації такої процедури для парламентських та місцевих виборів.

Як вітчизняна практика проведення виборів, так і світовий досвід переконливо свідчать на користь запровадження загальнодержавного реєстру виборців. Прикрим є те, що велика робота, в яку вкладено значні бюджетні кошти та ресурси міжнародної технічної допомоги, не завершилася складанням такого реєстру виборців передусім через відсутність законодавчої бази.

Наступним важливим питанням, що перебувало під постійним контролем уряду, було матеріально-технічне забезпечення діяльності виборчої комісії – однієї з найвідповідальніших складових виборчого процесу. На

виконання Закону України «Про вибори народних депутатів України» та Указу Президента України «Про забезпечення проведення демократичних, чесних і прозорих виборів» органами виконавчої влади вживалися всі необхідні заходи щодо матеріально-технічного забезпечення. Місцевими державними адміністраціями проведено роботу із забезпечення виборчих комісій приміщеннями відповідно до встановлених норм, облаштування їх необхідними меблями, оргтехнікою, комп'ютерами та засобами зв'язку, однак в окремих випадках з об'єктивних причин не були виконані вимоги законодавства щодо розміру приміщень для голосування, зокрема для виборчих комісій новостворених дільниць. А тому вбачається

доцільним, з одного боку, переглянути встановлені законом про вибори норми щодо максимальної чисельності виборців на виборчій дільниці, а з іншого, – починати вирішувати проблеми наявності відповідних приміщень для голосування не за місяць до виборів, а вже зараз, коли є ще час привести їх у належний стан.

Важливо, щоб вироблені на конференції рекомендації трансформувалися у конструктивні ініціативи щодо вдосконалення національного виборчого законодавства, а вже подальша їх реалізація значною мірою залежатиме від ефективної співпраці законодавчої та виконавчої гілок влади в Україні, на що й спрямована здійснювана політична реформа.



СИСТЕМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ В УМОВАХ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ

СТАВНІЙЧУК М.І.,
заступник Голови Центральної виборчої комісії

Конституція України, встановлюючи конституційний статус України як суверенної незалежної демократичної правової держави, визначила, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Саме ці позиції і дали підстави видатному конституціоналісту в Україні Віктору Федоровичу Погорілку справедливо вважати, що конституційні новели щодо статусу народу в системі безпосередньої представницької демократії є дійсно гігантським кроком у демократизації суспільства і держави. Адже вони вивели Україну в число демократичних держав світу і зумовили сприйняття нею міжнародних стандартів безпосередньої демократії.

Положення Конституції України, без сумніву, спрямовані на залучення громадян до управління державними справами, створення умов для подолання відчуженості громадян від влади, переходу народовладдя від формально правового інституту до реального політичного суспільно-правового, який повинен насамперед забезпечувати стабільність, поступовість, наступність, неконфліктність передачі, а також ефективність державної і місцевої влади. На нашу думку, такі вихідні засади в організації влади в суспільстві є цілком закономірними. Разом з тим, на теперішній час теорія механізму реалізації прямого народовладдя в Україні, до речі, так само, як і суспільно-політична практика, знаходяться лише в стадії становлення. Відбувається пошук системи

раціональних форм реалізації прямого волевиявлення, відшліфовуються загальні засади і принципи його здійснення, вдосконалюється система гарантування реалізації прямого народовладдя.

Конституція України пріоритетними формами народного волевиявлення визначає вибори і референдуми. Водночас стаття 69 Конституції України допускає й інші форми безпосередньої демократії. Зокрема, стаття 39 Конституції України передбачає політичне право громадян збиратися мирно, без зброї, проводити збори, мітинги, походи і демонстрації. Відтак Конституцією України встановлюються й інші окремі форми безпосередньої демократії – збори, мітинги, походи, демонстрації.

Стаття 40 Конституції України, забезпечуючи особам право направляти індивідуальні чи колективні звернення, особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, дає можливість поставити проблему існування, так би мовити, петиційної форми безпосередньої демократії.

Таким чином, можна констатувати, що сьогодні в Україні поступово формується власна система прямого народовладдя. Однак, якщо спробувати відстежити та проаналізувати сучасні тенденції, провести порівняльний аналіз, до прикладу, Конституції України в редакціях від 27 травня та 26 жовтня 1993 року, з одного боку, а з іншого – тексту конституційного договору між

Верховною Радою та Президентом України і, власне, тексту самої чинної Конституції України, то є очевидним той факт, що основоположні законодавчі акти України трансформували проектні пропозиції у бік певного обмеження механізму народовладдя.

По-перше, у проектах Конституції України розділ щодо прямого народовладдя мав спеціальну узагальнену назву – «Пряме народовладдя».

По-друге, до конституційних і пріоритетних форм безпосереднього народовладдя в положеннях проектів Конституції відносилися поряд з виборами і референдумами здійснення також народної законодавчої ініціативи, всенародні місцеві обговорення найважливіших питань державного і громадського життя. Поза цими формами передбачено також можливість інших форм народовладдя.

По-третє, народна ініціатива визначалася значно меншою кваліфікаційною кількістю – не менш як два мільйони громадян на загальнодержавному рівні і не менш як одна десята громадян, які постійно проживають на відповідній території, на місцевому рівні.

По-четверте, проекти Конституції чітко визначили суб'єктів призначення референдумів за їх предметами: Верховна Рада України, Президент України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради та інші представницькі органи місцевого самоврядування.

По-п'яте, були визначені предмети та питання для виключно обов'язкового порядку проведення референдуму. Зокрема, виключно всеукраїнським референдумом пропонувалося вирішувати питання щодо зміни території України та її вступу до міждержавних союзів.

Розділ III чинної Конституції, як відомо, має назву «Вибори і референдуми», хоча, як уже згадувалося, стаття 69 Конституції України встановлює можливість і здійснення інших форм безпосередньої демократії, що, з одного боку, свідчить про певну невідповідність назви розділу і змісту його положень, а з іншого боку, так би мовити, правова скупість у підході до форм народовладдя практично не стимулює в правовому сенсі розвиток відповідного законодавства як позитивного регулювання – регулятора суспільних відносин, що упорядковують інші, відмінні від виборів і референдумів, форми народовладдя. Адже, як правильно застерігає професор Шаповал, за будь-яких умов форми безпосередньої демократії не застосовуються самі по собі або у зв'язку лише з конституційною фіксацією ідеї народного суверенітету. Вони повинні бути легальними способами та засобами організації здійснення державної влади, тому сфера їх застосування та інші параметри встановлюються Конституцією і законами України. Поза такими параметрами легальна практика безпосередньої демократії у конкретній країні не існує.

У зв'язку з цим нагадаю, що в Україні й досі не врегульовано саме на рівні законів питання, до прикладу, проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. За 15 років незалежності з цього питання у парламент

був внесений лише один законопроект, але він так і не став законом. Тому так гостро сьогодні дебатується та кож питання необхідності та можливості проведення всеукраїнського референдуму щодо вступу України до НАТО. Свого часу при прийнятті чинної Конституції України було невиправдано відкинуто законопроектну пропозицію про обов'язковий розгляд питання вступу до міждержавних союзів лише виключно всеукраїнським референдумом.

Суспільне українське буття показує, що подібні питання в обов'язковому порядку повинні і будуть вирішуватися народом як носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні. В сучасному конституціоналізмі поширеною є теза, що безпосередня демократія як сукупність механізмів реалізації народного суверенітету може бути реальною та ефективною тільки за умов так званого культурного суспільства.

Відомий український вчений, теоретик-практик Микола Іванович Козюбра, інтерпретуючи цю думку на одній із експертних дискусій, сказав, що музичний інструмент передбачає підготовлених слухачів і кваліфікованих музикантів. Не менш відомий конституціоналіст Володимир Миколайович Шаповал у зв'язку з цим звертається до розвинутого соціуму, свідомої влади і свідомого народу, інакше пряма демократія може просто стати плебісцитарною диктатурою, що виявляється, зокрема, в політичних маніпуляціях, коли не повною мірою виражається, а іноді навіть і спотворюється воля народу.

Українське суспільство не раз, за останні 15 років у тому числі, доводило, що воно є цивілізованим, європейським, культурним, у якому найскладніші проблеми не вирішуються шляхом погромів, розстрілу парламенту тощо. Таким чином, соціальні умови цілком визріли для того, щоб народ був здатен вирішувати складні питання, а не лише ті, які не потребують спеціальних знань.

Правова думка в Україні поступово та неминуче дозріє, але, я думаю, що це відбудеться в далекій перспективі. Щодо необхідності нової редакції Конституції України, то в цьому сенсі правова регламентація форм безпосередньої демократії повинна розвиватися таким чином, щоб поєднати між собою форми безпосередньої демократії, передовсім виборів і референдумів, з формами представницької демократії, насамперед з парламентською діяльністю, зробити їх взаємодоповнюючими, а не конфліктними.

На нашу думку, нині законодавець та й, власне, весь політикум повинні піднятися до розуміння трьох доволі значущих, навіть визначальних проблем у сфері народовладдя. Йдеться про те, що часті зміни виборчого законодавства послаблюють оперативний характер рішень вільного волевиявлення під час виборів, що справляє негативний вплив на загальне функціонування представницьких владних структур, передовсім Верховної Ради України і Президента України. Зрештою, має колись закінчитися перехідний період у становленні українських

владних структур, а разом із ним і законодавчо-виборчі ігри, коли під кожні вибори приймається новий закон.

По-друге, безперечно, нині одним із найважливіших чинників, що визначає подальший розвиток виборчого законодавства України і спонукає до того чи іншого виду виборчої системи, повинно стати саме питання формування партійно-політичної відповідальності влади. Але не лише партійно-політичної відповідальності влади, а професійної, фахової, яка готова вирішувати всі питання, які є актуальними на той чи інший момент часу.

По-третє, зростання активності різних політичних сил навколо ініціатив проведення всеукраїнських референдумів та постійне, підкреслюю, проведення в Україні місцевих референдумів потребує від законотворців негайного вдосконалення законодавства про референдуми.

Таким чином, на сучасному етапі з метою вирішення зазначених проблем на перший план виходить завдання модифікації законодавства про вибори і референдуми, при цьому пріоритетним є створення системи реального організаційного правового гарантування демократичних і вільних голосувань та дотримання імперативності, обов'язковості рішень, прийнятих за результатами голосувань під час виборів і референдумів. Процес кодифікації законодавства про вибори і референдуми повинен проходити у декілька етапів. Тактично правильним є шлях підготовки спочатку концепції кодексу, проведення її широкого обговорення насамперед серед політичних сил, представлених у парламенті, за участю Президента України, громадськості, науковців, а потім на її основі – підготовки самого тексту проекту кодексу про вибори і референдум. Залучення парламентських політичних сил вкрай необхідне з метою прийняття консенсусних компромісних рішень застосування виборчих систем при проведенні парламентських і локальних виборів, можливо, як виборів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, так і місцевих.

Цілком очевидно, що тоді як пропорційна система, хоча і в найпростішому вигляді на парламентських виборах, але виправдала своє застосування, щоправда, не повною мірою, оскільки основна мета, здається, досягнута, суб'єкти політичної відповідальності загалом сьогодні викристалізовані, то на місцевих виборах, де представницькі органи місцевого самоврядування повинні захищати інтереси місцевої громади та вирішувати питання місцевого значення відповідно саме до Конституції України, пропорційна система, на нашу думку, навряд чи є прийнятною. Однак це питання дискусійне і багатоаспектне.

Головне, що при застосуванні пропорційної системи гостро постала проблема якісного складу представницьких органів як парламенту, так і органів місцевого самоврядування. На жаль, за умови застосування найпростішої моделі пропорційної системи зникла особистість народного депутата України, депутата місцевої влади. Досить мало сьогодні відомих народних депутатів, які

вміють гідно відстояти свою позицію в парламенті та позицію й інтереси тих виборців, які голосували за них. У зв'язку з цим, безперечно, що Україна повинна повернутися до поєднання пропорційної виборчої системи з елементами мажоритарної. Для структуризації суспільства і парламенту зокрема, безумовно, необхідна домінуюча роль пропорційної системи.

Наступне дискусійне питання також потребує політичних рішень – це проведення виборів Президента України на прямій чи непрямій основі. Слід мати на увазі, що в більшості парламентсько-президентських республік президенти держав обираються парламентом. Це класичний варіант. І в цьому є своя логіка: політичні сили, які отримали більшість у парламенті, обирають близьких за поглядами президента, уряд і, таким чином, державна влада функціонує злагоджено і, зазвичай, без конфліктів. З іншого боку, Україна вже має досвід прямих виборів Президента. Безпосереднє обрання Президента держави народом є не тільки вищою формою демократії, а й елементом системи стримувань і протигага як ефективної сучасної системи функціонування влади. Отже, думається, що в Україні сьогодні навряд чи є підстави для переходу до непрямих виборів Глави держави.

Крім того, слід зауважити, що відповідно до частини першої статті 64 Конституції України, конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, прямо передбачених самою Конституцією України. Згідно з частинами другою і третьою статті 22 Конституції України конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасованими, в тому числі й під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів України не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав та свобод.

Нагадаю, що стаття 71 Конституції України з моменту її ухвалення встановлює єдиний порядок, що вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування відбуваються на основі, зокрема, прямого виборчого права, шляхом таємного голосування, і виборцям гарантується вільне волевиявлення. Однак очевидно, що це питання в нинішніх умовах є питанням політичного компромісу. Але не порушувати його сьогодні, не говорити про нього з правової точки зору, мабуть, було б також неправильно.

Оптимізація часу проведення виборів – наступна проблема, яка повинна бути вирішена при підготовці концепції і в цілому Кодексу про вибори і референдум. Я вбачаю в цій проблемі декілька аспектів. Перший. Розмежування в часі парламентських і місцевих виборів. Якщо суспільство має на меті проводити повноцінні, ефективно контрольовані з точки зору дотримання законодавства вибори, слід враховувати, що після внесення змін 8 грудня 2004 року до частини першої статті 141 Конституції України проведення місцевих виборів на теперішній час уже розмежовано в часі, оскільки сільські, селищні, міські, районні, обласні ради обираються строком на п'ять років, а за

редакцією частини другої цієї ж статті сільські, селищні, міські голови обираються на чотири роки.

Очевидно, що без подальших змін Конституції України в частині місцевого самоврядування питання часу проведення місцевих виборів матиме ще більші вади, ніж до моменту внесення зазначених вище змін до Конституції України. І якщо раніше вважалося, що вдасться вирішити проблему розмежування в часі парламентських і місцевих виборів при здійсненні адміністративно-територіальної реформи або шляхом лише внесення змін до перехідних положень Конституції України, то нині є очевидною необхідність внесення змін до цілої низки її статей.

На нашу думку, питання оптимізації часу, а точніше, періодичності проведення чергових виборів також має ще один серйозний недолік: вибори до парламенту і вибори Президента України згідно з конституційними строками визначалися статтею 77 та статтею 103 Конституції України до часу внесення змін до Конституції, та, власне, і після них створюють ситуацію, коли між виборами є досить тривалий період часу. Таким чином, із п'ятирічного строку повноважень Верховної Ради України, Президента України залишається досить незначний період, коли посадові особи (ті, що збираються балотуватися) та практично вся держава не живе передвиборними гаслами та обіцянками. Така періодичність проведення виборів при строках виборчого процесу в 120 днів, на мою думку, дестабілізує ситуацію в державі. Отже, нагальною є необхідність розглянути питання щодо збалансування строків призначення та проведення виборів. Мабуть, варто проаналізувати та взяти за приклад досвід Російської Федерації з цього питання, де між виборами до Державної Думи та виборами Президента Росії всього чотири місяці. Або ж досвід Франції, де, як відомо, тримісячний строк між днями голосування на президентських і парламентських виборах.

Безперечно, тут треба виходити з того, що чинний Президент України вступив на пост згідно зі статтею 104 Конституції України в січні 2005 року. Таким чином, строки проведення виборів Президента об'єктивно оптимізуються та наближаються до часу проведення парламентських виборів. Однак все одно різниця в часі між проведенням виборів становитиме більше року.

Усі ці моменти потребують також певного узгодження та комплексного аналізу відповідно до пропозицій законопроекту № 3207, зокрема щодо внесення змін до Конституції України, яким передбачено внести зміни до частини другої статті 141 Конституції України, де визначено, що чергові вибори депутатів сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови проводяться у рік, протягом якого відбуваються чергові вибори Президента, народних депутатів, а також вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Ці питання мають стати предметом серйозного політико-правового аналізу в державі.

Для компромісного вирішення цього питання при формуванні майбутнього Виборчого кодексу важливо врахувати ще один момент – жорстку необхідність застосування обов'язкового періодичного проведення виборів. Особливо це актуально під час проведення місцевих виборів. На наше глибоке переконання, в цій частині повинен поступово, однак неухильно зміцнюватися статус Центральної виборчої комісії. Як відомо, за наполяганням Центральної виборчої комісії в останній редакції Закону України «Про Центральну виборчу комісію» розширено її повноваження у сфері місцевих виборів, у тому числі й щодо можливості призначення таких виборів у тих випадках, коли відповідні ради не призначають їх у строки і в порядку, встановлені законом.

Однак у чинному законодавстві відсутній правовий механізм реалізації відповідних повноважень з цього питання. І взагалі, на моє глибоке і давнє переконання, повноваження Центральної виборчої комісії в усіх сферах і аспектах проведення виборів і референдумів в Україні, а можливо, навіть і у сфері становлення системи більш повного прямого народовладдя України повинні розширюватись, у тому числі з питань організації проведення місцевих виборів, формування і функціонування майбутнього реєстру виборців. Цими проблемами, крім Центральної виборчої комісії, мало хто переймається в державі, але за них під час виборчих процесів відповідає саме Центральна виборча комісія.

Ще одна надзвичайно важлива проблема – обов'язковість результатів виборів і референдумів при прийнятті державницьких рішень. Як відомо, Конституційний суд України у жовтні 2005 року прийняв надзвичайно важливу тезу, що результати вільного волевиявлення в державі мають загальнообов'язковий імперативний характер. У зв'язку з цим на сьогоднішній день через існування певних норм у чинному законодавстві, зокрема про вибори народних депутатів України, виникають проблеми. Так, порядок підрахунку голосів виборців при встановленні результатів виборів на парламентських виборах визначає, що депутатські мандати розподіляються відповідно до кількості виборців, які взяли участь у голосуванні. В тому числі з урахуванням тих голосів виборців, які голосували проти всіх суб'єктів виборчого процесу. Такий механізм встановлення результатів виборів і розподіл депутатських мандатів навряд чи виглядає раціональним та, й власне, конституційним з точки зору адекватного встановлення реальних результатів виборів. Це серйозна проблема, яка потребує законодавчого вдосконалення і прийняття щодо неї консенсусного рішення в парламенті. А якщо не буде вдосконалений у цій частині закон про вибори народних депутатів України, це питання може стати предметом розгляду Конституційного суду України.

Другий момент щодо обов'язковості рішень під час голосувань при проведенні виборів і референдумів. Спірним і з точки зору принципу верховенства права, і з точки зору обов'язковості рішень під час голосувань

виглядає положення частини третьої статті 101 Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо права політичних партій (блоків), які взяли участь у розподілі депутатських мандатів, у будь-який час після дня виборів до моменту реєстрації особи народним депутатом України виключати з виборчого списку партії (блоку) осіб, обраних за результатами голосування.

Незважаючи на те, що ця норма потрібна як відповідна нагайка для партій (блоків), що пройшли до парламенту, для дисципліни і порядку серед депутатів, які повинні підтримувати ті програми та ідеї, з якими їх партії (блоки) йшли на вибори, я знову звертаю увагу, що з точки зору верховенства права вона має бути серйозно проаналізована та оцінена саме в парламенті.



НОВА СИСТЕМА ВИБОРІВ: ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ

КУШНАРЬОВ Є. П.,
народний депутат України

Шляхом конституційної модернізації політичної системи Україна почала відходити від ситуації, коли одна особа, чи одна політична сила мала можливість монополювати репрезентувати волю всього народу. І хай парламентсько-президентська модель ще не усталена, не має достатнього досвіду, навичок, необхідного процедурного забезпечення і відповідного законодавчого унормування, я переконаний, що Україна твердо стала на шлях партійно-політичного представництва соціальних інтересів наявних у країні суспільних груп. Виходячи з цього, історичним досягненням політичної реформи при всіх її недоліках слід вважати те, що тепер жодна політична сила монополювати розпоряджатися державною владою не може, та ще до того ж, на догоду своїм корпоративним інтересам чи власним інтересам окремої особи. Цьому на заваді стоять і політична конкуренція, і політична опозиція, і законодавчо забезпечений механізм політичної відповідальності. І, незважаючи на те, що пропорційний виборчий закон не є безпосередньою складовою конституційних змін, в системному плані він є важливим чинником модернізації політичної системи.

Тут уже говорилося про те, що не існує ідеальних виборчих систем, і що пропорційна система теж має свої плюси і мінуси. Не заперечую. Все це так. Але, як відомо, істина конкретна і залежить від часу, місця і умов. У контексті переходу до парламентсько-президентської форми державного правління, яка передбачає нормативно узаконену обов'язковість створення парламентської коаліції і формування нею коаліційного уряду, пропорційна система виборів є обов'язковою умовою появи названих суб'єктів. А в більш широкому плані вона відіграє

стимулюючу роль у процесі завершення формування в Україні політичної системи європейського зразка. І якраз політичні партії виступають головними політичними суб'єктами-репрезентантами інтересів громадян і головними інструментами впливу на державну владу для їх реалізації і головним політично-відповідальним у випадку завоювання, а потім і неефективного використання державної влади.

Світовий досвід доводить, що саме якість партійної системи, її розвиток є одним із фундаментальних чинників функціонування демократії, що спирається на конкурентні засади. Якраз тому пропорційна модель у тій чи іншій формі використовується в більшості європейських країн. Безумовно, пропорційна модель виборчої системи, як, до речі, й будь-яка інша, має не тільки модельні переваги, а й модельні недоліки. І наше завдання – максимально використати її наявні переваги та мінімізувати притаманні їй недоліки. Про які переваги та недоліки йдеться?

До ключових модельних переваг пропорційної системи традиційно відносять наступні: вважається, що така виборча модель, по-перше, сприяє політичній структуризації суспільства та чіткішому визначенню ідеологічних уподобань електорату.

По-друге, вона значно підвищує роль і значення політичних партій у суспільному житті та стимулює розвиток партійної системи країни.

По-третє, вона інтенсифікує конкуренцію ідеї, ідеології програм політичних партій у боротьбі за електоральну підтримку, причому не лише під час виборчих кампаній.

І насамкінець, що виключно важливо, вона формує систему політично-відповідальної влади, в якій на заміну атомізовано розпоршеної політичної безвідповідальності, непартизованого депутатського корпусу приходиться чітка, зрозуміла автоматична діюча система, коли правляча партія чи коаліція, що не змогла виправдати довіру виборців, на наступних виборах такої довіри не отримає.

Водночас пропорційній системі притаманні деякі недоліки. Вона, на жаль, сприяє надмірному збільшенню кількості партій, це так званий ефект мультиплікатора, та фрагментації партійної системи, а також стимулює створення тимчасових політичних проектів. Вона створює проблему нестабільності урядів. Зрідка за підсумками виборів якась одна політична сила отримує абсолютну більшість голосів і формує однопартійний уряд, здебільшого виникає необхідність у створенні багатопартійної більшості та коаліційного уряду, що, до речі, маємо ми сьогодні вперше. Як свідчить не тільки наш досвід, коаліції далеко не завжди бувають стабільними, не так легко створюються, як того хотілося б. За суто пропорційною моделлю на загальнонаціональному рівні недостатньо представлені інтереси регіонів. А також послаблюється зв'язок між виборцями та політиками.

Пропорційна система, особливо із закритими партійними списками, призводить до надмірної концентрації влади в руках партійних лідерів, що стало вже притчею во язицех, передусім і в засобах масової інформації. І все ж, при всіх недоліках пропорційної виборчої системи, вона є найпоширенішою у світі, а її різні модифікації використовують близько 60 відсотків демократичних країн.

Якщо говорити про наш власний досвід, який ми сьогодні аналізуємо разом з вами на цій конференції, щодо нашої парламентської кампанії 2006 року, то можна до позитиву віднести наступне: по-перше, ми отримали партійно-структуровану Верховну Раду, попри всі колізії уже протягом трьох місяців у парламенті достатньо успішно діє коаліція депутатських фракцій.

Друге. Парламентською більшістю сформовано коаліційний уряд на засадах політичної відповідальності, це перший такий уряд в Україні і, сподіваюся, що цей уряд проіснує всю каденцію Верховної Ради.

Третє. На виборах 2006 року українська система здійснила відчутний крок уперед у своєму розвитку. Основна конкуренція між партіями точилася в ідейному полі і, врешті-решт, саме привабливість ідейно-програмної пропозиції, а не обсяг коштів, як це часто бувало раніше, визначило долю партії у виборчій кампанії.

Четверте. Цей перехід до пропорційної системи завдав серйозного удару по адміністративному ресурсу. Механізм взаємного партійного контролю за виборчим процесом унеможливив централізоване використання адміністративного впливу на користь тієї чи іншої політичної сили. Таким чином, для України запровадження пропорційної системи, я вважаю, в цілому стало позитивним.

Разом із тим, «пропорціналка» призвела до виникнення нових та поглиблення деяких старих проблем.

Проблема перша – політична структуризація та ідеологізація виборчої дискусії спровокували надмірну політизацію в суспільстві та посилили існуючі в країні політико-культурні і навіть цивілізаційні розколи. Країна розділилася на кілька таборів, і подекуди виборча кампанія за своєю риторикою нагадували бойові дії. Дерегіоналізація політики і перехід до конкуренції загальнонаціональних проектів, на що так покладалися експерти і суспільство, у нас вилилися в непримиренну боротьбу розірваної на шматки держави. І на сьогодні, навіть уже після виборів, це є проблемою номер один для країни, але слід все-таки підкреслити те, що зазначені конфлікти не є безпосереднім результатом впровадження пропорційної системи, це насамперед проблема політиків і їх відповідальності перед власним народом.

Проблема друга – ризики в правлінні. Дійсно, багато в чому саме пропорційна система спричиняє труднощі при формуванні коаліції і виробленні ефективної урядової політики, але знову ж таки, не в останню чергу тут винні політичні сили, що не змогли переступити через власні амбіції. Провал демократичної помаранчевої коаліції – яскраве підтвердження того, як не варто діяти в умовах цієї системи. Це хибний шлях.

Третя проблема – непередставленість інтересів територіальних громад у вищому законодавчому органі. Мажоритарна система безпосередньо пов'язувала виборців зі своїми депутатами. В цьому, безумовно, були свої плюси, але були і свої значні мінуси. Замість того, щоб створювати законодавчі нормативні умови вирішення проблем на загальнодержавному рівні, народні депутати України займалися тим, чим, маючи відповідні повноваження, мали б займатися місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Водночас пропорційна система, на жаль, і процедурна, і нормативна, не створює можливості для регіональних громад відстоювати свої інтереси на вищому законодавчому рівні. Ця проблема загострюється в Україні ще й тим, що в нас не завершена реформа місцевого самоврядування, а також існує низка нормативно-процедурних протиріч щодо управлінської вертикалі між Президентом і урядом, у чому ми переконалися останнім часом. І це може нести в собі достатньо велику загрозу ефективності влади в цілому.

Четверта проблема – пропорційна система на місцях. Головний негативний наслідок її використання в тому, що відбувся фактичний трансфер загальнонаціональних конфліктів на місцевий рівень. Сьогодні ми бачимо, як замість вирішення проблем людей у регіонах часто займаються будівництвом коаліцій та опозицій. Замість ефективних місцевих органів самоврядування ми отримували надполітизовані філіали ворогуючих партій, які використовують їх для з'ясування стосунків зі своїми опонентами. Хоча заради об'єктивності хочу підкреслити, що саме незакінченість реформи на регіональному і місцевому рівні, в тому числі системи виборів і устрою влади, на мій погляд, і загострює всі ці конфлікти.

Гадаю, всім зрозуміло, що політичні сили, які йшли на вибори з власними програмами, які отримали перевагу і створили в обласних чи районних радах свої фракції або коаліції, повинні мати інструмент впровадження цих програм у життя. Сьогодні, не маючи цього інструменту, вони ввійшли в жорсткий конфлікт з виконавчою владою, яка у нас практично в усій країні і на рівні областей, і, здебільшого, на рівні районів, одного відомого кольору.

П'ята проблема – диктатура партійних лідерів щодо партійних списків. Застосування закритих списків на цих виборах, можливо, й виконало свою тактичну мету, певним чином консолідувало політичні сили. Але, розмірковуючи стратегічно, слід наголосити на тому, що за-

криті списки створюють серйозні проблеми. Такий принцип обумовлює не тільки ризик диктатури партійних лідерів, а й гальмує розвиток партій через придушення внутрішньої конкуренції, через викривлення механізмів кадрової професійної селекції, через перешкодження появи нових лідерів тощо.

Отже, на мій погляд, головний висновок застосування пропорційної системи виборів полягає в тому, що впровадження цієї виборчої моделі попри всі розглянуті ризики стало безумовним кроком уперед на шляху загальної модернізації політичної системи та демократизації влади в Україні. Саме в цьому контексті необхідно цей факт сприймати.



ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ УЧАСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ

ЗАВАЛЕВСЬКА В. О.,
член Центральної виборчої комісії

Основними завданнями діяльності політичних партій відповідно до статті 36 Конституції України є сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян та участь у виборах. Протягом років незалежності в Україні склалася тенденція проведення майже всіх чергових виборів за новими законами, які поступово розширювали спектр повноважень політичних партій у виборчому процесі.

Уперше в історії формування законодавчого органу України чергові вибори народних депутатів України 2006 року відбулися на пропорційній основі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій. Право висунення кандидатів було надано громадянам України також через партії та блоки.

Це право законодавець надав лише тим партіям, які зареєстровані в установленому Законом порядку не пізніше ніж за 365 днів до дня виборів, або виборчим блокам – за умови, що всі партії, які входять до нього, зареєстровані в такий самий строк до дня виборів.

Варто нагадати, що станом на 26 березня 2005 року (тобто за рік до виборів) в Україні Міністерством юстиції України було зареєстровано 127 політичних партій. Дві партії протягом 2005 року припинили свою діяльність. Таким чином, статусу суб'єкта виборчого процесу у виборчій кампанії 2006 року могли набути 125 політичних партій.

На всіх етапах виборчого процесу політичним партіям, виборчим блокам партій відведено визначальну роль.

Саме політичні партії висувають кандидатів у народні депутати України, організують виборчий процес через виборчі комісії, здійснюють спостереження за виборами через делегованих ними офіційних спостерігачів. Усі категорії суб'єктів та інших учасників виборчого процесу (кандидати в народні депутати України, члени виборчих комісій, представники в Центральній виборчій комісії з правом дорадчого голосу, уповноважені особи, офіційні спостерігачі) визначаються політичними партіями, виборчими блоками партій, які беруть участь у виборчих перегонах.

По суті, законодавчо посилено роль партій у політичному житті країни та в процесі прийняття рішень у сфері державного управління.

У виборчому процесі з виборів народних депутатів України 2006 року порівняно з минулими виборами брала участь найбільша кількість партій.

Якщо в 1998 році з 53 політичних партій, зареєстрованих Міністерством юстиції України, участь у чергових виборах народних депутатів України брали 44 політичні партії, з яких 25 самостійно висунули кандидатів у народні депутати України, і 19 – увійшли до складу 9 виборчих блоків; у 2002 році зі 127 політичних партій брали

участь у виборах 67, зокрема: 21 партія як самостійний суб'єкт і 46 партій – у складі 14 виборчих блоків, то у виборах народних депутатів України 26 березня 2006 року суб'єктами виборчого процесу стали 45 політичних партій та виборчих блоків. З них 28 партій – самостійних суб'єктів та 17 виборчих блоків, до складу яких увійшла 51 партія. Всього брали участь у виборчому процесі 79 політичних партій.

Для політичних партій основним етапом виборчого процесу є висування та реєстрація кандидатів у народні депутати України, оскільки від цього залежить навіть майбутнє існування партії, адже статтею 24 Закону України «Про політичні партії в Україні» передбачено, що в разі невисування партією своїх кандидатів по виборах Президента України та виборах народних депутатів України протягом 10 років орган, який зареєстрував політичну партію, має звернутися до Верховного Суду України з поданням про анулювання реєстраційного свідоцтва.

Політичні партії могли висувати кандидатів у народні депутати України як самостійно, так і в складі виборчого блоку на відповідних з'їздах за участю не менше 200 делегатів, та затверджувати виборчі списки.

Найбільше турбує суспільство, яким же чином формуються виборчі списки кандидатів у народні депутати України? Як партія визначає, кого саме до них включати? Як громадянин України може потрапити до такого списку?

Умови висування кандидатів у народні депутати України Законом не визначено, не обумовлено критерії відбору кандидатур, які пропонуються для включення до виборчого списку. Отже, громадянин, який бажає реалізувати своє пасивне виборче право (особливо безпартійний), не має для цього достатньої інформації. Таким чином, вирішення цих найважливіших питань залишені на розсуд політичних партій, або їх лідерів, а отже, вони не доступні та не прозорі для суспільства.

На моє переконання, процедура висування кандидатів у народні депутати має бути прозорою, зрозумілою і доступною виборцю, сприяти структуризації партійної системи, а не надмірному зростанню ролі політичних лідерів, і потребує регламентації на законодавчому рівні з метою забезпечення реалізації конституційних виборчих прав саме громадян, а не політичних партій.

У передбачений Законом термін до Центральної виборчої комісії подали документи для реєстрації кандидатів у народні депутати України 34 політичні партії та 19 виборчих блоків партій.

Центральною виборчою комісією зареєстровано 7747 кандидатів у народні депутати від 28 політичних партій та 17 виборчих блоків партій.

Шістьом партіям та двом блокам відмовлено в реєстрації усіх кандидатів, включених до їх виборчих списків, з підстав неналежно оформлених відповідних документів.

Враховуючи викладене, можна говорити, що виборча кампанія з чергових виборів народних депутатів України

2006 року була найчисельнішою не лише за участю в ній політичних партій, а й кандидатів у народні депутати України.

Не менш важливим завданням партій у виборчому процесі законодавець визначив їх участь у формуванні виборчих комісій.

Статтею 26 Закону України «Про вибори народних депутатів України» встановлено низку вимог та обмежень щодо членів виборчих комісій.

Проте серед них, на жаль, не визначено кваліфікаційних вимог, що забезпечували б високий рівень правової культури членів виборчих комісій та сприяли б підготовці й проведенню виборів на належному організаційному рівні.

Вимога щодо зазначення відповідної освіти чи підготовки членів окружних виборчих комісій не передбачає обов'язкової її наявності. Законом не встановлено жодних критеріїв до такої освіти і підготовки, а також і до документів, які б її засвідчували.

Законодавець надав політичним партіям, виборчим блокам партій переважне право підбору кандидатур до складу окружних та дільничних виборчих комісій.

Однак практика засвідчила надзвичайну складність реалізації цього права.

Окружні виборчі комісії утворювалися за поданнями 43 суб'єктів у максимальному їх складі, передбаченому Законом (по 18 осіб). Загалом до складу окружних виборчих комісій було включено 4050 осіб. З моменту їх утворення до дня виборів Центральна виборча комісія майже щодня приймала постанови про внесення змін до їх складу, згідно з якими повноваження припинили 777 членів окружних виборчих комісій, що становить близько 19,2 відсотка початкової кількості, з них 59 голів, 51 заступник голови, 82 секретаря комісії.

Складними були ситуації одночасного припинення повноважень голови, заступника голови та секретаря окружної виборчої комісії, яке відбувалося в окремих комісіях навіть в останній перед днем виборів тиждень. А в день виборів 26 березня 2006 року 6 окружних виборчих комісій мали вакансії у своєму керівництві.

Такі зміни протягом усіх 60 днів (з дня їх утворення до дня виборів) дестабілізували роботу окружних виборчих комісій, а інколи взагалі ставили під загрозу їх функціонування.

Плинність кадрів також дестабілювала роботу і дільничних виборчих комісій.

Практика підготовки до виборів показала, що, незважаючи на надане Законом політичним партіям, виборчим блокам партій право здійснювати підбір кандидатур до складу дільничних виборчих комісій, а також своєчасне доведення до відома керівництва партій (блоків) інформації про реальний стан справ щодо недостатньої чисельності членів комісій, проблема утворення дільничних виборчих комісій залишалася відкритою і полягала в неможливості їх комплектування саме через відсутність

необхідної кількості подань від партій (блоків) для включення їх представників до складу виборчих комісій.

Свої кандидатури до складу дільничних виборчих комісій подали 54 партії (блоки) – не лише суб'єкти виборчого процесу. Однак більшість дільничних виборчих комісій (їх кількість на день голосування становила 34039, у тому числі 116 – закордонних) були утворені з мінімальною чисельністю їх складу, як передбачала чинна на той момент редакція частини восьмої статті 28 Закону, і лише завдяки включенню осіб за поданнями голів окружних виборчих комісій.

Масовою проблемою було й те, що за поданням партій до складу окружних і дільничних виборчих комісій включалися особи, які:

- не давали згоди на роботу в них;
- зовсім не знайомі з досить непростими і відповідальними повноваженнями виборчої комісії;
- розраховували на пристойну оплату роботи.

Новели Закону України «Про вибори народних депутатів України», що стосувалися вдосконалення порядку формування виборчих комісій, на жаль, їх не вирішили.

Навіть уперше запроваджене Законом про вибори складення присяги членами виборчих комісій, що мало б слугувати морально-правовою гарантією їх діяльності, на практиці не змогло зупинити плинність кадрів у виборчих комісіях.

Відсутність системного підбору кандидатур партіями і завчасної їх підготовки негативно вплинули на процес формування виборчих комісій.

Перед початком виборчого процесу та й під час його окремі громадські організації пропонували політичним партіям просвітницькі заходи з підготовки організаторів виборів, зокрема членів виборчих комісій.

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 і Центральною виборчою комісією на 2005–2006 роки за участю проекту «Сприяння організації виборів в Україні» проведено численні навчальні семінари та тренінги, на які запрошувалися представники від політичних партій, виборчих блоків політичних партій, рекомендовані ними для включення до складу окружних виборчих комісій.

На жаль, недостатню активність виявили політичні партії щодо забезпечення участі таких осіб у навчанні. Лише 10 партій (блоків) рекомендували для навчання від 150 до 300 осіб, 12 партій (блоків) обмежилися кількістю від 20 до 111 осіб, а решта не направили жодного свого представника.

Під час розгляду окреслених проблем, на мою думку, необхідно робити наголос на мотивації громадян для роботи у виборчих комісіях, а також на мотивації політичних партій, виборчих блоків політичних партій щодо відповідального підбору та якісної підготовки осіб, запропонованих до складу виборчих комісій.

Якою ж може бути мотивація для членів виборчих комісій?

По-перше, – це збільшення розміру грошової винагороди членам окружних та дільничних виборчих комісій за роботу протягом усього періоду їх повноважень, і особливо, в дні виборів та підрахунку голосів.

По-друге, технічне вдосконалення процедури голосування та підрахунку голосів виборців.

По-третє, прирівнення роботи у виборчій комісії до державної служби. Це питання неодноразово порушувалося у зверненнях членів виборчих комісій, і для цього в чинному законодавстві є певні підстави.

Для забезпечення мотивації політичних партій, виборчих блоків політичних партій щодо відповідального підбору та якісної підготовки осіб, запропонованих до складу виборчих комісій, необхідно закріпити на законодавчому рівні не лише право подавати кандидатури до складу виборчих комісій, а й певні санкції у вигляді оголошення партії (блоку) попередження за підбір осіб, які не мають відповідної підготовки для роботи у виборчих комісіях, та, можливо, і втрату квоти на представництво партії у складі виборчої комісії.

Центральна виборча комісія відповідно до законодавства взаємодіє з політичними партіями лише під час виборчого процесу. Однак така масштабна і важлива справа, як формування виборчих комісій, повинна мати підготовчий етап, який відбувався би поза межами виборчого процесу. Політичні партії мали б інформувати Центральну виборчу комісію про наявність у них необхідної кількості осіб, готових працювати у виборчих комісіях.

Вбачається доцільним створення політичними партіями (блоками) на рівні своїх регіональних представництв за півроку до початку виборчої кампанії кадрового резерву членів виборчих комісій.

Запровадження державного контролю через територіальні управління Міністерства юстиції України за діяльністю місцевих осередків політичних партій протягом періоду між виборчими процесами, в тому числі й щодо організації майбутніх виборів, також було б корисним. Місцеві осередки політичних партій мають бути дієвими партійними ланками, а не існувати лише на папері.

Загальновідомою є ще одна проблема, яка полягає в тому, що значна кількість політичних партій в дійсності не має свого електорату, не працює з кадрами, які могли б забезпечити їм реальну підтримку під час підготовки до виборів, виконати функції передбачених Законом суб'єктів виборчого процесу.

Досвід багатьох країн свідчить, що природним і доцільним є функціонування досить невеликої кількості конкуруючих партій.

Неодноразово політологами обговорювалася тема штучності створення та існування великої кількості політичних партій в Україні при тому, що всі вони мають надзвичайно схожі ідеології та програми дій. На сьогодні

нішній день окремі партії не виконують своїх політичних функцій, деякі з них стали певного роду товаром, але це – тема для політологічних досліджень і висновків. Однак порушене питання нерозривно пов'язане з темою безвідповідального ставлення до організації передбачених законом виборчих процедур. А тому процес реєстрації, функціонування та ліквідації політичних партій потребує посиленого контролю на державному рівні.

На мою думку, законодавча регламентація умов утворення і діяльності потужних політичних партій, зокрема: визначення оптимальної (достатньо високої) кількості

членів місцевих осередків політичних партій, необхідної для їх реєстрації в органах юстиції, також потребує вдосконалення.

