

ВІСНИК

Центральної виборчої комісії

№ 1 (20) • Березень–Квітень • 2011

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

Відповідно до постанови Президії ВАК України від 14 червня 2007 року № 3-05/6 наукові статті, опубліковані в журналі «Вісник Центральної виборчої комісії», зараховуються як фахові в галузі юридичних наук

Редакційна колегія:

МАГЕРА А.Й.
(ГОЛОВА)

АСТАХОВА Т.В.
ДАВИДОВИЧ Я.В.
ДАНИЛЕВСЬКИЙ Ю.М.
ДОНЧЕНКО Ю.Г.
ЖИДЕНКО І.Г.
КІВАЛОВ С. В.
КЛЮЧКОВСЬКИЙ Ю.Б.
ЛУКАШ Т.Л.
МАРЦЕЛЯК О.В.
ОСАДЧУК О.К.
ОХЕНДОВСЬКИЙ М.В.
ПАЦУРКІВСЬКИЙ П.С.
РАЙКОВСЬКИЙ Б.С.
РЯБЕЦЬ М.М.
СУЯРКО С.М.
УСЕНКО-ЧОРНА Ж.І.
ЧУПАХІН О.М.
ШАПОВАЛ В.М.
ШВЕЦЬ Ю.В.
ШЕЛЕСТОВ О.М.
ШЕЛУДЬКО В.Є.
ШЕМШУЧЕНКО Ю.С.
ЯКИМЧУК М.К.

Головний редактор СЕРЕДА В.Я.

Адреса редакції:

01196, м. Київ, пл. Лесі Українки, 1, кімн. 302, 303.
Тел.: 286-86-15; 256-81-77; 256-81-29

WEB-сторінка: www.cvk.gov.ua

Над номером працювали:

Белікова О.В., Дондик М.І., Вишневська О.С.,
Єрьоміна Т.І., Іщук О.М., Луконіна В.О.,
Ляшко Л.П., Макарчук Є.А., Корж І.В.,
Савчук М.Ю., 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 не несе відповідальності за недостовірну інформацію, подану автором.

Зам.

Віддруковано в друкарні «Видавництво «Фенікс».

03680, Київ, вул. Шутова, 136.

www.kniga.kiev.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 271 від 07.12.2000 р.

Тираж 1700 прим.

ЗМІСТ

ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Альберт КОРНЄЄВ, Володимир ШАПОВАЛ

- 4 Історія конституційного упорядкування сучасної української держави

ОРГАНІЗАЦІЯ ВИБОРІВ

- 20 МІЖНАРОДНИЙ СЕМІНАР
з організації виборчого процесу

Андрій МАГЕРА

- 22 Вступне слово

Юрій ДОНЧЕНКО

- 24 Характеристика виборчої системи та демократичних інститутів в Україні

Олександр ОСАДЧУК

- 30 Сучасний стан законодавства України щодо голосування за кордоном

Олександр ЧУПАХІН

- 33 Передача інформації за підсумками голосування на виборах в Україні.
Сучасний стан і проблемні питання

Олександр ШЕЛЕСТОВ

- 35 Державний реєстр виборців – прогрес у забезпеченні якості списків виборців

СТАНДАРТИ ДЕМОКРАТІЇ

- 39 АСОЦІАЦІЯ ОРГАНІЗАТОРІВ
ВИБОРІВ КРАЇН ЄВРОПИ:
напередодні 20-річного ювілею

- 42 Міжнародні виборчі стандарти та національні виборчі системи: взаємозв'язок розвитку
Міжнародна науково-практична конференція

- 44 Світовий політичний форум «Сучасна держава: стандарти демократії і критерії ефективності»

Володимир ЧУРОВ

- 44 Стандарти демократії та реалії їх впровадження

Роберт СКІДЕЛЬСКИ

- 54 Критерії демократії

Майкл МАКФОЛ

- 56 Демократія та економічна модернізація:
причинно-наслідковий зв'язок

ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

- 58 *Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія):*
ВИСНОВОК щодо проекту
Виборчого кодексу Верховної Ради України

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Юрій МАЗУР

- 72 Деякі підсумки виборчої кампанії чергових виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 2010 року