Підсумовуючи сказане, хочу наголосити на необхідності вдосконалення і законодавства України про політичні партії, і виборчого законодавства, оскільки політичні партії в Україні повинні стати надійною, дієвою та відповідальною ланкою, що сприяла б вираженню політичної волі громадян України та забезпеченню реалізації їх виборчих прав у процесі формування державних органів та органів місцевого самоврядування.



ЕВОЛЮЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНИХ ВИБОРІВ

КЛЮЧКОВСЬКИЙ Ю.Б.,
народний депутат України

Територіальна організація виборів покликана насамперед забезпечити прив'язку до відповідної виборчої дільниці кожного виборця, де б він не перебував. Тим самим вона забезпечує кілька основних принципів виборчого права: загальності виборів, рівності виборців та їх особистого й однократного голосування у їх нерозривній єдності. Таким чином, у центрі уваги проблеми територіальної організації виборів перебуває не власне територія, а виборець і його місце голосування. З цим пов'язані певні особливості розуміння територіальності в сенсі організації і проведення виборів. Первинними в цьому сенсі є територіальні утворення, призначені для безпосереднього голосування виборців. Їх прийнято називати виборчими дільницями. Як зазначено в законі 2005 року про вибори, виборчі дільниці утворюються з метою організації і проведення голосування та підрахунку голосів виборців. Я прошу звернути увагу, що в цьому визначенні, по суті, акцент робиться не на територію, а на виборців, які поєднуються спільним голосуванням. Для цього на кожній виборчій дільниці організується одне, я підкреслюю, одне місце для голосування. Оскільки саме в цьому полягає основне покликання виборчої дільниці, у виборчому праві зарубіжних країн їх дуже часто називають «пунктами голосування» – «point», «station».

Традиційно в Україні виборчі дільниці є тимчасовими утвореннями, які існують тільки під час виборчого процесу. Суб'єкт їх утворення змінювався від місцевих рад або їх президій в 1990–1991 роках до окружних чи територіальних виборчих комісій, починаючи з 1994 року,

а в окремих випадках – Центральної виборчої комісії. Українське виборче законодавство знає поділ виборчих дільниць за типами, за їх специфікою та видами, за розміром. Починаючи з дев'яносто четвертого року, законодавство прямо вказує на три типи виборчих дільниць: звичайні, спеціальні та закордонні. Ці типи розрізняються насамперед відповідними категоріями виборців, для голосування яких вони призначені. Знову зверніть увагу, не територією, а типами виборців. Звичайні виборчі дільниці утворюються для організації голосування виборців за місцем їх проживання. До території звичайної виборчої дільниці відносять житлові будинки, гуртожитки, будинки для осіб похилого віку тощо, тобто ті приміщення, які служать місцем проживання громадян у сенсі статті 29 Цивільного кодексу України. Інакше кажучи, критерієм віднесення виборця до звичайної дільниці є адреса житла в сенсі закону України про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні. Ось ці розходження у понятійному апараті двох фундаментальних законодавчих актів, а також конфіденційний характер інформації про місце проживання, чи адресу житла особи, створюють низку принципових труднощів щодо такого віднесення виборця до дільниці. З цим пов'язана і проблема списків виборців, запровадження Державного реєстру виборців. До території звичайної виборчої дільниці не включається, і це теж обмежує сенс територіальності для них, місця перебування виборців, можливості пересування яких тимчасово, хоча, можливо і на тривалий час, обмежені

внаслідок їх фізичного або юридичного стану, чи умов перебування. У таких місцях утворюються спеціальні виборчі дільниці. Таким чином, утворення спеціальних виборчих дільниць є засобом забезпечення виборчих прав громадян, зокрема, дотримання принципу загального виборчого права, хоча містить загрозу щодо дотримання інших принципів, серед яких засади однократності голосування.

Водночас дуже умовно можна говорити про територіальність спеціальних виборчих дільниць. Кожна з них охоплює скоріше заклад, чи установу, або його частину, ніж частину території поселення.

Закордонні виборчі дільниці призначені для підготовки організації та проведення голосування двох категорій виборців. По-перше, це ті громадяни, які перебувають з різних підстав або проживають на день виборів на території іншої держави. І по-друге, це спеціальна категорія виборців – військовослужбовці України, які на день виборів проходять службу у військовій частині, дислокованій за межами України. Закордонні виборчі дільниці утворюються не в кожній іноземній державі, і тим більше, не в кожному місці, де перебувають громадяни України. Відсутність українського суверенітету на відповідній території спричиняє суттєве звуження можливостей Української держави створити належні умови для участі виборців, що перебувають за кордоном, у голосуванні. Не кажучи вже про інші форми участі у виборах, зокрема в проведенні передвиборної агітації.

Закордонні виборчі дільниці найбільше засвідчили умовність поняття територіальності, оскільки охоплюють не стільки територію іншої держави, скільки виборців – громадян України, які перебувають за кордоном. Фактично, вони тільки визначають місце голосування для таких виборців.

Інший рівень територіальної організації виборів традиційно називають в Україні виборчим округом, який зазвичай тісно пов'язаний з виборчою системою. Якщо представницький мандат (чи єдиний мандат) розподіляється з урахуванням підсумків голосування всіх виборців, говорять про так званій об'єднаний електорат, і вибори тоді відбуваються в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі. Проте часто на виборах колегіального представницького органу конкретний розподіл мандатів відбувається в окремих територіальних одиницях. У цьому випадку говорять про роз'єднаний електорат, а відповідні територіальні виборчі утворення називають виборчими округами.

У зв'язку з новим підходом до утворення виборчих округів, їх кількість у деяких регіонах змінилася. Кількість округів зменшилася переважно в урбанізованих регіонах, де більшість великих дільниць, і збільшилася в тих регіонах, де багато невеликих сільських поселень, у кожному з яких необхідно утворити виборчу дільницю. На перших порах це викликало деякі непорозуміння політичного характеру, проте зміна критерію

дала можливість ефективніше спланувати та організувати роботу окружних виборчих комісій, а їх матеріально-технічне забезпечення сприяло оптимізації управління виборчим процесом.

Коротко зауважу, що проблеми територіальної організації місцевих виборів мають дещо інший характер, часто залежний від територіального масштабу адміністративної одиниці, в якій проводяться місцеві вибори. Так, застосування мажоритарної системи одномандатних округів при виборах сільської чи селищної ради буквально перевертає співвідношення «виборчий округ – виборча дільниця». На одній виборчій дільниці можуть бути зосереджені декілька виборчих округів, а в селі, де утворено лише одну виборчу дільницю і обирається сільська рада, всі одномандатні виборчі округи на одній дільниці. Таким чином, дільниця виявляється більш великим утворенням, ніж виборчий округ.

На закінчення хочу оприлюднити ідею, яка народилася в середовищі фахівців з виборчих питань, як членів Центральної виборчої комісії, так і народних депутатів. Ідеться про те, щоб систему територіальних виборчих округів та виборчих дільниць зробити постійною, а не тимчасовою, що розв'язало б кілька проблем.

По-перше: постійні виборчі дільниці дають змогу забезпечити стабільну прив'язку виборця до місця голосування і обійти заплутану проблему місця проживання як критерію належності виборця до звичайної виборчої дільниці. Це спростить проблему запровадження Державного реєстру виборців і дасть можливість звільнити дільничну виборчу комісію в майбутньому від проблеми списків виборців.

По-друге: обмежений термін дії виборчих дільниць традиційно провокує суттєві порушення вимог законодавства щодо розміру дільниці, наявності належного приміщення для голосування. Для їх розв'язання просто немає часу. Створення і постійний моніторинг мережі дільниць дав би змогу без особливої напруги забезпечити контроль Центральної виборчої комісії за дотриманням законодавства в цій частині.

По-третє: заздалегідь відома кількість виборчих дільниць на території України дасть можливість також завчасно утворити територіальні виборчі округи з дотриманням критерію приблизної рівності кількості дільниць. При цьому можна відійти від стереотипної цифри 225 і продумати таку кількість територіальних округів, яка б забезпечила оптимальний рівень управління організацією підготовки проведення виборів. І нарешті, загальновідома мережа територіальних округів та виборчих дільниць підніме на належний організаційний рівень підготовку майбутніх членів окружних та дільничних виборчих комісій, забезпечить його високий професіоналізм під контролем Центральної виборчої комісії. Такий законопроект стосовно засад територіальної організації виборів в Україні нині розробляється Інститутом виборчого права у співпраці з Центральною виборчою комісією.



ДЕЯКІ ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ У КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

КАМПО В.М.,
суддя Конституційного суду України

Проблеми, що виникають під час реалізації чинного Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» 2004 року, а також попередніх законів про місцеві вибори, постійно привертають увагу науковців та практиків.

Українська наука переживає складний етап переходу від нормативістських трактувань законодавства про місцеві вибори та практики його застосування до більш реалістичних. Сьогодні все більший інтерес викликають не теоретичні дискусії, наприклад, про виборчу систему на місцевих виборах, хоч це важливо та необхідно. Більше значення має аналіз практики застосування законодавства про місцеві вибори, зокрема судової практики, яка відбиває головні тенденції на цих виборах. Поки ми не навчимося робити це в достатньо широких масштабах, доти не зможемо ефективно адмініструвати вибори.

Те, що судова практика стає все впливовішим фактором на місцевих виборах, очевидно. Різко зросла кількість виборчих справ у судах; судовий захист прав учасників виборчого процесу став реальністю тощо. Деякі з цих проблем були предметом розгляду Конституційного суду України, зокрема під час місцевих виборів у 1998 та 2002 роках.

Для розвитку законодавства про місцеві вибори та практики його реалізації особливе значення має практика Конституційного суду України, рішення та висновки якого мають обов'язковий характер для всіх суб'єктів виборчого процесу.

Так, актуальним нині стало питання про пропорційну виборчу систему та результати її застосування на місцевих виборах 2006 року.

Проаналізувавши звернення та скарги громадян, що надійшли до Конституційного суду України за результатами виборів до органів місцевого самоврядування у 2006 році, можна зробити висновок, що у представників місцевих громад викликає занепокоєння те, що на практиці лише частина депутатів місцевих рад реально представляє інтереси територіальних громад. Крім того, суди та інші органи влади на місцях і надалі по-різному тлумачать і застосовують норми закону, що встановлюють критерії для кандидатів у депутати місцевих рад.

Позиція європейських організацій з питання реалізації громадянами пасивного виборчого права на місцевих виборах теж є цікавою. Так, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи ще в 1995 році запропонував реалізувати в Україні та інших країнах СНД новодемократичну, консервативно-ліберальну модель місцевого самоврядування, яка передбачає, що місцева влада (органи місцевого самоврядування) повинна бути наділена правом провадити діяльність виключно в інтересах своєї територіальної спільноти. Це положення має на меті фокусувати зусилля та ресурси громади саме на забезпеченні власних інтересів. Логічним було б припустити, що така консолідація зусиль стане ефективнішою, якщо в ній будуть задіяні саме представники відповідної територіальної громади.

Фактично в Україні сформувались дві судово-правові доктрини щодо втілення на місцевих виборах принципів демократії та безпосередньої участі громадян у виборах. Перша – національно-державницька, яка полягає в тому, що громадянин України є членом української держави-нації, а тому незалежно від його місця проживання має право бути обраним депутатом місцевої ради чи на посаду сільського, селищного, міського голови. Інша доктрина – громадівсько-територіальна – базується на ідеї членства кандидатів на виборні посади в територіальній громаді, а тому допускає пасивне виборче право тільки для її членів. Залежно від того, які «політичні вітри» дмуть в Україні, перевага віддається то одній, то іншій доктрині.

Як бачимо, різне доктринальне розуміння принципів демократії та безпосередньої участі громадян у місцевих виборах призводить до різного застосування законодавства на практиці. Фактично проведення виборів до органів місцевого самоврядування в єдиному загальному виборчому окрузі без чіткого встановлення вимог до кандидатів у депутати викликає сумніви щодо реалізації положень статті 140 Конституції України, яка передбачає здійснення місцевого самоврядування безпосередньо представниками територіальних громад.

Очевидно, що вищезгадані проблеми слід вирішувати з урахуванням конституційних засад місцевого само-

врядування, основним принципом організації якого повинно бути забезпечення можливості (права) місцевій владі діяти, спираючись на територіальні громади, та в їх інтересах. Це може бути, наприклад, симбіоз принципів демократії та безпосередньої участі громадян у виборах. Тому слід вишукувати такі правові форми, які дадуть змогу шляхом проведення виборів за пропорційною системою розвивати місцеве самоврядування та зближувати територіальні громади і місцеву владу.

Вирішенню окремих питань удосконалення взаємовідносин між територіальними громадами та місцевою владою могла б прислужити ідея проведення проміжних місцевих виборів, коли кожні 2,5 роки обиралася б половина депутатського корпусу місцевих рад. Це підвищило б активність політичних партій на місце-

вому рівні та дало б можливість більш «м'яко» адаптувати депутатське поповнення до здійснення ним своїх повноважень. Очевидно, що депутати місцевих рад більше звертали б увагу на потреби територіальних громад, бо вибори до цього стимулюють. Але, щоб реалізувати цю ідею, половині депутатського корпусу потрібно вже сьогодні згодитись на зменшення свого терміну перебування при владі, а це дуже нелегко. Тому ця пропозиція не є глобальним вирішенням проблеми взаємовідносин між територіальними громадами та місцевою владою.

Таким чином, правові позиції Конституційного суду, а також дискусія щодо вдосконалення конституційно-правових аспектів місцевих виборів можуть сприяти вдосконаленню чинного законодавства про місцеві вибори, а ще більше – практики його застосування.



УДОСКОНАЛЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ:

гарантування демократичних та юридичних прав

БОГДАН ФУТЕЙ,
Федеральний суддя Сполучених Штатів Америки

Прийняття нового Закону України «Про вибори народних депутатів України» – важливий крок у напрямку до забезпечення всім українцям права голосувати. Наприклад, ним передбачено можливість створення виборчих дільниць за кордоном, причому Закон обмежує створення таких дільниць виключно при дипломатичних та консульських установах України. Крім цього, Законом удосконалено порядок складання списків виборців, а також передбачено утворення особливих контрольних груп при органах місцевого самоврядування, покликаних гарантувати правильність складання списків. Таким чином, групи контролю за складанням списків виборців включаються у виборчий процес. Закон також запобігає потенційним зловживанням, пов'язаним з використанням відкріпних посвідчень, шляхом обмеження їх кількості та кількості дільниць, на яких можуть голосувати виборці за посвідченнями. Голосування за відкріпними посвідченнями може відбуватися лише на обмеженій кількості виборчих дільниць (одна дільниця на місто чи сільський район). Кількість відкріпних посвідчень може становити не більше 2 відсотків кількості виборців, включених до списків виборців.

Законом також удосконалено діяльність виборчих комісій і водночас передбачено достатню кількість членів комісій, щоб гарантувати належний контроль на кожній дільниці. Встановлено граничні межі кількісного складу членів ДВК залежно від кількості виборців, включених до списків виборців на відповідній дільниці. Спостерігачі, які представляють місцеві недержавні, неурядові організації, мають право спостерігати за діяльністю ДВК, але таке право надається лише неурядовим організаціям, які включили участь у виборчому процесі до переліку їх статутних видів діяльності. Крім того, Закон вимагає призначення нових членів комісій замість тих, які вибули на підставі особистої заяви або були виключені зі складу комісії.

Положення нового Закону, що стосуються проведення виборчої кампанії, також були вдосконалені й загалом спрямовані на зміцнення демократичних цінностей. Журналістам будь-яких засобів масової інформації забороняється віддавати перевагу тому чи іншому учаснику виборчого процесу. Крім цього, встановлено окрему заборону на участь в агітації та виборчій кампанії працівників судової системи і правоохоронних органів. Уточнено положення щодо фінансування кампанії, які тепер є більш прозорими.

Нарешті, істотно змінені процедури щодо судового розгляду і вирішення справ за скаргами, що виникають на всіх етапах виборчого процесу.

Водночас, на мою думку, не було повністю вирішено проблеми визначення предметної і територіальної юрисдикції щодо розгляду виборчих спорів судами, а тому ризик можливих пошуків «зручного» суду залишається й досі. У ході попередніх виборчих кампаній розгляд судами надзвичайної кількості виборчих спорів характеризувався непослідовністю у прийнятті рішень і нездатністю взяти на себе юрисдикцію щодо розгляду спорів, а також неправильним прийняттям юрисдикції як на рівні судів першої інстанції, так і на апеляційному рівні. Це створює плутанину серед судів, а також для сторін і громадськості.

Очевидно, таких проблем було менше під час останніх виборів у березні 2006 року, але прийняття нового Кодексу адміністративного судочинства може призвести до певних ускладнень. Кодекс передбачає, що виборчі спори мають розглядатися спеціалізованими місцевими адміністративними судами, які поки що не були утворені. Останнім часом навіть висловлювалися думки, що такі суди не потрібно створювати взагалі. Натомість розгляд виборчих спорів знову буде віднесено до компетенції судів загальної юрисдикції, а їх перегляд в апеляційному порядку здійснюватиметься Палатою в адміністративних справах Верховного Суду. Принаймні, такий підхід виключить питання щодо повноважень Верховного Суду переглядати рішення Вищого адміністративного суду.

Наступне питання, що залишається проблематичним в Україні, – це включення суддів до виборчих списків. Відповідно до Конституції та чинного законодавства з метою уникнення потенційних конфліктів інтересів суддям заборонено бути членами політичних партій і профспілок. Проте ці норми часто ігноруються як суддями, так і політичними партіями. Особливе занепокоєння викликають факти включення суддів до виборчих списків політичних партій під час парламентських виборів у березні. Зокрема, до списків були включені Голова Верховного Суду і Голова Вищого господарського суду. Абсолютно незрозуміло, чому жоден із депутатів Верховної Ради або інші судді не висловили заперечення з приводу такого очевидного невиконання вимог Закону про статус суддів і Конституції. Звичайно ж, це питання слід направити на розгляд до Конституційного суду.

Конституція забороняє участь суддів у політичній діяльності на тій підставі, що основоположним принципом демократії та Конституції України є поділ влади на три окремі гілки. Включення судді до виборчого списку політичної партії створює, щонайменше, видимість неналежної поведінки, а в найгіршому випадку – політичний активізм матиме вплив на неупередженість судді і його здатність приймати рішення. Таким чином, судді, які є кандидатами на державні посади за списками політичних партій чи виборчих блоків, повинні спочатку

подати у відставку зі своєї посади. Під час виборів у березні цього не сталося. Натомість керівництво політичних партій затвердило включення багатьох суддів до своїх виборчих списків. Повторення такої ситуації є неприпустимим. Забезпечення дотримання вимог закону є обов'язком депутатів Верховної Ради. Депутати, а особливо керівництво парламенту, повинні виступити з публічним запереченням з приводу включення суддів до партійних виборчих списків і домогтися їх виключення з цих списків, якщо такі судді відмовляться подати у відставку зі своїх посад.

Дуже важливим аспектом виборчого права є здатність громадян голосувати за основні державні та правові зміни в ході загальнонаціонального референдуму. У рішенні, винесеному Конституційним судом 5 жовтня 2005 року, всього за кілька днів до закінчення дев'ятирічного терміну повноважень майже всіх суддів, більшість Суду дійшла висновку, що будь-які зміни у конституційному ладі, що відбулися внаслідок фальсифікації другого туру голосування під час президентських виборів 2004 року і Помаранчевої революції, мають бути винесені на затвердження і схвалені на всеукраїнському референдумі. Чимало критиків політичної реформи, включаючи мене особисто, вважають, що політична реформа є зміною конституційного ладу, оскільки внаслідок цієї реформи форма державного правління в Україні була змінена з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську систему, а тому, незважаючи на будь-які інші порушення, ці зміни є неконституційними, оскільки вони не були винесені на всеукраїнський референдум. Конституція України надає парламентові право вносити зміни до Конституції щодо певних аспектів, але політична реформа виходить за межі визначених Конституцією повноважень парламенту і є порушенням права народу здійснювати волевиявлення з таких важливих питань, як зміна форми правління в державі.

Переконаний, що Україна зможе подолати ті нечисленні перешкоди, які досі залишаються на шляху до становлення справедливих виборів. Більше того, прогрес України є обнадійливим для всього світу.

Під час перебудови до проголошення незалежності в Україні відбулися вибори у березні 1990 року. Після цього в Україні були проведені численні виборчі кампанії, у тому числі чотири президентських (у 1991, 1994, 1999 і 2004 роках), чотири парламентських (у 1994, 1998, 2002 і 2006 роках), а також величезна кількість місцевих виборів. Усі без винятку кампанії пройшли без особливого насильства. Отже, в Україні спостерігається тенденція до вирішення конфліктів через виборчі скриньки або шляхом переговорів і пошуку компромісів. Тобто, такі принципи, як «одна людина – один голос» і рівність перед законом, уже вкорінилися і продовжують зміцнюватися.



ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

ЧОРНОВІЛ Т.В.,
народний депутат України

Нам дуже важливо почати розробку виборчого законодавства, його узгодження вже сьогодні і не відкладати це на останні місяці перед виборами. У нас виробилася негативна традиція, що призводить до багатьох проблем, і тому кожні вибори стають фактично черговою прифронтовою зоною.

Перше питання, якого я хотів би торкнутися (про нього вже говорили кілька разів, і я його підтримую), – необхідність кодифікації виборчого законодавства. Є загальна підтримка цього положення. Однозначно, виборчий кодекс підтримуватиметься Верховною Радою України, гадаю, він може набрати абсолютну більшість голосів у парламенті (близько чотирьохсот), якщо не буде певних внутрішніх суперечностей. Ідеться, насамперед, про виборчі системи. Я знаю, серйозно дискутується в Центральній виборчій комісії, у Верховній Раді України, у фракціях, політичних партіях, громадських організаціях питання щодо можливості зміни виборчої системи в Україні. Якщо вона відбудеться, необхідно, щоб це робилося буквально сьогодні. Можу запевнити, що, принаймні, повернення до мажоритарної системи виборів народних депутатів України вже не буде. Є таке поняття, як політична воля, вона на це не спрямована, але є багато модифікацій пропорційної виборчої системи, які можуть бути впроваджені. Зокрема, це відхід від жорстких списків, можливість втручання виборця у формування списку, а також можливий перехід від використання загальнодержавних списків до застосування регіональних списків під час виборів до центрального органу представницької влади. Ще сьогодні це питання можна розглядати. Перед виборами, звичайно, воно не буде сприйнятним. Якщо такі питання будуть виникати, я думаю, нам їх треба розглянути.

Саме використання «жорстких списків» викликає певне неприйняття громадян України, а також критикується ОБСЄ. Є досить серйозні застереження, тому це питання слід розглянути. Ми маємо прийняти рішення щодо того, за якою системою проводитимуться вибори до Верховної Ради України і, що дуже важливо, місцеві вибори, в найближчі кілька місяців, півроку, максимум рік. Особливо це стосується виборів депутатів обласних і районних рад, які мають бути представниками спіль-

них інтересів виборчих громад, а не тільки інтересів політичних сил. Коли ми вийдемо на політичні рішення, які можуть бути прийняті у Верховній Раді України, гадаю, вони будуть покладені в основу Виборчого кодексу. В іншому випадку сформувавши повноцінно нам його, на жаль, не вдасться.

Щодо розмежування виборів у часі, я б запропонував як робочу версію можливість введення додаткового інституту ротації депутатського корпусу в представницькій владі, як у місцевій, так і в центральній. Це буде дуже складний процес. Його важко буде узгоджувати зі змінами до Конституції, проте це дало б можливість, по-перше, виправдати постійну діяльність Центральної виборчої комісії, по-друге, дало б спадковість діяльності представницьких органів влади. В окремих країнах світу таке існує. Звичайно, це буде проблемно, оскільки, скажімо, ще два з половиною чи півтора року відбуватиметься коректива чинної коаліції і, можливо, коригуватиметься склад уряду. Але не виключено, що цей варіант дасть більше позитива, ніж негатива.

Наступний момент, на якому мені б хотілося заговорити вашу увагу (це теж не є новиною), – обов'язкове створення загального реєстру виборців. Причому створення його не як окремого документа, а як постійно діючої загальнодержавної інституції, яка має певний штат працівників і до якої прикріплюється на весь період її діяльності така структура, як комісії політичних партій та громадських організацій, які передбачені вже в чинному виборчому законі, але на попередніх виборах вони були фактично бездіяльними – з одного боку, через не підготовленість, з іншого – через відсутність чітко виписаних норм їх роботи, прав і обов'язків.

Тому мені здається, що процес створення загального реєстру виборців потребує не тільки простого законодавчого врегулювання, а й фіксації в органах виконавчої влади. Це має бути незалежний орган, який не є підзвітним ні органам місцевого самоврядування, ні органам виконавчої влади в державі.

Необхідно доопрацювати на законодавчому рівні питання щодо прозорості процесу вжиття і надходження інформації з дільничних, окружних виборчих комісій і

введення цих даних у комп'ютер. То не буде серйозною проблемою для Центральної виборчої комісії, якщо до цього підготуватися заздалегідь.

Щодо навчання членів комісій та надання їм відповідних методичних роз'яснень. На сьогодні члени дільничних комісій нормально навчаються, в першу чергу, завдяки міжнародним фундаціям, фондам, інститутам, які надають свою підтримку та допомогу. Але це державна справа. І ми зобов'язані передбачити в законі чітке фінансування навчання членів комісій і підготовку та затвердження Центральною виборчою комісією відповідних навчальних матеріалів.

Необхідно також чіткіше диференціювати перелік порушень виборчого законодавства як виборчими комісіями, політичними партіями, які беруть участь у передвиборній агітації, так і засобами масової інформації. Сьогодні відсутність такої диференціації фактично породжує безкарність.

Крім того, виникають дуже серйозні проблеми з формуванням виборчих дільниць, виборчих комісій на місцевому рівні. Тут я змушений не погодитися з Головою Комісії паном Давидовичем, оскільки Україна ще не вийшла на рівень максимальної внутрішньої довіри до своїх виборчих систем, виборчих органів і до органів місцевої влади. Якщо ми сьогодні запровадимо систему професійних виборчих комісій, які створюються не політичними силами, то, боюсь, що ми піддамо суспільному сумніву легітимність результатів будь-яких виборів. Розумію, що це буде складно, що на наступних виборах ми знову працюватимемо з непрофесійними виборчими комісіями, часто з недобросовісними лідерами політичних сил, які направлятимуть у виборчі комісії людей, котрі не спроможні або не хочуть нормально працювати. Треба відпрацювати механізм, який би дав можливість контролю, впливу, в чомусь навіть

тиску з боку Центрвиборчкому, щоб примусити їх працювати (вжиття штрафних санкцій, зокрема фінансових, до суб'єктів виборчого процесу, політичних партій), але не відходити від принципу представництва політичних сил, оскільки це є однією з основ виявлення демократії та довіри населення і політичних сил до виборчих органів.

Я також не можу сьогодні з психологічної, можливо, точки зору погодитися з позицією Голови Центральної виборчої комісії щодо механічної обробки бюлетенів. Ми дуже добре пам'ятаємо, як на минулих президентських виборах, а десь, як рецидив, і на парламентських виборах, порушувалися питання щодо транзитного сервера, втручання в інформаційну систему. Якщо захищений потужний транзитний сервер Центральної виборчої комісії міг піддаватися втручанням, то, вибачте, яка може бути впевненість у суб'єктів виборчого процесу і громадян України в тому, що не буде такого втручання в роботу систем механічного, електронного зчитування бюлетенів? Але, боюсь, що при стані нашої ментальності ми ще не скоро дійдемо до запровадження механізованої системи обробки голосів виборців. Якщо в Америці «проковтнули» на позаминулих виборах речі, які були пов'язані саме з цією механічною обробкою, то в Україні (згадаймо 2004 рік) набагато дрібніші порушення викликали хвилю серйозних обурень.

Я б не хотів, щоб піддавалася сумніву оптимізація виборів. Те, що відбувається в суспільстві, робота Центральної виборчої комісії, а також прагнення парламенту, щоб виборча система була максимально гармонійною, прозорою і чесною, мені здається, дають нам підстави вірити, що наступні вибори пройдуть в Україні чесно, порядно і без тих ексцесів, які виникали на минулих виборах.



ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВИБОРІВ. ПРАКТИКА І ПРОБЛЕМИ

ДОНЧЕНКО Ю.Г.,
член Центральної виборчої комісії

Правовою основою проведення виборів народних депутатів України у 2006 році були юридичні норми, встановлені Конституцією України, Законом України «Про вибори народних депутатів України» та рішеннями Кабінету Міністрів України і Центральної виборчої комісії.

Згідно з частиною першою статті 18 Закону вибори депутатів проводяться в єдиному загальнодержавному

багатомандатному виборчому окрузі, який включає в себе всю територію України та закордонний виборчий округ.

Відповідно до частини другої цієї ж статті Закону з метою проведення виборів народних депутатів України територія України поділяється на 225 територіальних виборчих округів. Територіальні виборчі округи утворюються з приблизно рівною кількістю виборчих дільниць,

виходячи з кількості виборчих дільниць, які були утворені під час попередніх чергових виборів Президента України або народних депутатів України. Дія цієї норми Закону є правовою новелою, яка встановила новий порядок територіального розподілу при формуванні виборчих округів.

Запровадження цієї норми Закону призвело до зміни майже 30 відсотків центрів територіальних виборчих округів під час підготовки та проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року порівняно з виборами Президента України 31 жовтня 2004 року.

Така територіальна організація виборів значною мірою ускладнила організацію і проведення виборів для суб'єктів виборчого процесу, органів державної влади та місцевого самоврядування. 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.

Центральній виборчій комісії довелося вживати низку заходів, зокрема звертатися за допомогою до Президента України, щоб забезпечити виконання приписів Закону щодо сприяння органами виконавчої влади в реалізації повноважень виборчими комісіями.

Натомість далеко не всі керівники зазначених органів усвідомили важливість виконання вказаних вимог Закону. Це виявилось, зокрема, в тому, що округним 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.

Введення нової норми Закону з приблизно рівною кількістю дільниць спричинило зміну конфігурації округів і кількості їх у різних регіонах. З одного боку, це поліпшило керування виборчим процесом, з іншого – призвело до диспропорції за кількістю округів у деяких областях.

Дотримання норм Закону щодо формування територіальних виборчих округів із середньою кількістю 147 дільничних виборчих комісій давалося нам нелегко. Центральна виборча комісія припускала, що кількість дільниць відповідно до цієї норми зросте в цілому по країні 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, утворивши дільниці так, щоб

було зручно їм, а не виборцям. Тому кількість виборчих дільниць збільшилася приблизно на 800 одиниць.

Ще один аспект цієї проблеми – закордонний виборчий округ. Його утворення є, поза всяким сумнівом, потрібним і таким, що забезпечує реалізацію виборчих прав громадян України, які проживають чи перебувають за кордоном. Однак не зовсім правильним видається наділення Законом Центральної виборчої комісії повноваженнями територіальної виборчої комісії щодо закордонних виборчих дільниць. Це відволікає Центрвиборчком від вирішення глобальних питань, які стосуються виборів загалом, знижує ефективність її діяльності, оскільки Комісія змушена займатися функціями, не притаманними основному організатору виборів.

Цілком успішною могла б бути діяльність спеціальної (окремої) територіальної виборчої комісії, яку доцільно утворити при Міністерстві закордонних справ України і яка безпосередньо опікувалася б закордонним виборчим округом. Для забезпечення прозорості її діяльності цю комісію слід утворювати на тих же засадах, на яких утворюються й інші територіальні виборчі комісії, тобто з представників кандидатів політичних партій (блоків), хіба що з тією особливістю, що до її складу мають входити представники МЗС України, які обізнані зі специфікою перебування громадян України за межами країни, діяльністю наших закордонних представництв, каналами доставки інформації, документів тощо.

Оскільки в Україні відсутні вибори за мажоритарною системою на загальнонаціональному рівні і немає потреби формувати виборчі округи з рівною кількістю виборців, то не обов'язково створювати 225 округів. Щоб знівелювати організаційні труднощі, які виникли під час цієї виборчої кампанії, необхідно збільшити кількість округів передусім у великих містах та густонаселених регіонах. Це дасть змогу оптимізувати середню кількість виборців на виборчих дільницях, а кількісний склад виборців на великих дільницях – знизити до 2 тисяч осіб, і, таким чином, закиди, які лунали під час виборчої кампанії на адресу Центральної виборчої комісії щодо зміщення вектора в кількісному складі виборчих округів зі сходу України на захід, буде знято. Недоліком цієї зміни вочевидь буде збільшення бюджетного фінансування виборчої кампанії.

Другою, ще більш революційною пропозицією є утворення виборчих округів згідно зі статтею 113 Конституції України, тобто на підставі адміністративно-територіального устрою. Кількість таких округів становитиме 27. Очолити ці округи зможуть люди, які працюватимуть на постійній основі не тільки під час проведення виборів, а й у міжвиборчий період.

Сьогодні таке нововведення може мати більше критики, ніж підтримки, але не забуваймо, що кожна область проводить і обирає обласну раду, і всі організаційні заходи щодо їх проведення мають практичне випробування і в багатьох випадках набули позитивного досвіду.



ПРОБЛЕМИ СКЛАДАННЯ СПИСКІВ ВИБОРЦІВ ТА ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ

УСЕНКО-ЧОРНА Ж.І.,
член Центральної виборчої комісії

За результатами останніх виборів до Верховної Ради України є всі підстави стверджувати, що проблема складання списків виборців, яка є традиційно гострою для національних виборів, а під час президентської виборчої кампанії 2004 року стала вкрай критичною, була відчутно пом'якшена.

На користь позитивного висновку щодо якості проведеної роботи зі складання списків виборців свідчить, зокрема, Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами – джерело, об'єктивність якого не дає підстав для сумнівів. Так, у Звіті зафіксовано, що Місія не виявила ознак систематичних чи масових порушень. Натомість Місія констатувала, що, зазвичай, недоліки, про які йшлося у скаргах стосовно списків виборців, або не знаходили підтвердження при перевірці, або ж до проведення перевірки спостерігачами Місії уже були виправлені робочими групами. Таким чином, проблема «списків виборців», яка набула слави джерела усіх бід у виборчому процесі, під час парламентських виборів 2006 року стала менш серйозною. Підтвердженням цього є не тільки позитивні висновки Місії ОБСЄ/БДПЛ, а, в першу чергу, стрімке зниження кількості скарг, поданих до суду (понад 127 тисяч під час президентських виборів 2004 року і тільки близько 5 тисяч – під час парламентських).

Слід відзначити, що чинники, завдяки яким проблема списків значною мірою була розв'язана, а рівень якості та достовірності списків виборців істотно зріс, зокрема, полягали в механізмі їх складання, запровадженню редакцією Закону «Про вибори народних депутатів України» від 7 липня 2005 року.

Так, з метою забезпечення належної якості списків відповідно до Закону було реалізовано цілий ряд системних заходів, спрямованих на більш змістовне і глибоке регулювання процесу складання списків, з особливим акцентом на забезпечення та дієвість контрольних механізмів.

Крім того, у процесі складання списків завдяки запровадженню системного підходу до збору, перевірки та уточнення відомостей про громадян, які вносяться до загальних списків, практично було відпрацьовано прототип загальнодержавного реєстру виборців, оскільки порядок складання цих документів виборчого процесу

значною мірою базувався на елементах цілісної технологічно взаємопов'язаної системи збору та обробки інформації в електронному вигляді.

Досліджуючи законодавчу еволюцію порядку складання списків виборців, не можна не відзначити новелу, доцільність і кардинальність якої гостро дискутувалася в Центральній виборчій комісії, фахівцями-правознавцями та в політичних колах, – це «закриття списків» напередодні виборів. Статтею 43 Закону вперше в національному виборчому законодавстві встановлено обмеження часу для внесення змін до списків. Так, строк для виправлення помилок, неточностей, включення чи виключення громадянина зі списку виборців шляхом звернення до дільничної виборчої комісії закінчувався за 5 днів до дня голосування; до окружної комісії – за 3 дні, а до суду – за два дні до дня виборів.

У зв'язку з цим необхідно відзначити, що загальна практика країн ЄС щодо «закриття списків» за певний час до дня голосування (наприклад, 30 днів – в Ірландії; до двох тижнів – в Угорщині; 2 дні – в Чехії) була імплементована в національну практику відносно безболісно попри численні побоювання і застереження.

На сьогодні в профільному парламентському Комітеті з питань державного будівництва та місцевого самоврядування здійснюється доопрацювання законопроекту про Державний реєстр виборців до другого читання (нагадаю, що за основу цей проект прийнято Верховною Радою України ще попереднього скликання 29 червня 2004 року).

Як відомо, в Україні різними органами влади в якості інформаційної основи забезпечення виконання їх функцій ведуться відомчі реєстри, наприклад Податковою адміністрацією, Пенсійним фондом. Тому цілком функціонально виправданим вбачається визначення органом ведення Реєстру Центральної виборчої комісії або ж створення при Комісії спеціального центру для виконання цієї функції.

Так, пунктом 8 статті 17 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» встановлено, що Комісія є головним розпорядником, забезпечує ведення та функціонування Державного реєстру виборців відповідно до

Закону. Такий самий підхід щодо визначення органом ведення Реєстру ЦВК має місце в прийнятому за основу законопроекті про Державний реєстр виборців.

Проте окремими фахівцями звертається увага на низку обставин, які обумовлюють дискусійність визначення органом ведення Реєстру саме Центральної виборчої комісії, вбачаючи більш обґрунтованим закріплення цієї функції за одним із центральних органів виконавчої влади. Недоцільність визначення Центральної виборчої комісії органом ведення Реєстру обумовлюється, на їх погляд, передусім відсутністю у Комісії власної мережі органів, які б здійснювали збір, обробку і введення відомостей до бази даних Реєстру.

Однак така аргументація переконливо спростовується досвідом виконання Центральною виборчою комісією положень Закону «Про вибори народних депутатів України» в частині забезпечення складання списків виборців, особливо з огляду на критично стислі строки введення Закону в дію.

Ще одним важливим питанням є визначення відомостей про виборця, які вносяться до Реєстру. З урахуванням Рішення Конституційного суду України від 24 грудня 2004 року обумовлюється необхідність обліку даних про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно. Таким чином, у Реєстрі мають обліковуватися такі персональні дані виборця: 1) прізвище, ім'я, по

батькові; 2) дата народження; 3) місце (країна, область, район, місто, селище, село тощо) народження; 4) виборча адреса; 5) відомості щодо громадянства та дата виходу з громадянства України; 6) відомості про недієздатність та про поновлення дієздатності особи; 7) відомості про смерть; 8) відомості про проходження виборцем військової служби; 9) інформація про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно.

При цьому має бути встановлена заборона вносити до Реєстру персональні дані виборців, не передбачені Законом. Натомість збирання, уточнення, обробка та використання інформації, яка становить відомості Реєстру, мають здійснюватися в порядку, встановленому Центральною виборчою комісією за погодженням із Службою безпеки України.

Крім того, однією з головних проблем залишається фінансування робіт із розробки та запровадження Реєстру, що включає забезпечення місцевих органів ведення Реєстру необхідним персоналом та технікою, оплату вартості так званої останньої милі, провайдерських послуг, розробку й підтримку апаратного забезпечення, сертифікацію та ліцензування програмного забезпечення тощо. Враховуючи, що в проекті Держбюджету на 2007 рік окремим рядком передбачено лише 88 тис. грн. на розробку та впровадження Реєстру, є серйозні підстави для занепокоєння його майбутнім.



ПИТАННЯ ЗОВНІШНЬОГО ТА ВНУТРІШНЬОГО СПОСТЕРЕЖЕННЯ НА ВИБОРАХ

ОХЕНДОВСЬКИЙ М.В.,
член Центральної виборчої комісії

Практика застосування Закону України «Про вибори народних депутатів України» під час парламентських виборів 26 березня 2006 року засвідчила необхідність подальшого вдосконалення багатьох його норм, зокрема тих, які стосуються права міжнародних та громадських організацій вести спостереження за ходом виборчого процесу. Дозволю собі торкнутися тих практичних питань, які викликали серйозні дискусії у Центральній виборчій комісії.

Відповідно до частини першої статті 76 Закону право за дозволом Центральної виборчої комісії мати офіційних спостерігачів, які ведуть спостереження за перебігом виборчого процесу, в тому числі за голосуванням,

підрахунком голосів і встановленням підсумків голосування на будь-якій виборчій дільниці та територіально-виборчому окрузі, надано громадським організаціям, які відповідають таким двом критеріям. Перший: питання виборчого процесу та спостереження за ним належить до статутної діяльності організації. І другий: організація зареєстрована в установленому Законом порядку не менш як за два роки до дня виборів.

Рішення про надання дозволу мати офіційних спостерігачів приймається Центральною виборчою комісією на підставі клопотань відповідних громадських організацій. До клопотання повинні додаватися копії стату-

ту організації та свідоцтва про її державну реєстрацію. Здавалося б, відповідні норми закону є зрозумілими і простими для застосування, проте, зрозуміло також, що навіть під час виборчого процесу Закон «Про вибори народних депутатів» діє в системному зв'язку з іншими актами законодавства України, які йому не суперечать. Така точка зору підтверджується і статтею 14 Закону, згідно з якою підготовка і проведення виборів депутатів регулюється Конституцією України, Законом України «Про Центральну виборчу комісію», Законом «Про вибори народних депутатів України» та іншими законами України, а також прийнятими відповідно до них іншими актами законодавства.

Одним із таких законів, який безпосередньо стосується громадських організацій, є Закон України «Про об'єднання громадян». Відповідно до частини першої статті 9 зазначеного Закону об'єднання громадян України утворюються і діють з українським, місцевим та міжнародним статусом.

Не викликає сумніву, що основним документом, який регулює діяльність тієї чи іншої громадської організації, є її статут. Суб'єктність громадської організації, як і інших юридичних осіб, обмежено цілями, для яких вона створена, та видом її статутної діяльності. Звідси очевидно, що в разі, коли громадська організація має місцевий статус і діє на території окремої адміністративно-територіальної одиниці або регіону, вести спостереження за виборами вона може також на території такої одиниці, або регіону, а не всієї України. Така юридична логіка закладалась і в рішення Центральної виборчої комісії. Дозволи мати офіційних спостерігачів на виборах надавались громадським організаціям диференційовано, залежно від статусу кожної конкретної організації.