ВИБОРЧА СТАТИСТИКА

- 91 ВІДОМОСТІ щодо кількості сільських, селищних, міських голів, обраних 31 жовтня 2010 року за поданням місцевих організацій політичних партій та шляхом самовисування
- 94 ВІДОМОСТІ щодо кількості депутатів, обраних 31 жовтня 2010 року в багатомандатних, одномандатних мажоритарних та одномандатних виборчих округах за поданням місцевих організацій політичних партій

З ОФІЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

- 101 РОЗ'ЯСНЕННЯ щодо окремих питань встановлення результатів виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад в одномандатних, одномандатних мажоритарних виборчих округах та сільського, селищного, міського голови у разі проведення голосування по одному кандидату
- 103 РЕКОМЕНДАЦІЇ щодо тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси

Центральна виборча комісія

ПОСТАНОВА

1 квітня 2011 року

№ 57

Про забезпечення тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси

Відповідно до пункту 2 частини першої статті 2, частини першої статті 6, частин першої, третьої статті 7, пункту 9 частини першої статті 9, частин третьої, сьомої статті 14, частини першої статті 16, частини третьої статті 17, пункту 1 статті 18 Закону України «Про Державний реєстр виборців», керуючись статтями 11 – 13, пунктами 4, 5, 8 статті 17, частиною другою статті 27 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», Центральна виборча комісія постановляє:

1. Затвердити Рекомендації щодо тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси (додаток 1).

2. Встановити примірний зразок заяви про тимчасову зміну місця голосування виборця (додаток 2).

3. Встановити форми:
наказу про тимчасову зміну місця голосування виборця (додаток 3);

посвідчення, що підтверджує тимчасову зміну місця голосування виборця (додатки 4, 5);

журналу обліку посвідчень, які підтверджують тимчасову зміну місця голосування виборця (додаток 6);

наказу про відміну тимчасової зміни місця голосування виборця (додаток 7).

4. Посвідчення, що підтверджує тимчасову зміну місця голосування виборця, виготовляється у форматі А5 (148 x 210 мм).

5. Цю постанову надіслати Міністерству закордонних справ України, регіональним органам адміністрування Державного реєстру виборців для доведення до відома відповідних органів ведення Державного реєстру виборців.

*Заступник Голови
Центральної виборчої комісії*

А. МАГЕРА

*Додаток 1 до постанови опублікований на стор. 103,
додатки 2–7 розміщено на офіційному сайті
Центральної виборчої комісії.*

«Україна – сильна і амбітна держава. Настав час проявити український характер, довести і собі, і світові, що Україна – це країна-лідер»

(З Послання Президента України)

7 квітня 2011 року Президент України Віктор Янукович виступив із щорічним Посланням у Верховній Раді. У сесійній залі було зареєстровано близько 400 народних депутатів. Крім того, на пленарне засідання було запрошено Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів, Уповноваженого з прав людини, Голову Центральної виборчої комісії, голів облрад і облдержадміністрацій та інших вищих посадових осіб.



Згідно з Конституцією України Президент представив чергове Послання до Верховної Ради «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2011 році», в якому викладені основні економічні, соціальні та політичні підсумки минулого 2010 року.

«Наше завдання, – сказав Президент, – витягнути Україну з історичної «ями» перехідного періоду, в яку вона потрапила через постійні кризи, через боротьбу за владу і власність.

Гарантувати реалізацію неписаних, але життєво важливих, невід'ємних прав кожного громадянина на вільний розвиток, на успіх, на чесне життя і на звичайне людське щастя жити в справедливому, вільному і відкритому суспільстві.

Забезпечити на практиці справедливість і верховенство права.

Злочин має бути засуджений і покараний – морально, адміністративно і кримінально.

Переконаний, що вже в цьому році ми змінимо ставлення громадян до права і повернемо людям віру у справедливість закону і незворотність покарання.

Україна має стати країною-сучасником ХХІ століття, а не периферією і ресурсом для розвитку інших.

Ствердитись як сучасна політична нація, що творить історію разом із найбільш амбітними та енергійними суспільствами.

Врешті-решт, ми разом забезпечимо поступальний розвиток демократичних інститутів, створимо спільними зусиллями нову Україну.

В цих завданнях – філософія реформ, сенс ідеї модернізації України.

Саме в реалізації цих завдань полягає наша спільна національна мета».

(З виступу Президента України на пленарному засіданні Верховної Ради 7 квітня 2011 року)

ІСТОРІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО УПОРЯДКУВАННЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

До 15-ї річниці прийняття Конституції України



Альберт КОРНЕЄВ



Володимир ШАПОВАЛ

В.М. Шаповал та А.В. Корнеєв були безпосередніми учасниками конституційного процесу 1990–1996 років. Указом Президента України від 22 серпня 1996 року вони нагороджені Почесною відзнакою Президента України (згодом – орден «За заслуги» III ступеня) за активну законодавчу роботу, участь у розробці, підготовці та прийнятті Конституції України.

24 серпня 2011 року Україна відзначатиме ювілей: 20-річчя здобуття незалежності. А незадовго напередодні, 28 червня, ще одну визначну дату – 15-річчя прийняття Конституції – Основного Закону незалежної держави. Саме в ніч з 27 на 28 червня 1996 року в житті українського народу стала історична подія – в результаті тривалого, напруженого і багатогранного конституційного процесу була прийнята нова Конституція України.

Тоді ця подія майже збіглася з п'ятиріччям незалежності України та означувала завершення важливого етапу у розвитку нашого суспільства і держави, у становленні національної системи права, створенні правових основ дійсно суверенної і незалежної України.

Однак і сьогодні ці історичні події анітрохи не втратили своєї значущості, а навпаки, з плином часу – стають іще більш урочистими і величними.

Пропонуємо вашій увазі історичний нарис учасників того вікопомного конституційного процесу, який воістину за своєю тривалістю, складністю та драматичністю не має аналогів у сучасній практиці конституціоналізму.

Сучасне українське суспільство, яке двадцять років тому «народилося» у процесі розпаду радянського соціуму, відразу ж зіткнулося з необхідністю усвідомити свою роль у національному і світовому вимірах, адекватно відповідати на різні виклики, через власні трансформації зберегти себе у мінливому світі. Це усвідомлення спочатку виявилось в розумінні потреби самоіснування як суспільства формально (юридично) рівних людей – громадян, а згодом – потреби політичної організації суспільства насамперед через конституювання незалежної держави.

Будь-яка держава як самоврядування народу не може бути нічим іншим, як конституційною державою. У демократичному суспільстві державна влада юридично закріплюється як народовладдя, яке є виключно конституційним інститутом. Без відповідного конституційного закріплення реальна влада народу по суті неможлива. Становлення незалежної України як конституційної держави було основоположною метою політико-правової свідомості суспільства, програмним завданням демократичних партій та рухів початку 90-х років минулого століття, і це завдання реально вирішувалось у процесі створення принципово нового Основного Закону нашої держави.

За своєю тривалістю, складністю і драматичністю, особливо в ніч з 27 на 28 червня 1996 року, конституційний процес в Україні не має аналогів у сучасній практиці конституціоналізму. У часі він охоплює період діяльності Верховної Ради України першого і другого скликань, а за своїм характером є діяльністю практично всіх державних органів і установ, а також політичних партій і громадських організацій, тобто майже всього суспільства. Водночас, у цьому процесі виняткові за значенням місце і роль належать Верховній Раді України, її Головам – І. Плющу та О. Морозу, Президентам України – Л. Кравчуку та Л. Кучмі, а також утвореним ними для цього спеціалізованим комісіям, робочим групам та іншим структурам. Це, насправді, було створення Конституції України спільною відповідальною творчістю багатьох людей.

I. СТВОРЕННЯ НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ: ПЕРШІ ПІДХОДИ. КОНЦЕПЦІЯ НОВОЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ РСР

Остання п'ятирічка історії Радянського Союзу, що була визначена як період перебудови суспільного життя, залишиться у пам'яті людей відцентровими тенденціями і кризою федеративного устрою СРСР, а також значним підвищенням політичної активності населення, наполегливими, але не завжди ефективними за наслідками, спробами демократизації державних інституцій, перегляду конституційних засад організації і здійснення державної влади.