Під час підготовки виборів народних депутатів України дозволи мати офіційних спостерігачів отримали шість громадських організацій із всеукраїнським статусом та десять – із місцевим.

Окремої уваги також заслуговує правове регулювання питання спостереження за виборами з боку міжнародних організацій. На останніх парламентських виборах Центральною виборчою комісією було зареєстровано 483 офіційних спостерігача від 17 іноземних держав та 3033 спостерігачі від 26 суб'єктів, кваліфікованих як міжнародні організації.

На мій погляд, настав час погодитись, що далеко не кожна іноземна організація може вважатися міжнародною. Варто відзначити, що саме поняття «міжнародна організація» давно закріпилося в науковій і навіть у повсякденній лексиці. Але його вживання щоразу потребує пояснення, в тому числі і законодавчого, оскільки в різних контекстах таке поняття може мати різне змістовне навантаження.

У міжнародному праві прийнято розрізняти дві групи міжнародних організацій: міжнародні міжурядові організації, наприклад такі, як ООН чи ОБСЄ, та між-

народні неурядові організації. Саме перші зазвичай і маються на увазі при використанні терміну «міжнародні організації» в науці міжнародного права та практиці міжнародних відносин. Головна різниця між цими двома групами полягає в тому, що перші є об'єднаннями держав, а другі – об'єднаннями фізичних або юридичних осіб, асоціацій, рухів, громадських організацій.

Міжнародні міжурядові організації – це постійно діючі конференції представників держав, створені на підставі багатосторонніх міжурядових угод. Коротка дефініція поняття «міжнародної міжурядової організації» міститься в резолюції економічно-соціальної ради ООН від 27 лютого 1950 року. Головною ознакою таких організацій є наявність міжнародної правосуб'єктності. Серед інших можна назвати міжнародну правову основу діяльності, міжнародний договір або статут, спеціальні, постійно діючі, органи управління, персонал, наявність власних фінансових ресурсів, існування юридичних обов'язків держав щодо виконання рішень організацій.

Міжнародні неурядові організації – це добровільні, такі, що не мають на меті отримання прибутку, на відміну від транснаціональних корпорацій, об'єднання громадян або організацій з декількох країн. Як приклад можу навести «Міжнародний олімпійський комітет», «Соціалістичний інтернаціонал». Міжнародні неурядові організації практично не відрізняються від інших неурядових організацій, оскільки як перші, так і другі створюються на основі національного, а не міжнародного права. При цьому в міжнародному праві відсутній єдиний підхід до критерію розмежування міжнародних та неміжнародних неурядових організацій за кількістю членів або учасників. Так, відповідно до резолюції економічної та соціальної ради ООН від того ж 27 лютого 1950 року міжнародною неурядовою організацією є будь-яка міжнародна організація, не заснована на підставі міжурядової угоди, з кількістю учасників не менше трьох, і походить вони повинні не менше ніж з трьох держав. Інше визначення мінімальної кількості членів у неурядовій організації, яке дає підставу вважати її міжнародною, міститься в Європейській Конвенції «Про міжнародні неурядові організації» 1986 року, яка набула чинності з 1 січня 1991 року. Відповідно до цієї Конвенції міжнародними неурядовими організаціями є організації з двома членами з двох країн.

Найвиваженішим доктринальним підходом до кваліфікації неурядових організацій як міжнародних видається підхід, заснований на таких трьох критеріях: 1) статутні цілі організації мають прямо вказувати на їх міжнародну спрямованість; 2) діяльність організацій проводиться на території кількох держав; 3) членами організації є громадяни або національні громадські організації різних держав. Невизначеність змістовного навантаження терміну «міжнародна організація» в Законі України «Про вибори народних депутатів України» створили підґрунтя для численних дискусій у Центральній

виборчій комісії при реєстрації офіційних спостерігачів від окремих іноземних організацій.

Оптимальним шляхом вирішення порушених питань під час майбутніх виборчих процесів видається доповнення виборчого законодавства України положеннями, які давали б чіткі та недвозначні відповіді на такі питан-

ня, як відповідність юридичного статусу громадських організацій, за законодавством України, територіальним мемам, в яких вони мають право здійснювати спостереження за виборами, і визначення змістовного навантаження терміну «міжнародна організація» в контексті виборчого законодавства.



ОСОБЛИВОСТІ УТВОРЕННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ВИБОРЧИХ ДІЛЬНИЦЬ ТА ПРОВЕДЕННЯ НА НИХ ГОЛОСУВАННЯ

РАЙКОВСЬКИЙ Б. С.,
член Центральної виборчої комісії

Важливою складовою підготовки та проведення виборів в Україні є утворення окружними виборчими комісіями звичайних та спеціальних виборчих дільниць.

Відповідно до вимог статті 21 Закону України «Про вибори народних депутатів України» спеціальні виборчі дільниці утворюються в стаціонарних лікувальних закладах, на суднах, що перебувають у день голосування в плаванні під Державним Прапором України, на полярних станціях України, в установах кримінально-виконавчої системи та в інших місцях тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування. Зазначені виборчі дільниці були утворені таким чином, що виборці мали можливість проголосувати, не порушуючи режиму перебування у відповідному закладі (установі). Крім того, частиною першою цієї статті Закону чітко визначено, що не допускається утворення однієї виборчої дільниці для двох і більше закладів чи установ.

У вимогах частини першої вказаної статті Закону, на мій погляд, виникає дуже суттєва правова колізія, коли виборчим законодавством повною мірою не визначено статус місць тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування, їх вичерпного переліку та належності до відповідних установ і відомств. Також дуже серйозною проблемою є вимоги тієї самої норми Закону щодо неможливості утворення однієї виборчої дільниці для двох і більше закладів чи установ.

Під час підготовки та проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року із загального числа виборчих дільниць (34039) окружними виборчими комісіями на підставі подань районних державних адміністрацій чи міських виконавчих комітетів міст обласного, а для Автономної Республіки Крим – республіканського значення було утворено 1593 спеціальні виборчі дільни-

ці. Із зазначеної кількості спеціальних виборчих дільниць у стаціонарних лікувальних закладах було утворено 1242 дільниці, в установах кримінально-виконавчої системи – 208, на суднах, що перебувають у плаванні під Державним Прапором України (на день голосування), – 142 та одну дільницю на полярній станції України.

Разом з тим, під час підготовки до проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року до Центральної виборчої комісії неодноразово надходили подання від окружних виборчих комісій та районних державних адміністрацій щодо утворення спеціальних виборчих дільниць у лікувальних закладах.

Під час формування виборчих дільниць виникало ще чимало питань щодо бажання і можливості утворення спеціальних виборчих дільниць. У період із грудня 2005 року по березень 2006 року до Центральної виборчої комісії надійшли численні звернення та запити від народних депутатів України, керівників міністерств, відомств та інших державних установ щодо утворення додаткової кількості спеціальних виборчих дільниць для виборців з обмеженими можливостями пересування в місцях їх тимчасового перебування. Переважна більшість цих звернень та запитів (понад 90 відсотків) стосувалася питання утворення в ізоляторах тимчасового тримання міських, районних, міськрайонних відділів внутрішніх справ МВС України та на гауптвахтах Військової служби правопорядку Збройних сил України відповідних спеціальних виборчих дільниць. Разом з тим, треба враховувати той факт, що виборці, які знаходяться на день голосування в ізоляторах та на гауптвахтах, внесені до списку виборців за місцем їх постійного перебування, і не зрозуміло, на підставі яких відомостей їх можна вилучити із зазначених списків, оскільки відповідно до вимог

частини четвертої статті 40 Закону виборець може бути включений до загального списку виборців лише один раз. Крім того, згідно з частиною дванадцятою статті 39 цього Закону на керівників відповідних територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України не покладалися обов'язки щодо подання до груп обліку виборців відомостей про громадян, які знаходяться під вартою в ізоляторах тимчасового тримання, як і на керівників відповідних структур військових частин щодо військовослужбовців, які знаходяться на гауптвахтах. При вирішенні цих питань важливо враховувати контингент виборців, які знаходяться під вартою в ізоляторах тимчасового тримання і потребують з боку працівників правоохоронних органів не тільки додаткової уваги, а й обережності. Проте не можна позбавляти таких громадян права обирати і бути обраними. Тому знову і знову виникає питання щодо чіткого визначення у виборчому законодавстві поняття «інших місць тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування».

Поняття «тимчасове перебування виборців з обмеженими можливостями пересування» потребує не тільки чіткого визначення, а й значного розкриття. Так, установи кримінально-виконавчої системи поділяються на кримінально-виконавчі установи відкритого типу (виправні центри) та кримінально-виконавчі установи закритого типу (виправні колонії). Відповідно до вимог чинного кримінально-виконавчого законодавства перший тип центрів передбачає обмеження волі, другий – позбавлення її. У місцях, де проживають виборці, які відбувають покарання у виправних центрах без позбавлення волі, але з

її обмеженням (колонії-поселення) і мають певну адресу та місце проживання, законодавством передбачено утворення звичайних виборчих дільниць.

Варто звернути увагу на звернення Президії Асоціації психіатрів України щодо утворення спеціальних виборчих дільниць у стаціонарних психіатричних лікувальних закладах і психіатричних інтернатах Міністерства охорони здоров'я України та Міністерства праці і соціальної політики України та голосування пацієнтів-виборців. Так, це досить серйозна проблема, оскільки відповідно до вимог частини дев'ятої статті 2 Закону не має права голосу громадянин, який визнаний судом недієздатним. Але серед пацієнтів зазначених лікувальних установ та закладів є значна кількість осіб, які не можуть не тільки самостійно пересуватися, а навіть виконувати елементарні побутово-життєві функції. Як і всі громадяни України, такі пацієнти-виборці відповідно до Закону повинні самостійно приймати рішення щодо участі у виборчій кампанії. Через об'єктивні причини особливого становища таких пацієнтів-виборців, особливостей складу їх психіки та психологічної залежності від медичного та патронатного персоналу лікувальних закладів ці вимоги виборчого законодавства не завжди можуть бути виконані, оскільки пацієнти є не просто виборцями, а насамперед – хворими людьми.

Стурбованість фахівців-психіатрів України щодо участі у голосуванні осіб, які знаходяться на постійному стаціонарному лікуванні у спеціалізованих психіатричних закладах, на мій погляд, повинна знайти своє відображення в оновленому виборчому законодавстві.



МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДГОТОВКИ ТА ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ

ПИСАРЕНКО А.А.,
член Центральної виборчої комісії

Успішне проведення виборчої кампанії значною мірою залежить від можливості Центральної виборчої комісії та місцевих органів влади сформувати матеріально-технічну базу окружних і дільничних виборчих комісій. Якщо приміщення для голосування виявиться надто малим або на виборчій дільниці не вистачить виборчої скриньки чи бюлетеня для голосування, або в дільничній виборчій комісії не буде номерного протоколу для фіксації результатів голосування, то вибо-

ри на цій виборчій дільниці можуть бути зірвані, й уже ніхто не згадуватиме про те, що були якісно складені списки виборців, забезпечені рівні умови проведення передвиборної агітації для всіх суб'єктів виборчого процесу, вчасно й прозоро сформовані виборчі комісії. Це обумовлює необхідність уважного вивчення досвіду організації матеріально-технічного забезпечення виборів народних депутатів України, аби уникнути повторення старих помилок.

Основну роль у матеріально-технічному забезпеченні виборів народних депутатів України відігравала Центральна виборча комісія, яка забезпечила фінансування окружних і дільничних виборчих комісій, безпосередню закупівлю й доставку туди матеріальних цінностей, визначила нормативні вимоги до приміщень окружних і дільничних виборчих комісій з виборів народних депутатів України та приміщень для голосування, перелік і норми забезпечення виборчих комісій транспортними засобами, засобами зв'язку, устаткуванням, інвентарем, оргтехнікою, а також перелік послуг, що можуть надаватися виборчим комісіям за рахунок коштів Державного бюджету України.

За час виборчого процесу Центральна виборча комісія уклала 32 господарські договори на загальну суму 40,8 млн гривень, з яких 14 було укладено за результатами проведення тендерних процедур на суму 31,8 млн гривень.

Хочу відзначити чітку організацію роботи з виготовлення і доставки виборчих бюлетенів. Цього разу вдалося відійти від практики минулих років, коли виборчі бюлетені доставлялися у виборчі комісії в ніч напередодні голосування.

Незважаючи на те, що мали місце випадки псування виборчих бюлетенів на деяких виборчих дільницях, Центральна виборча комісія забезпечила оперативну заміну цих бюлетенів. У підсумку, всі виборчі дільниці були повністю забезпечені виборчими бюлетенями.

Достатньо було й виборчих скриньок. Напередодні виборів було багато спекуляцій на тему незабезпеченості дільничних комісій виборчими скриньками, їхньої нездатності вмістити таку велику кількість бюлетенів. Центральна виборча комісія не піддалася істерії й не кинулася масово використовувати державні гроші на додаткові виборчі скриньки. Замість цього був проведений точний розрахунок ємності скриньок, спрогнозована потреба дільничних комісій у виборчих скриньках, визначена кількість великих виборчих дільниць із кількістю виборців понад 2,5 тисячі виборців, яким було виділено додаткові виборчі скриньки.

Однак слід зазначити й низку проблем у сфері матеріально-технічного забезпечення виборів народних депутатів України.

По-перше, це забезпеченість окружних і дільничних виборчих комісій приміщеннями, засобами зв'язку, устаткуванням та оргтехнікою.

Згідно зі статтею 54 Закону України «Про вибори народних депутатів України» органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування зобов'язані надати виборчим комісіям необхідні приміщення відповідно до норм, установлених Центральною виборчою комісією, і переліку транспортних засобів, а також забезпечити засобами зв'язку, устаткуванням, інвентарем, оргтехнікою, які підлягають поверненню після припинення роботи виборчих комісій.

Вимоги до приміщень дільничних виборчих комісій, а також приміщень для голосування були встановлені пос-

тановою Центральною виборчою комісією від 20 січня 2006 року № 252.

Однак місцеві органи влади в більшості випадків не забезпечили належного виконання цієї постанови.

Виборчі комісії, особливо дільничні, не були належним чином забезпечені приміщеннями для роботи, приміщеннями для голосування, комп'ютерною й оргтехнікою, сейфами, телефонами, транспортними засобами тощо.

Не належним чином були вирішені питання надання місцевими органами влади транспортних засобів виборчим комісіям.

Все це негативно відбилося на роботі окружних і дільничних виборчих комісій і, відповідно, на підготовці проведення виборів.

По-друге, це зберігання матеріальних цінностей місцевими органами влади в період між виборами.

Незадовільно працювали місцеві органи влади в питаннях збереження матеріальних цінностей виборчих комісій, які були передані їм у 2005 році після завершення виборів Президента України. Зокрема, це стосується виборчих скриньок.

Незважаючи на неодноразові звернення Центральною виборчою комісією, обласні державні адміністрації не забезпечили належних умов зберігання й проведення інвентаризації наявних у регіонах виборчих скриньок.

Напередодні виборів народних депутатів України Центральна виборча комісія виявила нестачу близько 9 тисяч великих і майже 6 тисяч малих виборчих скриньок у всіх без винятку регіонах. Крім того, у більшості випадків виборчі скриньки поверталися виборчим комісіям в неналежному технічному стані. Причиною цього переважно було безвідповідальне ставлення до зберігання скриньок місцевими органами влади.

Крім того, хотів би привернути увагу присутніх до такої проблеми. Під час виборчих кампаній з виборів народних депутатів України виборчі комісії при здійсненні закупівель керувалися постановою Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2001 року № 1697, що встановлювала спрощену процедуру закупівель під час виборчого процесу для Центральною виборчою комісією й окружних виборчих комісій.

При закупівлі окремих видів продукції, де застосовувалася процедура закупівель в одного учасника або торги з обмеженою участю, видавалися окремі постанови Кабінету Міністрів України.

Нова редакція Закону України «Про закупівлю товарів, робіт, послуг за державні кошти» забороняє застосування процедур закупівлі, не передбачених Законом.

Якщо в цей Закон не внести відповідних змін, то на наступних виборах виборчі комісії просто не зможуть здійснювати закупівлі, бо швидкоплинність виборчого процесу зумовлює необхідність здійснення закупівель у стислі терміни, оскільки в іншому випадку ставиться під загрозу своєчасне й належне проведення виборів.



ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ЗМІ

МАГЕРА А. Й.,
член Центральної виборчої комісії

Особливістю чинного Закону України «Про вибори народних депутатів України» є визначення термінів «передвиборна агітація» та «політична реклама». Слід зазначити, що і нова, і попередня редакції Закону виділяють політичну рекламу як одну з форм передвиборної агітації.

Визначення терміну «політична реклама» в попередній редакції Закону було дано настільки широко, що відрізнити поняття «політична реклама» від поняття «передвиборна агітація» було практично неможливо.

Змінами, внесеними до Закону 17 листопада 2005 року, ситуація стала іншою, однак, на жаль, не зовсім кращою.

Так, у Законі з'явилося визначення поняття «передвиборна агітація» – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати «за» або «проти» певного суб'єкта виборчого процесу. Слід зауважити, що таке визначення є досить широким, адже мотивом, що спонукатиме виборця голосувати «за» або «проти», може слугувати будь-що, наприклад, оприлюднення рейтингів опитувань громадської думки, подача матеріалів негативного або позитивного змісту про ту чи іншу політичну партію (виборчий блок політичних партій), а з'ясувати, як і довести справжність мети здійснення такої діяльності дуже важко.

Щодо визначення терміну «політична реклама» в новій редакції Закону, то воно також є не зовсім вдалим. Відповідно до Закону політична реклама – це одна з форм передвиборної агітації, оплачена за рахунок коштів виборчих фондів партій (блоків), розміщена за допомогою рекламних засобів, яка спонукає виборців голосувати «за» або «проти» певного суб'єкта виборчого процесу. З такого визначення неможливо чітко встановити, чим же політична реклама відрізняється від передвиборної агітації. Що означає «розміщена за допомогою рекламних засобів»? Адже законодавство України про рекламу на правовідносини у сфері виборчого процесу не поширюється. Також виникає запитання: якщо розміщення матеріалу, рекламного за своїм змістом та формою, на порушення вимог Закону не оплачено за рахунок коштів виборчих фондів партій (блоків), тобто такий матеріал є фактично прихованою політичною рекламою, то хіба це не політична реклама?

На мою думку, норму Закону, якою визначається поняття «політична реклама», слід розуміти так: під політичною рекламою фактично мається на увазі матеріал, емоційно забарвлений за змістом та лаконічний за формою, який містить агітаційні гасла, символіку, логотипи тощо, тобто короткометражний рекламний ролик агітаційного змісту (в електронних ЗМІ). На користь такого твердження свідчать, зокрема, положення Закону (частина третя статті 66 та частина сьома статті 71), відповідно до яких устанавлюються квота на розповсюдження політичної реклами (за аналогією з комерційною рекламою) та заборона розміщення політичної реклами в одному блоці з іншими видами реклами, передбаченої Законом України «Про рекламу». Такі обмеження можуть застосовуватися лише до досить лаконічного за формою матеріалу, оскільки інші види (форми) передвиборної агітації, зокрема інтерв'ю, відеофільми, за часом і формою свого розповсюдження не можуть підпадати під вищезазначені обмеження.

Хочу зауважити також, що в Законі змінено норму, якою регулювалося одне з найбільш дискусійних питань – розповсюдження повідомлень про дії осіб, що є кандидатами і одночасно виконують посадові (службові) повноваження, передбачені Конституцією та законами України. Як свідчить практика проведення президентської виборчої кампанії 2004 року, саме щодо застосування цієї норми Закону України «Про вибори Президента України» до Центральної виборчої комісії було подано чи не найбільшу кількість скарг, що стосуються порядку проведення передвиборної агітації в ЗМІ.

Відзначу, що в частині п'ятій статті 66 Закону встановлено заборону на розповсюдження в офіційних повідомленнях про дії осіб, які виконують посадові (службові) повноваження, передбачені Конституцією України або законами України, та одночасно є кандидатами у депутати, відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій про дії таких осіб саме як кандидатів у депутати, тобто таких зображень, які можуть інформувати телеглядачів (читачів) про те, що певна посадова (службова) особа є кандидатом у народні депутати України (наприклад, зображення таких осіб на агітаційних заходах чи з елементами передвиборної

агітаційної символіки тощо). Підкреслюю – не всіх зображень, а лише тих, що інформують про осіб як кандидатів у депутати. В цій частині редакція Закону відрізняється від попередньої, а також від президентського виборчого закону, де були заборони на розповсюдження в офіційних повідомленнях усіх відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій про осіб, що балотувалися кандидатами в народні депутати чи в Президенти України. Однак ця норма абсолютно не виконувалася, тому автори Закону, на мою думку, цілком правильно врахували наслідки практичного застосування положень законів.

Важливо, щоб представники ЗМІ усвідомили, що під час виборчого процесу деякі їх права можуть бути тимчасово обмежені, зокрема щодо розповсюдження офіційних повідомлень.

Проблемним було застосування частини першої статті 68 Закону щодо дотримання ЗМІ принципу рівних умов, а також положення частини дев'ятої статті 68, за якою ЗМІ, який надав ефірний час або друковану пло-

щу одній партії (блоку), не може відмовити в наданні ефірного часу чи друкованої площі на тих же умовах іншій партії (блоку). Дійсно, важко, особливо при великій кількості партій (блоків), забезпечити всім рівні умови. Тим більше, Законом не визначено, що під цим мається на увазі – чи це лише рівний доступ (за однаковою ціною, з рівними можливостями всіх бажаючих скористатися правом розповсюдження агітації в одному і тому ж ЗМІ тощо), чи це рівноцінна якість (однаковий за рейтингом, кількістю потенційної аудиторії проміжок часу чи місце друкованої площі)? Крім того, ефірний час та друкована площа не є «гумовими», а квота встановлена для розповсюдження лише однієї форми передвиборної агітації – політичної реклами, для інших її форм такої квоти немає. Однак обов'язок надати ефір та друковану площу всім, хто виявив таке бажання, є... Тому ЗМІ повинні дуже серйозно підходити до питання планування свого ефірного часу та друкованої площі, щоб забезпечити беззастережне дотримання вимог Закону.



ВИБОРЧІ ФОНДИ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ (ВИБОРЧИХ БЛОКІВ)

ШЕЛУДЬКО В.Є.,
член Центральної виборчої комісії

З метою забезпечення основних демократичних принципів та прав усіх суб'єктів виборчого процесу в проведенні ними виборчих заходів Законом України «Про вибори народних депутатів України» встановлено обов'язок щодо утворення ними виборчих фондів.

Відповідно до Закону одним із джерел фінансування заходів і засобів передвиборної агітації є кошти виборчих фондів політичних партій, виборчих блоків політичних партій, кандидатів у народні депутати України від яких зареєстровано Центральною виборчою комісією. Так, частиною другою статті 48 Закону передбачено вимогу щодо обов'язкового утворення партією (блоком) власного виборчого фонду для фінансування своєї передвиборної агітації.

Згідно з вимогами частини першої статті 53 Закону виборчий фонд партії 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 іноземцям та особам без громадянства, а також анонімним жертводавцям.

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» розмір мінімальної заробітної плати з 1 січня 2006 року становить 350 гривень на місяць. Таким чином, максимальний розмір добровільного внеску фізичної особи з 1 січня 2006 року міг становити 140 000 грн.

Слід зазначити, що чинним на час виборчої кампанії з виборів народних депутатів України 26 березня 2006

року Законом не було встановлено обмеження щодо:

- розміру власних коштів партії (партій, що входили до блоку), виділених на формування виборчого фонду партії (блоку);
- розміру виборчого фонду партії (блоку);
- розміру витрат виборчого фонду партії (блоку).

Усі партії виконали вимогу Закону щодо призначення розпорядників коштів рахунків своїх виборчих фондів. Переважно такими особами призначалися кандидати в народні депутати України, включені до виборчого списку відповідної партії (блоку), що зумовлено великою відповідальністю, покладеною на розпорядників коштів виборчих фондів.

З метою формування виборчого фонду та здійснення відповідних операцій (акумуляція коштів та їх перерахування) в установах банків України партіями були відкриті накопичувальні та поточні рахунки. Причому, згідно з частиною першою статті 51 Закону партія мала право відкрити тільки один накопичувальний рахунок, на який повинні були надходити кошти для формування виборчого фонду.

Щодо відкриття поточних рахунків виборчих фондів партій (блоків), то тут законодавчо встановлено та діє обмеження щодо їх кількості. Згідно з частиною третьою статті 51 Закону партія мала право відкрити в установах банків України поточні рахунки свого виборчого фонду з розрахунку 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 щодо термінів відкриття таких рахунків не встановлено.

Аналіз відомостей про відкриття поточних рахунків свідчить, що найбільше їх було відкрито Партією регіонів (31 рахунок), «Народним блоком Литвина» (28 рахунків), Соціалістичною партією України (28 рахунків). За відомостями щодо кількості відкритих поточних рахунків у межах регіонів є очевидним, що найбільше їх було відкрито партіями (блоками) в м. Києві (53 рахунки), Харківській (13 рахунків), Дніпропетровській (12 рахунків), Донецькій (11 рахунків) областях.

Формування виборчих фондів партій (блоків) відбувалося за рахунок двох законодавчо визначених джерел – власних коштів партій (партій, що входили до блоків) та добровільних внесків фізичних осіб.

Кошти виборчих фондів використовувалися на фінансування заходів і засобів передвиборної агітації.

Загальна сума використання коштів виборчих фондів партій (блоків) становить 552,0 млн грн, тобто 99,7 відсотка їх розміру.

Найбільшу питому вагу в цій сумі становлять витрати на використання засобів масової інформації (60,13 відсотка), найменшу – інші витрати на передвиборну агітацію (6,83 відсотка).

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

На виконання вимог 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. Основним механізмом для цього слугував Порядок 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, затверджений постановами Центральної виборчої комісії, Правління Національного банку України та наказом Міністерства транспорту та зв'язку України.

Центральною виборчою комісією на підставі інформації установ банків про відкриття рахунків виборчих фондів та рух коштів на них здійснювався постійний контроль за цими процесами. У свою чергу, установи банків передавали таку інформацію електронною поштою Національного банку України із застосуванням криптографічних засобів захисту інформації. Крім того, установи банків надсилали до Центральної виборчої комісії таку саму інформацію і на паперових носіях.

Однією з новел Закону, що стосується саме виборчих фондів партій (блоків), є те, що партії (блоки), виборчі списки яких набрали три і більше відсотків голосів виборців, отримали право на відшкодування 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).

На виконання вимог частини сьомої статті 98 Закону відшкодування зазначених коштів за рахунок коштів Державного бюджету України здійснюватиметься у 2007 році.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

міжнародної науково-практичної конференції «Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи»

м. Київ

30 жовтня – 1 листопада 2006 року

Учасники міжнародної науково-практичної конференції «Вибори-2006: Досвід. Проблеми. Перспективи» відзначають, що парламентські вибори та вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів 2006 року стали черговим етапом розвитку демократичних засад їх проведення в Україні.

Особливістю минулих виборів був перехід до пропорційної виборчої системи, відповідно до якої парламент сформовано з представників політичних партій. За подібним принципом обиралися Верховна Рада Автономної Республіки Крим та майже всі представницькі органи місцевого самоврядування.

Уперше на принципово нових засадах утворювалися виборчі округи та виборчі дільниці, складалися загальні списки виборців, формувалися виборчі комісії. Істотних змін зазнали порядок проведення кандидатами передвиборної агітації, порядок голосування виборців та встановлення результатів виборів. Суттєвою новизною вирізнялася організація підготовки та проведення виборів у закордонному виборчому окрузі.

Разом з тим, практика реалізації зазначених виборчих новел, а також одночасне проведення парламентських та місцевих виборів виявили розбіжності в урегулюванні одних і тих самих питань, а подекуди і прогалини у правовому регулюванні багатьох процедур, особливо на місцевих виборах.

Учасники міжнародної науково-практичної конференції відзначають, що виборче законодавство, насамперед з місцевих виборів, усе ще залишається суперечливим і не має системного характеру.

Варто також звернути увагу на проблеми застосування прийнятого ще у 1991 році Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який потребує кардинальних змін, узгодження не лише з іншими законами України, але й приведення у відповідність з Конституцією України.

За результатами широкої дискусії, обговорення нагальних проблем учасники конференції дійшли спільної думки щодо необхідності вдосконалення виборчого законодавства для подальшого зміцнення засад формування державних органів, органів місцевого самоврядування шляхом проведення відкритих, демократичних та прозорих виборів в Україні відповідно до міжнародних стандартів і звертають увагу Верховної Ради України та Президента України на нагальну потребу уніфікації виборчих процедур в єдиному кодифікованому законодавчому акті – Виборчому кодексі України, який регулював би всі правовідносини у сфері організації проведення виборів та референдумів.

Учасники конференції особливо наголошують на існуючій в державі проблемі складання списків виборців та вважають, що стратегічною метою у цьому напрямі має стати формування загальнодержавного реєстру виборців, порядок створення якого по-

винен врегулюватися законом із визначенням організаційних, фінансових, матеріально-технічних та інших засад його ведення. Підґрунтям для створення такого реєстру може стати практика складання списків виборців робочими групами обліку виборців, застосована під час виборів 2006 року, яка в цілому виправдала себе. Створений ними банк відомостей щодо виборців варто зберегти, сформувавши на його основі дієву систему складання, зберігання та уточнення списків виборців в Україні, а також передбачивши в Державному бюджеті України відповідне фінансування.

Необхідною також є зміна існуючого механізму формування виборчих комісій для проведення парламентських та місцевих виборів за поданням політичних партій (виборчих блоків політичних партій) як такого, що не виправдав себе та ледве не поставив вибори під загрозу зриву.

Досвід минулої виборчої кампанії, під час якої для роботи у виборчих комісіях за поданням партій (блоків) нерідко пропонувалися непідготовлені кандидатури, які не мали відповідного досвіду роботи, а отже, не спроможні були виконувати обов'язки членів комісій на належному фаховому рівні, вкотре підтвердив доцільність такої зміни. Крім того, значна частина партій (блоків) при формуванні, зокрема, дільничних виборчих комісій не подавала пропозицій до їх складу, тим самим фактично блокувавши можливість подальшого здійснення виборчого процесу. На переконання учасників конференції, проведення виборів мають забезпечувати фахово підготовлені організатори виборів. Такі особи повинні пройти відповідну підготовку (перепідготовку) у державних навчальних центрах, школах тощо за кошти Державного бюджету України та отримати документ про навчання (сертифікат) установленого зразка.

Вбачається доцільним створити у Центральній виборчій комісії банк даних спеціально підготовлених організаторів виборів для залучення їх до роботи у виборчих комісіях.

Подальшого вдосконалення потребує і система формування виборчих округів з виборів народних депутатів України, адже застосування нового принципу їх утворення, виходячи із приблизно рівної кількості виборчих дільниць, а не виборців, призвело до диспропорцій кількості округів у деяких регіонах України. Тому вбачається доцільною уніфікація зазначених підходів під час виборчих процесів з усіх видів виборів шляхом впровадження незмінності меж і нумерації виборчих округів та виборчих дільниць за умови забезпечення збалансованості кількості виборчих дільниць та кількості виборців при формуванні територіальних виборчих округів.

Учасники конференції поділяють думку, що завдяки законодавчо визначеній нормі щодо зменшення гранично допустимої кількості виборців на дільниці під час минулих виборів суттєво підвищився рівень їх організації. Разом з тим, відзначають, що з метою подальшого вдосконалення роботи дільничних виборчих

комісії необхідно і надалі зменшувати граничну чисельність виборців, включених до списків виборців на дільниці.

Водночас учасники конференції звертають увагу на інші проблеми, які потребують невідкладного законодавчого вирішення, зокрема:

- розмежування в часі проведення виборів народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів;

- необхідності суттєвого вдосконалення пропорційної виборчої системи з метою забезпечення якнайповнішої реалізації конституційного права громадян вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- підвищення ролі держави, її органів та органів місцевого самоврядування у сфері організації та проведення виборів, насамперед з огляду на те, що партійний принцип формування виборчих комісій не повною мірою виправдав себе на практиці;

- удосконалення правового регулювання порядку організації підготовки та проведення позачергових парламентських виборів, повторного голосування, повторних, проміжних, позачергових та перших місцевих виборів;

- встановлення ефективних механізмів, які повною мірою забезпечували б можливість реалізації виборчих прав громадян України з особливими потребами на рівні світових та європейських стандартів;

- удосконалення деяких виборчих процедур організації виборів у закордонному виборчому окрузі, зокрема передбачення внесення до списку виборців на закордонній виборчій дільниці відомостей про місце реєстрації виборців в Україні та за кордоном, а також транслітерації прізвищ та перекладу адреси житла виборця українською мовою; заміна порядку надсилання виборцям іменних запрошень, виготовлення та розсилка яких потребує значних затрат, більш доступними способами повідомлень про можливість голосування на відповідній закордонній виборчій дільниці; з урахуванням специфіки діяльності та статусу дипломатичних представництв та консульських установ передбачення обмежень щодо здійснення на дільницях фото- та кінозйомки, аудіо- та відеозапису, а також закріплення порядку утворення виборчих дільниць з приміщеннями для голосування за межами офіційного представництва чи консульської установи (вирішення питань фінансування оренди приміщень, забезпечення їх зв'язком, транспортом, охороною тощо); збільшення строків для доставки виборчих бюлетенів дільничним виборчим комісіям закордонних виборчих дільниць (до 15 днів) та надання права дільничним виборчим комісіям віддалених виборчих дільниць, з якими немає надійного транспортного сполучення, з дозволу Центральної виборчої комісії самостійно виготовляти виборчі бюлетені;

- удосконалення порядку голосування виборців за відкріпними посвідченнями або встановлення іншого механізму голосування виборців у день виборів не за місцем їх проживання (перебування), зважаючи на незначну кількість виборців, які, як правило, користуються наданим законом правом голосувати за відкріпними посвідченнями, складності процедури їх видачі та голосування за ними;

- запровадження на виборчих дільницях новітніх технологій голосування, зокрема системи електронного голосування та підрахунку голосів виборців, телекомунікаційних засобів переда-

чі інформації зі збереженням її документального підтвердження. З огляду на спірність відповідних законодавчих положень потребує особливого вивчення проблема щодо впливу на встановлення результатів виборів голосів виборців «проти всіх», а також недійсних виборчих бюлетенів та бюлетенів, що не підлягають урахуванню;

- удосконалення та уніфікації для всіх видів виборів правового регулювання форм і методів ведення передвиборної агітації; уточнення визначення понять «передвиборна агітація» та «політична реклама»; віднесення питань щодо виготовлення інформаційних плакатів про висунутих політичними партіями (виборчими блоками політичних партій) кандидатів до повноважень цих партій (блоків) за умови забезпечення рівності прав відповідних суб'єктів;

- прозорості діяльності політичних партій, пов'язаної з передвиборною агітацією (в тому числі прозорості фінансування виборчих штабів політичних партій, діяльності уповноважених осіб партій (блоків), офіційних спостерігачів від цих партій (блоків) тощо);

- упорядкування системи кадрового, фінансового та матеріально-технічного забезпечення підготовки і проведення виборів та референдумів, зокрема встановлення єдиних норм забезпечення однакових за статусом виборчих комісій спеціалістами, експертами та технічними працівниками, приміщеннями, транспортними засобами, засобами зв'язку, обладнанням, інвентарем, оргтехнікою з урахуванням особливостей виборчих округів; перегляд порядку матеріально-технічного забезпечення виборчих комісій місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; вдосконалення системи оплати праці членів виборчих комісій;

- створення реєстру судових рішень щодо розгляду спорів, пов'язаних з виборами;

- вирішення питання створення регіональних представництв Центральної виборчої комісії шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про Центральну виборчу комісію» з покладанням на них функцій щодо сприяння виконанню повноважень Комісії.

У зв'язку з численними проблемами застосування виборчого законодавства України судами, що доволі часто ускладнювало проведення виборів в Україні, важливими для його вдосконалення є питання узагальнення судової практики розгляду виборчих спорів та забезпечення судами однакового застосування законодавства України про вибори, Кодексу адміністративного судочинства України. З урахуванням зазначеного, учасники конференції закликають Верховний Суд України, Вищий адміністративний суд України провести відповідну роботу.

Учасники конференції звертаються до Верховної Ради України з проханням прискорити вирішення відповідних проблем у сфері законодавчого забезпечення виборів та референдумів та відзначають актуальність проведення парламентських слухань з їх обговорення, залучивши до цієї роботи Кабінет Міністрів України, Центральну виборчу комісію, Міністерство юстиції України, Національну академію наук України, відповідні навчальні заклади і науково-дослідні установи та органи місцевого самоврядування. Варто також запровадити у міжвиборчий період проведення системного діалогу з політичними партіями з обговорення нагальних проблем стосовно виборів і референдумів.

Крім того, учасники конференції зазначають можливість прийняття Європейської конвенції про стандарти виборів, виборчих прав і свобод.

Проблемні питання кодифікації виборчого законодавства України

Тема кодифікації вітчизняного законодавства про вибори і референдуми вже давно стоїть на порядку денному процесу правотворення в Україні. На необхідності вирішення відповідних завдань наголошує також Венеціанська Комісія, місія якої полягає у сприянні Україні в модернізації національного законодавства згідно з європейськими стандартами.



Віктор КОТИГОРЕНКО,
головний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І.Ф. Кураса НАН України, доктор політичних наук

Звісно, досягнення цих стандартів не є самоціллю. Воно має конкретну мету – створити належні умови й гарантії вільного, повноправного та ефективного волевиявлення громадян при формуванні представницької влади в центрі і на місцях, а також при вирішенні найважливіших питань загальнодержавного і місцевого значення шляхом прямого голосування. Тому необхідність активізації й завершення кодифікаційного процесу є імперативом українського суспільства насамперед.

3-поміж державних інституцій чи не найбільше в реалізації цього імперативу зацікавлена Центральна виборча комісія. Саме вона наділена повноваженнями організувати підготовку й проведення виборів Президента України, народних депутатів, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних і міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів. Її працівники разом із членами виборчих комісій та комісій з референдуму в регіонах більше, ніж будь-хто, усвідомлюють важливість удосконалення, уніфікації і стабілізації процедур, покликаних забезпечувати безпосередню демократію. Через теперішню недосконалість цих процедур та їх «недоуніфікованість» і безперервну змінюваність виникають правові, політичні та адміністративні колізії. Легітимний вихід із цих колізій непросто знайти не тільки організаторам виборів і референдумів, а й судам. Погляньмо на кілька прикладів незбігу приписів законів щодо, здавалося б, найпростіших і тотожних для різних видів виборів процедурних питань.

Відповідно до Закону України «Про вибори Президента України» перелік документів,

які підтверджують громадянство України, складається з 9 найменувань, за Законом «Про вибори народних депутатів України» – з 8-ми, за Законом «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних і міських голів» – з 2-х. Законом «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» можливість голосувати надається громадянину за пред'явленням «паспорта або іншого документа, який посвідчує його особу».

Закон про вибори Президента України ділить виборчий процес на 8 етапів, останнім з них є підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування і результатів виборів; завершує процес офіційне оприлюднення Центральною виборчою комісією результатів виборів або офіційна публікація подання Комісії до парламенту щодо призначення повторних виборів Президента України. Закон про вибори народних депутатів виокремлює у виборчому процесі 10 етапів, передостанній з яких полягає у встановленні результатів виборів та їх офіційному оприлюдненні, останній – у припиненні діяльності виборчих комісій; завершується процес через 15 днів після дня офіційного оприлюднення результатів виборів. Законом про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних і міських голів виборчий процес поділений на 8 етапів; завершується він офіційним оприлюдненням результатів (хоча голосування по виборах до парламенту, місцевих рад та на посади голів місцевого самоврядування відбувається в один день).

Наведені приклади стосуються лише двох технологічних аспектів. Разом з ними в

нормативно-правовій базі, що регулює проведення виборів і референдумів, має місце велика кількість інших невідповідностей і протиріч процедурного та концептуального змісту. Це не є останньою мірою тому, що, попри конституційно визначені терміни проведення виборів, для депутатів парламенту ці вибори настають так само раптово й несподівано, як зима для комунальних служб. Досить нагадати, що редакцію Закону «Про вибори народних депутатів України» за пропорційною системою партійних (блокових) списків парламент схвалив у липні 2005 року. 9 листопада цього ж року Центральна виборча комісія затвердила календарний план заходів з підготовки та проведення виборів. Але вже 17 листопада Верховна Рада України заходилася міняти правила гри. До закону вносили зміни в листопаді, січні, лютому і, нарешті, – 14 березня – менше, ніж за два тижні до дня голосування. Подібною була й ситуація зі змінами до закону про місцеві вибори.

На щастя, терміни проведення виборів в Україні визначає її Основний Закон. Механізм внесення змін до нього набагато складніший за той, що діє в процесі «звичайної» законотворчості. Тому в аспекті термінів організації народного волевиявлення законодавство про вибори доволі стабільне, чого не скажеш про загалом застаріле законодавство з проведення референдумів. Так, частина четверта статті 20 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» встановлює, що Центральна комісія зі всеукраїнського референдуму за народною ініціативою «забезпечує реєстрацію документів, надісланих усіма ініціативними групами всеукраїнського референдуму з цього питання; протягом одного місяця від дня надходження відповідних документів проводить вибірку або повну перевірку вірогідності надісланих документів; підбиває загальні підсумки збирання підписів в цілому по Україні, про що складається протокол».

Отже, терміни реєстрації й перевірки документів регламентовані, а термін підбиття та протоколювання підсумків роботи з документами віднесений на розсуд самої Комісії. Тільки після того, як підсумки будуть запроцьоговані, Комісія має у триденний термін передати відповідну документацію не існуючому в сучасній владній системі України органу – Президії Верховної Ради. Остання після організації

(або неорганізації) вибіркової чи повної перевірки документації має винести питання на розгляд сесії Верховної Ради.