За таких умов в Українській РСР почались пошуки прийнятних шляхів щодо забезпечення республіканському Основному Закону адекватного змісту. З цією метою на початку 1990 року Президією Верховної Ради Української РСР була створена робоча група з числа вчених – фахівців з державного та інших галузей права, яка мала опрацювати пропозиції про внесення змін і доповнень до чинної на той час Конституції. Подальше життя поламало ці плани, але певні напрацювання групи, яку очолював Л. Юзьков, були використані в інший час та іншою владою.

Реально питання щодо необхідності прийняття нової Конституції України було поставлено в ході кампанії з виборів народних депутатів УРСР кінця 1989 – початку 1990 років, що знайшло відображення у виборчих програмах багатьох кандидатів. Тому природно, що вже на першому засіданні Верховної Ради Української РСР першого (дванадцятого) скликання 15 травня 1990 року

серед інших розглядалася пропозиція про включення до порядку денного питання про створення комісії з опрацювання нового Основного Закону Республіки.

Позиції різних політичних сил у парламенті щодо нової Конституції проявилися у виступах кандидатів на вищу на той час державну посаду Голови Верховної Ради УРСР (травень – червень 1990 року). Кандидат від КПУ В. Івашко, зокрема, говорив: «Відповідальні завдання стоять перед Верховною Радою у справі побудови соціалістичної правової держави, ... перш за все, підготовка та прийняття нової Конституції Української РСР, яка б створила міцні гарантії прав і свобод народу України, кожного її громадянина» [1]. В. Яворівський повідомив, що робота над проектом Конституції вийшла за межі побажань і гасел: «Україні потрібна нова Конституція. ... Вона розв'яже нам багато проблем, питань, ми тоді зможемо не буксувати на місці, а швидко просуватися вперед» [2].

Інші кандидати теж категорично висловлювалися щодо свого бачення засад і принципів нової Конституції. Так, Д. Павличко як ключові у своїй програмі фактично визначив два «щонайважливіших питання – питання Конституції, питання незалежності». Він говорив: «Ми повинні жити за однією Конституцією, бо там, де їх дві, там дві держави, два суверенітети, там ніколи не буде порядку і злагоди... Отже, ми повинні переглянути найближчим часом союзні закони, ратифікувати корисні

і відхилити особливо небезпечні. І це буде важливий крок до укладання нової Конституції УРСР» [3].

Л. Лук'яненко підкреслював значення забезпечення прав і свобод людини і громадянина: «Нова Конституція України повинна закріпити повну самостійність України, політичний плюралізм, повний обсяг прав людини відповідно до загальної Декларації прав людини, демократичний державний лад, демократичну виборчу систему і поділ влади на законодавчу, судову та виконавчу» [4].

В. Чорновіл теж висловився за необхідність закріпити у Конституції загально визнані демократичні принципи державного ладу: «Розуміння політики як компромісу, а не насильства, пріоритет загальнолюдських цінностей над класовими і партійними, відкидання будь-якого імперства, начало національної політики – ось на цих засадах має будуватися нова Конституція Української народної республіки» [5].

Така розбіжність поглядів віддзеркалювала характерну на той час ситуацію, коли за відсутності ясно визначеної позиції так званого центру щодо ефективних шляхів подальшого розвитку СРСР, у багатьох радянських республіках спостерігалась чітка спрямованість політичних еліт на суттєве розширення обсягу повноважень суб'єктів федерації, а у прибалтійських республіках – навіть на повну незалежність. Офіційною формою оприлюднення подібних намірів і планів постали декларації про державний суверенітет відповідних суб'єктів радянської федерації і деяких автономних утворень.

Тому цілком логічно, що одним із головних серед питань, з яких складався порядок денний першої сесії Верховної Ради Української РСР дванадцятого (за сучасним визначенням – першого) скликання, у травні 1990 року було визнане питання про підготовку і прийняття подібного документа. Під час розробки проекту декларації, його опрацювання у постійних комісіях і обговорення на пленарних засіданнях Верховної Ради, постатейних голосувань і схвалення в цілому виявилися, з одного боку, схожість позицій різних політичних сил стосовно необхідності його розробки і прийняття, а, з іншого – розбіжності, точніше, протилежність думок щодо значної частини змісту майбутнього документа.

У Верховну Раду УРСР було представлено сім проектів Декларації про державний суверенітет Української Радянської Соціалістичної Республіки, які з окремих питань містили діаметрально протилежні положення. Це викликало бурхливі дискусії, ускладнило пошук прийнятних рішень і формулювань. Але усвідомлення того, що час і суспільство вимагають прийняття Декларації, дало змогу сформулювати необхідну більшість народних депутатів для постатейного і остаточного схвалення цього історичного акта. У процесі обговорення і прийняття відповідного документа було узгоджено його назву: «Декларація про державний суверенітет України».

Деякі автори помилково стверджують, що Декларація «утверджувала нову назву держави – Україна, ... конституювала нові для нашого суспільства і держави інститути, такі, як Президент України, місцеве самоврядування та ряд інших» [6]. О.М. Мироненко висловив думку, що «Декларація стверджувала сучасну назву держави – Україна» [7]. Але насправді у Декларації скрізь ідеться про Українську РСР, і саме вона визначається суверенною національною державою. Немає у тексті і жодної згадки про Президента України. З іншого боку, не можна не зазначити, що саме з прийняттям Декларації почалося широке застосування слова «Україна» як назви держави, що, зокрема, знайшло відображення в Акті проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, а потім – у прийнятій 28 червня 1996 року Конституції України.

Зі змісту її положень прямо випливало, що Декларація передбачає форму державного правління у вигляді парламентської республіки, а за формою політико-територіального устрою держава має бути унітарною з можливістю утворення національно-адміністративних одиниць. Проте життя змусило внести суттєві корективи в такі наміри і плани: вже у лютому 1991 року було утворено Кримську Автономну Республіку, а в липні того ж року – запроваджено конституційний інститут президента.

Сама ж назва «Декларація про державний суверенітет України» означала, що Верховна Рада Української РСР, приймаючи цей документ і відповідно виражаючи волю народу, заявила про суверенну державність народу і визначила зміст державного суверенітету – «верховенство, самостійність, повнота і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах».

Найважливішим принципом конституційного ладу в Декларації було проголошено повновладдя народу. Відповідно народ визнавався «єдиним джерелом влади в Республіці» і зазначалося, що «повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих Рад Української РСР». На жаль, принципове положення Декларації про здійснення влади народом саме на основі Конституції не було прямо зафіксоване в чинному Основному Законі. І це дало підстави окремим політикам і посадовцям у 2000 році стверджувати, що шляхом всеукраїнського референдуму припустимо змінювати Конституцію, ігноруючи встановлений нею ж особливий порядок внесення змін, оскільки «народ може все!».

У Декларації було також зазначено, що «державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову». У контексті проголошення повновладдя народу принцип поділу влади за своїм змістом означав не просто спеціалізацію органів влади за функціями держави, а головним чи-

ном те, що в Республіці не могло бути органу, який би зосереджував усю повноту державної влади, монополізував владу.

Декларація встановила засади економічної самостійності України, визначила виключне право українського народу на володіння, користування і розпорядження національним багатством України, і це положення отримало подальший розвиток у статті 13 Основного Закону. Однак у відносинах між колишніми радянськими республіками не були використані можливості, які випливали з положення Декларації про те, що «вирішення питань загальносоюзної власності (спільної власності всіх республік) здійснюється на договірній основі між республіками – суб'єктами цієї власності». Було б перебільшенням стверджувати, що зазначене положення Декларації приймалося з усвідомленням неминучості близького розпаду Радянського Союзу, але очевидність нагальної необхідності перегляду системи власності, що склалася в СРСР, на той час не викликала сумніву.

Певні політичні міркування завадили відтворенню у Конституції проголошеного Декларацією наміру Української РСР стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках, а також її положень про без'ядерний статус Української РСР і про її право на власні Збройні Сили, внутрішні війська та органи державної безпеки. Пропозиції з цих питань викликали найбільш бурхливі суперечки у парламенті: частина народних депутатів виступала проти без'ядерного статусу, але за власні збройні сили, інші, навпаки, погоджувались з відмовою від ракетно-ядерної зброї, але категорично не сприймали ідею власного війська.