В описаному та низці інших аспектів організаційного сприяння народному волевиявленню «референдний» закон не відповідає Конституції. Стаття 106 Конституції суб'єктом ухвалення рішення про проведення референдуму за народною ініціативою визначає Президента України. Отже, чинною є норма, прописана саме в цій статті. Однак Основний Закон не визначає процедурних передумов і термінів президентського вердикту – не дає відповіді на запитання про те, коли Глава держави має ухвалити рішення про проведення референдуму. Отже, бути чи не бути, а якщо бути – то коли – ці питання Президент може вирішувати на власний розсуд.

Наведені приклади можна доповнити іншими. Вони ще більше актуалізують необхідність якнайшвидшого вдосконалення й кодифікації нормативно-правової бази народного волевиявлення. Але навряд чи це прискорить відповідну роботу, а надто – отримання бажаного результату. Бо той шлях кодифікації, що торується нині, на наш погляд, – хибний і малоперспективний. Мається на увазі розроблення та внесення на розгляд парламенту Виборчого кодексу. Проекти такого документа відомі.

На чому базується песимізм автора?

Загальна відповідь буде такою: неможливо впорядкувати й систематизувати регуляторні процедури, якщо в частині сутнісних параметрів предмета регулювання «правлячий клас» і найперше – його парламентська частина, а також суспільство не дійшли політичної згоди. Так само неможливо спорудити міст, якщо проєктанти й будівельники не домовляться про його розміщення – вздовж течії річки чи проти неї. Розробленню власне Виборчого кодексу має передувати ухвалення Закону України з орієнтовною назвою «Основи законодавства України про вибори органів державної влади, місцевого самоврядування, про всеукраїнські та місцеві референдуми». Цей документ має затвердити основні найбільш загальні положення та принципи правового регулювання сфери так званої безпосередньої демократії. Він повинен надати імперативного статусу відповідям на ключові питання щодо політичних засад волевиявлення громадян. Ось деякі з цих питань.

Неможливо впорядкувати й систематизувати регуляторні процедури, якщо в частині сутнісних параметрів предмета регулювання «правлячий клас» і найперше – його парламентська частина, а також суспільство не дійшли політичної згоди. Так само неможливо спорудити міст, якщо проєктанти й будівельники не домовляться про його розміщення – вздовж течії річки чи проти неї.

Яким має бути вичерпний перелік суб'єктів ініціювання і складових предмета обов'язкових та факультативних загальнодержавних і місцевих референдумів, у тому числі дозаконодавчих та післязаконодавчих?

Які параметри слід встановити в частинах агітації «за» чи «проти» проекту референдного рішення, встановлення й оприлюднення результатів голосування, реалізації рішення за цими результатами?

Слід залишити систему «закритих» списків кандидатів до парламенту від партій і блоків чи варто запровадити якісь форми голосування за конкретних осіб у списках, зокрема через «прив'язку» кандидатів до певних територій?

Про ставлення виборців до цих альтернатив можна судити за результатами жовтневого цього року репрезентативного опитування, проведеного Всеукраїнською соціологічною службою: систему виборів народних депутатів, за якої відсутнє представництво виборчих округів, назвали неправильно 48,3 відсотка респондентів, які відповіли на запитання, правильною – 23,1 відсотка, вагалися в ставленні – 28,6 відсотка.

Чи доцільне збереження системи «закритих» списків при виборах депутатів Верховної Ради АРК, обласних, міських, районних рад?

Чи не варто на місцевих виборах запровадити порядок, який би уможлилював голосування за конкретних кандидатів у списках відповідного рівня організацій політичних партій і виборчих блоків партійних організацій?

Може, запровадити висування окремих кандидатів від партій у мажоритарних округах?

Відновлювати чи ні практику незалежного від партій самовисування кандидатами в депутати обласного, міського та районного рівнів?

Якою має бути оптимальна висота так званого прохідного бар'єра під час виборів до парламенту? Адже чим він вищий, тим менше партій і блоків будуть представлені у Верховній Раді, тим простішими будуть її політична структура і так звані коаліційні «торги». Дехто очікує від цього стабілізації не тільки влади, а й суспільства в цілому. Однак неминучі й інші наслідки.

Перший – зневажання вибору великої кількості громадян держави. Як це виглядало в часи, коли діяла так звана змішана мажоритарно-пропорційна виборча система при чотиривідсотковому бар'єрі?

У 1998 році не брали участі в розподілі 225 депутатських мандатів партії і блоки, за яких віддали голоси 28,2 відсотка громадян (понад 6,8 млн виборців) з-поміж тих, хто голосував «за» кандидатів у списках, у 2002 році – 21,8 відсотка (5,6 млн.). 2006 року результати виборів за пропорційною системою, але з тривідсотковим бар'єром, коли між кандидатами партійних і блокових списків розподілялися 450 парламентських мандатів, були позбавлені представництва 18,3 відсотка, або майже 4,7 млн виборців з 24,4 млн тих, хто голосував «за». Така ситуація зовсім не сприяє легітимації влади, формує передумови соціального невдоволення. Адже очевидною є пряма залежність між висотою прохідного бар'єра і мірою невідповідності розподілу депутатських мандатів реальному волевиявленню громадян.

Згадаймо в контексті названих чисел статтю 80 Закону «Про вибори Президента України», статтю 90 Закону «Про вибори народних депутатів України» та статтю 70 Закону «Про вибори депутатів до Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Пункти 1, 2 та 3 цих статей допускають визнання дільничними комісіями голосування на виборчій дільниці недійсним у разі випадків незаконного голосування в кількості, що перевищує 10 відсотків кількості виборців, які взяли участь у голосуванні на виборчій дільниці, виявлення у виборчих скриньках бюлетенів у кількості, що перевищує більше, ніж на 10 відсотків кількість виборців, які голосували, знищення або пошкодження виборчої скриньки (скриньок), що унеможливило встановлення змісту виборчих бюлетенів, якщо кількість цих бюлетенів перевищує 10 відсотків кількості виборців, які взяли участь у голосуванні на виборчій дільниці. Тож якими аргументами можна легітимізувати ситуацію, коли при розподілі депутатських мандатів зневажається дійсний вибір набагато більшої за 10 відсотків частки громадян, що голосували?

Другий негативний наслідок прохідного бар'єра – звуження прошарку і скорочення ресурсної бази «правлячого» класу. «Помаранчевий» досвід, а тепер уже й досвід антикризової коаліції переконує, наскільки небезпечним для якості влади є неминучий кадровий дефіцит у разі розподілу посад за ознакою партійних кольорів порівняно малої кількості тих суб'єктів виборчого проце-

Працівники
Центральної
виборчої комісії
разом із членами
виборчих комісій
та комісій з
референдуму в
регіонах більше,
ніж будь-хто,
усвідомлюють
важливість
удосконалення,
уніфікації і
стабілізації
процедур,
покликаних
забезпечувати
безпосередню
демократію.
Через теперішню
недосконалість
цих процедур та їх
«недоуніфікованість»
і безперервну
змінюваність
виникають правові,
політичні та
адміністративні
колізії.

су, які здолали бар'єр.

Набагато відчутніші ці самі негативи на місцевому рівні. *Законодавець має ухвалити виважене політичне рішення щодо доцільності збереження теперішнього, а тим більше, запровадження підвищеного бар'єра на виборах до обласних, міських і районних рад, якщо систему виборів до місцевої влади за списками осередків політичних партій та їх блоків буде вирішено зберегти.*

Тільки після того, як парламент дасть правову відповідь на поставлені та інші політичні питання ухваленням Основ законодавства про вибори органів державної влади, місцевого самоврядування та про всеукраїнські і місцеві референдуми, можна буде розробити Виборчий кодекс, проект якого матиме реальну перспективу набуття чинності.

Ясно, що через відсутність серед правлячого класу єдиного бачення концептуальних політико-правових засад і принципів регулювання безпосередньої демократії, навіть ухвалення Основ відповідного законодавства виглядає проблематичним. Однак цю проблематичність можна було б мінімізувати.

По-перше, при Центральній виборчій комісії, члени якої найбільш зацікавлені в ухваленні Кодексу і найменш політично заангажовані, створити щонайменше дві робочі групи. Кожна з них розробляла б власні концептуально відмінні варіанти Основ законодавства про вибори і референдуми із залученням окремих представників парламентських фракцій – прихильників різних концепцій.

По-друге, залучити до цієї роботи науковців – правознавців і політологів, представників неурядових організацій, зокрема Комітету виборців.

По-третє, визначити порівняно нетривалий термін підготовки проектів документа з урахуванням тривалості нинішньої «міжвиборної паузи».

По-четверте, забезпечити адекватне завданню фінансування роботи бюджетними і позабюджетними коштами.

І, нарешті, по-п'яте, внести напрацьовані проекти на розгляд парламенту від різних суб'єктів законодавчої ініціативи. На базі схваленого Верховною Радою варіанта Основ законодавства про вибори і референдуми відповідний Виборчий кодекс може бути розроблений і прийнятий доволі швидко.

Щодо правомочності такого збереження в мене особисто є великі сумніви. Звернімося до статті 140 Основного Закону України. Її

3 і 4 частини визначають такий порядок самоврядування територіальних громад: «Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради».

Тим часом внаслідок першого в історії України обрання депутатів до органів місцевого самоврядування за виборчими списками у 2006 році в багатьох регіонах виникли ситуації, коли окремі територіальні громади взагалі не мають своїх представників у районних і обласних радах. Понад те, є випадки, коли не всі райони представлені в депутатському корпусі обласного рівня. Подібне не виключається також щодо рад міських поселень з районним поділом.

Отже, є підстави ставити питання про те, що порядок обрання депутатів районних і обласних рад за виборчими списками суперечить Конституції України (щодо міських рад – питання потребує окремого аналізу). Не здивуюся, якщо хтось із суб'єктів законодавчої ініціативи зважиться започаткувати процедуру визнання неконституційним Закону про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, внесення змін до цього закону, а також проведення дострокових виборів до районних, обласних і, можливо, міських рад на основі новосхваленого закону, що відповідатиме конституційним стандартам. Адже результати обрання органів місцевого самоврядування за виборчими списками позбавили територіальні громади окремих сіл, селищ та міст України представництва їх інтересів у районних і обласних радах і тим де-факто скасували частини 3 та 4 статті 140 Конституції України.

Після того, як Конституційний суд України і парламент дадуть правову відповідь на поставлені та інші політичні питання, можна буде ухвалити Основи законодавства про вибори органів державної влади, місцевого самоврядування та про всеукраїнські і місцеві референдуми. І вже на цих Основах можна буде розробити Виборчий кодекс, проект якого матиме реальну перспективу набуття чинності.

Звісно, досягнення європейських стандартів не є самоціллю. Воно має конкретну мету – створити належні умови й гарантії вільного, повноправного та ефективного волевиявлення громадян при формуванні представницької влади в центрі і на місцях, а також при вирішенні найважливіших питань загальнодержавного і місцевого значення шляхом прямого голосування. Тому необхідність активізації й завершення кодифікаційного процесу є імперативом українського суспільства насамперед.

Діяльність виборчих комісій щодо захисту виборчих прав громадян України: проблеми ефективності

На сучасному етапі розвитку Української держави і суспільства проблема забезпечення прав і свобод особи набуває особливого значення. Суть цієї проблеми полягає у недостатньому їх забезпеченні, що виявляється як у певних складнощах у практичній реалізації деяких прав і свобод, закріплених у Конституції України, так і в незадовільному стані їх захищеності.



Ірина ТИМОШЕНКО, здобувач відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, переможниця Всеукраїнського конкурсу на кращу наукову роботу серед студентів і аспірантів вищих навчальних закладів з питань виборів та референдумів в Україні

Аналізуючи історичний досвід минулого і сучасну практику забезпечення виборчих прав громадян, можна зробити висновок про необхідність комплексного і системного втілення в життя основних засад громадянського суспільства з одночасним впровадженням у практику найважливіших положень правової держави в Україні, оскільки у сфері реалізації права громадян на участь у державних справах залишається значна кількість не з'ясованих на теоретичному рівні питань стосовно самої правової природи та властивостей виборчого права. Потребує подальшого розвитку теорія захисту прав і свобод, збагачення її новими аспектами, пов'язаними з детальним аналізом форм, засобів і способів захисту виборчих прав. З метою якіснішого розгляду виборчих спорів необхідне поглиблене вивчення статусу виборчих комісій та з'ясування меж їх правозахисних повноважень.

Метою цієї роботи є визначення ролі виборчих комісій у процесі забезпечення реалізації права громадян на вільні вибори та встановлення правових можливостей і способів захисту самими комісіями виборчих прав громадян у разі їх порушення, а також виявлення проблемних моментів у їх діяльності та знаходження шляхів подолання цих негативних явищ.

Виборчі кампанії останніх років засвідчили наявність значної кількості порушень виборчого законодавства, що пов'язані з розповсюдженням некоректних виборчих технологій, підвищенням фінансування виборчих кампаній, безвідповідальністю учасників виборчого процесу та недоско-

налістю виборчого законодавства [1]. Тому важливим видається встановлення ефективного механізму захисту виборчих прав громадян виборчими комісіями, що, в свою чергу, підвищить довіру до самого інституту виборів та сприятиме утвердженню законності та легітимності виборів.

Чинне виборче законодавство покладає на виборчі комісії три функції правозахисного характеру:

- забезпечення реалізації виборчого права;
- забезпечення захисту виборчих прав громадян;
- контроль за дотриманням виборчих прав громадян.

Забезпечення реалізації виборчих прав громадян є як правом, так і обов'язком виборчих комісій, тому в цьому розумінні вони не тільки здійснюють (використовують) право, а й одночасно його виконують. У рамках такого здійснення/виконання виборчі комісії мають певну свободу вибору тих чи інших процесуальних дій, спрямованих на забезпечення реалізації виборчих прав. Прикладом цього може слугувати вирішення питань по скаргах, що надійшли до виборчої комісії, де скарга з питань, що відноситься до компетенції комісії і яка подана в установленому порядку, розглядається на її засіданні або, якщо звернення не потребує прийняття рішення комісії, член комісії може надати відповідь заявнику від свого імені [2]. На всіх стадіях виборчого процесу виборчі комісії вживають заходів, щоб реалізація виборчих прав громадян стала можливою.

Призначення виборів в установлені законом строки робить вибори періодичними і дає змогу громадянам регулярно в безпосередній формі брати участь в управлінні державними справами. Навпаки, порушення цих строків може позбавити громадян реального вибору гідного кандидата, дає можливість маніпулювати громадською думкою, іноді взагалі призводить до позбавлення частини електорату права голосу. Через це на виборчі комісії законом покладається прямий обов'язок забезпечити проведення виборів у законно встановлені строки [3]. Їх втручання є обов'язковим, коли уповноважений орган державної влади або орган місцевого самоврядування не призначає вибори всупереч закону: у цьому випадку, а також за необхідності проведення повторних додаткових виборів призначення відбувається правозастосовчим актом відповідної виборчої комісії.

Важливе значення в загальному виборчому процесі має територіальна організація виборів. Історична традиція склалася так, що одиницями територіальної організації виборів є виборчі округи та виборчі дільниці, тому досить важливим є забезпечення реалізації виборчих прав громадян під час створення зазначених одиниць. Виборчі округи та виборчі дільниці є важливими елементами організації виборів, оскільки без їх створення виборчі права взагалі не можуть бути реалізовані. Уміле маніпулювання межами округів та дільниць може призвести до низки негативних наслідків: порушення рівності виборців, неефективної організації голосування на виборчій дільниці, що нерідко провокує окремих громадян до відмови від участі у виборах, послаблення громадського контролю за процесом голосування тощо.

Варто зазначити, що утворення виборчих округів, а в їх межах – виборчих дільниць, потребує постійної взаємодії між Центральною виборчою комісією, виборчими комісіями нижчих рівнів і посадовими особами місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, досконального володіння засадами адміністративно-територіального устрою України, окремих регіонів або їх частин, знанням стану їхнього соціально-економічного розвитку, національного та демографічного складу населення, що проживає на відповідній території, категорії населених пунктів, наявності в них міграційних процесів тощо [4].

Чинне законодавство України містить низку спеціальних правових норм, що регламентують процедурні правила розгляду виборчими комісіями електоральних спорів, сформульовані достатньо дієві форми вирішення конфліктних ситуацій [5], однак практика вирішення виборчих спорів по результатах виборчих кампаній останніх років в Україні засвідчує наявність великої кількості проблем та прогалин у їх законодавчому регулюванні та практичному застосуванні.

Центральна виборча комісія та виборчі комісії нижчого рівня надають важливе значення чіткій організації роботи зі скаргами та заявами виборців, партій, їх блоків, кандидатів та інших суб'єктів виборчого процесу, що пов'язані з порушеннями законодавства про вибори. Своєчасний розгляд виборчих спорів [6] передусім залежить від чіткої організації цього процесу у виборчих комісіях усіх рівнів.

Незважаючи на те, що Центральна виборча комісія України здійснює контроль за дотриманням виборчих прав і права на участь у референдумі громадян України, варто зазначити, що взаємодія виборчих комісій та громадян з питань розв'язання спірних питань перебуває на досить низькому рівні, оскільки можна відзначити, що громадяни часто не можуть реалізувати право на звернення зі скаргою навіть за наявності правових підстав для її подання через відсутність належної роз'яснювальної роботи з боку виборчих комісій різних рівнів ані під час виборчого процесу, ані після його завершення.

Своєчасному та ґрунтовному розгляду виборчих спорів значно сприяє взаємодія виборчих комісій з правоохоронними органами [7], також вагомою є позиція прокурорів під час розгляду цих спорів, оскільки вони мають право вносити протести та приписи про усунення порушень виборчих прав громадян. Втручання органів прокуратури є доречним, коли йдеться про видання правових актів, що суперечать чинному виборчому законодавству, і коли органи місцевої влади не приймають обов'язкові організаційні рішення, чим порушують процес підготовки та проведення виборів, а тим більше, коли йдеться про порушення виборчого законодавства, що містять ознаки злочинів, а також проступків, коли постає питання про притягнення винуватих до кримінальної чи адміністративної відповідальності [8].

Суттєву допомогу під час вирішення електоральних спорів надають органи МВС України, які, зокрема, активно допомагають при встановленні достовірності даних паспортів або документів, що їх замінюють, під час перевірки підписних листів, перевірки списків виборців, розв'язання протиріч відносно постійного або тимчасового проживання громадян у конкретних населених пунктах, наявності чи відсутності українського громадянства тощо.

Заслужує на увагу досвід роботи російських виборчих комісій, які для оперативності розгляду та поліпшення реагування на факти порушень виборчого законодавства створюють робочі групи при відповідних виборчих комісіях, які займаються перевіркою заявлених звернень від суб'єктів виборчого процесу та попередньо готують матеріали, необхідні для прийняття рішення виборчою комісією по суті. Активно використовується такими робочими групами метод розгляду скарг з виїздом на місце вчинення порушення для з'ясування тут усіх фактів щодо виборчого спору. Особливо актуально це буває в тих випадках, коли необхідний повторний підрахунок (перерахунок) голосів, що були подані за кандидатів, якщо розрив у кількості голосів, відданих за переможця і слідуючого за ним кандидата, є незначним. На місці також з'ясовуються безпосередні причини порушень виборчих прав громадян під час збору підписів на підтримку того чи іншого кандидата, під час проведення передвиборної агітації, голосування виборців на виборчих дільницях тощо.

Зважаючи на швидкоплинність виборчого процесу, законодавство про вибори встановлює досить стислі строки для реагування на порушення та звернення до відповідних комісій за захистом своїх порушених прав учасниками виборчого процесу, оскільки скарги, подані після закінчення строку оскарження, залишаються без розгляду [9], а зволікання у їх розв'язанні може призвести до зриву певних виборчих процедур зокрема, та виборів у цілому [10].

Скарги, що надходять до виборчих комісій та судів України, у своєму змісті зачіпають широке коло питань учасників виборчого процесу та стосуються практично всіх виборчих процедур. Однак, варто зазначити, що за інформацією Державної судової адміністрації України, більшість скарг

стосується порушень, які пов'язані з веденням передвиборної агітації. Так, наприклад, станом на 31 грудня 2004 року, за результатами виборів Президента України, було в провадженні місцевих та апеляційних судів України 198 цивільних справ (скарг) на дії чи бездіяльність засобів масової інформації, їх посадових та службових осіб, 64 справи про адміністративні правопорушення за статтею 186-2 КпАП України. Тому нагальною видається проблема вдосконалення механізму розгляду та вирішення інформаційних спорів учасників виборчого процесу саме виборчими комісіями, оскільки розширення їх повноважень у цій сфері сприятиме оперативному вирішенню питань захисту виборчих прав громадян та зменшенню кількості звернень до судів.

Передвиборна агітація – одна з найскладніших та найважливіших стадій виборчого процесу загалом, оскільки завдяки їй громадяни дізнаються про кандидатів, про їх діяльність, наміри, досягнення, формують власні судження та виявляють відповідне рішення щодо делегування своїх повноважень [11]. Тому нехтування демократичними принципами агітаційних кампаній призводить до викривлення політичної волі виборців [12].

Попередження незаконної агітаційної діяльності можна розглядати і як поновлення виборчих прав громадян, наприклад, коли йдеться про порушення рівних умов проведення агітації, і як попередження їх порушення, наприклад, коли незаконний вплив на виборців обмежує свободу виборів. Однак в Україні не створені гарантії проти тенденційного висвітлення виборчої кампанії, зокрема з боку державних засобів масової інформації. Виборчі комісії не мають реальних механізмів впливу на засоби масової інформації при порушенні ними правил ведення передвиборної агітації [13].

На сьогоднішній день для реалізації права громадян на достовірну інформацію під час виборчої кампанії важливим видається законодавче обмеження маніпулятивного впливу на виборців через ЗМІ та посилення юридичної відповідальності за вчинення правопорушень засобами масової інформації чи їх використанням, оскільки внесені зміни до КпАП та КК України щодо порушень виборчого законодавства є, на нашу думку, достатньо лояльними.

Центральна виборча комісія та виборчі комісії нижчого рівня займають незалежне становище в системі державної влади, мають чітко сформульовані повноваження щодо забезпечення реалізації та захисту виборчих прав громадян і контролю за додержанням вимог законодавства про вибори, тому мають бути наділені повноваженнями самостійно виносити попередження організаціям телерадіомовлення та редакціям періодичних друкованих видань, що здійснюють незаконну агітаційну діяльність.

Зважаючи на зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення України відносно наділення членів виборчих комісій правом складати протоколи про адміністративні правопорушення, вважаємо доцільним наголосити на необхідності проведення спеціального навчання або стажування вказаних суб'єктів кандидатами, політичними партіями чи їх блоками, які мають право подання кандидатур для формування відповідних виборчих комісій, щоб підвищити рівень правової освіти їх членів та посилити відповідальність за правильність, вчасність та обґрунтованість складеного протоколу. На жаль, доводиться констатувати, що практика виборів 2006 року засвідчила низький фаховий рівень не лише членів виборчих комісій, а й їх керівного складу, що є неприйнятним на сьогоднішній день, зважаючи на особливі функції комісій у виборчому процесі – забезпечення реалізації виборчого права, захисту виборчих прав громадян та контроль за їх дотриманням.

Виборчі комісії, які здійснюють реєстрацію відповідних кандидатів та політичних партій (їхніх блоків), для попередження правопорушень мають володіти широкими повноваженнями у сфері визначення на конкурсній основі поліграфічних підприємств, що забезпечують випуск агітаційних друкованих матеріалів під час виборчої кампанії. Цей захід є необхідним (хоча й може видаватися надто радикальним) для того, щоб не допустити нелегального випуску агітаційної продукції і попередження порушень законодавства про вибори ще на ранніх стадіях.

Центральна виборча комісія та виборчі комісії нижчого рівня займають незалежне становище в системі державної влади, мають чітко сформульовані повноваження щодо забезпечення реалізації та захисту виборчих прав громадян і контролю за додержанням вимог законодавства про вибори, тому мають бути наділені повноваженнями самостійно виносити попередження організаціям телерадіомовлення та редакціям періодичних друкованих видань, що здійснюють незаконну агітаційну діяльність. Для забезпечення прозорості фінансування передвиборчої агітації виборчим комісіям важливо контролювати не лише надходження та використання коштів виборчих фондів кандидатів, а й договори, що укладаються організаціями телерадіомовлення, редакціями періодичних друкованих видань, порядок оплати цих договорів.

Враховуючи важливість і актуальність функції захисту суб'єктивних виборчих прав громадян, що передбачає не лише діяльність щодо поновлення порушеного права та недопущення такого порушення, а й створення відповідних правових гарантій, доречним видається розгляд та дослідження питання ролі та значення актів виборчих комісій як правової гарантії виборчих прав громадян України. Якщо проаналізувати динаміку розвитку законів про вибори, можна легко впевнитись у тому, що всі вони є законами ad hoc, тобто прийнятими у зв'язку з конкретним випадком. Зазвичай всі вони приймаються перед початком виборчих кампаній, про що свідчать дати їх прийняття, тому на сьогоднішній день великого значення набувають акти виборчих комісій, зокрема Центральної виборчої комісії, однак досі не вироблено єдиної точки зору щодо правової природи цих актів. Наприклад, російський учений О.Є. Кутафін, говорячи про проблеми правової природи актів Центральної виборчої комісії, висловився, що вони «звичайно містять норми конституційного права і тому є джерелами цієї галузі права» [14], а, отже, їх дослідження відіграє суттєву роль у практичному забезпеченні виборчих прав громадян.

Центральна виборча комісія приймає підзаконні акти, що мають деяку схожість з відомчими актами, хоча Центральна виборча комісія не є органом виконавчої влади, і які є формою прийняття рішень з питань її компетенції. За результатами розгляду питань на засіданні Комісія ухвалює рішення у формі постанови, а з питань внутрішньої поточної роботи – може ухвалювати протокольне рішення. Акти Центральної виборчої комісії можна класифікувати за кількома критеріями.

По-перше, за характером приписів акти Центральної виборчої комісії поділяються на нормативні та спеціальні (ненормативні).

По-друге, за сферою регулювання та характером врегульованих правовідносин їх можна поділити на:

- 1) акти, що приймаються в рамках виборчого процесу;
- 2) акти з питань підготовки та проведення референдуму;
- 3) інші акти.

У свою чергу, акти, що приймаються в рамках виборчого процесу, можна класифікувати за стадіями виборчого процесу та врегульованих правовідносин [15].

Заслуговує на увагу досвід роботи російських виборчих комісій, які для оперативності розгляду та поліпшення реагування на факти порушень виборчого законодавства створюють робочі групи при відповідних виборчих комісіях, які займаються перевіркою заявлених звернень від суб'єктів виборчого процесу та попередньо готують матеріали, необхідні для прийняття рішення виборчою комісією по суті.

По-третє, за підставою прийняття акти Комісії можуть бути: прийнятими через пряму вказівку в законі або з власної ініціативи.

Центральна виборча комісія, реалізуючи свої організаційні та нормотворчі повноваження, на практиці приймає акти нормативного, інтерпретаційного та рекомендаційного характеру – нормативні постанови, роз'яснення, положення, рекомендації, порядки, форми документів тощо.

Центрвиборчком України не обмежений питаннями однакового застосування закону, бо з багатьох питань Комісії надано право заповнення прогалін законодавчого регулювання. Такого роду правові акти Центральної виборчої комісії України мають нормативний характер, оскільки правила, що в них містяться, носять загальнообов'язковий характер, мають документальну форму, тобто формально визначені, встановлюються компетентним органом державної влади та охороняються державою від порушень. Разом з тим, нормативні акти Комісії є підзаконними, і їх головне завдання – встановити порядок та способи реалізації законодавчих норм. Зазвичай нормативні акти Центральної виборчої комісії приймаються після призначення виборів і поширюються тільки на відповідну виборчу кампанію. Виборче законодавство України змінюється досить швидкими темпами, тому, відповідно, повинен поновлюватись і нормативно-правовий матеріал Комісії.

Заслужують на увагу правозастосовчі акти, які виражають волевиявлення виборчого корпусу – постанови про встановлення результатів голосування та референдумів. Постанова про встановлення результатів голосування базується на протоколах територіальних виборчих комісій, які, в свою чергу, є їх інформаційно-правовою базою. Зазначені акти легітимізують волевиявлення виборців і є правовим вираженням особливої виборчої влади. Вони офіційно публікуються і є загальнообов'язковими відносно обрання на посаду, розподілу мандатів, визначення результатів референдуму. Відміна таких актів у судовому порядку може призвести до визнання результатів виборів чи референдумів недійсними, якщо неможливо встановити справжнє волевиявлення громадян.

З вищенаведеного можна дійти наступних висновків:

1) діяльність виборчих комісій України щодо реалізації правозахисних функцій пов'язана з виданням відповідних актів на підставі та на виконання відповідних виборчих законів;

2) важливим напрямом є правозастосовча діяльність виборчих комісій (передусім, Центральної виборчої комісії), яка спрямована на забезпечення виборчих прав громадян під час проведення вільних виборів;

3) нормотворча діяльність виборчих комісій повинна здійснюватися тільки з питань, що прямо передбачені в бланкетних нормах закону, і тільки в цілях забезпечення реалізації та захисту виборчих прав громадян шляхом методичної деталізації передбачених законом юридичних процедур;

4) виборчі комісії України мають достатньо дієвий механізм захисту виборчих прав громадян, однак на практиці цей потенціал залишається невикористаним, що пов'язано з низькою поінформованістю громадян про діяльність та повноваження комісій;

5) ускладнює ситуацію щодо захисту виборчих прав непередбаченість у законодавстві можливості здійснення членами виборчих комісій виїзних перевірок підприємств, установ, організацій щодо фактів порушень у ході виборчого процесу, тобто необхідно інституціювати робочі групи, які б займалися попереднім розглядом електоральних спорів та підготовкою матеріалів для прийняття рішення відповідною комісією;

6) законодавство не встановлює гарантії реалізації передбачених законом повноважень членів виборчої комісії (Центральної виборчої комісії) вимагати й отримувати від органів влади та посадових осіб необхідну документацію, звіти та пояснення, по суті, електорального спору;

7) існує нагальна потреба законодавчого закріплення і визначення порядку взаємодії виборчих комісій та органів системи Міністерства внутрішніх справ і прокуратури щодо реалізації виборчих прав громадян і захисту в разі їх порушення;

8) необхідним є прийняття єдиного кодифікованого акта з питань виборчого права, в якому окремим розділом передбачити правила розгляду та вирішення спорів, що виникають з виборчих правовідносин, де визначатимуться всі процедурні правила, що стосуються органів розгляду, їх повноваження, порядок звернення до цих органів,

Забезпечення реалізації виборчих прав громадян є як правом, так і обов'язком виборчих комісій, тому в цьому розумінні вони не тільки здійснюють (використовують) право, а й одночасно його виконують. У рамках такого здійснення/виконання виборчі комісії мають певну свободу вибору тих чи інших процесуальних дій, спрямованих на забезпечення реалізації виборчих прав.

процедури вирішення спорів, виконання рішень органів, які розглядають виборчі спори тощо.

Тільки подолавши всі труднощі становлення правової державності і створення основ вільного громадянського суспільства, можна підійти до реального розв'язання проблеми забезпечення реалізації права гро-

мадян на вільне волевиявлення. Враховуючи вищенаведене, вважаємо доцільним сформулювати висновок щодо встановлення принципу діяльності виборчих комісій: забезпечуючи реалізацію безпосередньо виборчих прав громадян, виборчі комісії різного рівня зобов'язані одночасно здійснювати захист й інших конституційних прав та свобод особи.

Використана література

1. Онищенко О.М. Из статистики нарушений виборчих прав // *Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення* (За матеріалами науково-практичних конференцій та «круглих столів»). / Ін-т виборч. права. – К.: ФАДА, ЛТД, 2005. – С. 160–161; Ростов І.О. Статистика порушень виборчого законодавства під час виборів 2004 р. // *Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства: Матеріали науково-практичної конференції*. – К.: ПЦ «Фоліант», 2005. – 188 с; Барабаш О., Воробійов О., Кальченко С., Ковтунець В. Встановлення фактів порушення законодавства про місцеві вибори: аналіз правозастосовчої практики судів у 2002–2003 роках. – К.: Нора-друк, 2003. – 44 с.
2. Регламент Центральної виборчої комісії: Затв. постановою ЦВК від 26.04.2005 р. № 72 // www.rada.gov.ua.
3. Ставнійчук М.І. Строки у виборчому процесі: правові проблеми визначення поняття, класифікації та обрахунків // *Право України*. – 2003. – № 10. – С. 21–22; Барабаш О., Воробійов О. Коли починається виборча кампанія, або як правильно рахувати строки у виборчому процесі // *Дзеркало тижня*. – 2001. – № 45 (369). – 17–23 листопада.
4. Данилюк В.А. Взаємодія виборчих комісій з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування // *Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії та практики* / Редкол.: М.М. Рябець (голова), Я.В. Давидович, О.М. Довгош та ін.; Центральна виборча комісія. – К., 2001. – С. 109.
5. Голосніченко Д.І. Повноваження виборчих комісій щодо розгляду заяв і скарг виборців // *Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства: Матеріали науково-практичної конференції*. – К.: ПЦ «Фоліант», 2005. – С. 177–181.
6. Треушников М.К. Судебная защита избирательного права // *Право*. – 2000. – № 3. – С. 19–20; Жушман М. Предмет судовой діяльності у справах про захист виборчих прав // *Право України*. – 2004. – № 4. – С. 78–81; Охотников Р.А. Соотношение избирательных споров и споров при проведении референдумов в Российской Федерации // *Современные проблемы государства и права: материалы конференции молодых учёных, аспирантов и студентов*. Владивосток, 2003. – С. 48.
7. Мельник М.І. Правові позиції Центральної виборчої комісії щодо її звернень до правоохоронних органів // *Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення* (За матеріалами науково-практичних конференцій та «круглих столів»). / Ін-т виборч. права. – К.: ФАДА, ЛТД, 2005. – С. 70–83.
8. Магера А. «До Закону України «Про вибори народних депутатів України» були внесені не завжди позитивні і найкращі зміни» // *Часопис «Парламент»*. – 2005. – № 2. – С. 17.
9. Ставнійчук М.І. Строки у виборчому процесі: правові проблеми визначення поняття, класифікації та обрахунків // *Право України*. – 2003. – № 10. – С. 21–29.
10. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / За загальною редакцією Радченка Є.В. – К.: Факт, 2003. – С. 134–135.
11. Мішура В.Д. Політична реклама у виборчій кампанії // *Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції «Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення»*. Київ, 13–15 листопада 2002 року (доповіді, виступи, рекомендації). – К.: Нора-друк, 2003. – С. 340–342.
12. Мельник М.І. Правові та соціальні проблеми відповідальності за порушення виборчого законодавства // *Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства: Матеріали науково-практичної конференції*. – К.: ПЦ «Фоліант», 2005. – С. 17–30.
13. Ищенко Е.П., Ищенко А.Е. Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение. – М.: РЦОИТ, 2002. – С. 70.
14. Кутафин О.Е. Предмет конституционно-го права: Монография. – М.: Юристъ, 2001. – С. 124, 238–239.
15. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: История. Теория. Практика (монографическое исследование). – М.: Издательство «Весь Мир», 1996. – С. 62–63.

Виборчі комісії: проблеми формування та організації роботи

Вибори до Верховної Ради України 2002 року, вибори Президента України 2004 року і, особливо, вибори до Верховної Ради України 26 березня 2006 року показали поступове загострення саме проблеми формування виборчих комісій, набуття і припинення повноважень ними та їх членами, а також необхідність встановлення додаткових кваліфікаційних вимог до керівного складу та рядових членів комісій.



**Олександра
МІНЕНКО,**
заступник голови
окружної виборчої
комісії Харківського
ТВО № 174 на
виборах народних
депутатів України
26 березня 2006 року

Чомусь, коли питання стосується виборчого законодавства, експерти найчастіше вивчають проблеми застосування тієї чи іншої виборчої системи, дотримання основних засад виборчого права, оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу та органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, тоді як проблема легітимності формування і, відповідно, роботи виборчих комісій залишається поза увагою. Звіти спостереження за виборами в Україні міжнародних та українських громадських організацій також здебільшого стосуються дотримання вимог законодавства безпосередньо в день голосування.

Але вибори до Верховної Ради України 2002 року, вибори Президента України 2004 року і, особливо, вибори до Верховної Ради України 26 березня 2006 року показали поступове загострення саме проблеми формування виборчих комісій, набуття і припинення повноважень відповідними виборчими комісіями та їх членами, а також необхідність встановлення додаткових кваліфікаційних вимог до керівного складу та рядових членів комісій.

Враховуючи наведене вище, в цій роботі акцентується увага на проблемі формування виборчих комісій (принципі формування та процедурі), кваліфікаційних вимогах до керівного складу та членів виборчих комісій і розподілі керівних посад у виборчих комісіях.

Формування виборчих комісій

Законом України «Про вибори народних депутатів» (далі – Закон) досить детально регулюється процедура формування окруж-

них та дільничних виборчих комісій. Стаття 27 Закону встановлює порядок утворення окружних виборчих комісій і представництво в них політичних сил. Так, окружна виборча комісія утворюється Центральною виборчою комісією у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії у кількості 12–18 осіб за поданням партій (блоків), які в поточному складі Верховної Ради України станом на 15 вересня року, що передуює рокові проведення виборів, мають свої партійні фракції (фракції блоків), а також інших партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу. Процедура ж формування ОВК наступна:

1) підготовка списку кандидатур до складу ОВК, які відповідають вимогам статті 26 Закону та оформлення подання у формі, встановленій Законом (за підписом керівника партії (керівників партій, що входять до блоку) та печаткою партії (печатками партій, що входять до блоку));

2) внесення подання до Центральної виборчої комісії; включення кандидатур від партій, що мають свої фракції у Верховній Раді відповідно до частини другої статті 27;

3) застосування механізму жеребкування для кандидатур від партій (блоків), які не мали своїх фракцій у Верховній Раді відповідно до частини другої статті 27, якщо сукупна кількість поданих кандидатур до складу ОВК перевищує 18 осіб;

4) розподіл керівних посад у ОВК з дотриманням вимог Закону щодо права кожної партії (блоку), від якої включені кандидатури до складу окружних виборчих комісій, на пропорційну частку (визначається

ся відповідно до частини десятої статті 27 Закону) кожної категорії керівних посад в окружних виборчих комісіях;

5) прийняття Центральною виборчою комісією постанови про утворення окружних виборчих комісій та її оприлюднення в установленій Законом термін;

6) у разі якщо у встановлений частиною четвертою цієї статті строк не надійшли подання щодо складу окружної виборчої комісії або якщо кількість запропонованих до складу окружної виборчої комісії осіб становить менше дванадцяти, окружна виборча комісія утворюється Центральною виборчою комісією за поданням її голови у кількості дванадцяти осіб з обов'язковим урахуванням поданих кандидатур від партій (блоків).

Аналіз цієї процедури показує, що Законом не врегульований етап внесення подання до Центральної виборчої комісії: не вказана особа, яка має право вносити подання кандидатур до складу ОВК, та не зазначено, які документи повинні посвідчувати це право. Порівняльний аналіз частин четвертої та сьомої статті 27 Закону свідчить, що внесення подань до Центральної виборчої комісії належить до повноважень представника відповідного суб'єкта виборчого процесу в Центральній виборчій комісії за умови пред'явлення ним відповідного посвідчення, але згідно з частиною першою статті 72 право делегувати до Центрвиборчкому представника з правом дорадчого голосу мають лише партії (блоки), що висунули кандидатів у депутати. Таким чином, партії, що відповідно до Закону мають право подавати кандидатури до складу окружних виборчих комісій, але не висунули кандидатів у депутати (політична партія «Єдина Україна») або висунули кандидатів у депутати у складі виборчих блоків (Політична партія «Народний Союз Наша Україна», партія «Трудова Україна», Народний Рух України та інші), фактично втрачають своє право на обов'язкове включення запропонованих кандидатур до складу виборчої комісії через процедурну недосконалість. До того ж, застосування норми частини другої статті 27 могло призвести до порушення принципу рівного виборчого права. Наприклад, виборчий блок «Наша Україна» має можливість висунути одну кандидатуру від виборчого блоку та по одній кандидатурі промисловців і підприємців України до складу ОВК, і, відповідно, отри-

мує у складі ОВК від трьох до чотирьох місць, тоді як інший виборчий блок (наприклад, «Держава – Трудовий Союз») отримує при найбільш сприятливому варіанті максимум одне місце у складі ОВК. Для вирішення цієї проблеми Центральна виборча комісія приймає рішення, що до складу окружних та дільничних виборчих комісій включаються або кандидатури від виборчих блоків політичних партій шляхом жеребкування, і тоді партії, що входять до відповідного виборчого блоку, втрачають право на самостійне подання кандидатур до складу ОВК та ДВК, або ж до складу відповідних виборчих комісій включаються кандидатури від партій, які входять до блоку та мають право на обов'язкове включення поданих кандидатур до складу виборчих комісій – тоді відповідний виборчий блок втрачає право подання. Більшість політичних партій, що мали право на обов'язкове включення кандидатур до складу виборчих комісій, скористалися другим запропонованим Центрвиборчкомом варіантом. Але таке рішення Комісії не усунуло невизначеність з процедурою внесення подань до Центральної виборчої комісії. У багатьох випадках ця проблема на практиці вирішувалася внесенням подання від партії, що мала свою фракцію у Верховній Раді станом на 15 вересня 2005 року, представником виборчого блоку, до якого ця партія входила, причому, на виконання вищенаведених дій згідно з частинами першою, третьою, чотирнадцятою статті 72 Закону представник виборчого блоку в Центральній виборчій комісії не мав повноважень. До того ж, реалізація політичними партіями, які входять до складу виборчих блоків, свого права на обов'язкове включення представників до складу виборчих комісій відповідно до рішення Центральної виборчої комісії призводить до обмеження прав громадян України (частина сьома статті 2 Закону), які є членами партії, що входить до виборчого блоку, але яка не мала своєї фракції у Верховній Раді станом на 15 вересня 2005 року, на участь у роботі виборчих комісій (особа, що подається до складу виборчої комісії від політичної партії, має бути членом цієї партії або безпартійною згідно з частиною четвертою статті 27 та частиною шостою статті 28 Закону). Аналогічна ситуація із формуванням дільничних виборчих комісій (формується ОВК у кількості 10–24 членів залежно від виду виборчої дільниці), за винятком визначення

законодавцем уповноваженої особи партії (блоку) у відповідному територіальному або загальнодержавному виборчому окрузі як такої, що вносить подання від партії (блоку), але це також не вирішує проблеми. Згідно з частинами п'ятою, сьомою статті 72 Закону уповноважену особу в територіальному або загальнодержавному окрузі може мати лише партія (виборчий блок) – суб'єкт виборчого процесу, тобто партія (блок), які висунули кандидатів у народні депутати України.

При практичному застосуванні цих норм законодавства деякі ОВК пішли шляхом усунення спірної ланки – отримували подання кандидатур до складу ДВК від політичних партій та виборчих блоків політичних партій поштовим зв'язком, а подання від партії «Єдина Україна» вносилося уповноваженою особою виборчого блоку політичних партій «Блок Юлії Тимошенко» на підставі доручення від голови партії «Єдина Україна».

Зважаючи на те, що згідно із Законом політичній партії, що має фракцію у Верховній Раді України, не обов'язково висувати кандидатів у народні депутати України, щоб мати право подавати кандидатури до складу виборчих комісій, можливі наступні варіанти змін до Закону:

пункт 3 статті 12 після слів «партія (блок), що висунула кандидатів у депутати» доповнити словами: «а також партія (блок), що не висунула кандидатів у народні депутати України, але станом на 15 вересня року, що передуює рокові проведення виборів, мала свої фракції у Верховній Раді України», або:

статтю 27 доповнити частиною 2.1 у такій редакції: «У разі входження партії (блоку), що станом на 15 вересня року, що передуює рокові проведення виборів, мала свою фракцію у Верховній Раді України, до складу виборчого блоку, право подання кандидатур до складу ОВК має лише новостворений виборчий блок»;

статтю 28 доповнити частиною 5.1: «У разі входження партії (блоку), що станом на 15 вересня року, що передуює рокові проведення виборів, мала свою фракцію у Верховній Раді України, до складу виборчого блоку, право подання кандидатур до складу ДВК має лише новостворений виборчий блок».

При аналізі виборчого законодавства України та вивченні зазначених у Законі

виборчих процедур дуже простою та логічною здавалася процедура утворення дільничних, окружних виборчих комісій у разі надходження недостатньої кількості подань кандидатур до складу виборчих комісій від політичних партій та інших суб'єктів виборчого процесу, яка врегульована частиною восьмою статті 27 та частиною восьмою статті 28 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Виборчі комісії у цьому випадку утворюються комісією вищого рівня за поданням кандидатур від голови відповідної комісії. Все, на перший погляд, дуже просто. Але ж де голова окружної виборчої комісії може знайти менше ніж за десять днів 853 особи до складу дільничних виборчих комісій? Саме такої кількості кандидатур не вистачало для утворення дільничних виборчих комісій у мінімальному складі в ТВО № 174 (Московський район міста Харкова).

У наведеній ситуації ОВК ТВО № 174 застосувала аналогію права та відповідно до частини четвертої статті 28 Закону встановила, що основний принцип утворення ДВК – це обов'язкове представництво у виборчих комісіях суб'єктів виборчого процесу та партій, що мали свої фракції у Верховній Раді України станом на 15 вересня 2005 року. ОВК ТВО № 174 звернулася через засоби масової інформації до суб'єктів виборчого процесу та до виборчих штабів відповідних партій (блоків) щодо надання додаткових кандидатур до складу дільничних виборчих комісій на ім'я голови ОВК. Внаслідок цього звернення вже станом на 18 лютого 2006 року кількість представників, яких не вистачало до мінімальної кількості членів ДВК, зменшилася з 853 до 328 осіб.

Наступним кроком ОВК було звернення до членів ДВК з пропозицією запропонувати своїм друзям та знайомим працювати членами ДВК (кожна комісія заповнювала вакантні місця «самостійно», надаючи пропозиції на ім'я голови ОВК), відтак станом на 3 березня 2006 року в ДВК були заповнені всі вакантні місця.

Щоб уникнути подібної ситуації на наступних виборах до Верховної Ради України, пропонуємо деталізувати частину восьму статті 28 Закону, додавши частину 8.1:

«Пропозиції щодо включення осіб до складу ДВК подаються голові ОВК уповноваженими особами суб'єктів виборчого процесу та головою відповідної місцевої ради».

Чомусь, коли питання стосується виборчого законодавства, експерти найчастіше вивчають проблеми застосування тієї чи іншої виборчої системи, дотримання основних засад виборчого права та оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу та органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, тоді як проблема легітимності формування і, відповідно, роботи виборчих комісій залишається поза увагою.

Аналіз виборчого законодавства країн Центральної та Східної Європи свідчить, що аналогічні норми успішно застосовуються цими країнами, а в деяких із цих держав виборчі комісії навіть формуються органами місцевого самоврядування (Польща, Боснія та Герцеговина).

Не можемо не звернути увагу на домінування принципу змішаного представництва у виборчих комісіях країн Центральної та Східної Європи представників партій та органів місцевого самоврядування і державної влади – Румунії, Албанії, Македонії, Польщі, Литви та інших. Можливо, і в Україні було б доцільним ввести до складу окружної виборчої комісії члена ОВК без права голосу представника органу місцевого самоврядування, що у виконкомі виконує функцію «завгоспа». Бо, згідно із законодавством України, всі матеріальні цінності в період між виборами зберігаються на балансі відповідної місцевої ради, а «завгосп» контролює їх облік та відповідає за їх збереження. Включення такої особи дало б змогу вивільнити до 40 відсотків робочого часу виборчої комісії для ретельнішого вивчення та виконання виборчих процедур і контролю за роботою ДВК. До того ж, передача і прийом товарно-матеріальних цінностей проводилися б особою, зацікавленою в їх збереженні, що допомогло б уникнути ситуації, коли від комісії минулих виборів до місцевої ради була передана одна кількість скриньок (наприклад, 348), а від виконкому місцевої ради до ОВК – 354 скриньки.

Також, на наш погляд, дуже перспективною є норма щодо статусу секретаря виборчої комісії як члена ОВК без права голосу, який є юристом за фахом і виконує, по суті, функцію консультанта. Дійсно, при підготовці проектів рішень ОВК необхідна юридична освіта, до того ж, якщо секретар виконуватиме свої функції самостійно (зазвичай, для підготовки проектів документів залучається робоча група, згідно з розподілом обов'язків у складі 2–3 осіб), вивільниться 1–2 члени комісії, котрі зможуть бути задіяні в іншому напрямі роботи ОВК.

Але безпосередньо пошук кандидатур для заповнення ДВК до мінімального складу не був останньою проблемою формування виборчих комісій, бо майже з першого дня роботи дільничних виборчих комісій до ОВК почали надходити заяви від членів ДВК про відмову з різних причин працювати – дехто

взагалі не знав, що їх кандидатуру подавали для включення до складу ДВК (невідомо звідки взялися заяви про згоду працювати), дехто був дезорієнтований представниками своєї партії (блоку) щодо обсягу робіт у ДВК (партії здебільшого орієнтували своїх представників на роботу лише в дні виборів та підрахунку голосів), що призвело до значної ротації кадрів.

Найскладнішою була ситуація, коли особи, включені до складу ДВК, відмовлялися працювати у складі виборчої комісії усно, не подаючи письмових заяв. Складність полягала в тому, що в такому випадку виникала колізія виборчого закону через розмежування в часі створення комісій, набрання повноважень цими комісіями та їх окремими членами. Так, ДВК створюється за 35 днів до дня виборів, повноважень набирає протягом трьох днів з моменту створення, залежно від часу складання присяги двома третинами мінімального складу відповідної

Ротація членів ДВК у відсотках до кількості подань від відповідних суб'єктів

№ з/п	Назва політичної партії (блоку)	Кількість членів ДВК, повноваження яких припинені	Кількість представників	Відсоток ротації
1.	«Блок Юлії Тимошенко»	39	110	35,45
2.	Комуністична партія України	76	112	67,86
3.	Народна партія	5	115	4,35
4.	Народний Рух України	90	117	76,92
5.	Народно-демократична партія	32	51	62,75
6.	Партія «Єдина Україна»	43	111	38,74
7.	Партія «Реформи і Порядок»	95	108	87,96
8.	Партія регіонів	2	118	1,69
9.	Політична партія «Народний Союз Наша Україна»	69	118	58,47
10.	Соціал-демократична партія України (об'єднана)	38	118	32,20
11.	Соціалістична партія України	5	60	8,33
12.	Українська Народна Партія	9	45	20,00
	Усього	503	1183	42,52

комісії (частина перша статті 28, частина перша статті 32 Закону), тоді як порівняльний аналіз частини першої статті 32, частин першої, другої, третьої, четвертої статті 36 показує, що член ДВК, ОВК (мабуть, краще сформулювати – «кандидат у члени ДВК») набуває своїх повноважень після складання ним присяги члена ДВК.

Відтак, непогодження особи, котра усно відмовляється працювати в ДВК, написати письмову заяву про відмову працювати призводить до неможливості виключити таку особу зі складу відповідної комісії, бо стаття 37 Закону регулює дострокове припинення повноважень членів виборчих комісій, а зазначена особа цих повноважень ще не набула і, відповідно, неможливо позбавити особу того, чого вона не має. В принципі, навіть якщо така особа і напише заяву про складення повноважень члена виборчої комісії, то її легітимність також буде сумнівною, оскільки не можна скласти повноваження, яких не маєш.

Єдина легітимна процедура складення членом виборчої комісії власних повноважень включає два етапи:

- 1) прийняття присяги члена виборчої комісії;
- 2) написання заяви про складення своїх повноважень.

З причини вказаної колізії, вирішити яку, по суті, не змогли ані Центральна виборча комісія, ані обласне управління Міністерства юстиції в Харківській області, у складі дільничних виборчих комісій ТВО № 174 від самого початку був певний баласт: так звані мертві душі, кількість яких становила від 2 до 5 осіб у складі ДВК великої дільниці (з 18 осіб), що значно знижувало працездатність ДВК. Лише зміни до Закону, прийняті в березні 2006 року, поліпшили ситуацію, створивши в комісії вакантні місця, які були заповнені людьми, бажаними працювати на виборах.

Деякі ОВК, незважаючи на тонкощі законодавства, виключали зі складу ДВК осіб вищенаведеної категорії на підставі пункту 8 частини третьої статті 37 (відмова скласти присягу) та пункту 10 частини третьої статті 36 (одноразове грубе порушення законодавства України про вибори), але ОВК ТВО № 174 свідомо не пішла цим шляхом, бо, на нашу думку, використання цих норм Закону в даному випадку є досить сумнівним і створює умови для оскарження законності формування і, відповідно, ставить

під сумнів легітимність самих виборчих комісій.

Розмежування в часі створення комісій і набрання цими комісіями повноважень могло призвести (і призводило) до неможливості розпуску ДВК, котрі протягом тривалого часу не набирали повноважень відповідно до частини першої статті 32 Закону з такої ж причини – не можна позбавити того, чого не мають, та відсутності в Законі норми, що регулює саме розпуск виборчої комісії, а не припинення її повноважень. Для уникнення таких неузгоджень у майбутньому пропонуємо обмежити строк, протягом якого члени виборчої комісії повинні скласти присягу, п'ятьма календарними днями та нескладання вказаної присяги протягом зазначеного терміну особою, запропонованою для включення до складу ДВК, вважати відмовою від складання присяги члена виборчої комісії.

Кваліфікаційні вимоги до керівного складу та членів виборчих комісій

Стаття 26 Закону «Вимоги до членів окружної чи дільничної виборчої комісії», незважаючи на свою назву, майже не встановлює кваліфікаційних вимог до членів відповідних виборчих комісій, за винятком вимоги володіння українською мовою для секретарів виборчих комісій. Усі інші вимоги насправді є обмеженнями за посадою, місцем роботи, місцем проживання.

Закон не встановлює навіть вимог щодо наявності відповідної освіти чи підготовки (ці дані зазначаються в поданні як інформація) у членів окружної виборчої комісії, але, як показує практика, членам ОВК для успішного виконання своїх обов'язків потрібно багато специфічних знань.

Так, наприклад, для здійснення закупівель за рахунок бюджетних коштів на суму понад 50 тис. гривень потрібно проводити процедуру тендерної закупівлі, яка регулюється спеціальним законом і потребує спеціальної підготовки членів тендерного комітету, яка загалом триває від 3 до 6 місяців. Окружні виборчі комісії при виконанні своїх повноважень проводять 1–3 тендерні процедури (ОВК ТВО № 174 проводила закупівлю кабін для голосування на суму понад 68 тис. гривень; ОВК ТВО № 176 – тендер на транспортні послуги, проводилися також тендери на закупівлю канцтоварів).

Для голови ОВК, який найчастіше є ще й матеріально відповідальною особою, необхідно орієнтуватися в обліку товарно-матеріальних цінностей, для того щоб уникнути можливих проблем з їх використанням та зберіганням. Окрім того, будь-які послуги та будь-які закупівлі надаються та проводяться на підставі відповідних договорів, які підписує і, відповідно, несе відповідальність за їх виконання також голова комісії. Таким чином, голові ОВК необхідно орієнтуватися в цивільному, господарському, бюджетному законодавстві, а також необхідно мати досвід роботи на керівній посаді та спеціальну психологічну підготовку, бо виборча комісія є досить складним колективом, для якого характерне певне протистояння, бо до її складу входять особи протилежних політичних уподобань, різного життєвого досвіду, фаху, віку та освітнього рівня.

Щодо досвіду інших країн у цьому питанні, то кваліфікаційною вимогою для кандидата в члени виборчої комісії у багатьох випадках є наявність юридичної освіти та перебування на державній службі.

В Україні ж державні службовці взагалі не мають права бути членами виборчих комісій, а склад ОВК за фахом її членів є дуже різноманітним.

Відповідно до наведених діаграм, побудованих на базі статистичної інформації, розміщеної на офіційному сайті Центральної виборчої комісії, більшість членів ОВК, ТВК України у 2002, 2004 роках – пенсіонери, приватні підприємці або працівники комерційних підприємств, галузей освіти й охорони здоров'я та особи, що тимчасово не працюють. Відсоткове співвідношення фахових юристів до загальної кількості осіб у складі ОВК (2002 р.), ТВК (2004 р.) становить відповідно 2,1 та 2,18 відсотка.

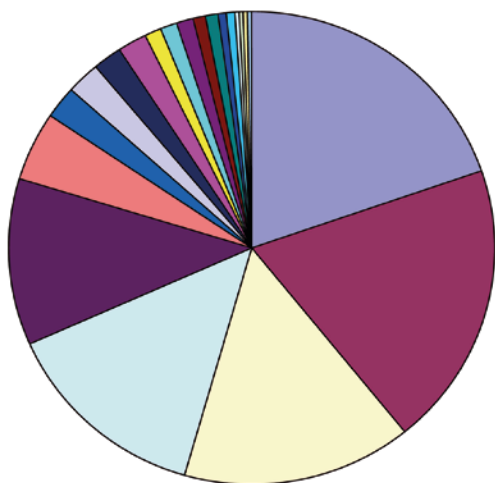
Отже, вважаємо необхідним для майбутніх членів ОВК проходження комплексного навчання тривалістю від одного до чотирьох тижнів приблизно за такою програмою:

- 1) виборче законодавство та суміжні нормативно-правові акти;
- 2) основи законодавства з бухгалтерського обліку;
- 3) аналіз досвіду роботи виборчих комісій останніх виборів з акцентуванням уваги на організаційних моментах;
- 4) тренінги з виконання виборчих процедур;
- 5) робота з психологом;
- 6) тест за результатами навчання (для кандидатур, що пропонуються на посади голови та заступника голови, обов'язкові висновки психолога).

Для керівного складу ОВК бажана наявність юридичної або економічної освіти.

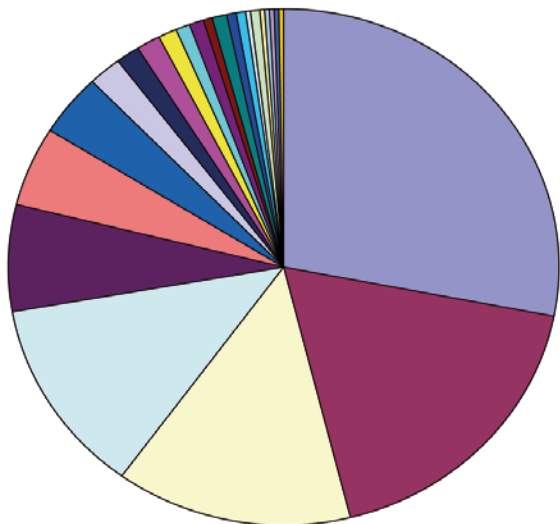
Необхідність встановлення зазначених вимог обумовлена не лише широким колом повноважень окружних виборчих комісій, а й значною мірою неможливістю для ОВК знайти справжнього фахівця з юриспруденції або бухгалтерії на короткий термін повноважень, та, враховуючи встановлений Кабінетом Міністрів розмір заробітної плати за цивільно-правовою угодою, – в 2006 році вказана винагорода становила 543 гривні на місяць (згідно з постановою Центральної виборчої комісії зазначена сума є граничною, бо ж заробітна плата залучених фахівців не може бути вищою за заробітну плату члена відповідної комісії, встановлену Кабінетом Міністрів України, та яка становить 543 грн. на місяць).

Склад членів ОВК за фахом, 2002 рік



■ Пенсіонери	■ Працівники профспілок і комітетів
■ Працівники ПП, ТОВ та акціонерних товариств	■ Працівники сільськогосподарських підприємств
■ Працівники освіти	■ Працівники соціо-аналітичних установ
■ Працівники підприємств і установ	■ Інженерно-технічні працівники
■ Тимчасово непрацюючі	■ Працівники науково-дослідних інститутів
■ Працівники охорони здоров'я	■ Керівники колективних с/г підприємств
■ Керівники та працівники держ підприємств і установ	■ Фермери
■ Працівники судів, прокуратури, адвокатури	■ Робітники
■ Працівники культури	■ Керівники державних с/г підприємств
■ Працівники громадських об'єднань і організацій	■ Військовослужбовці
■ Студенти, аспіранти	■ Творча інтелігенція
■ Працівники засобів масової інформації	

Склад членів ТВК за фахом, 2004 рік



- | | |
|---|--|
| ■ Pracivnyky PP, TOV ta akcionerних товариств | ■ Pracivnyky bankivських установ |
| ■ Pracivnyky osviti | ■ Pracivnyky naukovo-doslidnych instytutiv |
| □ Пенсіонери | ■ Студенти, аспіранти |
| □ Тимчасово непрацюючі | ■ Інженерно-технічні працівники |
| ■ Pracivnyky підприємств і установ | ■ Pracivnyky профспілок і комітетів |
| ■ Pracivnyky охорони здоров'я | ■ Pracivnyky партій та їх регіональних організацій |
| ■ Керівники та працівники держ. підприємств і установ | □ Pracivnyky сільськогосподарських підприємств |
| □ Pracivnyky судів, прокуратури, адвокатури | ■ Фермери |
| ■ Pracivnyky громадських об'єднань і організацій | ■ Pracivnyky соціально-побутової сфери |
| ■ Pracivnyky культури | ■ Служителі культури |
| ■ Pracivnyky засобів масової інформації | ■ Перші керівники міністерств і відомств |

Розподіл керівних посад у виборчих комісіях

Аналіз виборчого законодавства країн Центральної та Східної Європи показав, що норми частин дев'ятої, десятої статті 27 та частин десятої, одинадцятої статті 28 Закону України «Про вибори народних депутатів України» є одними з найдемократичніших серед аналогічних норм.

Кожна партія (блок), від якої включені кандидатури до складу виборчих комісій, має право на пропорційну частку кожної категорії керівних посад у виборчих комісіях, яка залежить від кількості кандидатур від відповідних партій (блоків), включених до складу відповідних виборчих комісій. Частка керівних посад для кожної партії (блоку) визначається відповідно до кількості кандидатур, включених від партії (блоку) до складу відповідних виборчих

комісій, у відношенні до загальної кількості осіб, включених до складу виборчих комісій від партій (блоків). Особа, включена до складу виборчої комісії за поданням голови виборчої комісії вищого рівня, не може бути призначена на керівну посаду у виборчій комісії, крім випадків, коли до складу відповідної виборчої комісії не надійшли або надійшли в недостатній кількості подання від партій (блоків). Порядок розподілу керівних посад між партіями (блоками) в межах часток, визначених відповідно до цієї частини, визначається Центральною виборчою комісією. Голова, заступник голови та секретар виборчої комісії не можуть бути представниками однієї партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу.

Незважаючи на те, що політичні партії (блоки) мали право на пропорційну кількість поданих кандидатур частку посад відповідно голови, заступника, секретаря ДВК, деякі з них від свого права відмовилися (наприклад, політична партія «Реформи і Порядок» залишила собі лише 2 посади заступників голови та 1 посаду секретаря, і – жодної посади голови ДВК по ТВО № 174). Відповідно, навіть у межах ТВО пропорційність розподілу керівних посад між представниками партій (блоків) не була додержана. Законом не врегульована процедура відмови партії (блоку) від квоти керівних посад та подальша «доля» вакантних місць у разі відмови голови, заступника голови або секретаря виборчої комісії від виконання своїх обов'язків, але, виходячи з принципу пропорційності розподілу керівних посад, першочергове право на зайняття вакантної посади має партія (блок), яка отримала її згідно з розподілом.

Як показали вибори народних депутатів України 26 березня 2006 року, партії в Україні ще не готові повністю забезпечити своїми представниками виборчі комісії – понад 50 відсотків членів ДВК були включені до виборчих комісій за поданням голови ОВК. Відмовлятися від принципу представництва політичних партій у складі виборчих комісій вважаємо недоцільним, оскільки це єдина можливість в умовах України уникнути впливу правлячих партій на організацію і здійснення виборчих процедур.

Шляхи вдосконалення технології виборчого процесу

За масштабами уваги, яка приділяється вільному волевиявленню громадян, вибори можна порівняти з глобальними екологічними проблемами. Вільні демократичні вибори є найбільшою цінністю суспільства.

Порушення виборчих прав, фальсифікації на виборах – злочин проти прав людини. Виборчі кампанії України, передусім 2004 року, вразили громадян України і світову громадськість обсягами фальсифікацій результатів виборів.



Олексій ОНІПКО,
президент
Української
академії наук,
доктор
технічних наук,
академік

Враховуючи це, в Українській академії наук розроблені організаційно-правові та технічні засоби, які унеможливають навмисну чи ненавмисну фальсифікацію результатів волевиявлення народу, на зразок суперсейфа, який технічно неможливо зламати.

Для реалізації цих пропозицій достатньо незначних змін виборчого законодавства тільки в частині процедури (технології) проведення голосування.

Впровадження таких розробок вирішує низку проблемних питань виборчого процесу, а саме:

1. Значне зменшення обсягу державних коштів на організацію і проведення виборів усіх рівнів.
2. Відпадає необхідність централізованого друкування виборчих бюлетенів на бланках із спеціальним поліграфічним захистом у стислі терміни, їх доставка та зберігання.
3. Доведення до кожного виборця детальної інформації про кандидатів, партії (блоки), які занесені до бюлетеня для голосування.
4. Забезпечення доступності і простоти процедури голосування.
5. Унеможливлення фальсифікацій, махінацій та інших навмисних чи ненавмисних порушень, які спотворюють результати голосування, в тому числі включення до списку виборців «мертвих душ», подвійне голосування, голосування за іншу особу, неточності в списках, чорнила, що зникають, фальшиві бюлетені і т. ін.
6. Проведення голосування без спеціальних пристроїв-машин. Для цього використовується стандартна комп'ютерна техніка.

7. Забезпечення доступності і простоти громадського чи іншого контролю за виборчими процесами і підрахунком результатів волевиявлення громадян.

8. Моментальне виявлення спроб підробок виборчих документів і встановлення особи порушників.

9. Обнародування попередніх результатів голосування в день проведення виборів через 1–2 години після завершення голосування (з незначною похибкою до завершення складання протоколів виборчих дільниць).

10. Збереження існуючої традиційної системи паперової документації виборчого процесу разом із використанням електронних засобів.

11. Відпадає необхідність у відкріпних талонах і позбавлення пов'язаних з цим проблем.

12. Створення можливості голосування громадянам поза межами своїх дільниць (на вокзалах, у лікарнях, під час перебування у від'їздах і т. ін.).

13. Перетворення виборів на всенародне свято і усвідомлення кожним громадянином його особистої важливості в формуванні парламенту, інших органів влади.

Це далеко не повний перелік переваг, які забезпечує пропонована система. Працюючи над удосконаленням технічних засобів, процедури голосування та відповідного контролю, автор разом з іншими науковцями детально проаналізував різноманітні способи та технічні засоби проведення виборів. Результати цих досліджень опубліковані, вже отримано кілька патентів [1–12]. Розробки пройшли апробацію на конференціях, «круг-

лих столах», обговорювались з народними депутатами і отримали схвалення. Автори готові в короткий термін доопрацювати запропоновану систему, підготувати проект необхідних змін до виборчого законодавства.

Як варіант, рекомендуємо провести експериментальну апробацію на одному з виборчих округів і впевнитися у високій ефективності проекту.

Суть технічних пропозицій нововведення полягає в тому, що кожний громадянин, який відповідно до законодавства має право брати участь у голосуванні, заздалегідь отримує мандат виборця (див. зразок), який видається уповноваженими органами чи службами, і дійсний разом з документом, який засвідчує особу (паспорт).

Мандат має єдину в країні нумерацію, високий ступінь поліграфічно-голографічного захисту і є документом суворої звітності.

До мандата занесено дані про виборця: прізвище, ім'я, по-батькові, дата народження, місце реєстрації (виборча адреса), ким виданий мандат і на підставі яких документів, дата голосування, особистий підпис та печатка органу, який видав мандат.

Окрім цього, на мандат наноситься спеціальний штрих-код методом випадкових чисел, що в подальшому використовується для електронних систем зчитування та контролю.

Мандат має корінець-копію, що залишається в організації, якою видавався мандат, а також має два відривних талони: талон № 1 – персоніфікований, містить інформацію, яка посвідчує особу виборця, і талон № 2 – містить інформацію, де і ким виданий мандат виборця.

Талон № 1 під час голосування прикріплюється на контрольний талон виборчого бюлетеня, що в подальшому засвідчує, кому саме виданий бюлетень для голосування. Талон № 2 прикріплюється до самого бюлетеня. Відтак бюлетень дійсний тільки з талоном № 2 (див. зразок).

У бюлетені друкується список партій, за які пропонується проголосувати, та графа «не підтримую жодної». Проти кожного рядка (партії) знаходиться відривна смужка.

Наявність мандата дає виборцю можливість проголосувати на будь-якій ДВК в Україні та за її межами, таким чином усувається необхідність відкріпних талонів.

Тепер розглянемо, як виборці забезпечуються в рівній мірі інформацією про кандидатів, партії та їх програми, а також як

зменшуються витрати державних коштів на проведення виборів.

Кожний виборець при отриманні мандата виборця додатково отримує довідник виборця. Довідник містить інформацію про кожну партію та їх програми, витяги із законів про вибори, поради, інструкції про проведення процедури голосування, довідки, роз'яснення, як і кому подаються скарги про порушення, адреси, телефони виборчих та державних органів і таке інше. У зв'язку з тим, що кожен виборець матиме інформацію про всіх учасників виборчого процесу, друкувати таку інформацію в газетах та листівках немає необхідності. Більше того, маючи в пакеті інформацію про всі партії, виборець може проаналізувати і визначитись, яка партія йому до вподоби.

Друкування мандатів, довідників виборця, бюлетенів проводиться за рахунок рекламодавців, які виявили бажання прорекламувати свої товари та послуги в загальнодержавному або регіональному інформаційному просторі. Реклама друкується в другій частині довідника виборця. Політична реклама, звісно, забороняється.

Такої широкої реклами не здатні забезпечити жодні засоби масової інформації, тому буде достатньо рекламодавців для фінансування видання довідника.

Бланк бюлетеня для голосування не потребує спеціального поліграфічного чи іншого захисту, бо він без прикріпленого талону виборця № 2 не є документом суворої звітності, тому може друкуватись у будь-якій друкарні, у будь-який час, на будь-якому папері. Цим знімається одвічна проблема друкування у стислі терміни мільйонних тиражів виборчих бюлетенів, їх зберігання і завчасна доставка до виборчих комісій.

Документом суворої звітності бюлетень стає тільки тоді, коли на нього в присутності виборця буде наклеєний відривний від мандата іменний талон № 2. Талон № 1 з інформацією про виборця прикріплюється до корінця бюлетеня, чим одночасно підтверджується, кому виданий бюлетень.

Таким чином, унеможлиблюються такі порушення, як підроблений підпис за виборця про отримання бюлетеня, видача бюлетеня не існуючим виборцем (померлим чи вигаданим), оскільки вони не можуть пред'явити мандат з іменним талоном.

Бюлетень з наклеєним талоном № 2, який отримує виборець, не ідентифікує осо-

Зразок бюлетеня

Контрольний талон виборчого бюлетеня № 00001

ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

Виборча дільниця № 296

Місце для наклеївки талону №1 виборця, який отримав бюлетень

Лінія відриву

ВИБОРЧИЙ БЮЛЕТЕНЬ
по виборах народних депутатів України

Виборча дільниця № 296

Місце для наклеївки талону №2 виборця, який отримав бюлетень

Шановний виборцю! Для здійснення голосування відірвіть поперек проти кандидата, за якого Ви голосуєте, або проти слів «Не підтримую жодного» у разі невідримання жодного Бюлетеня опустіть в урну для голосування.

Кандидати в народні депутати України

Партія 1	XXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXX	Barcode	Barcode BO № 3276
Партія 2	XXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXX	Barcode	Barcode BO № 3276
Партія 3	XXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXX	Barcode	Barcode BO № 3276
Партія 4	XXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXX	Barcode	Barcode BO № 3276
Блок 5	XXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXXXXXXXX	Barcode	Barcode BO № 3276
Не підтримую жодну партію		Barcode	Barcode BO № 3276

Подальша процедура голосування також проста.

Виборцю не потрібно користуватись якоюсь спеціальною технікою для голосування. До речі, досвід використання спеціальних машин для голосування показує, що вони не завжди надійно працюють. Навчання виборців також є проблемним, та головне – на виготовлення такого обладнання необхідні значні кошти.

У нашому випадку виборець голосує класичним способом. Єдиною новизною для виборця є фіксація його вибору не відміткою «+» чи «v» у бюлетені, а відриванням від бюлетеня бірочки навпроти тієї чи іншої партії (кандидата), за яку він голосує. Такий спосіб голосування унеможливило використання авторучок із чорнилами, що зникають – відпадає необхідність забезпечення кабін авторучками.

Після проведення голосування виборець опускає бюлетень у звичайну виборчу скриньку.

Процедура підрахунку голосів проводиться традиційним методом. Скриньку з бюлетенями вивертають на стіл, потім один із членів комісії проводить вручну підрахунок кількості бюлетенів, одночасно інший член комісії сканує кожен бюлетень стандартним сканером (які використовуються в торгівлі касовими апаратами). Під час електронного зчитування штрих-коду бюлетеня з талоном (№2) забезпечується перевірка достовірності бюлетеня та підрахунок голосів, поданих за конкретних кандидатів. Поява підробленого дубліката буде негайно скасована. Результати такого електронного підрахунку передаються у цифровому вигляді до Центрвиборчкому і можуть бути відомі через 1–2 години після завершення голосування, не очікуючи офіційних протоколів.

Після процедури підрахунку кількості бюлетенів, членами комісії проводиться сортування по кандидатах традиційним способом. У розкладених стосах співпадання прорізів засвідчує, що бюлетені відсортовано правильно. Для надійності прорізи в стосах фіксують при пакуванні нитками та демонструють офіційним спостерігачам.

У разі неспівпадання результатів електронного підрахунку з ручним – проводиться додаткова перевірка, яка фіксується в протоколі дільничної комісії.

Результати електронного підрахунку стають відомими в день проведення ви-

бу (чим забезпечує таємність голосування), але він містить інформацію, де і ким виданий мандат, що захищає бюлетень від підробки.

Одночасно з видачею бюлетеня проводиться електронне зчитування сканером ідентифікаційного коду мандата і автоматична фіксація часу видачі. Це забезпечує, з одного боку, перевірку достовірності мандата, з іншого – надає можливість подавати інформацію до Центральної виборчої комісії про те, скільки виборців і де отримали бюлетені для голосування на даний момент (наприклад, на кожну годину) відповідно по регіонах та в цілому по Україні.

У разі появи дублікованого чи сфальсифікованого мандата програмне забезпечення негайно виявить такий факт, і спроба фальсифікації буде неможливою з одночасним затриманням порушника для проведення відповідного розслідування.

Зразок мандата виборця

Українська академія наук готова в короткий термін завершити розробку для апробації на одному з виборчих округів при проведенні місцевих виборів та відповідним чином продемонструвати надійність, зручність для повномасштабного впровадження. Розробка захищена українським та зарубіжними патентами.

борів і мають високий ступінь достовірності, але не є офіційними. Офіційні результати проголошуються після отримання Центральною виборчою комісією офіційних протоколів. Таким чином, недовіра до електронного підрахунку знімається. Невеликі розбіжності в результатах можуть бути за рахунок дільниць, де з технічних причин (чи інших) не прово-

дився електронний підрахунок голосів.

Слід наголосити, що запропонована процедура не потребує спеціальних машин чи бюлетенів для голосування, використовуються серійні комп'ютери та сканери, а для виборців нововведення взагалі не будуть помітними, тому що процес голосування проходить за класичною процедурою без використання спеціальної техніки.

Використана література

1. Фалько Я. Як зменшити витрати на вибори? // Робітничка газета, 7 вересня 2004 р.
2. Глаголев А., Зверевский В. Чтобы депутаты не имели привилегий, принятых для ... самих себя // Рабочая газета, 11 октября 2001 г.
3. Фалько Я. Як вибори провести прозоро і чесно? // Робітничка газета, 11 жовтня 2005 року.
4. Задорога У. Як провести чесні вибори? // Вечірній Київ, 12 листопада 2005 р.
5. Талаєва О. Вибори мають бути прозорими і чесними // Столиця, № 50, 16–22 грудня 2005 р.
6. Оніпко О., Хомовненко М. Мандат виборця – елемент системи інформаційного контролю виборчих процесів // Виборче законодавство України: проблеми аналізу та вдосконалення: Матеріали «круглого столу». – К.: УАН, 2005. – С. 6–14.
7. Оніпко О. Вибори-2006 порушили Конституцію? // Молодь України, 30 березня–5 квітня 2005 р.
8. Оніпко О., Хомовненко М. Людський фактор і сучасні інформаційні технології у виборчих процесах України. ВІР, 2003 р., № 6, ст. 18–20.
9. Оніпко О., Хомовненко М. Мандат виборця – елемент системи інформаційного контролю виборчих процесів. ВІР, 2004, № 8, ст. 10–13.
10. Оніпко О., Хомовненко М. Дистанційне навчання і новітні інформаційні технології у виборчих процесах України. ВІР, 2005, № 5, ст. 22–23.
11. Оніпко О., Хомовненко М. Спосіб голосування виборчими бюлетенями. Патент України, 3972, Бюл. № 12, 15.12.2004 р.
12. Оніпко О., Хомовненко М. Спосіб телеголосування в телефонній мережі. Патент України, 9356, 15.09.2005 р.

Місцеві вибори як форма прямого народовладдя:

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ УКРАЇНСЬКОГО ТА ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Сучасний етап розвитку державності в більшості країн світу характеризується підвищенням ролі інститутів прямої демократії, а саме – виборів і референдумів, як у механізмі здійснення влади, так і в суспільній свідомості.



Олена ЧЕРНЕЦЬКА,
кандидат юридичних
наук, доцент
кафедри теорії та
історії держави і права
Національного
університету ДПС
України

Відповідно до статті 69 Конституції України народне волевиявлення здійснюється через вибори та референдуми. Передусім, слід зазначити, що вибори є однією із форм безпосередньої участі громадян в управлінні державою шляхом формування вищих представницьких органів, органів місцевого самоврядування та їх персонального складу.

Місцеві вибори в Україні гарантовані Конституцією і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Принципи виборів, які закріплені на конституційному рівні, відповідають міжнародним стандартам у сфері виборчого права і є обов'язковими для всіх видів виборів в Україні. Більше того, Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 року конкретизує положення Конституції України щодо принципів реалізації виборчого права.

Основними елементами інституту виборчого права є активне виборче право, яке полягає в праві обирати, і пасивне виборче право, тобто право бути обраним. Так, відповідно до статті 3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 року право обирати на місцевих виборах мають громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років. Поряд із цим, закон містить положення щодо обмеження активного виборчого права для окремих категорій осіб, а саме – військовослужбовців строкової служби, а також громадян, які визнані судом недієздатними, та громадян, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі.

У більшості зарубіжних країн віковий ценз активного виборчого права становить 18 років. Щодо пасивного виборчого права, то відповідно до статті 9 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 року місцевим депутатом та сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг вісімнадцяти років та має право голосу. Не може бути обраний депутатом, сільським, селищним, міським головою громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку.

На відміну від українського законодавства, в зарубіжних країнах передбачені додаткові вимоги щодо реалізації пасивного виборчого права на місцевих виборах. Так, у Фінляндії право обирати і бути обраним належить всім жителям комуни, які досягли 18 років, а також іноземцям, якщо вони постійно проживають на території комуни не менше трьох років [3, 193]; у Греції на день проведення виборів кандидати повинні досягти 23-річного віку і входити до складу одного з виборчих блоків, при цьому одна особа не може балотуватися одночасно в органи самоуправління першого і другого рівня [4, 402]; у Франції до представницького органу на департаментському рівні кандидат повинен бути якимось чином пов'язаний з департаментом. Це може бути постійне місце проживання. Але при цьому виборче законодавство передбачає обрання осіб, не пов'язаних з департаментом, за умови, якщо їх кількість не перевищуватиме після виборів більше однієї четвертої членів представницького органу [3, с.136].

Аналізуючи світовий досвід, можна зазначити, що представницький орган, який є найважливішою складовою частиною місцевого самоврядування зазвичай обирається шляхом загальних прямих виборів населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Вважаємо, що необхідно було б передбачити на законодавчому рівні, як один із цenzів пасивного виборчого права, постійне проживання протягом останніх кількох років перед виборами на території виборчого округу кандидата у депутати, а саме – внести зміни до статті 9 «Право бути обраним» Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 року, які б передбачали постійне проживання кандидата у депутати місцевої ради на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці протягом останніх кількох років перед виборами. Така необхідність зумовлена тим, що депутат місцевої ради є представником своїх виборців та територіальної громади, тобто жителів відповідної територіальної одиниці, що, в свою чергу, передбачає необхідність більш глибокого розуміння та усвідомлення депутатом економічних, соціальних та інших проблем територіальної громади і відповідно до цього більш компетентного виконання своїх обов'язків. Адже глибше зрозуміти та проінятися проблемами відповідної територіальної громади можна тільки за умови проживання певний період на відповідній території.

Поряд із цим, слід відзначити, що останнім часом до основних принципів виборчого права відносять принцип періодичності проведення виборів. Принцип періодичності, поряд з іншими принципами виборчого права, закріплений у Декларації про критерії вільних і справедливих виборів, прийнятої в 1994 році на 154 сесії Ради Міжпарламентського Союзу. Відповідно до статті 14 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 року чергові вибори депутатів та сільських, селищних, міських голів відбуваються одночасно з виборами народних депутатів України. Слід зауважити, що на сьогодні положення цієї статті в частині, що стосується виборів сільських, селищних, міських голів, не відповідає Конституції України. Відповідно до статті 141 Конституції України сільський, селищний, міський голова обирається строком на чотири роки. А термін повноважень народних депутатів України становить п'ять років. Тобто, законодавцю необхідно привести норми закону про місцеві вибори у відповідність до приписів Основного Закону.

Більше того, варто звернути увагу на те, що на сьогодні вибори депутатів місцевих рад і народних депутатів України збігаються в часі. Зазвичай у зарубіжних країнах місцеві вибори проводяться за рік або два до парламентських виборів. Особливої актуальності розмежування в часі виборів набуває за умов застосування пропорційної виборчої системи, оскільки місцеві вибори є пробою політичних сил щодо народної довіри. Вважаємо, що законодавцю необхідно розмежувати в часі місцеві та парламентські вибори в Україні. Варто звернути увагу на те, що такі рекомендації щодо уникнення одночасного проведення парламентських та місцевих виборів містить Звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами.

Аналізуючи світовий досвід, можна зазначити, що представницький орган, який є найважливішою складовою місцевого самоврядування, зазвичай обирається шляхом загальних прямих виборів населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Відповідно до законодавства на місцевих виборах в Україні депутати обираються терміном на п'ять років, а сільський, селищний, міський голова – терміном на чотири роки. У більшості країн світу термін повноважень представницьких органів місцевого самоврядування різний. Місцеві представницькі органи формуються як на регіональному, так і на низовому рівнях. Регіональні представницькі органи обираються на строк від двох до шести років. Так, у Швеції представницькими органами на рівні общини є муніципальні збори чи рада, на рівні округу – рада округу (ластінг). Повноваження цих рад – 4 роки. Кількість депутатів у муніципальних та окружних радах залежить від кількості населення. Окружна рада обирається на три роки.

У Франції закон встановлює чисельність муніципальних радників залежно від кількості населення комуни. Вибори муніципальних радників проводяться один раз на 6 років одночасно по всій Франції за мажоритарною системою в два тури за закритими списками для комун з населенням понад 30 тисяч осіб та за відкритими списками – для інших комун [5, 63–65].

Проте термін повноважень місцевих рад може становити два роки (Болівія, Мексика), три (Швеція, Естонія), чотири (Данія, Норвегія, Польща, Японія), п'ять (Кіпр, Туреччина) або шість (Бельгія, Франція).

Виходячи з цього, постає питання, який термін повноважень є найдоцільнішим для місцевих рад. На перший погляд, більш тривалий термін діяльності рад є економічнішим з фінансового боку, бо вибори депутатів місцевих рад потребують значних фінансових витрат з місцевого бюджету. Водночас не тривалий термін повноважень депутатів місцевих рад дає змогу виборцям здійснювати достатньо жорсткий контроль за діяльністю своїх представників за допомогою права голосу. Проте може виникнути питання, що депутати місцевих рад за короткий термін повноважень не встигнуть належним чином познайомитися з особливостями та специфікою роботи в представницьких органах місцевого самоврядування. Але, якщо врахувати той фактор, що серед обраних депутатів місцевих рад 37 відсотків були депутатами минулого скликання, то проблем щодо цього питання не виникало б.

Критерієм формування кількісного складу місцевих рад є чисельність населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, тобто кількість депутатів місцевої ради залежить від кількості населення, яке проживає у відповідному населеному пункті. Рада як представницький орган місцевого самоврядування обирається шляхом прямих виборів населенням відповідної територіальної громади. Від кількості жителів і залежить кількісний склад місцевих рад.

Зазвичай, за таким критерієм формуються представницькі органи в більшості країн світу. Наприклад, у Болгарії кількість членів муніципальної ради – від дев'яти до 65 членів, у Бельгії – від п'яти до 55, в Італії – від 15 до 80, в Нідерландах – від семи до 45, в Данії – від п'яти до 35, в Латвії – від семи до 15. У США муніципальні ради зазвичай невеликі за своїм складом. Так, ради міст з населенням від 250 тис. до 500 тис. в середньому нараховують 10 осіб; від 500 тис. до 1 млн жителів – 13 осіб; більше 1 млн жителів – 22 особи.

На відміну від США, в Японії склад місцевих рад, навпаки, багаточисельний. Залежно від кількості жителів відповідного територіального підрозділу, вона становить від 40 до 120 осіб щодо асамблей префектур, і від 12 до 100 осіб – муніципальних асамблей.

У Бразилії загальні рамки кількісного складу муніципальних рад встановлені безпосередньо федеральною Конституцією

1988 року. Муніципальні ради в територіальних одиницях, чисельність населення яких не перевищує 1 млн жителів, можуть мати в своєму складі від 9 до 21 особи; з населенням від 1 до 5 млн – від 33 до 41 особи; з населенням більше 5 млн – від 42 до 55 членів [6, 63].

Зарубіжний досвід свідчить про тенденцію зростання чисельності представницьких органів місцевого самоврядування. У Фінляндії і Норвегії ради комун обираються в складі від 13 до 85 чоловік. У Німеччині районні ради обираються в складі від 20 до 80 членів, а ради обційн – від 5 до 80 чоловік. У Російській Федерації в 1989–1993 роках граничні норми кількісного складу місцевих рад становили: в районну раду – до 75 депутатів, у міську раду – до 200 депутатів, а в селищну чи сільську раду – до 50 депутатів [2, 115].

Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 року не встановлює конкретну кількість депутатів для кожної ради, а передбачає тільки граничну кількість депутатів сільської, селищної, міської ради залежно від кількості населення.

Рішення про загальний склад (кількість депутатських мандатів) місцевої ради, що має обиратися, приймається відповідною радою поточного скликання не пізніше як за 90 днів до дня виборів. Таке рішення приймається відповідно до статті 16 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 року і має становити в адміністративно-територіальних одиницях з чисельністю населення: до 3 тисяч виборців – від 16 до 26 депутатів; до 5 тисяч виборців – від 20 до 30 депутатів; до 20 тисяч виборців – від 30 до 36 депутатів; до 50 тисяч виборців – від 30 до 46 депутатів; до 100 тисяч виборців – від 36 до 50 депутатів; до 250 тисяч виборців – від 40 до 60 депутатів; до 500 тисяч виборців – від 50 до 76 депутатів; до 1 мільйона виборців – від 60 до 90 депутатів; до 2 мільйонів виборців – від 76 до 120 депутатів; понад 2 мільйони виборців – від 76 до 150 депутатів.

На перший погляд, склад місцевих рад може здатися досить багаточисельним. На жаль, вчені не мають одностайної думки щодо кількісного складу ради.

Наведені дані щодо чисельності представницьких органів місцевого самовряду-

Критерієм формування кількісного складу місцевих рад є чисельність населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, тобто кількість депутатів місцевої ради залежить від кількості населення, яке проживає у відповідному населеному пункті. Рада як представницький орган місцевого самоврядування обирається шляхом прямих виборів населенням відповідної територіальної громади. Від кількості жителів і залежить кількісний склад місцевих рад.

вання свідчать про те, що місцеві спільноти і законодавство зарубіжних країн прагнуть сформувати місцеві представницькі органи багаточисельними, що найбільшою мірою відповідає принципу народовладдя і гарантує колегіальність, об'єктивність та законність їх діяльності.

Особливістю місцевих виборів 2006 року був перехід (частково) до пропорційної виборчої системи.

Передусім, варто зауважити, що досвід зарубіжних країн щодо застосування на місцевих виборах виборчих систем досить різноманітний. Вибори до органів місцевої влади в зарубіжних країнах відбуваються як за мажоритарною, пропорційною, так і за змішаною системами.

При цьому слід зазначити, що західний досвід місцевих виборів спирається на глибокі традиції місцевого самоврядування в цілому.

Наприклад, у Франції застосування тієї чи іншої виборчої системи на місцевих виборах залежить від кількості жителів. Якщо кількість жителів у комунах менше 3500, то вибори відбуваються за мажоритарною системою в два тури, а саме: в першому – на основі абсолютної більшості, а в другому – для перемоги достатньо відносної більшості. В комунах з числом жителів 3500 і більше застосовується мажоритарна система з елементами пропорційності, за якої вибори проводяться також в два тури. Обидві системи є результатом довготривалих розробок спеціалістів і переслідують дві основні мети: створення дієздатної ради (тобто ради, в якій є стійка більшість, що належить до однієї партії або до одного виборчого об'єднання); підтримка відповідного рівня демократії шляхом надання опозиції можливості бути присутньою в раді [3, 132].

У Німеччині в більшості земель на місцевих виборах застосовується пропорційна виборча система із закритими списками в один тур.

У скандинавських країнах, зокрема, Данії, Швеції, Норвегії, Фінляндії вибори до органів місцевої влади та вибори до парламенту здійснюються на основі пропорційного представництва.

В Італії останні п'ять десятиріч діяла пропорційна виборча система. Виборча реформа, проведена в 1993 році реформувала виборчу систему на місцевому рівні. На виборах до місцевих органів влади використовується не тільки пропорційна, а й мажоритарна система, на тих підставах, що й на парламентських виборах. У комунах з населенням менше 15 тис. осіб ради обираються виключно за мажоритарною системою [4, 340].

У Греції розподіл місць у виборчих органах самоврядування проводиться за пропорційною системою [4, 402].

В Угорщині на виборах можуть застосовуватися різні види пропорційної та мажоритарної виборчих систем, причому залежно від чисельності населення відповідної територіальної одиниці, а також від кількості членів її представницького органу можуть використовуватися обидві виборчі системи.

У Словенії вибори муніципальних рад, до складу яких входить до 12 осіб, відбуваються за мажоритарною системою. Якщо ж у складі ради більше 12 осіб, то застосовується пропорційна система [6, 65].

Таким чином, на підставі вищевикладеного аналізу місцевих виборів в Україні та зарубіжних країнах можна зробити висновки про те, що Україна прагне наблизитись до європейських стандартів у сфері виборчого права. Водночас варто звернути увагу на необхідність розмежування в часі виборів місцевих та парламентських. Поряд із цим, потребує подальшого вдосконалення пропорційна виборча система на місцевих виборах.

Використана література

1. Виборче право України. Навчальний посібник / За ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук – К.: Парламентське вид-во, 2003. – 383 с.
2. Глуценко П.П., Пылин В.В. Муниципальное право. Учебное пособие. Издательство Михайлова В.А. Санкт-Петербург. 2000. – 352 с.
3. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарт, 2001. – 251 с.

4. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран: Учебное пособие. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 416 с.
5. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. Посібник. К.: Заповіт. 1997. – 186 с.
6. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М.: Издательская группа «ФОРУМ – ИНФРА-М», 1998. – 160 с.

Вивчення позитивного досвіду зарубіжних країн та вдосконалення національного законодавства в сфері місцевих виборів необхідна умова демократизації суспільства та держави на сучасному етапі державотворення в Україні.

Проблемні аспекти законодавства про референдуми та шляхи його вдосконалення

У зв'язку з проголошенням та реалізацією в Україні курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію останнім часом особливого значення набувають питання, пов'язані із застосуванням інституту всеукраїнського та місцевих референдумів як одного з основних інструментів волевиявлення громадян країни.



Володимир СУЩИК,
член Ради
Всеукраїнської
громадської
організації
«Фонд сприяння
демократичним
виборам»

Процес формування демократичної, правової держави тісно пов'язаний з необхідністю використання різних форм прямого народовладдя – виборів, референдумів, народних обговорень тощо.

На превеликий жаль, навколо законодавства про референдуми нині склалася вкрай критична ситуація. Саме критична, оскільки по-іншому охарактеризувати нинішній його стан неможливо.

Як відомо, на сьогодні залишається чинним Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», прийнятий Верховною Радою України в липні 1991 року, зі змінами, внесеними згідно із Законом України від 19 червня 1992 року № 2481-12. Після прийняття в 1996 році Конституції України, а згодом – Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та низки інших законів законодавство про референдуми залишилося не приведеним у відповідність, передусім, до Основного Закону України та інших законодавчих актів України.

Насамперед, проблеми стосуються принципів та основних засад правового регулювання всеукраїнського референдуму, визначення видів референдумів, їх класифікації за суб'єктами ініціативи та за предметом. На підставі положень Конституції України та з урахування відповідних рішень Конституційного суду України існує нагальна потреба встановлення чіткого переліку питань, які можуть бути предметом всеукраїнського референдуму.

Положення чинного Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» суперечать Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема в

частині регламентації порядку утворення та діяльності комісії із всеукраїнського референдуму.

Так, 27 березня 2000 року Конституційний суд України виніс рішення № 3-рп/2000 у справі № 1-26/2000 за конституційним звершенням 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» від 15 січня 2000 року № 65/2000 (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою). Відповідно до цього рішення два з шести питань, що мали виноситись на всеукраїнський референдум, визнані такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

Приміром, відповідно до частин першої, другої статті 27 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» комісія Автономної Республіки Крим із всеукраїнського референдуму утворюється Верховною Радою Автономної Республіки Крим або її Президією, а обласні, районні, районні в містах комісії із всеукраїнського референдуму – відповідною радою або її головою.

З набуттям чинності Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» положення частини другої статті 27 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» щодо можливості утворення міських, селищних, сільських комісій з референдуму відповідно головою міської, селищної, сільської ради не діє. Ці комісії можуть бути утворені лише міською, селищною або сільською радами, оскільки відповідно до пункту 19 частини першої

статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вирішення цих питань віднесено до виключної компетенції рад. Це також стосується й порядку утворення дільничних комісій із всеукраїнського референдуму.

Крім того, не врегульоване питання порядку реєстрації ініціативних груп. Згідно з частиною шостою статті 17 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» у разі відповідності поданих документів щодо реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму Центральна комісія з всеукраїнського референдуму в 15-денний строк реєструє ініціативну групу всеукраїнського референдуму, після чого в триденний строк видає ініціативній групі всеукраїнського референдуму свідоцтво про реєстрацію та посвідчення членів ініціативної групи за формами, що встановлюються Президією Верховної Ради України.

Складність застосування цих документів полягає в тому, що вони мають бути підписані відповідно до постанови Президії Верховної Ради України від 7 жовтня 1991 року № 1600в-ХІІ, Головою Центральної комісії із всеукраїнського референдуму. Оскільки такої комісії не існує, і вона не передбачена Конституцією України, виникає нагальна необхідність у вирішенні зазначеної проблеми шляхом прийняття Верховною Радою України рішення про визнання не чинною вищезазначеної постанови президії Верховної Ради України, або ж, що було б найкраще, прийняття нового Закону України «Про всеукраїнський референдум».

Що ж до місцевих референдумів, то аналіз стану законодавчого регулювання їх організації і проведення також висвітлює цілу низку гострих проблем, які вимагають невідкладного вирішення.

Однією з таких проблем є питання про предмет місцевого референдуму. Чинне законодавство України встановлює обмеження щодо питань, які можуть вирішуватися місцевим референдумом, а також вказує на виключну компетенцію місцевого самоврядування щодо вирішення обов'язкових питань. Однак Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» при визначенні предмета місцевого референдуму визначають загальне поняття — «питання, віднесені до відання органів місцевого самоврядування», але вони не

встановлюють чіткої компетенції органів місцевого самоврядування при проведенні місцевих референдумів, тобто не окреслюють конкретне коло тих питань, які взагалі можуть виноситися на місцеві референдуми.

З метою уточнення та роз'яснення цього питання доцільно було б чітко визначити компетенцію органів місцевого самоврядування, тобто зазначити, які конкретно питання можуть бути предметом місцевого референдуму.

Має місце неузгодженість положення Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» в частині утворення нової адміністративно-територіальної одиниці. Зокрема, згідно з пунктом 7 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України територіальні громади села, селища, міста, добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду шляхом місцевого референдуму, можуть прийняти рішення про вихід із цієї громади лише за умови наявності фінансово-матеріальної бази, достатньої для забезпечення здійснення кожною з цих громад функцій і повноважень місцевого самоврядування. Тому відсутність закону про адміністративно-територіальний устрій України зумовлює певні труднощі в реалізації конституційного права громадян на участь у місцевих референдумах.

На сьогодні положення статті 6 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» про можливість зміни базового рівня місцевого самоврядування в сільських районах виключно місцевими референдумами є застарілим і суперечить Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Фінансування місцевих референдумів має свої особливості. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» зазначає, що фінансування місцевих референдумів здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, їх розмір, а також порядок фінансування, порядок формування місцевих бюджетів, підготовки і проведення референдумів визначаються відповідними місцевими радами народних депутатів. Додаткові роз'яснення щодо фінансування місцевих референдумів у законодавстві відсутні.

На підставі положень Конституції України та з урахування відповідних рішень Конституційного суду України існує нагальна потреба встановлення чіткого переліку питань, які можуть бути предметом всеукраїнського референдуму.

З цього приводу в Україні існує нагальна проблема. Уряд України серед пріоритетних завдань чітко вказав на необхідність здійснення активної державної регіональної політики, децентралізації влади, розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Найскладнішим питанням для регіонів є питання про місцеві бюджети. Адже ефективність місцевої влади визначається вмінням реагувати на потреби громади і, якщо не завбачувати, то хоча б оперативно їх вирішувати. А це знову кошти міських, сільських, селищних рад. Звідки ж органам місцевого самоврядування брати ці кошти? Де шукати фінансової підтримки?

Тому розмову про формування місцевих бюджетів логічно було б вести у контексті державної регіональної політики, суть якої полягає в розумінні необхідності посилення ролі регіонів.

Не менш важливою при проведенні як всеукраїнського, так і місцевих референдумів є проблема прозорості проведення та достовірності результатів цих референдумів. Загалом, будь-які референдуми ґрунтуються на принципах загальності, рівності, таємності голосування, гласності та відкритості, за участю засобів масової інформації та широкої громадськості, які повинні сприяти прозорості підготовки і проведення референдумів та забезпечувати достовірність їх результатів. На це також можуть впливати окремі фактори.

По-перше, результати референдумів оформляються протоколами відповідних комісій та засвідчуються підписами членів комісій, що покладає на цих осіб юридичну відповідальність за можливі порушення законодавства про референдуми. По-друге, представники трудових колективів, громадських організацій, політичних партій та інші, зазначені у статті 42 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», які можуть бути присутніми на засіданнях комісій при підрахунку голосів і визначенні результатів голосування, хоча вони й не втручаються в роботу комісій, але контролюють певною мірою правильність підрахунку голосів учасників референдуму. І, по-третє, представники засобів масової інформації на правах «четвертої» влади взагалі здійснюють повне спостереження за діями членів комісії з референдуму, контролюючи підготовку і проведення референдумів.

Для будь-якого демократичного суспільства проблема правової культури учасників референдумів є актуальною і заслуговує на увагу держави. Підвищення правової культури учасників референдумів передбачає застосування різноманітних форм правосвітницької діяльності та має базуватися на принципах відкритості та доступності інформації про всеукраїнський та місцеві референдуми, систематичності поширення знань з питань організації та проведення референдумів, диференційованого підходу до навчання залежно від категорії учасників тощо.

Велику увагу слід приділяти також проблемі підконтрольності влади. Референдум, як матеріалізація права на волевиявлення, має реальну силу лише в тому випадку, якщо, по-перше, ідея референдуму користується широкою народною підтримкою, розумінням та повагою; по-друге, референдум підкріплений зрозумілою, прозорою, дієвою системою законодавства, яке забезпечує реалізацію його рішень. Щоб референдум органічно сприймався та відповідав вимогам суспільства, має бути конституційно затверджена підконтрольність влади з прозорим механізмом її здійснення, що базується на принципах, які унеможливають зловживання наданою владою.

І останнє. Обов'язкового врегулювання в законодавстві потребує порядок імплементації або скасування (визнання недійсними) результатів референдумів, у тому числі й за рішенням суду.

Слід зауважити, що Центральною виборчою комісією в різні часи підготовлено проект Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» в новій редакції, згодом – окремо проект Закону України «Про всеукраїнський референдум» та проект Закону України «Про місцеві референдуми». Ці законопроекти повною мірою відповідають положенням Конституції України та чинному законодавству. При їх підготовці враховано узагальнений досвід реалізації чинного законодавства про референдуми в Україні під час проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою в 2000 році, організації та проведення місцевих референдумів, а також практику організації референдумів у зарубіжних країнах.

На превеликий жаль, можна лише констатувати, що «віз і нині там», тобто на сьогодні залишається чинним Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» в редакції 1992 року з проблемами, що впливають з цього.

Електоральний медіа-тероризм

ОСОБЛИВОСТІ МАСОВИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УМОВАХ ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ

Сучасний тероризм – це багатовимірне і багатоаспектне явище, яке останнім часом настільки масштабно еволюціонує, що дати йому однозначну характеристику дуже складно. Ще у 80-ті роки на Заході було складено список із 109 визначень тероризму з метою синтезу на цій базі загальноприйнятого визначення, але мети досягти не вдалося, і кількість дефініцій продовжує зростати.



Віктор ЦИГАНОВ,
начальник
Управління
стратегічних
розробок апарату
Ради національної
безпеки і охорони
України, кандидат
філософських наук,
доцент

Однією з визначальних рис тероризму завжди був політичний фактор.

Сучасному тероризмові притаманні нові риси, які могли сформуватися тільки в інформаційному суспільстві. Якщо традиційно учасником терористичної трагедії був «дует», який складався з двох дійових осіб – терористів та їх жертв, то сьогодні ми бачимо «тріаду», яка складається з вищезазначеного «дуету» та мас-медіа.

Необхідно підкреслити наступне: якщо без політичної складової тероризму не буває, то і без інформаційної складової сучасний тероризм не існує, більше того, без уваги мас-медіа він вихолощується, стає безглуздим і не потрібним його організаторам.

Саме тому всі акції сумнозвісних «Червоних бригад» з ФРН здійснювалися в такому часовому інтервалі, щоб інформація про них потрапила до вечірніх інформаційних телевізійних випусків.

Повторення авіаатаки на хмарочоси американського Торгового центру у вересні 2001 року відбулося через 18 хвилин (проміжок часу, потрібний репортерам телекомпанії CNN на розгортання мобільної передавально-трансляційної станції та видачу супутникового сигналу в режимі прямого ефіру).

У сучасному тероризмі залякування вже стає не тільки методом, а й метою терористів: шляхом впливу на людський фактор підірвати стійкість систем національної безпеки, зокрема через відмову країн від своїх фундаментальних демократичних цінностей. При цьому можуть ставитися такі завдання: з одного боку, паралізувати волю людей, внести дезорганізацію, зруйнувати соціальний мир, а з іншого – продемонструвати свою психо-

логічну перевагу, підірвати довіру громадян до органів влади через нібито їх неспроможність ефективно протистояти терористам. Існує чимало переконливих доказів того, що організаторам теракту в московському концертному залі під час мюзиклу «Норд-Ост» насамперед була потрібна увага телебачення з можливостями його концентрованого одностороннього впливу на аудиторію.

Кожна терористична акція складається з двох основних компонентів: силового та інформаційного, до якого сучасний тероризм виявляє особливу увагу. Масштаб і обсяги використання в терористичних акціях сучасних засобів масової інформації з їх можливостями маніпулювання громадською думкою дають підстави говорити про існування так званого медіа-тероризму.

Хід виборчих кампаній, які перманентно точаться на території колишнього СРСР після його розпаду, засвідчив, що медіа-тероризм «придатний» не тільки для зовнішнього, а і для внутрішнього використання. І саме системність і наростаюча потужність використання медіа-тероризму у виборчих перегонях перетворює їх на громадянську інформаційно-психологічну війну.

Всі (не лише вітчизняні) передвиборні кампанії зазвичай розгортаються за одним стандартним сценарієм, який включає, з одного боку, демонстрацію позитивних якостей обслуговуваного (просувного) суб'єкта (кандидата або партії), а з іншого – зосередження уваги електорату на негативних – реальних або уявних, у тому числі й сфабрикованих – якостях конкурентів.

За допомогою подібних маніпулятивних технологій фактично створюється своєрід-

на політична піраміда, що, по суті, ліквідує можливість вільного вибору й усвідомлено-го впливу виборців на владу.

Підсумком будівництва подібних «пірамід» стає сумнівна, з погляду справедливості, формально легітимна, а по суті незаконна передача влади тим особам, які організували і профінансували таку «піраміду».

Що ж до традиційних («конкурентних») інформаційно-психологічних методів ведення передвиборної кампанії, то вони втрачають будь-яку ефективність, бо зникає можливість хоча б найменшої об'єктивності по відношенню до опонентів.

Виборчі кампанії все більше набувають рис справжніх битв, а у війні її учасники, рано чи пізно, вдаються до використання наймогутнішої зброї, яку вони мають у своєму розпорядженні.

З цього приводу певну цікавість становить думка людини, яка добре розумілася на подібній тематиці. «Деякі ЗМІ ставлять перед собою завдання не стільки інформувати громадськість, скільки задовольняти амбіції й інтереси кланів. Специфіка джерел фінансування ЗМІ нерідко визначає суб'єктивний, заангажований характер діяльності, причому подібні мас-медіа часто діють, не озираючись на морально-правові, етичні норми» – кінець цитати (Інтерв'ю Л. Кучми газеті «Факти», 08.06.2000).

«Немає сумніву, що численні декларації про свободу слова увійшли у протиріччя з інтересами великих фінансово-промислових структур, які є власниками більшості вітчизняних ЗМІ. Очікувати від них плюралізму думок і об'єктивного висвітлення політичного життя в Україні, особливо у напруженій ситуації виборів, було б, принаймні, наївним» (Щотижневик «2000», 03.11.2000).

Використання медіа-тероризму як засобу досягнення перемоги у виборчій кампанії, що проходить в умовах правничого нігілізму і ритуальної демократії, стає практично неминучим.

«Терогенність» українського національного інформаційного простору, тобто його готовність до «прокату» медіа-тероризму, визначається наступними чинниками:

– загостренням боротьби за владу, яке періодично доходить до точки біфуркації (у даному випадку, до виникнення ситуації, коли ця боротьба у всіх її різновидах – економічна, політична, пропагандистська – фактично перетворюється на війну);

– перенасиченням, перевантаженням інформаційного поля різними фактами, версіями, інтерпретаціями, теоріями, зовні між собою не пов'язаними. У разі потреби це дає змогу досягти швидкої концентрації розбалансованої, дезорієнтованої суспільної свідомості на потрібній деталі (зокрема, за допомогою «сенсаційності» та «повторення»);

– фінансовою заангажованістю більшості українських ЗМІ, яка зумовлює їх готовність «до останнього» захищати інтереси власників і справжніх господарів видань;

– витісненням інформації «піаром», заміною реальності іміджами;

– перетворенням насильства і страху на універсальний інструмент рішення конфліктів усіх рівнів.

Отже, страх і методи його стимулювання та розповсюдження стають одним із основних соціально-психологічних і технологічних компонентів виборчих кампаній.

Необхідно зазначити, що при експлуатації страху, як відомо, посилюється тривожність, пригнічуються складніші форми поведінки й аналіз ситуації (творча поведінка зникає, буденна поведінка домінує), що, в результаті, формує вигідні для маніпуляторів страхом настрої й оцінки.

Особливістю так званого електорального медіа-тероризму є те, що, по-перше, в ньому відсутні «демонстраційні» жертви, тобто безпосередні, суто технологічні об'єкти насильства, які використовуються для залякування або терору основних об'єктів акції; по-друге, збільшується число можливих основних об'єктів терористичного акту, до яких входять:

- конкуренти (опоненти);
- їх «симпатики» і прихильники;
- лояльні до них ЗМІ;
- частина електорату, яка ще не визначилася, коливається;
- власні прихильники (їх прагнуть «пов'язати» страхом).

Так званий чорний PR (у даному випадку цей термін означає комплекс дій із створення негативного іміджу опонентів) приписує об'єктам, на які він спрямований, різноманітні вади і гріхи. Звичайно, треба враховувати, що інтенсивність викликаного, як і стимулюючого, страху багато в чому залежить від особливостей конкретного електорального менталітету.

Так, на відміну від США, в Україні або в Росії подружня невірність, хронічне пияцтво або крадіжка в особливо великих розмі-

Можна стверджувати, що інформаційний або медіа-тероризм – це не стільки зброя масового ураження, скільки зброя ураження масової, в тому числі й політичної свідомості шляхом її деконсолідації, деформації, роз'єднання.

рах і досі не вважаються неприйнятним або чимось особливо негативним: «будівельники» фінансових пірамід, неприховані корупціонери, бізнесмени з більш ніж сумнівним походженням капіталу практично гарантовано проходять у вищі законодавчі органи.

Можна стверджувати, що інформаційний або медіа-тероризм – це не стільки зброя масового ураження, скільки зброя ураження масової, в тому числі й політичної свідомості шляхом її деконсолідації, деформації, роз'єднання.

Практично будь-який політик, задіяний у складному «павутинні» політичних відносин і стосунків, представляє певні структури, організації, установи та інституції. Отже, медіа-атаки, спрямовані на персоналії, насправді є атаками проти відповідних суспільних – державних і громадських – структур.

Ідеться про спроби через організацію спеціальних медіа-кампаній дестабілізувати суспільство, створити в ньому атмосферу громадянської недовіри до дій та намірів влади й особливо – її силових структур, покликаних захищати суспільний порядок.

Організуються також спеціальні деструктивні медіа-кампанії та спецоперації, метою яких є поширення дезінформації та дифамації, насаджування духу ненависті та нетерпимості щодо певних суспільних груп (етнічних, класових, конфесійних). Мас-медіа використовуються насамперед з метою психологічної обробки масової свідомості для ліквідації «іммунних бар'єрів» самозбереження та самозахисту, ігнорування елементарних правил особистої та громадської безпеки, насаджування відчуття приреченості тощо.

У цій атмосфері офіційно-анахронічними виглядають спроби утвердження засобами телебачення соціального оптимізму. Тим паче, що професіоналізм творців «телеоптимізму» зазвичай бажає бути кращим.

До арсеналу найбільш уживаних методів інформаційного медіа-тероризму входять:

- маніпулятивне моделювання суспільно-політичної і соціальної ситуації напередодні виборів;
- створення інформаційно-психологічного тиску на працівників виборчих комісій за допомогою підконтрольних ЗМІ;
- створення такого ж тиску на ЗМІ, які обслуговують конкурента, і осіб, що надають йому фінансову й організаційну допомогу;
- розміщення – явне і приховане – медіа-

терористичних матеріалів у зарубіжних ЗМІ, присутніх в інформаційному просторі України;

- стимулювання «катастрофічних» настроїв, масового передчуття «надзвичайного становища», «непоправної помилки» у випадку, якщо перемаже опонент;
- широке використання відкоректованих у вигідному для замовника світлі результатів соціологічних досліджень;
- дискредитація соціологічних служб опонента;
- виведення з ладу комп'ютерних мереж й інтернет-сайтів опонентів;
- блокування чатів, на яких проводяться інтерв'ю з ними, розміщення на них недостовірної та сфабрикованої інформації;
- тиражування у ЗМІ уніфікованих матеріалів негативного змісту щодо опонентів та їх виборчих команд;
- створення фальшивих («чорних») інтернет-сайтів з розміщенням на них фальсифікованої інформації.

Висновки і пропозиції

Якщо порівнювати суспільство з організмом, руйнівні наслідки електорального медіа-тероризму цілком можна кваліфікувати як суспільну політравму (тобто сукупність багатьох травм і ушкоджень).

На жаль, хоча вже й накопичений чималий досвід боротьби з терористичними проявами (зокрема, протидія може здійснюватися на таких рівнях: превентивному (випереджаюче вирішення «теророгенних» проблем); регулятивному (активне використання економічних і правових механізмів); репресивному (невідворотність громадського осуду або покарання), повністю зупинити шкідливий і руйнівний вплив електорального медіа-тероризму практично неможливо. Разом з тим, його можливо відчутно зменшити.

Зокрема, буде доцільним терміново (вже зараз) створити так звану Судову палату з інформаційних суперечок і конфліктів при Центральній виборчій комісії (своерідний третейський інформаційний суд), яка б мала статус експертного органу і проводила розгляд конфліктних ситуацій в інформаційній сфері, пов'язаних з виборчим процесом.

Рішення Судової палати з інформаційних конфліктів надавалися б Центральній виборчій комісії і слугували б основою для її рішень і відповідних дій відносно дій ЗМІ і учасників виборчих перегонів.

Використання медіа-тероризму як засобу досягнення перемоги у виборчій кампанії, що проходить в умовах правничого нігілізму і ритуальної демократії, стає практично неминучим.

Виборчі процеси в постсоціалістичних державах: шляхи демократизації

Наприкінці 80-х – у 90-і роки ХХ століття постсоціалістичні країни зазнали радикальних змін. Серед них найважливішими стали перехід до ринкової економіки, представницької демократії, формування громадянського суспільства. Реформування політичної системи насамперед передбачало вибір форми правління та оптимальної моделі виборчої системи, а також формування на її основі представницької влади.



Евгенія ЮРІЙЧУК,
доцент кафедри
політології та
державного
управління
факультету історії,
політології та
міжнародних відносин
Чернівецького
національного
університету імені
Юрія Федьковича

Ці процеси по-різному проходили в Центральній, Південно-Східній Європі, Прибалтиці, Росії, Грузії, Закавказзі та Середній Азії. Тому автор ставить перед собою мету з'ясувати відмінності, особливості, напрями та проблеми трансформації чи модернізації виборчих систем країн Центральної, Південно-Східної та Східної Європи.

Відомий російський дослідник В.І. Лисенко одним із перших аналізує вибори як складовий чинник реформування політичних систем. Він вважає, що вибір виборчої моделі формування представницького органу в деяких випадках визначається набором функцій, якими він володіє, і демократичними парламентськими традиціями. В цілому, це визначається, «по-перше, характером домінування і наявністю у суспільстві «тривалої чи короткої (за історичними мірками) демократичної представницької традиції, а також політкульторного чи відносно уніфікованого характеру політичної культури громадянського суспільства; по-друге, комплексним врахуванням національних і (чи) місцевих (регіональних та інших) особливостей народного представництва; по-третє, прийняттям двопалатної чи однопалатної структури парламенту; по-четверте, наділенням парламенту функцією створення (формування) уряду (як це роблять європейські парламенти) чи тільки функцією законотворчості та спостереження за діяльністю уряду (як у США), чи його перетворенням головним чином на консультативний орган [6, 276–277]. Події останніх років підтверджують ці міркування.

Трансформаційні процеси постсоціалістичних держав взагалі і вибори зокрема розглядаються в колективних монографіях [2, 4, 12, 14, 15], у працях Г.В. Голосова, А.М. Макарова, О.Ю. Мелешкіної, А.Ю. Мельвіля, А. Шайо [3, 7, 9, 16,].

Аналізуючи виборчі системи постсоціалістичних країн, автор керувалася поняттям «демократичний транзит», запропонований А.Ю. Мельвілем: «Демократичні переходи (транзити) як такі не означають гарантованого переходу до демократії, і тим більше, її консолідацію. Так ми визначаємо поліморфні процеси переходу від одного соціального і політичного стану до іншого, причому, ..., кінцевим пунктом зовсім не обов'язково виступає демократія» [9, 12].

Зауважимо, що вибори початку 90-х років, так звані установчі вибори [9, 169], і вибори початку ХХІ сторіччя суттєво відрізняються за багатьма змінними. Перші вибори майже скрізь були дійсно демократичними, проте ця тенденція не була закріплена, й населення тепер досить скептично оцінює партії та політиків, за яких голосує. Набувши певного електорального досвіду, воно не переоцінює можливості суспільства впливати на політичний процес, хоча досвід Помаранчевої революції в Україні показав внутрішні резерви протистояння масовим фальсифікаціям результатів народного волевиявлення. Але фальсифікації зустрічаються сьогодні не тільки в пострадянських державах. Не уникнули їх і західні постсоціалістичні країни. Так, у 1996 році були фальсифіковані парламентські вибо-

ри урядом С. Береші, у 1997 – парламентські, президентські та місцеві вибори 1997 року у Хорватії, в 2000 році була попереджена фальсифікація виборів з боку режиму С. Мілошевича [4, 9], у 2004 – під впливом Помаранчевої революції вдалось уникнути фальсифікацій результатів голосування на парламентських виборах у Румунії.

Уникнути зловживань і протистояти фальсифікаціям під час виборів дає змогу модифіковане виборче законодавство. Практично в усіх державах воно неодноразово змінювалось, і майже скрізь – в напрямі демократизації виборчого процесу та відповідності міжнародним виборчим стандартам. Норми виборчого права все більше відповідають вимогам демократичних виборів, досить чітко сформульованим політологом Дж. Кірпатрік, колишнім представником США при ООН. На її думку, це – конкурентність, альтернативність, «лояльність опозиції» до фундаментальних основ демократії: законності, толерантності та дотримання процедури, періодичність, всенародність, остаточність [8, 2]. Досвід останніх виборів свідчить на користь забезпечення прозорості та гласності виборів. Зокрема, повсякчас ідеться про впорядкування реєстрації виборців, створення єдиних національних реєстрів, відкритий підрахунок голосів, своєчасну, в стислі строки, публікацію результатів виборів, обмеження втручання офіційних посадових осіб (використання адмінресурсу) у виборчий процес, включення норм про відповідальність за порушення під час виборчого процесу. В окремих країнах виборче законодавство містить навіть перелік санкцій за порушення таких норм (Македонія, Молдова). Окремо виділимо детальну регламентацію фінансування виборчих кампаній (Польща), що забезпечує зменшення порушень під час агітаційної кампанії. У деяких країнах прийняті систематизовані виклади законодавства про вибори та референдум – виборчі кодекси: в Албанії, Вірменії (кодифікований закон про вибори), Молдові, Білорусі. До того ж, відбувається системна інформатизація виборчих і референдних процесів.

У більшості держав передбачена можливість спостереження за виборами всіх рівнів з боку представників політичних партій, неурядових організацій, забезпечується ефективний громадський контроль, що є важливим елементом громадянського су-

спільства. Але в країнах, де рівень демократії досить високий, розвитку цього інституту надають меншого значення, бо немає в ньому нагальної потреби. Скажімо, в Естонії виборче законодавство не містить навіть згадки про спостереження, бо порушень під час виборів, як, до речі, і у Великобританії, там не зустрічається. Проте інші прибалтійські республіки та західні постсоціалістичні держави запровадили цей інститут, але не акцентували на ньому особливої уваги. Українське, а особливо російське законодавство значно детальніше регламентують види спостереження та можливості його здійснення.

Трансформація виборчих систем у державах Центральної Європи здійснювалась

Загороджувальний бар'єр у постсоціалістичних державах, які використовують пропорційну систему на парламентських виборах*

У відсотках

Країна	Виборчий бар'єр для				
	партій	коаліцій	коаліцій двох партій	коаліцій трьох партій	коаліцій чотирьох партій
Албанія	2,5	4	–	–	–
Болгарія	4	4	–	–	–
Боснія та Герцеговина	3	3	–	–	–
Македонія	5	5	–	–	–
Польща	5	8	–	–	–
Румунія	3	3	8	9	10
Словаччина	5	–	7	7	10
Словенія	4	4	–	–	–
Хорватія	5	5	–	–	–
Чехія	5	–	10	15	20
Латвія	–	–	–	–	–
Литва	5	7	–	–	–
Естонія	5	–	–	–	–
Молдова	3	3	–	–	–
Росія	7	–	–	–	–
Угорщина	5	5	–	15	–
Україна	3	3	–	–	–

*Складено за даними [4, 5, 10].

Трансформація виборчих систем у державах Центральної Європи здійснювалась дещо інакше, ніж у країнах Південно-Східної Європи. Хоча всіх їх об'єднує запровадження пропорційної або змішаної систем розподілу мандатів на парламентських виборах, і мажоритарної – на президентських.

дещо інакше, ніж у країнах Південно-Східної Європи. Хоча всіх їх об'єднує запровадження пропорційної або змішаної систем розподілу мандатів на парламентських виборах, і мажоритарної – на президентських. Зазвичай змішаний характер виборчої системи був зумовлений вимушеним компромісом різних політичних сил, що відбилося на характері представництва та зумовило певні правила електорального змагання. Це вплинуло і на певний тип відносин між провідними політичними силами, які можна визначити як консенсусні. На виборах місцевого рівня, на відміну від пострадянських країн, мажоритарна система використовується рідше. Для постсоціалістичних країн, які використовують пропорційну систему, більше властиве використання методу дільників (Д'Ондта), ніж квот.

Інтенсивний розвиток багатопартійності, яка стала очікуваним наслідком переходу до пропорційної системи, з часом став обмежуватися за допомогою підвищення загороджувального бар'єра. Цей процес спостерігався у Молдові, Словаччині, Словенії, Чехії, Угорщині. Натомість Румунія та Україна рухались у зворотному напрямку, зменшивши його відповідно з 5 до 3, та з 4 до 3 відсотків.

Щодо Росії зазначимо, що вказана цифра може бути зменшена в окремих випадках (пункт 8 статті 82 Федерального Закону про вибори депутатів Державної Думи Російської Федерації) [11].

Про демократизацію виборів свідчить також забезпечення прав національних меншин на представництво в парламентах та органах самоврядування. Зокрема, про це йдеться у польському, словенському, хорватському, румунському законодавствах. Особливо відзначимо вирішення національної проблеми під час виборів у Федерації Боснії та Герцеговини. Серед іншого, там передбачено поліетнічний склад виборчих комісій та комітетів виборчих дільниць (стаття 2.14 Виборчого закону від 21 серпня 2001 року), який повинен відображати етнічний склад населення. Такий же склад повинен бути і у виборчих списках кандидатів. А саме: один кандидат від меншин із перших двох кандидатів, два кандидати від меншин із перших п'яти кандидатів та три кандидати від меншин із перших восьми кандидатів. Кількість кандидатів від меншин повинна дорівнювати, принаймні, загальній кількості кандидатів зі списку, поділений на три та округлений до

найближчого цілого числа (стаття 4.19) [5]. Зрозуміло, що це зумовлено значною мірою «етніфікацією» політичного простору, каталізатором якої були громадянські війни в колишніх республіках СФРЮ – Хорватії, Боснії та Герцеговині [9, 174]. У Румунії передбачається надання одного мандата члена Палати Представників організаціям громадян від національних меншин, якщо вони набрали не менше 5 відсотків голосів за одного кандидата по країні (стаття 4 Закону про вибори до Палати Представників і Сенату) [5].

Заслуговує на увагу запровадження до виборчого законодавства норм про гендерну рівність представництва, що є проявом загальноєвропейської тенденції. Зокрема, в статті 4.19 згаданого Виборчого закону Боснії та Герцеговини говориться: «Кандидати з кожного списку повинні включати кандидатів як чоловічої, так і жіночої статі».

Загалом, можна стверджувати про досить високий рівень електоральної активності в постсоціалістичних країнах. Правда, в Середній Азії показники явки виборців на дільниці для голосування традиційно сягають більше 90 відсотків, натомість у західних країнах – у межах 70 відсотків.

Останні парламентські вибори також часто свідчать про різку поляризацію суспільств. Так, в Угорщині, країні з десятимільйонним населенням, на останніх виборах половина виборців голосувала за соціалістів, інша половина – за «правих».

На відміну від західних постсоціалістичних країн, трансформація виборчих систем у пострадянських державах відбувалась по-різному в таких регіонах:

1. Новостворені країни Балтії – швидкий перехід до пропорційної (Латвія, Естонія) або змішаної систем (Литва) із дотриманням міжнародних виборчих стандартів, становлення демократичного режиму, перехід до другого етапу демократизації (consolidation) (за Г. О'Однелом);

Найінтенсивніші зміни відбулися у виборчому законодавстві Естонії. Спочатку – в бік розширення обсягів виборчих прав, а потім – у бік звуження. Зокрема, йдеться про підвищення вікового цензу для активного виборчого права до 21 року (з 2001 року), а також про позбавлення права голосу засуджених (з 1998 року), що не є досить частим явищем у Західній Європі, бо там не використовують технологію «примусового голосування» за провладного кандидата.

Уникнути зловживань і протистояти фальсифікаціям під час виборів дає змогу модифіковане виборче законодавство. Практично в усіх державах воно неодноразово змінювалось, і майже скрізь – в напрямі демократизації виборчого процесу та відповідності міжнародним виборчим стандартам. Норми виборчого права все більше відповідають вимогам демократичних виборів.

Водночас до 1999 року в Естонії можна було агітувати в день виборів. За чинним законодавством така агітація заборонена.

Обравши парламентську форму правління, Естонія закономірно надала перевагу пропорційній системі виборів до парламенту з багатомандатними округами. Кандидати в депутати висувуються виключно партіями або виборцями, а компенсаційні мандати розподіляються між партіями за допомогою модифікованого методу дільників Д'Ондта (1, 20,9, 30,9, 40,9, ...), що дає змогу досягнути максимальної точності та уникнути фальсифікацій.

Заслуговує на увагу створення національного реєстру виборців і запровадження карток виборців, що теж зменшує імовірність порушень під час виборів. До того ж, за виборами наглядає Національний виборчий комітет, який їх забезпечує та організовує інструктажі для членів виборчих органів.

Позитивний досвід Естонії для України – максимальне забезпечення можливості для голосування громадян, які працюють у карно-виправних колоніях або перебувають за кордоном. Так, перші можуть проголосувати достроково, а другі – теж достроково, або поштою. Таким чином, естонська діаспора має змогу реалізувати своє виборче право.

Вирішивши до кінця 90-х років ХХ століття проблему громадянства, досягнувши володіння державною мовою на належному рівні всіма громадянами, Естонія не ставить володіння мовою перепорою для набуття активного виборчого права.

У Латвії теж використовується пропорційна система виборів до Сейму (у новій редакції закону – Саему) із багатомандатними округами та з використанням методу дільників Сент-Лагю (1, 3, 5, 7, ...) для розподілу мандатів між кандидатами в депутати.

Особливі вимоги латвійське законодавство висуває до пасивного виборчого права. Кандидати в депутати повинні відмежуватися від радянського минулого і, якщо вони раніше співпрацювали зі службами безпеки, розвідки або контррозвідки СРСР, Латвійської РСР або іноземної країни; після 13 січня 1991 року були активними членами КПРС (КП Латвії), міжнародного фронту робітників Латвійської РСР, Об'єднаної ради робочих організацій, Організацій ветеранів війни та праці, вселатвійського комітету порятунку або його регіональних організацій, то відповідно до статті 5 Закону

про вибори до Саему від 6 червня 1995 року з наступними змінами вони не можуть бути внесені до списків кандидатів. Окрім цього, до них висувуються підвищені вимоги щодо психічного здоров'я. Особливо відзначимо вимогу володіння національною мовою на III (найвищому) рівні. Якщо люстрація не таке вже й рідкісне явище серед постсоціалістичних країн, то мовна проблема для Латвії залишається актуальною й нині.

Спеціальна Глава 5 Закону найдетальніше з-поміж законодавства інших прибалтійських країн регламентує участь у виборах до Саему громадян Латвії, які проживають в іншій країні на час виборів. Загальнозживаною практикою європейських держав є забезпечення для таких громадян голосування поштою, або особисто в консульствах і посольствах. Латвійці ретельно вказують процедуру голосування на кораблях, в геодезичних партіях та ін.

Литва, претендуючи на роль європейського лідера, або ж лідера серед північно-балтійських країн, найдаліше просунулась на шляху демократизації виборчого процесу. «Зрілістю» та демократичністю виборчого законодавства, яке найбільше відповідає міжнародним стандартам, вона дивує навіть європейців.

По-перше, литовці особливо наголошують на гласності при проведенні виборів (стаття 7 Закону про внесення змін до Закону про вибори до Сейму від 18 липня 2000 року), і тим самим забезпечують прозорість виборчих кампаній, на що не всі країни з молодією демократією наважуються. Особливо це стосується фінансування виборчих кампаній. Протягом останніх кампаній жодна з партій не перевищила встановлену законодавством верхню межу коштів – 50 середньомісячних зарплат для кандидата, для партій – 1000 (стаття 5) [5].

По-друге, у Литві ставляться максимально високі перепони використанню адмінресурсу (статті 51, 54, 61) шляхом заборони передвиборної агітації з використанням службового становища, забезпечення діяльності спостерігачів та протистояння поширенню компромату на учасників виборчих перегонів. Так, у 2000 році до законодавства внесено доповнення щодо проведення агітації по литовському радіо та телебаченню виключно в формі дискусії, що примусило партії самостійно вести дебати або із суперниками по виборчих перегонах,

Литва, претендуючи на роль європейського лідера, або ж лідера серед північно-балтійських країн, найдаліше просунулась на шляху демократизації виборчого процесу. «Зрілістю» та демократичністю виборчого законодавства, яке найбільше відповідає міжнародним стандартам, вона дивує навіть європейців.

або з ведучими програм. Закон забороняє Національному радіо та телебаченню вести передачі передвиборної агітації, окрім передач, спеціально визначених спільно з Головною виборчою комісією для ведення виборчої агітації, протягом однієї години на радіо і однієї години – на телебаченні.

По-третє, громадськість та державні органи прагнуть не допустити до зайняття посад Президента та парламентаріїв осіб, які проходять дійсну військову або альтернативну службу в органах національної безпеки, оборони, поліції та внутрішніх служб та ін., які за 65 днів до виборів не вийшли в запас. І водночас литовці успішно ставлять загрози для поширення компромату під час виборчої кампанії (стаття 52). Закон дає не тільки визначення компромату, а й передбачає можливість його публікації не пізніше як за п'ять днів до виборів у засобі масової інформації, що виходить тричі на тиждень, або ж за 10 днів у ЗМІ, що виходить рідше. У зв'язку з цим до політичної та юридичної практики був запроваджений новий інститут «зустрічної думки» (можливо, точніший переклад – «зворотної думки» – Є.Ю.). Засіб масової інформації (у литовців використовується термін «новинопоширювач» [1, 46]) обов'язково повинен надати можливість кандидату відповісти на компрометуючий його матеріал у наступних номерах цього ж видання (стаття 53). Якщо це зробити неможливо, «зустрічна думка» повинна бути оголошена до дня виборів у іншому ЗМІ. Якщо ж це доведеться робити рішенням Центральної виборчої комісії по Литовському телебаченню чи радіо, то вартість такого повідомлення сягатиме потрібного розміру розцінок за рекламні оголошення.

Майже мононаціональна держава Литва використовує змішану систему виборів. Законодавці надали перевагу розподілу мандатів за допомогою квоти Хейра при явці 25 відсотків виборців, а при використанні мажоритарної системи запропонували визначити переможців відносно більшістю, але за наявності 40 відсотків явки виборців. Як і у Франції, в разі однакової кількості голосів мандат одержує старший за віком кандидат.

Цікавий досвід Литви й щодо запровадження рейтингу виборців. Останні голосують не тільки за список тієї чи іншої партії, а й можуть впливати на черговість кандидатів у списку, віддаючи три додаткових голоси за будь-яких кандидатів зі списку. Голова

Центральної виборчої комісії Литви Зенон Вайгаускас так оцінив законодавчі нововведення: «Можливість голосувати не тільки за списки кандидатів, а й персонально за кандидатів у цих списках припинила в нашій пресі критику пропорційної виборчої системи» [1, 43]. Запозичення цього досвіду видається доречним і для України, особливо на регіональному та місцевому рівнях.

Загалом, можна стверджувати про модернізацію виборчих систем держав Прибалтики.

2. Інший регіон: Україна, Білорусь, Росія, Молдова – тривалий і тяжкий період формування багатопартійності, слабкість опозиції, опір правлячих політичних сил щодо запровадження пропорційної системи. І водночас роль виборів у цих державах надзвичайно зростає, оскільки політична еліта, особливо в Україні, займає панівне становище в економіці. Вибори не тільки дають можливість населенню зробити свій політичний вибір, скільки забезпечують можливість місцевої еліти в подальшому здійснювати успішну економічну діяльність. Як слушно зауважує професор Центру слов'янських досліджень університету Хоккайдо Кімітака Мацузато, «електорат не має свободи вибору уряду не тільки на загальнодержавному, а й на регіональному рівні». Далі він продовжує: «Тобто в умовах сучасної патримонії, як і за патримонії взагалі, влада відтворює сама себе» [13, 64]. До речі, він взаємопов'язує тенденції до самовідтворення влади і поширення сильної президентської системи в пострадянських державах. Але надзвичайно цікавою є його характеристика особливої форми влади – касікізму – системи, за якої місцеві боси створюють ієрархію на основі електоральної здатності кожного [13, 65]. Саме цим він пояснює важливість виборів, незважаючи на слабкий розвиток плюралізму в цих країнах. Іншими словами, «централізований касікізм зовні виступає як унітарний режим, а насправді являє собою режим деконцентрації влади» [13, 66].

Наприклад, тільки в 1998 році Україна перейшла на парламентських виборах від мажоритарної системи до змішаної, у 2004 – до пропорційної. Паралельно такі ж процеси відбувались у Росії. Натомість Молдова одразу ж перейшла від мажоритарної до пропорційної системи. Обравши парламентну форму правління, вона запрова-

Вибори не стільки дають можливість населенню зробити свій політичний вибір, скільки забезпечують можливість місцевої еліти в подальшому здійснювати успішну економічну діяльність. Як слушно зауважує професор Центру слов'янських досліджень університету Хоккайдо Кімітака Мацузато, «електорат не має свободи вибору уряду не тільки на загальнодержавному, а й на регіональному рівні».

дила непрямий спосіб обрання Президента Республіки Молдова голосуванням 3/5 депутатів парламенту. У Республіці Білорусь у виборчому кодексі на виборах усіх видів і рівнів та референдумі використовується мажоритарна система абсолютної більшості. Загальновідомо, що вона застосовується на виборах у державах, які характеризуються як «суперпрезидентські», або «квазіпрезидентські» республіки. Ця модель в Україні сповна реалізувалася лише в 1995–1996 роках, але як тенденція еволюції форми правління простежувалася і в 1991–1995 роках. Проте вона є типовою для Білорусі протягом усього часу існування незалежності.

3. Грузія, використовуючи змішану систему при формуванні парламенту, дотримується демократичних принципів виборів,

перебуває на першому етапі демократизації (transition).

4. У державах Закавказзя і Середньої Азії на виборах президента часто використовується мажоритарна система кваліфікованої більшості, що дає змогу владі впливати на результати голосування. Ця система сприяє утвердженню авторитарного, а подекуди й тоталітарного (Туркменістан) режиму. Опозиція існує номінально і реально не впливає на політичні процеси.

Отже, можна стверджувати як про трансформацію, так і про модернізацію виборчих систем окремих постсоціалістичних держав у 90-х роках ХХ століття в напрямі демократизації. Реалізація ж виборчого законодавства залежить від політичного режиму держави та типу політичної культури населення.

Використана література

1. Вайгаускас Зенонас. Роль средств массовой информации Литвы в выборах парламента и местных советов // Роль та місце засобів масової інформації у виборчому процесі: Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції 27 жовтня 2000 р. (доповіді, виступи, рекомендації) / Редкол. М.М. Рябець. – К.: ЦВК, НВП «ПРОКОМ», 2000. – С. 42–46.

2. Выборы в посткоммунистических обществах: Проблемно-тематический сборник / Е. Мелешкина (ред.). – М.: ИНИОН, 2000. – 184 с.

3. Голосов Г.В. Партийные системы России и стран Восточной Европы. – М.: Весь мир, 1999. – 152 с.

4. Демократическое правовое государство и гражданское общество в странах Центрально-Восточной Европы / Ин-т международных экономических и политических исследований РАН. – М.: Наука, 2005. – 184 с.

5. Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи. – Вашингтон: Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2002. – 535 с.

6. Лысенко Владимир Иванович. Выборы и представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80–90-х годов / РАН; Институт государства и права (Москва). – М.: Наука, 1994. – 350 с.

7. Макаров А.М. Трансформація парламентаризму в Україні і державах Центральної і Східної Європи // Україна в сучасному геополітичному просторі: теоретичний та прикладний аспекти: Колект. монографія / За ред. Ф.М. Рудича. – К.: МАУП, 2002. – С. 198–215.

8. Кордун Олексій. Конституційний суд України і вибори // Нова політика. – 1998. – № 2. – С. 2–13.

9. Мелешкина Е.Ю. Учредительные выборы в странах Восточной Европы: обзор исследо-

вательской серии // Выборы в посткоммунистических обществах: Проблемно-тематический сборник / Е. Мелешкина (ред.). – М.: ИНИОН, 2000. – С. 169–178.

10. Мельвиль А.Ю. Демократические транзиты: Теоретико-методологические и прикладные аспекты. – М.: МОНФ, 1999.

11. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Федеральный закон от 22 апреля 2005 года // <http://kodeks.ru/noframe/com-pus-FullLegRF?d&nd=901934112&nh=1&spack=110listid%3D01000000100%26listpos%3D17%26lsz%3D109%26nd%3D901800635%26nh%3D1%26prevdoc%3D901800635%26razdel%3D9000001%26>

12. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні: Монографія / Кресіна І.О., Матвієнко А.С., Оніщенко Н.М., Перегуда Є.В., Скрипник О.В., Балан С.В., Стойко О.М.; За редакцією І.О. Кресіної. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. – 304 с.

13. Пространственные факторы в формировании партийных систем: диалог американистов и постсоветологов / Под ред. К. Мацузато. – Саппоро: Slavic Research Centre. Hokkaido University, 2002. – 108 с.

14. Страны Центральной и Восточной Европы на пороге XXI века: Проблемно-тематический сборник / Л.Н. Шаншиева (отв. ред.). – М.: ИНИОН, 1999. – 164 с.

15. Центрально-Восточная Европа во второй половине XX века. Т. 3. Ч. II. – М.: Наука, 2002.

16. Шайо А. Коррупция, клиентелизм и будущее конституционного государства в Восточной Европе // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1998. – № 4; 1999. – № 1. – С. 2–11.

Виборчі освітні програми для молоді в Австралії

Представницька демократія в Австралії

Австралійський Союз має федерально-парламентську систему врядування. Її було впроваджено 1 січня 1901 року, і нині вона поширюється на шість штатів та дві території. Демократичні засади країни викладено в Австралійській Конституції.

Двопалатний Федеральний або Національний парламент складається з Палати Представників (нижня палата) та з Сенату (верхня палата). Вибори на національному рівні проводяться щонайменше один раз на три роки: члени Палати представників обираються на трирічний термін, проте він не є незмінним, оскільки за поданням Прем'єр-міністра, голова держави (генерал-губернатор) може скликати вибори до Палати Представників у будь-який час. Останні загальні вибори до Національного парламенту відбулися в жовтні 2004 року.

Свого часу кожен штат і кожна територія відповідно до Австралійської Конституції впровадили свою власну систему врядування, тобто визначили, яким має бути їхній парламент, однопалатним чи двопалатним, і який термін перебування його у владі. Кожен штат і кожна територія також визначають і власну систему місцевого самоврядування, зокрема рівень представництва та виборчу систему. Національні, федеральні та місцеві вибори не проводяться одночасно.

Єдиного реєстру фізичних осіб в Австралії немає. Однак реєстрація виборців та голосу-

вання є обов'язковими для всіх правоздатних громадян, яким виповнилося 18 років.

Виборча система, яка діє в Австралії, є складною і багаторівневою. На національному рівні члени Палати Представників обираються по одному від кожного виборчого округу за системою альтернативного (преференційного) голосування, тоді як члени Сенату обираються за пропорційною представницькою системою одноразового прямого голосування. Кожен штат і кожна територія самостійно впроваджують власну виборчу систему як для палат свого парламенту, так і для органів місцевого самоврядування.

Складність виборчої системи та обов'язковість голосування і реєстрації всіх виборців створюють необхідність розширених ефективних виборчих програм.

Попри обов'язковість реєстрації виборців та голосування, на нещодавніх загальних виборах 2004 року за офіційною статистикою було зареєстровано лише 82 відсотки молодих австралійців віком від 18 до 25 років порівняно з 95 відсотками громадян інших вікових груп. Неповна реєстрація серед молодих людей підіймає питання щодо їхнього громадянського обов'язку та зацікавленості у політичних процесах взагалі.

Проведення виборів в Австралії

Виборча Комісія Австралії (ВКА) є державним органом Австралії, що відповідає за незалежне обслуговування потреб громадян під час виборів та посилення їхнього усвідомлення необхідності брати участь у виборчих процесах. ВКА проводить всі національні вибори та здійснює супровідні заходи. Відповідно до Союзного виборчого акта ВКА функціонує як незалежна державна установа.

Структура ВКА має трирівневий характер і складається з: центрального національного представництва у столиці країни Канберрі; головних державних представництв у столицях восьми територіальних одиниць; окружних представництв у кожному виборчому окрузі, від якого висувається кандидат до Палати Представників Національного парламенту. На цей час ВКА має 150 окружних представництв.

М. МЕЙЛІ,
директор
міжнародного
відділу Виборчої
комісії Австралії

Б. МакКАЛОХ,
помічник
директора відділу
зв'язків зі ЗМІ
Виборчої
комісії Австралії

А. УОЛЛ,
консультант
з питань виборів,
Австралія



Окрім цього, кожна з восьми територіальних одиниць Австралії має власний виборчий орган, не підпорядкований ВКА, який відповідає за проведення виборів на місцевому рівні, надає виборцям необхідну інформацію та впроваджує освітні програми. ВКА тісно співпрацює з територіальними виборчими органами, зокрема в питанні постійного поновлення загальнонаціонального реєстру виборців (відомого в Австралії як «електоральний список»). Кількість зареєстрованих виборців наразі становить понад 13 100 000 осіб.

Громадянсько-правова освіта в австралійських школах

За минуле десятиліття правова освіта стала важливою складовою соціальної освіти в австралійських школах. 1997 року уряд ініціював програму під назвою «Пізнання демократії». В її основу лягло переконання, що громадянсько-правова освіта посідає центральне місце в державній системі освіти та є важливим чинником підтримання міцних та усталених громадських підвалин. Аби бути активними громадянами, учням потрібні глибокі знання та розуміння демократичних процесів в Австралії.

1999 року було розроблено освітню програму «Національні цілі щодо освіти у ХХІ столітті», яка, з-поміж іншого, мала на меті навчити учнів розуміти свою роль у демократичній системі країни. Австралійські освітяни долучили урядову ініціативу «Пізнання демократії» та програму «Національні цілі щодо освіти у ХХІ столітті» до учбових планів та позакласних занять у школах.

За умов федеральної системи врядування в Австралії неабияка відповідальність за шкільну освіту лягає на уряд кожної окремої територіальної одиниці. В австралійській системі освіти засади виборчого законодавства розглядаються у 5 та 6 класах (початкова школа) у рамках вивчення соціальних дисциплін. Тоді ж особлива увага приділяється демократичним процесам та представницькій концепції. Ще раз до цих питань учні повертаються у 7–10 класах (середня школа).

Роль Виборчої комісії Австралії в поширенні виборчої освіти

Роль ВКА визначена національним парламентом, а її функції розкрито у 7-му розділі Союзного виборчого акта 1918 року. Відповідно до цього документа функціями ВКА з-поміж іншого є ознайомлення громадськості з виборчими та парламентськими питаннями шляхом впровадження освітніх та інформаційних програм або в інший спосіб, а також публікування матеріалів, які стосуються її функцій.

Функція ВКА щодо ознайомлення громадськості з виборчими питаннями докладно відображена в Союзному виборчому акті 1984 року, яким також визначено повноваження ВКА в питаннях інформування виборців і виборчої освіти. Однак видається сумнівним, що громадянсько-правова освіта підпадає під прерогативу ВКА. Тому ВКА, не піддаючи сумніву важливість громадянсько-правової освіти, намагається поступово залучатися до цієї сфери, сподіваючись радше на статус учасника, ніж провідника.

Засади сучасної виборчої освіти для молоді та інформативна діяльність ВКА

До початку 1980-х років Австралійське виборче бюро (АВБ) – орган, відповідальний за проведення національних виборів, що існував до створення ВКА, здійснював дуже обмежену діяльність, яку важко було назвати освітньою у виборчому та правовому сенсі. Видавалися деякі публікації, які складали мінімальний набір матеріалів для школярів. Також мали місце візити персоналу АВБ до шкіл, проте вони не були запланованими та належно підготовленими.

Слідом за остаточним наділенням щойно створеної ВКА освітньою функцією у 1985 та 1986 роках «шкільний набір» було збіль-



шено за рахунок додаткових матеріалів, які використовувалися під час презентацій в учбових закладах, а це передбачало вже й відповідну підготовку кадрів ВКА. Невдовзі потому кількість учнів, з якими працювали учасники програми шкільних візитів, за один рік зросла з 12 000 до 18 000 осіб.

Наприкінці 1980-х років ВКА взяла участь в організації масштабного проекту «Сила народу», який було впроваджено в середніх школах по всій країні. Його розробка велася дуже серйозно: було підготовлено 4 відеоматеріали, серія буклетів, навчальних посібників, постерів та збільшених фотоматеріалів. Також наприкінці 1980-х у Канберрі ВКА відкрила перший Центр виборчої освіти (ЦВО). Другий ЦВО не забарився і з'явився в Мельбурні вже 1991 року.

1992 року ВКА переглядає свої пріоритети щодо виборчої освіти і вирішує зосередитися на трьох сферах: поліпшенні роботи під час відвідання персоналом ВКА шкіл, значній підтримці в розробці учбових планів та у професійній підготовці вчителів, подальшій підтримці функціонування Центрів виборчої освіти.

Відвідання шкіл та зустрічі з громадянами

Програма відвідання шкіл та зустрічей з громадянами є важливою складовою освітньої діяльності ВКА. Відповідно до цієї програми персонал ВКА відвідує школи та зустрічається з громадянами з метою надання виборчої освіти у вигляді ознайомчих уроків. Ця програма спрямована, зокрема, на такі групи населення, як діти шкільного віку, молодь, що досягла виборчого віку, або наближається до нього, особи з різними культурними та мовними відмінностями, люди, які нещодавно стали громадянами Австралії, місцеве населення, а також професійні групи та групи за приналежністю до тієї чи іншої організації. Крім того, персонал ВКА займається освітньою діяльністю і з людьми похилого віку.

Після перегляду 1992 року своїх пріоритетів щодо виборчої освіти було розроблено нові програми для відвідань шкіл, персонал ВКА проходив дводенну підготовку для роботи в класі, керівникам підрозділів ВКА було суворо рекомендовано надавати перевагу відвіданням шкіл, було впроваджено систему контролю за виконанням цієї роботи, збільшилися вимоги до звітів працівни-

ків після відвідання шкіл. Очікується, що нинішнього року персонал кожного окружного представництва ВКА відвідає щонайменше 30 відсотків шкіл у своєму окрузі. 70 відсотків цих шкіл є середніми.

Типові інтерактивні класні заняття, що їх проводять працівники ВКА, передбачають наступне: умовне заповнення реєстраційної форми виборця, проведення удаваних виборів, а саме – лотереї для визначення порядку розташування кандидатів у бюлетені, передвиборні агітаційні промови, розробка виборчих плакатів, безпосереднє голосування та підрахунок. Учні в цей час грають ролі організаторів виборів, виборців, партійних агітаторів, спостерігачів та рахують голоси. Окрім цього, програмою занять передбачені й невеличкі тести для учнів. У рамках відвідань шкіл співробітники ВКА надають допомогу в проведенні виборів до класного або шкільного проводу.

Програма відвідання шкіл та зустрічей з громадянами охоплює останніми роками все більшу кількість людей, яка протягом 2005–2006 фінансового року вже становила понад 100 000 осіб, перевищивши на 10 відсотків торішній показник. 98 відсотків опитаних дають їй позитивну оцінку і вважають, що завдяки цій програмі вони поліпшили свої знання виборчих процесів у країні.

Окремі інформативні заходи, зорієнтовані на молодь, передбачають заохочення реєстрації виборців під час проведення виставок, ярмарків вакансій, тижнів молоді, молодіжних музичних фестивалів, студентських тижнів та шкільних зборів.

Підготовлені комплекти освітніх матеріалів передаються директорам шкіл, університетів, викладачам політичних і соціальних наук. Ці освітні матеріали розміщуються на шпальтах студентських газет та інших молодіжних видань або можуть бути використані при підготовці екзаменаційних питань для випускників середніх шкіл.

Підвищення професіоналізму вчителів та засоби для цього

1992 року для підвищення професіоналізму вчителів на національному рівні було створено експертну групу, що мала займатися учбовими програмами. Її метою була підготовка відповідних проектів та винайдення засобів для їх здійснення. ВКА надала неабияку професійну допомогу в розробці учбових програм для грома-

дянсько-правових дисциплін, а вчителі з великим нетерпінням чекають від неї і спеціалізованих освітніх матеріалів. Програма підвищення професіоналізму викладачів, зокрема соціологів та природознавців, діє й донині. Розрахована вона також і на студентів педагогічних учбових закладів.

У рамках програми «Ваш голос має значення» ВКА проводить у робочий час курси з підвищення кваліфікації для дипломованих викладачів та студентів-«педагогів», тим самим заохочуючи їх до розгляду на лекціях виборчих питань, що, до речі, й вимагається учбовою програмою. Курси можуть тривати як упродовж усього дня, так і протягом двох годин. За 2005–2006 фінансовий рік близько 1600 учнів, задіяних в університетських педагогічних програмах, відвідали 54 семінари цих курсів. А під час форумів на громадянсько-правову тематику ВКА організовує інші семінари, на яких освітяни можуть ознайомитися з новими підходами в методиці викладання правових дисциплін та отримати відповідні матеріали з цієї теми.

Основним для вчителів є відеоматеріал, підготовлений ВКА, під назвою «Кожен голос має значення», який містить супроводжуючу інформацію. Цей фільм складається з коротких частин для зручнішого використання під час уроків, а в супроводжуючій інформації для вчителів початкової та середньої шкіл передбачені можливі теми для подальшого обговорення, також запропоновано різні види класної роботи, зокрема дослідження деяких питань за допомогою Інтернету, е, з-поміж іншого, і словник виборчої термінології.

Аби задовольнити зростаючу потребу в мультимедійних освітніх матеріалах, ВКА почала розробляти інтерактивну навчальну програму, яка згодом має замінити теперішню «Виборчу освітню програму для початкових і середніх шкіл Австралії». Нова програма має бути впроваджена на початку наступного навчального року і буде спрямована на допомогу вчителям об'єднати виборчо-правову та соціальну дисципліни в спільний учбовий план для початкових і середніх шкіл.

Центри виборчої освіти

У столиці Австралії, Канберрі, де розміщені головні державні установи країни, 1987 року було відкрито й перший Центр виборчої освіти (ЦВО). Кількість студентів, які почали його відвідувати, за один рік



встигла перевищити 50 000 осіб і продовжує збільшуватися досі. 2001 року ЦВО переїхав зі старої школи до колишньої будівлі парламенту.

ЦВО у Канберрі тісно співпрацює з Парламентським управлінням з питань виборчої освіти. Було погоджено, що ЦВО відповідатиме за процес обрання кандидатів до парламенту та за виборчі питання в цілому, тоді як Парламентське управління з питань виборчої освіти займатиметься всім, що відбувається після обрання до парламенту, та парламентськими процесами в цілому. Майже вся діяльність Парламентського управління з питань виборчої освіти зосереджена радше на парламентських, ніж на виборчих питаннях, і більшість студентів, відвідавши ЦВО, прямують до Будинку парламенту.

У період з кінця 1980-х років до початку 1990-х було прийнято рішення про відкриття ЦВО ще в двох містах, у Мельбурні та Брізбейні. Мельбурнський ЦВО було засновано 1991 року, а ось ЦВО у Брізбейні через низку причин, зокрема й фінансових, не з'явився слідом, як планувалося. 1998 року ВКА відкриває третій ЦВО в місті Аделаїда. Окрім цього, ще 1992 року територіальна виборча комісія штату Західна Австралія відкрила ЦВО в місті Перт, проте підпорядковується він ВКА і фінансування отримує теж з центру.

ЦВО є важливим учасником ознайомчих програм ВКА, спрямованих на громадськість. Студенти або зацікавлені особи можуть зареєструватися в ЦВО щодня з понеділка по п'ятницю. Нещодавно систему реєстрації

було вдосконалено, і нині заявки можна робити через Інтернет. ЦВО здійснюють свою діяльність або безпосередньо контактуючи з цільовою аудиторією – вчителями, студентами, освітянами тощо, або даючи рекламу в ЗМІ і в туристичні брошури.

Серед інших освітніх програм ЦВО проводять демонстраційні та інформативні семінари на тему федеральної виборчої системи з учнями шкіл всіх ступенів. Метою таких семінарів є посилення усвідомлення важливості виборів та заохочення до участі в них. Крім того, пояснюється, як можна отримати інформацію про роботу федеральної виборчої системи і як ефективно брати участь у виборчому процесі. Семінари проводяться з урахуванням віку та освіти тієї чи іншої групи учнів.

Кожен ЦВО організовує 90-хвилинний ознайомчий семінар на виборчу тематику, який складається з 15-хвилинного вступного ролика на великому екрані, також є можливість в інтерактивній формі отримати інформацію щодо історії попередніх виборів та їхні результати, взяти участь в удаваних виборах або референдумах, де можна на практиці ознайомитися з особливостями голосування та подискутувати на цю тему – зазвичай на виборах до Палати Представників діє система преференційного (альтернативного) голосування.

Кожна група, що відвідує ЦВО, отримує цілий комплект постерів, буклетів та інших матеріалів про національну виборчу систему. Є різні комплекти, кожен з яких розрахований на певну групу учнів залежно від віку та інтересів. Студенти і викладачі також можуть одержати ці матеріали.

Протягом 2005–2006 фінансового року понад 97 000 осіб відвідали ЦВО, з яких 70 024 учня початкових шкіл, 17 224 учня середніх шкіл та 955 студентів. Додатково ЦВО працюють дистанційно ще з 14 997 особами.

Розкриття особливостей молодіжної виборчої освіти в Австралії

ВКА підтримує молодіжну виборчу освіту шляхом підвищення поінформованості та освіченості громадян, посилення їхнього

усвідомлення важливості виборчої реєстрації та участі у виборах загалом.

Звіт про виконання чергового проекту в рамках молодіжної виборчої освіти засвідчує, що досвід, який отримують учні середньої школи, може принципово вплинути на їхню політичну свідомість та активність як громадян у дорослому віці. Так, дослідження молодіжної виборчої освіти показало, що вибори до студентського або учнівського проводу є цінним досвідом, який можна буде використати в майбутньому, надто коли такі вибори проводяться показово та по-справжньому, коли всі, хто задіяний у цьому процесі, сприймають його серйозно. Завдяки молодіжній виборчій освіті великого значення набуває і сама учбова програма, особливо коли вона передбачає практичну роботу на уроках, покликану заохочувати до участі в політичному житті країни.

Дослідження особливостей молодіжної виборчої освіти вплинуло на прийняття 2002 року Виборчою комісією Австралії рішення, відповідно до якого більше зусиль треба спрямовувати на роботу з випускниками середніх шкіл, аби спонукати молодих людей до своєчасної реєстрації та переконати в необхідності та важливості участі у виборах. Однак учні початкових шкіл теж залишаються важливою групою для освітньої діяльності ВКА, а особливо ЦВО.

Висновок

Останніми роками ВКА доклала значних зусиль, аби зацікавити молодих людей виборчими питаннями, використовуючи низку стратегій, зокрема інтерактивну діяльність, яка полягає у проведенні в школах та ЦВО відповідних семінарів, удаваних виборів, професійних курсів для вчителів, використанні різноманітних матеріалів на виборчу тематику. ВКА продовжує й надалі шукати інноваційні способи заохочення майбутніх виборців до участі у політичному житті країни.

*Переклад:
Владислав РУДНИК,
Оксана КРАВЧУК*

**У статті використано матеріали, що містяться у поданні, зробленому
Виборчою Комісією Австралії до Об'єднаного Комітету Австралійського парламенту
з дослідження виборчих питань у галузі громадянсько-правової освіти.**

Арифметика обрання

Історичний аналіз системи голосування та підрахунку голосів виборців через призму сторічного досвіду

За останнє сторіччя головним елементом виборчого процесу, а саме – його фінішем, був процес підрахунку голосів. Пройшли роки, минули десятиріччя, змінилися епохи, з'явилися на картах Європи та світу нові держави, але залишилася незмінною одна проблема – проблема виборів до органів державної влади.



**Сергій
СМОЛЯНИКОВ,**
помічник члена
Центральної
виборчої комісії

Після рахівниць, арифмометрів та калькуляторів на допомогу в процесі підрахунку голосів прийшла інформаційна аналітично-обчислювальна комп'ютеризована машина. Але останньою крапкою у виборчому «вироку» залишається слово людини, так званий людський фактор. Не оминув він і виборчий процес у нашій країні, коли підрахунок голосів перейшов із площини правової в площину політичну.

«Высочайшим указом назначены выборы в Государственную Думу. Официально открылась избирательная кампания, составлены и разосланы бесконечные списки избирателей, зашевелились партийные организации, закипела подготовительная работа по устройству междупартийных союзов, блоковъ и соглашений, заскрипели перья казенныхъ и оппозиционныхъ публицистовъ. Заскрипели – и всеми своими остриями направились противъ беднаго обывателя... Наш народъ видитъ себя и узнаетъ себя только на выборахъ, которыя служатъ какъ бы политическимъ, отражающимъ состояние его души, путемъ сравнительнаго подсчета голосовъ за представителей состояющихся партий. Финиш этой гонки – избирательная урна. Но для того, чтобы избирательная урна действительно могла служить политическимъ зеркаломъ народа, при томъ не кривымъ и не тусклымъ, какъ дешевыя рыночныя зеркальца, необходимо много условий». Це не опис сучасної ситуації на виборчому полі бою. Це повний виклад офіційної статті, присвяченій виборам до Державної Думи, якій минуло сто років, у відомому на теренах Російської Імперії щотижневнику «Нива».

Багатотраждальне поняття «підрахунок голосів», яке залишається актуальним і в

наш час, уперше з'явилося на схилах Дніпра 1835 року, коли відповідно до маніфесту самодержця Миколи I у великих містах імперії (Санкт-Петербурзі, Москві, Києві, Варшаві, Казані, Нижньому Новгороді та Астрахані) пересічним та заможним громадянам було дозволено обирати міські думи. Стосовно проблем підрахунку голосів виборців (а їх на той час було не більше 1 відсотка від чисельності мешканців), можна сміливо сказати, що проблеми як такої, мабуть, і не було. І хоча, як свідчить відомий афоризм «статистика знає все», історичні нариси та архівні матеріали того часу не залишили нам фактів щодо вимог про перерахунок голосів, чи взагалі сумнівів щодо «прозорості та відкритості» процесу обрання. З часом бажання громадськості мати вплив (хоча й досить мізерний) на політичну ситуацію у державі завдяки реформам кінця XIX століття та революційній ситуації в країні на початку XX століття стало проявлятися вже у 5 відсотків населення, а саме: серед промисловців, землегосподарів, банкірів, громадських діячів (незважаючи на те, що у виборах мали право брати участь 35 відсотків усього дорослого населення – тільки чоловіки, яким виповнилося 25 років, які не перебували на військовій службі та не обіймали посади губернаторів, градоначальників, керівників поліцейських управлінь). Приклад парламентаризму країн Європи та Нового Світу почав розповсюджуватися і в Російській Імперії, а його вплив на бажання стати обранцем народу спонукав майбутніх членів Державної Думи «шукати» голоси представників міських виборчих зборів та виборчих комісій. Уже тоді з'явилися два напрями цієї роботи: для міського населення це були перші атрибути «настійної



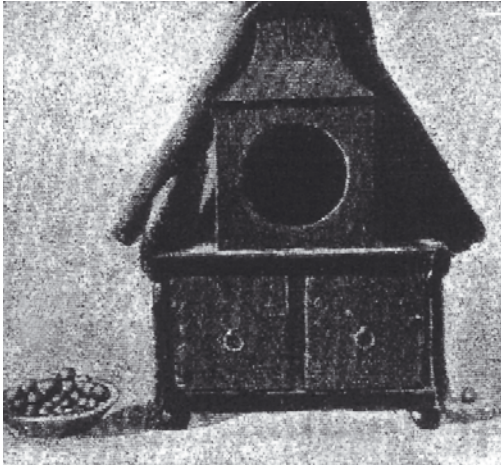
агітації» – агітки та плакати, для сільсько-го – подарунки та видовища.

Як уже відомо читачам з попередніх статей, опублікованих у нашому часописі («Вісник Центральної виборчої комісії» №№ 1–3), перші вибори до Державної Думи відбулися в лютому 1906 року. З території губерній імперії (за винятком Австро-Угорщини та Румунії), які розташувалися на теренах сучасної України, до Думи було обрано 114 осіб із загального числа (444) членів Державної Думи, тобто понад 25 відсотків її складу. Але йдеться не про чисельність, а про те, як тоді були враховані голоси виборців.

Офіційна «столоначальницька» мова столітньої давнини дає можливість нам, нащадкам перших представників виборчих комісій, уявити не тільки процес підрахунку голосів, а й почути дух тогочасного обрання. Так, відповідно до постанови Особливої Народи графа Сольського для розробки додаткових правил про Державну Думу (друга неофіційна назва – Особлива Народа Сольського), яка стала першим взірцем Центральної виборчої комісії, було вирішено, що, враховуючи велику різницю між населенням міст і сіл, а також різний рівень підготовки, а головне – рівень майнового стану, вибори до Державної Думи проводити через систему міських виборчих зборів для громадян та виборчих комісій – у селах. До речі, слід зазначити, що граф Дмитро Сольський був не випадково призначений на посаду голови Особливої

Наради, бо як Київський міський голова, обраний до Київської міської думи 1891 року, проявив себе не лише як господар великого міста, а й як досвідчений фахівець у галузі будівництва системи місцевого самоврядування.

Для проведення виборів за ідеєю графа Вігте (який також залишив добру пам'ять по собі серед киян) був узятий досвід американсько-французького непрямого обрання – тобто через інститут виборщиків (від російського – «выборщик»), які вже безпосередньо обирали майбутніх членів Державної Думи, депутатів міських дум і управ, міських голів, голів повітових управ та сільських старост. Для того, щоб були обрані виборщики від з'їздів уповноважених від повітів, землегосподарів та міських виборців, за шість тижнів до дня виборів складалися та оприлюднювалися в місцевих газетах списки цих осіб, відповідальність за достовірність зазначених у них відомостей покладалася на земські управи, міські управи та поліцейські управління. Контролювали цей процес повітові у справах про вибори та губернські у справах про вибори комісії відповідно. Що характерно для цієї процедури, то як би це не виглядало історичною аксіомою, але проблеми складання списку, а головне – внесення виборця до відповідного списку, були однакові за «всіх часів і народів». Наведу лише один приклад мовою оригіналу: «Лица, имеющая право участия въ выборахъ въ несколькихъ избирательныхъ участкахъ, включаются въ списокъ того изъ этихъ участковъ, который они сами укажутъ, а если такого заявления не последуетъ, то включаются въ списокъ того участка, в которомъ они имеютъ место жительства. Лица, не внесенныя въ избирательные списки до начала выборовъ, равно как и безъ разрешения жалобъ, принесенныхъ на постановление подлежащей комиссии, въ выборахъ не участвуютъ». Після такої складної процедури щодо списку виборців (яка майже не змінилася й досі) формувалися комісії з проведення голосування. Виборчі комісії та зібрання формувалися за відповідними рівнями щодо обрання виборщиків. Першим рівнем були виборчі дільниці по одній на село, а також одна виборча дільниця на певний квартал міста, незалежно від чисельності, які обирали тільки сільських старост та виборщиків до міської думи. Другим рівнем були повітові



Для селян розробили скриньку-шпаківню, яка дійсно мала таку форму.

У верхній частині «народної скриньки» був зроблений круглий отвір такого розміру, щоб через нього проходив кулак виборця з кулькою.

У нижній частині скриньки знаходилися дві шухлядки, кожна з яких була місцем накопичення кульок за відповідного кандидата.

Селянин приходив до виборчої комісії, надавав відомості про себе, ставив хрестик навпроти свого прізвища, отримував кульку, діаметр якої був 2,34 см (тобто один дюйм), і підходив до скриньки. Не розтискаючи кулака, виборець просував руку в отвір та опускав кульку до однієї з шухлядок. Так цікаво проходило голосування в повітах на селі.

та міські виборчі комісії, які обирали членів губернських виборчих комісій та міських виборчих зібрань, на яких уже обиралися виборщики до з'їзду виборщиків з обрання членів Державної Думи та депутатів до відповідних повітових і міських управ. Остаточним рівнем був третій – всеросійський рівень, коли з'їзд виборщиків, обраний на міському та губернсько-

му з'їзді або зібранні, вже безпосередньо обирав членів Державної Думи через Урядовий Сенат. Так, наприклад, для того щоб обрати чотирьох виборщиків від Бердичівського повіту Київської губернії за квотою, необхідної для визначення одного виборщика на губернський з'їзд, потрібно було провести три з'їзди, а саме: з'їзд уповноважених від повітів, з'їзди землегосподарів та міських виборців, на яких обиралися виборщики від них загальною чисельністю 16 осіб (10 – від землегосподарів, 5 – від міських виборців та 1 – від повіту).

Щодо самого голосування, то воно проходилося протягом одного дня з 9.00 до 21.00. Як уже було зазначено, рівень підготовки народу щодо волевиявлення серед міського та сільського населення був суттєво відмінним, а тому й хід голосування, тобто технологія його проведення для зазначених категорій була значно іншою. Гадаємо, слід зосередити увагу на самій технології проведення голосування.

На підставі «Положень про вибори до Державної Думи» були прийняті «Правила про порядок впровадження виборів до виборчих зібрань», які й стали першим своєрідним нормативно-правовим актом щодо організації проведення голосування та підрахунку голосів. Відповідно до цих «Правил» міське населення обирало своїх виборщиків за допомогою закритої подачі нотаток з написаними прізвищами раніше запропонованих осіб. Уповноважені особи від з'їздів та зібрань на заздалегідь підготовлених нотатках (таку офіційну назву мали того часу аркуші відповідного розміру та кольору) писали прізвища осіб, за яких вони віддають свій голос. Після написан-

ня відповідного прізвища (без помилок та розбірливо) виборча нотатка складалася вчетверо та передавалася голові дільничної виборчої комісії, який у присутності членів комісії та самого виборця опускав цей «бюлетень» до виборчої скриньки. Сама скринька мала форму звичайної поштової скриньки, тому голову комісії не випадково називали «поштарем». А поштарі тоді були дуже відповідальними особами, яким довіряли не тільки поштовою кореспонденцією, а й коштовності, таємничі документи тощо. І все ж, навіть і у ті часи опечатування скриньки було обов'язковим. Тільки цю процедуру було покладено на голову дільничної виборчої комісії, дії якого контролював... спеціально призначений поліцейський чин, якого було відряджено до відповідної виборчої дільниці на весь час виборів, аж до завершення підрахунку голосів. Кількість кандидатів не могла бути більшою, ніж кількість уповноважених осіб. Тобто, якщо уповноважених осіб від кварталу було п'ятеро, то й кількість кандидатів не повинна була бути більшою, ніж п'ять. Обраним виборщиком вважалася особа, яка набирала звичайну більшість голосів. Якщо дві чи більше особи набирали однакову кількість голосів, переможця «перегонів» визначало жеребкування, порядок якого запропонував голова комісії. У разі, якщо кандидатів було тільки двоє, обраним вважався той, хто набрав більше половини голосів. Якщо обидва кандидати набирали однакову кількість голосів, знову проводилося жеребкування. Переголосування за умов «Правил» передбачено не було.

Зовсім по-іншому проходило голосування серед сільського населення. Як відомо, рівень освіти серед селян був вкрай низький. Враховуючи це, «Правилами» було встановлено, що голосування в повітах серед селян повинно було проводитися за допомогою обрання кулями. На цьому хотілося б наголосити особливо, бо навіть царський уряд був зацікавлений у тому, щоб і сільське населення взяло участь у виборах. Кандидатів у виборщики від з'їздів уповноважених представників від повітів повинно було бути не більше двох. Обраним вважався той кандидат, який набрав звичайну більшість кульок. Якщо кількість кульок за кожного кандидата була рівною, знову долю переможця визначало жеребкування. Рівно о 21.00 вибори завершувалися, члени

дільничної виборчої комісії залишали приміщення для голосування і... йшли додому для відпочинку, щоб о 9-й годині ранку розпочати підрахунок голосів. Опечатані скриньки (печатками голови комісії та поліцейського) та приміщення для голосування (опечатане головою комісії та його двома заступниками) здавалися під охорону відповідно закріпленому за цією дільницею поліцейського чину.

Підрахунок голосів проводився, починаючи з 9.00 до 21.00. У разі, якщо за один день підрахунку голосів не було завершено в повному обсязі, знову приміщення для голосування о 21.00 залишалося членами комісії, опечатувалося та передавалося під охорону поліцейському чину. Стосовно підрахунку голосів у сільській місцевості, даних щодо перерахунку голосів, тобто «недійсних або зіпсованих» кульок, немає, бо, як кажуть гумористи, «кулька – вона і в Африці кулька». І від повітів без особливих проблем ставали виборщиками з метою подальшої участі у виборчому процесі землегосподарі, цукрозаводчики або володарі великих маєтків.

Зовсім інакше проходив підрахунок голосів на дільничних виборчих комісіях у міських виборчих зібраннях. Саме тут і мав проявитися весь дух «шокуючого демократизму», який був притаманний епосі першої революції. Для повного розуміння правового поля під час підрахунку голосів виборців того часу змушений знову звернутися до мови оригіналу. «По вскрытии избирательного ящика, каждая избирательная записка пронумеровывается, если она удовлетворяет указанным требованиям и не возбуждает сомнений среди членов комиссии, то звание, имя, отчество, фамилия и номер по избирательному списку каждого лица, обозначенного в записке, прочитывается и, по крайней мере, двумя членами комиссии записываются каждым на особые карточки. По вынутии из ящика и просмотре всех записок, комиссия обсуждает записки, вызвавшие сомнения, и о принятомъ ею решении, а равно объ основаниях признания записокъ недействительными, составляють протоколь, подписываемый председателем и членами комиссии. Если подсчетъ голосовъ не можетъ быть законченъ въ одинъ день, то по составлении протокола о числе записокъ: а) вынутыхъ изъ ящика, б) признанныхъ недействительными, в) воз-

будившихъ сомнения и г) прочитанныхъ, – означенныхъ записки, а равно карточки съ именами предложенныхъ въ выборщики лицъ, складываются, соответственно, въ особые пакеты, опечатываемые затемъ печатью председателя комиссии на ярлыке, подписанномъ всеми членами комиссии и желающими изъ числа присутствующихъ при этомъ избирателей. Темъ же порядкомъ опечатывается и ящикъ съ невынутыми записками. По окончании полного подсчета голосов и объявлении именъ лицъ, предложенныхъ въ выборщики, составляется, за подписаниемъ председателя и членов комиссии протоколь, въ который записываются: а) число всехъ вынутыхъ изъ ящика записокъ, б) число всехъ прочитанныхъ записок, в) число записокъ, признанныхъ недействительными, съ приведениемъ оснований, къ тому послужившихъ, и г) списокъ лиц, избранныхъ въ выборщики. Затемъ избирательныя записки и карточки запечатываются въ особые пакеты. Лица, избранныя выборщиками, немедленно извещаются о томъ избирательною комиссиею». Як свідчать друковані архівні матеріали, у міських комісіях під час підрахунку голосів було різне: навмисне псування нотаток, проковтування «бюлетенів» (начебто технологічна якість паперу та його екологічна якість давали змогу це робити), спроби сховати нотатки, подані за конкурентів, бійки між членами виборчих дільниць та виборцями тощо. Але не випадково на всіх дільницях знаходився представник правоохоронних органів. Крім того, була ще одна особливість підрахунку голосів на виборчій дільниці: «Правилами» після проведення повного підрахунку голосів виборців було заборонено проводити перерахунок. Тобто повний підрахунок голосів був остаточним.

Про курйози та особливості виборчого процесу на початку ХХ століття можна говорити багато. Але, на наш погляд, треба звернути увагу на те, що для подальшого розвитку виборчого законодавства можна взяти багато корисного з досвіду наших пращурів, взяти на «озброєння» думки та пропозиції тих, про яких завжди кажуть: вони були першими. Не повторювати їх помилок, а навпаки, розвивати кращі ідеї та втілювати їх у життя.

І не випадково все частіше серед політичної еліти лунає класичне гасло істориків: «У майбутнє – через минуле!».

ПЕРЕЛІК СТАТЕЙ, опублікованих у журналі «Вісник Центральної виборчої комісії»

за період з вересня 2005 по грудень 2006 року

ПЕРЕЧЕНЬ СТАТЕЙ, опубликованных в журнале «Вісник Центральної виборчої комісії»

за период с сентября 2005 по декабрь 2006 года

Суспільство і демократія

Вибори народних депутатів України – ключовий процес державотворення і правотворення. Погорілко В.Ф.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, вересень 2005 р., стор. 38–41.

Вибори-2006: неупередженість, чесність, прозорість. Давидович Я.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, грудень 2005 р., стор. 4–8.

Вибори як спосіб легітимації форми правління: конституційно-правовий аспект. Серьогіна С.Г.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, грудень 2005 р., стор. 45–52.

Питання правового регулювання участі політичних партій у виборах. Ковтунець В.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), 2006 р., стор. 44–48.

Правова культура учасників виборчого процесу – важливий аспект демократичних виборів. Чупахін О. М.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), лютий 2006 р., стор. 50–52.

Фактори політичної активності громадян України у виборчому процесі. Чуб О.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1(3), лютий 2006 р., стор. 72–76.

Навчання членів виборчих комісій: практичний досвід. Бачинський Я.Я.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), вересень 2006 р., стор. 38–43.

Участь молоді у виборчому процесі: деякі проблеми та шляхи їх вирішення. Коротич І.Б.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1(3), лютий 2006 р., стор. 87–88.

Діяльність виборчих комісій щодо захисту виборчих прав громадян України: проблеми ефективності. Тимошенко І.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), грудень 2006 р., стор. 54–59.

Система організації державного життя в Україні: на шляху до європейської демократії. Мороз О.О.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), грудень 2006 р., стор. 16.

Общество и демократия

Выборы народных депутатов Украины – ключевой процесс создания государства. Погорилко В.Ф.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, сентябрь 2005 г., стр. 38–41.

Выборы-2006: беспристрастность, честность, прозрачность. Давыдович Я.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, декабрь 2005 г., стр. 4–8.

Выборы как способ легитимации формы правления: конституционно-правовой аспект. Серегина С.Г.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, декабрь 2005 г., стр. 45–52.

Вопросы правового регулирования участия политических партий в выборах. Ковтунец В.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), 2006 г., стр. 44–48.

Правовая культура участников избирательного процесса – важный аспект демократических выборов. Чупахин А.М.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), февраль 2006 г., стр. 50–52.

Факторы политической активности граждан Украины в избирательном процессе. Чуб Е.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1(3), февраль 2006 г., стр. 72–76.

Обучение членов избирательных комиссий: практический опыт. Бачинский Я.Я.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), сентябрь 2006 г., стр. 38–43.

Участие молодежи в избирательном процессе: некоторые проблемы и пути их решения. Коротич И.Б.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), февраль 2006 г., стр. 87–88.

Деятельность избирательных комиссий по защите избирательных прав граждан Украины: проблемы эффективности. Тимошенко И.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), декабрь 2006 р., стр. 54–59.

Система организации государственной жизни в Украине: на пути к европейской демократии. Мороз А.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), декабрь 2006 р., стр. 16.

Держава і політика

Політичні партії – основні суб'єкти виборчого процесу. Гарантії їх діяльності. Завалевська В.О.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, грудень 2005 р., стор. 24–31.

Вільна особистість – центральна фігура громадянського суспільства. Панкевич О.З.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, вересень 2005 р., стор. 79–83.

Пропорційна виборча система: історичний досвід запровадження. Петришин О.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), лютий 2006 р., стор. 53–57.

Проблеми забезпечення недоторканності приватного життя громадян України у межах виборчого процесу. Серьогін В.О.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), вересень 2006 р., стор. 49–55.

Позиціонування політичних партій: процес завершено. Аналіз та перспективи. Михальченко М.І., Недюха М.П.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), лютий 2006 р., стор. 58–62.

Політичні партії України: участь у виборчому процесі з виборів народних депутатів України 2006 року. Завалевська В.О.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2 (4), квітень 2006 р., стор. 66–73.

Проблеми організації підготовки та проведення парламентських і місцевих виборів 2006 року. Мельник М.І.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), вересень 2006 р., стор. 24–29.

Підсумки виборів-2006: чому ми опинилися у «популістському полоні»? Варзар І.М.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2 (4), квітень 2006 р., стор. 97–102.

Конституція і закон

Референдне право в системі конституційного права України. Федоренко В.Л.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, грудень 2005 р., стор. 72–76.

Проблеми конституційно-правової відповідальності за порушення законодавства про вибори народних депутатів України. Слободян Н.М.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), лютий 2006 р., стор. 77–82.

Виборче законодавство України в умовах конституційної реформи: деякі загальнотеоретичні підходи. Лінецький С.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, вересень 2005 р., стор. 74–78.

Проблемні аспекти законодавства про референдуми та шляхи його вдосконалення. Сущик В.М.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), грудень 2006 р., стор. 75–77.

Вдосконалення законодавства

Передвиборна агітація: досвід та перспективи участі ЗМІ. Барабаш О.Л., Кальченко С.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, вересень 2005 р., стор. 65–69.

Государство и политика

Политические партии – основные субъекты избирательного процесса. Гарантии их деятельности. Завалевская В.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, декабрь 2005 г., стр. 24–31.

Свободная личность – центральная фигура гражданского общества. Панкевич О.З.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, сентябрь 2005 г., стр. 79–83.

Пропорциональная избирательная система: исторический опыт внедрения. Петришин А.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), февраль 2006 г., стр. 53–57.

Проблемы обеспечения неприкосновенности частной жизни граждан Украины в пределах избирательного процесса. Серегин В.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), сентябрь 2006 г., стр. 49–55.

Позиционирование политических партий: процесс завершён. Анализ и перспективы. Михальченко Н.И., Недюха Н.П.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), февраль 2006 г., стр. 58–62.

Политические партии Украины: участие в избирательном процессе по выборам народных депутатов Украины 2006 года. Завалевская В.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2 (4), апрель 2006 г., стр. 66–73.

Проблемы организации подготовки и проведения парламентских и местных выборов 2006 года. Мельник Н.И.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), сентябрь 2006 г., стр. 24–29.

Итоги выборов-2006: почему мы оказались в «популистском плену»? Варзар И.М.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2 (4), апрель 2006 г., стр. 97–102.

Конституция и закон

Референдное право в системе конституционного права Украины. Федоренко В.Л.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, декабрь 2005 г., стр. 72–76.

Проблемы конституционно-правовой ответственности за нарушение законодательства о выборах народных депутатов Украины. Слободян Н.Н.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), февраль 2006 г., стр. 77–82.

Избирательное законодательство Украины в условиях конституционной реформы: некоторые общетеоретические подходы. Линецкий С.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, сентябрь 2005 г., стр. 74–78.

Проблемные аспекты законодательства о референдумах и пути его совершенствования. Сущик В.Н.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), декабрь 2006 г., стр. 75–77.

Совершенствование законодательства

Предвыборная агитация: опыт и перспективы учас-

Окремі аспекти проведення передвиборної агітації та діяльність засобів масової інформації. Магера А.Й.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, грудень 2005 р., стор. 32–37.

Проблемні питання застосування Закону України «Про вибори народних депутатів України» в частині проведення передвиборної агітації під час виборчого процесу 2006 року. Магера А.Й., Полякова А.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2 (4), квітень 2006 р., стор. 74–80.

Еволюція виборчої системи в Україні. Богашева Н.В., Ключковський Ю.Б.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, вересень 2005 р., стор. 42–49.

Проблема національних квот у виборчому праві України – історія і сучасність. Бабін Б.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, грудень 2005 р., стор. 58–63.

Організація виборчого процесу

Основні засади організації підготовки і проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року. Давидович Я.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), лютий 2006 р., стор. 9–14.

Виборчі комісії як орган управління виборчим процесом. Ставнійчук М.І.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), лютий 2006 р., стор. 14–17.

Організація роботи виборчих комісій зі списками виборців на виборчих дільницях. Усенко-Чорна Ж.І.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), лютий 2006 р., стор. 17–19.

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються процесу виборів народних депутатів України. Мельник М.І.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), лютий 2006 р., стор. 19–22.

Організація роботи дільничних виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць. Райковський Б.С.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), лютий 2006 р., стор. 22–23.

Документування діяльності виборчих комісій. Дубовик С.О.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1(3), лютий 2006 р., стор. 24–25.

Підготовка членів виборчих комісій з питань організації проведення виборів. Ковтунець В.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), лютий 2006 р., стор. 25–26.

Участь політичних партій (блоків) у формуванні виборчих комісій. Ставнійчук М.І.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, вересень 2005 р., стор. 59–64.

Окремі проблеми складання загальних списків виборців. Усенко-Чорна Ж.І.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, вересень 2005 р., стор. 54–58.

СМИ. Барабаш А.Л., Кальченко С.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, сентябрь 2005 г., стр. 65–69.

Отдельные аспекты проведения предвыборной агитации и деятельность средств массовой информации. Магера А.И.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, декабрь 2005 г., стр. 32–37.

Проблемные вопросы применения Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины» в части проведения предвыборной агитации во время избирательного процесса 2006 года. Магера А.И., Полякова А.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2 (4), апрель 2006 г., стр. 74–80.

Эволюция избирательной системы в Украине. Богашева Н.В., Ключковський Ю.Б.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, сентябрь 2005 г., стр. 42–49.

Проблема национальных квот в избирательном праве Украины – история и современность. Бабін Б.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, декабрь 2005 г., стр. 58–63.

Организация избирательного процесса

Основы организации подготовки и проведения выборов народных депутатов Украины 26 марта 2006 года. Давыдович Я.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), февраль 2006 г., стр. 9–14.

Избирательные комиссии как орган управления избирательным процессом. Ставнійчук М.И.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), февраль 2006 г., стр. 14–17.

Организация работы избирательных комиссий со списками избирателей на избирательных участках. Усенко-Черная Ж.И.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), февраль 2006 г., стр. 17–19.

Обжалование решений, действий или бездействия, касающихся процесса выборов народных депутатов Украины. Мельник Н.И.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), февраль 2006 г., стр. 19–22.

Организация работы участковых избирательных комиссий специальных избирательных участков. Райковський Б.С.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), февраль 2006 г., стр. 22–23.

Документирование деятельности избирательных комиссий. Дубовик С.О.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), февраль 2006 г., стр. 24–25.

Подготовка членов избирательных комиссий по вопросам организации проведения выборов. Ковтунець В.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), февраль 2006 г., стр. 25–26.

Участие политических партий (блоков) в формировании избирательных комиссий. Ставнійчук М.И.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, сентябрь 2005 г., стр. 59–64.

Виборчі комісії: проблеми створення та діяльності. Марченко О.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), вересень 2006 р., стор. 63–66.

Виборчі комісії: проблеми формування та організації роботи. Міненко О.С.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), грудень 2006 р., стор. 60–66.

Шляхи вдосконалення технології виборчого процесу. Онішко О.Ф.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), грудень 2006 р., стор. 67–70.

Підсумки. Аналіз. Перспективи

Вибори-2006: процес завершено. Підсумки. Аналіз. Перспективи. Давидович Я.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2 (4), квітень 2006 р., стор. 4–10.

Особливості проведення парламентських виборів в Україні в контексті дотримання прав і свобод людини. Давидович Я.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), вересень 2006 р., стор. 5–12.

Парламентські вибори-2006: недоліки і проблеми. Бориславський Л.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2 (4), квітень 2006 р., стор. 81–85.

Фінансування виборів

Виборчі фонди політичних партій (блоків). Шелудько В.Є.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, грудень 2005 р., стор. 38–40.

Виборчі фонди політичних партій, виборчих блоків політичних партій: формування, використання коштів і контроль. Шелудько В.Є., Вадімова Н.І.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), вересень 2006 р., стор. 30–37.

Міське самоврядування

Політичні партії та територіальні громади як суб'єкти муніципального виборчого процесу. Батанов О.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, грудень 2005 р., стор. 64–71.

Організація виборів на місцях: спостереження за виборами в Криму. Барабаш О.Л.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2 (4), квітень 2006 р., стор. 92–96.

Захист виборчих прав громадян, які балотуються у кандидати на посаду сільських, селищних, міських голів. Писаренко А.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1(3), лютий 2006 р., стор. 48–49.

Особливості організації і проведення місцевих виборів 2006 року в Україні. Максакова Р.М.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2 (4), квітень 2006 р., стор. 86–91.

Місцеві вибори як форма прямого народовладдя: порівняльний аналіз українського та зарубіжного досвіду. Чернецька О.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), грудень 2006 р., стор. 71–74.

Отдельные проблемы составления общих списков избирателей. Усенко-Черная Ж.И.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, сентябрь 2005 г., стр. 54–58.

Избирательные комиссии: проблемы создания и деятельности. Марченко О.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), сентябрь 2006 г., стр. 63–66.

Избирательные комиссии: проблемы формирования и организации работы. Міненко А.С.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), декабрь 2006 г., стр. 60–66.

Пути совершенствования технологии избирательного процесса. Онішко А.Ф.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), декабрь 2006 г., стр. 67–70.

Итоги. Анализ. Перспективы

Выборы-2006: процесс завершён. Итоги. Анализ. Перспективы. Давидович Я.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2 (4), апрель 2006 г., стр. 4–10.

Особенности проведения парламентских выборов в Украине в контексте соблюдения прав и свобод человека. Давидович Я.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), сентябрь 2006 г., стр. 5–12.

Парламентские выборы-2006: недостатки и проблемы. Бориславский Л.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2 (4), апрель 2006 г., стр. 81–85.

Финансирование выборов

Избирательные фонды политических партий (блоков). Шелудько В.Е.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, декабрь 2005 г., стр. 38–40.

Избирательные фонды политических партий, избирательных блоков политических партий: формирование, использование средств и контроль. Шелудько В.Е., Вадімова Н.И.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), сентябрь 2006 г., стр. 30–37.

Местное самоуправление

Политические партии и территориальные общины как субъекты муниципального избирательного процесса. Батанов А.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, декабрь 2005 г., стр. 64–71.

Организация выборов на местах: наблюдение за выборами в Крыму. Барабаш А.Л.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2 (4), апрель 2006 г., стр. 92–96.

Защита избирательных прав граждан, баллотирующихся в кандидаты на должность сельских, поселковых, городских председателей. Писаренко А.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1(3), февраль 2006 г., стр. 48–49.

Особенности организации и проведения местных выборов 2006 года в Украине. Максакова Р.Н.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2 (4), апрель 2006 г., стр. 86–91.

Местные выборы как форма прямого народовладения: сравнительный анализ украинского и зарубежно-

Рівність перед законом

Відповідальність політичних партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу за новим виборчим законодавством. Мельник М.І.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, вересень 2005 р., стор. 70–73.

Недержавні організації як запорука демократичних виборів. Попов І.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, грудень 2005 р., стор. 41–44.

Правова оцінка застосування загороджувального бар'єра в пропорційній виборчій системі. Пономарьова Г.П., Лук'янов Д.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, грудень 2005 р., стор. 53–57.

Проблема забезпечення законності виборчого процесу і політична корупція. Тодика О.Ю.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), лютий 2006 р., стор. 83–86.

Міжнародний досвід

Виборидопарламенту Таджикистану. Дадожонов М.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, вересень 2005 р., стор. 84–86.

Вибори до Меджлісу Азербайджану пройшли демократично. Охендовський М.В., Качур І.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, грудень 2005 р., стор. 77–79.

Правовий статус людини і громадянина в конституціях держав Східної Європи: порівняльно-правовий аналіз конституцій та їхнє співвідношення з міжнародними стандартами. Баймуратов М.О.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), лютий 2006 р., стор. 89–93.

Особливості виборів в унітарних державах Європи, які мають у своєму складі автономні утворення. Мяловицька Н.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), вересень 2006 р., стор. 56–62.

Проблемні питання кодифікації виборчого законодавства України. Котигоренко В.О.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), грудень 2006 р., стор. 50–53.

Виборчі процеси в постсоціалістичних державах: шляхи демократизації. Юрійчук Є.П.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), грудень 2006 р., стор. 81–83.

Виборчі освітні програми для молоді в Австралії. Мейлі М., Маккалох Б., Уолл А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), грудень 2006 р., стор. 87–91.

Інформаційний простір

Інформатизація виборчого процесу. Хівренко К.О.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, вересень 2005 р., стор. 99–100.

Критерії розмежування передвиборної агітації та іншої інформації, пов'язаної з виборчим процесом.

го опыта. Чернецкая Е.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), декабрь 2006 г., стр. 71–74.

Равенство перед законом

Ответственность политических партий (блоков) – субъектов избирательного процесса согласно новому избирательному законодательству. Мельник Н.И.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, сентябрь 2005 г., стр. 70–73.

Негосударственные организации как гарантия демократических выборов. Попов И.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, декабрь 2005 г., стр. 41–44.

Правовая оценка применения заградительного барьера в пропорциональной избирательной системе. Пономарева А.П., Лукьянов Д.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, декабрь 2005 г., стр. 53–57.

Проблема обеспечения законности избирательного процесса и политическая коррупция. Тодика О.Ю.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), февраль 2006 г., стр. 83–86.

Международный опыт

Выборы в парламент Таджикистана. Дадожонов М.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, сентябрь 2005 г., стр. 84–86.

Выборы в Меджлис Азербайджана прошли демократично. Охендовский М. В., Качур И.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, декабрь 2005 г., стр. 77–79.

Правовой статус человека и гражданина в конституциях государств Восточной Европы: сравнительно-правовой анализ конституций и их соотношение с международными стандартами. Баймуратов М.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), февраль 2006 г., стр. 89–93.

Особенности выборов в унитарных государствах Европы, имеющих в своем составе автономные образования. Мяловицкая Н.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), сентябрь 2006 г., стр. 56–62.

Проблемные вопросы кодификации избирательного законодательства Украины. Котигоренко В.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), декабрь 2006 г., стр. 50–53.

Избирательные процессы в постсоциалистических странах: пути демократизации. Юрійчук Е.П.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), декабрь 2006 г., стр. 81–83.

Избирательные образовательные программы для молодежи в Австралии. Мейли М., Маккалох Б., Уолл А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), декабрь 2006 г., стр. 87–91.

Информационное пространство

Информатизация избирательного процесса. Хивренко К.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1,

Большакова О.Ю.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), лютий 2006 р., стор. 63–71.

Вибори-2006 у дзеркалі ЗМІ: уроки та перспективи. Чекмишев О.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), вересень 2006 р., стор. 67–74.

Інформаційний марафон: вибори-2006. Хівренко К.О.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), вересень 2006 р., стор. 75–77.

Електоральний медіа-тероризм. Циганов В.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), грудень 2006 р., стор. 78–80.

Судочинство

Становлення адміністративної юстиції в Україні. Пасенюк О.М.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, вересень 2005 р., стор. 50–53.

Апеляційний перегляд Вищим адміністративним судом України судових рішень у справах, пов'язаних із виборчим процесом у 2006 році. За інформацією Управління законодавства та узагальнення судової практики Вищого адміністративного суду України: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), вересень 2006 р., стор. 78–79.

Забезпечення діяльності Комісії

Організація підготовки та проведення виборів. Дондик М.І.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, вересень 2005 р., стор. 94–95.

Аспекти співробітництва Центровиборчкому. Андрієнко В.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, вересень 2005 р., стор. 101–102.

ЄІАС «Вибори»: розвиток та вдосконалення системи. Стриганов В. М., Белікова О.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, вересень 2005 р., стор. 96–98.

З історії виборів

Від Народного Віча – до Верховної Ради. Райковський Б.С., Донченко Ю.Г., Смолянников С.О.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, вересень 2005 р., стор. 87–91.

Від Народного Віча – до Верховної Ради. Райковський Б.С., Донченко Ю.Г., Смолянников С.О.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, грудень 2005 р., стор. 80–83.

Михайло Грушевський – засновник системи демократичних виборів в Україні. Райковський Б.С., Донченко Ю.Г., Смолянников С.О.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), лютий 2006 р., стор. 94–98.

Арифметика обрання. Смолянников С.О.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), грудень 2006 р., стор. 92–95.

сентябрь 2005 г., стр. 99–100.

Критерии размежевания предвыборной агитации и другой информации, связанной с избирательным процессом. Большакова О.Ю.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), февраль 2006 г., стр. 63–71.

Выборы-2006 в зеркале СМИ: уроки и перспективы. Чекмишев А.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), сентябрь 2006 г., стр. 67–74.

Информационный марафон: выборы-2006. Хивренко К.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), сентябрь 2006 г., стр. 75–77.

Электоральный медиатероризм. Цыганов В.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), декабрь 2006 г., стр. 78–80.

Судопроизводство

Становление административной юстиции в Украине. Пасенюк А.М.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, сентябрь 2005 г., стр. 50–53.

Апелляционный пересмотр Высшим административным судом Украины судебных решений по делам, связанным с избирательным процессом в 2006 году. По информации Управления законодательства и обобщения судебной практики Высшего административного суда Украины: Вісник Центральної виборчої комісії № 3 (5), сентябрь 2006 г., стр. 78–79.

Обеспечение деятельности Комиссии

Организация подготовки и проведения выборов. Дондик Н.И.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, сентябрь 2005 г., стр. 94–95.

Аспекты сотрудничества Центризбиркома. Андрієнко В.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, сентябрь 2005 г., стр. 101–102.

ЕИАС «Выборы»: развитие и усовершенствование системы. Стриганов В.Н., Белікова О.В.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, сентябрь 2005 г., стр. 96–98.

Из истории выборов

От Народного Вече – до Верховной Рады. Райковський Б.С., Донченко Ю. Г., Смолянников С. А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1, сентябрь 2005 г., стр. 87–91.

От Народного Вече – до Верховной Рады. Райковський Б.С., Донченко Ю.Г., Смолянников С.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 2, декабрь 2005 г., стр. 80–83.

Михаил Грушевский – основатель системы демократических выборов в Украине. Райковський Б.С., Донченко Ю. Г., Смолянников С. А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 1 (3), февраль 2006 г., стр. 94–98.

Арифметика избрания. Смолянников С.А.: Вісник Центральної виборчої комісії № 4 (6), декабрь 2006 г., стр. 92–95.

Новітні конституційно-правові дослідження проблем безпосередньої демократії в Україні

(Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України: Навч. посібник. – К.: Ліра-К, 2006. – 366 с.)

Вітчизняна юридична наука та освіта суттєво збагатилися новим навчальним посібником В.Ф. Погорілка і В.Ф. Федоренка «Референдне право України», який завершив цикл досліджень вченими проблем теорії та практики референдумів в Україні. Вихід у світ цього навчального посібника дає можливість переосмислити та оцінити роботу вчених-конституціоналістів напередодні п'ятнадцятої річниці з часу проведення всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 року, на якому народ України підтвердив і надав вищої юридичної сили Акту проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року.

Практика проведення та юридичні наслідки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року, референдних ініціатив 2005–2006 років, виборів Президента України 2004 року та парламентських і місцевих виборів у 2006 році свідчать не лише про недосконалість чинного виборчого і референдного законодавства України, а й про необхідність суттєвого переосмислення теоретико-методологічних засад безпосередньої демократії в Україні. Тож робота В.Ф. Погорілка і В.Л. Федоренка є вдалою, на нашу думку, спробою сформувати цілісну теорію референдного права і референдного процесу України на основі неопозитивістської методології із залученням інших методів (детермінізму, сенкративізму, інституціоналізму та ін.), поширених в європейській, але маловідомих у вітчизняній юридичній науці.

Методологія дослідження дала змогу авторам створити довершену структуру навчального посібника. Він складається із вступу, двох частин і додатків. Кожна з цих складових має важливе теоретико-методологічне та науково-практичне значення.

Так, у вступній частині посібника професор В.Ф. Погорілко (1938–2006 рр.) обґрунтовує важливість референдумів як пріоритетної форми безпосередньої демократії та аргументує нагальну потребу постійного і всебічного вивчення референдумів у середніх і вищих навчальних закладах України.

Перша частина навчального посібника присвячена висвітленню основних питань матеріального права, що регулює референдні правовідносини. Вона містить чотири самостійних розділи: перший розділ – «Загальна характеристика референдного права» – комплексно висвітлює поняття референдного права, його предмета і методу, системи і джерел референдного права, функцій, а також характеризує референдні правовідносини як самостійний вид конституційно-правових відносин. Зокрема, автори відзначають, що референдне право слід розуміти в об'єктивному значенні – як інститут консти-

туційного права, а також у суб'єктивному значенні як право громадян України брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах. Другий розділ – «Нариси історії референдумів», – це копітка праця вчених щодо дослідження основних етапів становлення і розвитку референдумів в Україні та зарубіжних країнах. Тут автори детально аналізують систему об'єктивних і суб'єктивних передумов виникнення референдумів, періодизують історію референдумів в Україні та за кордоном з часу їх виникнення аж до сьогодення. Навчальний матеріал цього розділу насичений значною кількістю маловідомих широкому колу науковців історичних фактів, що дають змогу сформувати цілісне уявлення про генезис інституту референдумів в Україні та за кордоном. Третій розділ – «Референдум як форма безпосередньої демократії» є однією з центральних складових навчального посібника. У ньому референдуми розглядаються як пріоритетна форма безпосередньої демократії. Зокрема, вчені пропонують визначення категорій «всеукраїнський референдум» та «місцеві референдуми», ґрунтовно досліджують систему принципів референдумів, аналізують основні види референдумів, а також пропонують авторську класифікацію функцій референдумів.

І, нарешті, четвертий розділ посібника присвячений аналізу основних інститутів референдного права. У ньому автори послідовно і системно розкривають сутність і зміст інститутів призначення і проголошення референдумів, предмета всеукраїнського та місцевих референдумів, конституційно-правового статусу органів, що організовують і проводять референдуми, актів референдумів, інформаційного та фінансового забезпечення референдумів, а також інституту юридичної відповідальності за порушення законодавства про референдуми.

Ці чотири розділи об'єднують дев'ятнадцять підрозділів, у яких розкриваються основні питання теорії референдного права, історії референдумів, референдумів як форми безпосереднього народовладдя, а також характеризуються юридичні властивості основних інститутів референдного права України.

Друга частина навчального посібника має назву «Референдне процесуальне право України» і висвітлює питання теорії та практики референдного процесу України, під яким автори пропонують розуміти передусім інститут (підгалузь) референдного права та субінститут конституційного права, що об'єднує конституційно-правові та інші галузеві норми права, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з ініціюванням, організацією та проведенням всеукраїнського і місцевих

референдумів, а також реалізацією їх рішень. Ця частина складається з одного розділу, який містить навчальний матеріал з питань поняття та загальних засад референдного процесу, кваліфікації основних стадій організації та проведення всеукраїнського та місцевих референдумів, а також гарантування референдного процесу в Україні.

Попри те, що останніми роками питання організації та проведення референдумів в Україні дедалі частіше стають предметом конституційно-правових досліджень, запропонована В. Ф. Погорілком і В. Л. Федоренком концепція референдного процесу характеризується новизною, цілісним і довершеним характером. Автори навчального посібника не обмежилися деталізацією основних стадій референдного процесу, визначених Конституцією та законами України, а сформували теоретико-методологічне підґрунтя цього виду юридичного процесу, виявили прогалини чинного законодавства, що регулює порядок ініціювання, організації та проведення, а також реалізації рішень всеукраїнського та місцевих референдумів, та запропонували раціональні шляхи їх подолання. На наше переконання, розділ «Референдне процесуальне право України» становить інтерес не лише для студентів, а й зокрема для практичного використання членами Центральної виборчої комісії, представниками комісій з референдуму, членами ініціативних груп, вітчизняними і зарубіжними спостерігачами тощо.

Навчальний посібник також містить необхідні для вивчення референдного права і процесу додатки, представлені чинним референдним законодавством, навчальною програмою відповідного спецкурсу та списком ре-

комендованої навчальної літератури для вивчення цього спецкурсу, а ще – хронологічну таблицю основних референдумів, що відбулися в Україні та зарубіжних країнах. Зокрема, додатки містять розділи Конституції України, які регулюють референдні правовідносини в Україні, а також тлумачення відповідних статей Основного Закону в рішеннях Конституційного суду України, тексти Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року та Закону України «Про Центральну виборчу комісію». Позитивної оцінки також заслуговує таблиця «Хронологія референдумів», що містить дані з 236 референдумів, які відбулися в світі, починаючи з 1439 року (кантон Базель, Швейцарія) і закінчуючи референдумом 2006 року, який відбувся в колишній Сербії і Чорногорії.

Заслуговує на позитивну оцінку і джерельна база роботи. Поряд зі значною кількістю вітчизняної і зарубіжної наукової літератури автори вводять в науковий обіг раніше мало відомий широкій громадськості архівний матеріал Верховної Ради України, пов'язаний із проведенням всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 року.

Особливого значення цей посібник набуває з огляду на положення Універсалу національної єдності, підписаного 4 серпня 2006 року щодо проведення всеукраїнського референдуму з питань вступу України до НАТО та об'єктивної потреби прийняття народом України інших важливих рішень суспільного і державного значення у спосіб, що не викликає сумнівів щодо його легітимності, тобто шляхом проведення нових референдумів.

Микола ОНІЩУК,
народний депутат України,
кандидат юридичних наук

Порівняльно-правовий аналіз норм виборчого права зарубіжних країн

**(Кожемякін П.Г. Виборче право зарубіжних країн:
Навч. посібник. – Дніпропетровськ: Оксамит-Текс, 2006. – 328 с.)**

Предметом учбового посібника, автор якого – кандидат історичних наук, доцент кафедри міжнародного права Дніпропетровського Національного університету П.Г. Кожемякін, є один з інститутів конституційного права – виборче право, яке посідає особливе місце і відіграє особливу роль у системі державного права, оскільки норми виборчого права визначають порядок створення найважливіших органів держави – представницьких. Тому, на думку автора, виборче право можна вивчати окремо від інших інститутів конституційного права.

У конституційному праві термін «вибори» означає процедуру формування державних органів або наділення

повноваженнями посадовця, здійснені шляхом голосування правомочних осіб за умови, що на кожний наданий таким чином мандат можуть претендувати два або більше кандидатів.

Відповідно до конституційного права автор класифікує вибори:

1. Залежно від території їх проведення – на загальнонаціональні, регіональні, місцеві.
2. Залежно від того, кого обирають – на парламентські, президентські, муніципальні.
3. Залежно від способу волевиявлення громадян – на прямі і непрямі. У свою чергу, непрямі вибори бувають двох видів: побічні та багатоступінчасті.

У часовому вимірі вибори поділяються на чергові і позачергові. Вибори також бувають додаткові і часткові. Періодичність виборів визначається часом повноважень виборчих органів.

Відтак, однією з головних умов визнання будь-яких виборів дійсно народним волевиявленням є дотримання основних принципів виборчого права: принципу всезагального виборчого права, принципу вільної участі у виборах, принципу рівного виборчого права, принципу таємного голосування. Лише за дотримання всіх вище перерахованих умов вибори вважаються демократичними. Заходи, пов'язані з організацією і проведенням виборів, визначаються терміном «виборчий процес», тобто «врегульована законом і іншими соціальними нормами діяльність індивідів, органів, організацій щодо підготовки і проведення виборів до державних та органів самоврядування».

Автор визначає стадії цього процесу: 1. Призначення виборів. 2. Утворення виборчих округів. 3. Утворення виборчих дільниць. 4. Утворення виборчих органів. 5. Реєстрація виборців. 6. Висування кандидатів. 7. Агітаційна кампанія. 8. Голосування. 9. Підрахунок голосів та встановлення підсумків голосування. 10. Другий тур, або нові вибори. 11. Остаточне встановлення та опублікування результатів виборів.

Якщо проводяться непрямі вибори, деякі стадії відпадають, або додаються нові. Дуже докладно в підручнику даний аналіз виборчих систем, які функціонують у сучасному світі. Виборча система являє собою сукупність встановлених законом правил, принципів та критеріїв, за допомогою яких визначаються підсумки голосування.

Значна увага в посібнику приділена характеристиці виборчих систем, а також окремо – виборам глави держави. Визначається юридичний та фактичний його статус, розкрито головні різновиди виборів президента.

Окремий розділ присвячений одному з важливих інститутів безпосередньої демократії – референдуму і народній законодавчій ініціативі. Автор класифікує референдуми за сучасною конституційною теорією, залежно від різних критеріїв, на: 1. Загальнонаціональні, регіональні та місцеві. 2. Конституційні, законодавчі і міжнародно-правові. 3. Дозаконодавчі і післязаконодавчі. 4. Консультативні й імперативні. 5. Обов'язкові та факультативні. Досить докладно розкриті порядок призначення референдуму та організація його проведення. Як наголошує автор, незважаючи на те, що референдум є найважливішим інститутом демократії, дуже часто його використовують як інструмент політичної маніпуляції електоратом.

З метою уникнення цих негативних явищ, необхідно суворо дотримуватися вимог і принципів організації і проведення референдумів, вироблених досвідом багатьох демократичних держав.

Поряд із референдумом, автор аналізує законодавчу ініціативу – інститут не відомий у багатьох країнах, але успішно використовуваний у таких цивілізованих країнах, як Австрія, Швейцарія, Італія, Іспанія.

Інститут народної законодавчої ініціативи визнає надання права встановленому числу виборців вносити проект закону на розгляд представницького органу.

Важливе місце в загальній частині посібника займають розділи «Інститут виборів у країнах, що розвиваються» і «Виборче право та виборчі системи у країнах СНД».

Враховуючи історичні, політичні, культурні, національні та релігійні особливості цих регіонів, автор виділив їх окремо і намагався з'ясувати, як ці особливості вплинули на формування і функціонування виборчого законодавства, організацію і проведення виборів.

Окремий розділ учбового посібника присвячений характеристиці виборчого права країн, виборче законодавство яких, на думку автора, являє особливий інтерес.

До першої групи країн віднесено країни, в яких демократичні інститути розвиваються не одне сторіччя і де накопичено великий досвід у галузі виборчого права. Це – Франція, Велика Британія і США.

Друга група – країни Європи, де виборче право або його окремі інститути, вирізняються своєрідністю, оригінальністю і неординарним рішенням певних питань функціонування виборчої системи. Серед цих країн – Бельгія, Австрія, Швейцарія, Іспанія, Італія.

Третя група – країни, що входили колись до соціалістичної співдружності: Польща, Болгарія, Угорщина. Цей вибір не випадковий, оскільки, на погляд автора, вони виявилися найхарактернішими представниками цієї групи. Головною рисою їх виборчого законодавства є їх постійний пошук і постійна зміна основних положень.

Четверта група – це країни, що розвиваються: Азія, Африка, Латинська Америка, і які відрізняються своєрідністю історичного, національного, політичного і релігійного розвитку. Однією з особливостей виборчого законодавства країн, що розвиваються, є його нестабільність як прояв нестабільності конституційного права. Серйозний вплив на зміст виборів у цих країнах має неграмотність електорату.

І остання група країн – соціалістичні держави, такі як КНР, КНДР і Куба. Автор доволі ретельно розглянув їх виборче законодавство, функціонування виборчих систем, їх особливості, позитивні і негативні моменти.

У цілому, учбовий посібник «Виборче право зарубіжних країн» може зацікавити не тільки студентів юридичних факультетів вищих навчальних закладів, а й широке коло громадян, які цікавляться досвідом зарубіжних країн у галузі виборчого права.

Віктор КАЛАШНИКОВ,
завідувач кафедри міжнародного права
Дніпропетровського національного університету,
професор, доктор історичних наук, кандидат юридичних наук