Рішення було прийняте шляхом взаємних поступок з урахуванням загальносвітової тенденції непоширення і скорочення ядерної зброї. З іншого боку, не були залишені поза увагою факти створення в деяких республіках незаконних збройних формувань, їх участь у міжнародних конфліктах з великими втратами для мирного населення. Республіканські влади в таких випадках не мали реальних можливостей ефективно контролювати ситуацію. Отже, питання власних збройних сил вимагало нагального вирішення.

У Декларації були сформульовані засади зовнішньополітичної діяльності Української РСР як суб'єкта міжнародного права, передбачено здійснення безпосередніх зносин з іншими державами, укладання з ними договорів, обмін дипломатичними, консульськими, торговельними представництвами, участь у діяльності міжнародних організацій в обсязі, необхідному для ефективного забезпечення національних інтересів Республіки. Відносини Української РСР з іншими радянськими республіками мали будуватися на основі договорів, укладених на принципах рівноправності, взаємоповаги і невтручання у внутрішні справи. Реалізація цих положень у

повному обсязі була обмежена перебуванням у складі СРСР, але відповідні можливості у відносинах з іншими республіками були використані дуже ефективно.

У жовтні 1990 року Верховна Рада ухвалила Концепцію реалізації Декларації про державний суверенітет України у відносинах з радянськими республіками, і вже в останні місяці того ж року на переговорах були узгоджені основи міждержавних відносин з Російською Федерацією, Білорусією і укладені договори, згідно з якими сторони визнавали одна одну суверенними державами, зобов'язувались поважати територіальну цілісність і кордони, які існували на час підписання договору, розвивати взаємовигідну співпрацю в різних сферах суспільного життя. В 1991 році такі договори укладались з Азербайджаном, Казахстаном, Киргизстаном, Узбекистаном тощо. Це значною мірою дало змогу відносно безболісно пройти через процес розпаду Радянського Союзу, уникнувши кровопролиття.

Іноді можна почути докір, що в Декларації немає спеціального розділу щодо прав і свобод людини і громадянина. Але завданням Декларації було проголосити державний суверенітет України, визначити його зміст і умови забезпечення, і все це зроблено, як зазначено у Преамбулі Декларації, «виходячи з потреб всебічного забезпечення прав і свобод людини». Логічним продовженням такого підходу стало включення до розділу I Конституції, яким, по суті, визначено засади конституційного ладу, положення про те, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» (частина перша статті 3).

Помиляються ті, хто акцентує на тому, що нібито розробники проекту Конституції ігнорували приписи Декларації. Критики аргументують свою оцінку тим, що положення цих двох документів не завжди збігаються, і в тексті Конституції відсутні посилання на Декларацію. Але вони не враховують відмінність відповідних документів за їх цілями і характером. Декларація незалежності (про державний суверенітет, про права і свободи людини і громадянина тощо) – це формалізоване у вигляді відповідного акта офіційне проголошення від імені народу, як правило, парламентом або установчими зборами намірів стосовно суспільства і держави. Такий акт – це завжди документ історичного значення, яким, зокрема, задаються орієнтири у створенні конституції. Зайва конкретизація у такого роду документах іноді має наслідком парадоксальну практику внесення змін до них, як це спостерігалось, наприклад, у Латвії.

За будь-яких умов, є всі підстави для висновку, що в Декларації передбачені засади конституційного ладу незалежної української держави, її положення слугували надійним дороговказом усім, хто наполегливо і цілеспрямовано працював над проектами Конституції, забезпечував їх проходження у Конституційній комі-

сії, процедуру розгляду і прийняття Основного Закону Верховною Радою 27–28 червня 1996 року. І в цьому аспекті можна стверджувати, що Декларація значною мірою виконала свою функцію бути «основою для нової Конституції».

Прийняття Декларації було, безумовно, наслідком тимчасового компромісу, що наочно підтвердилося 3 серпня 1990 року під час першої спроби утворити Комісію з розробки нової Конституції УРСР. Президія Верховної Ради запропонувала включити до складу цієї Комісії Голову Верховної Ради, його заступників, голів усіх обласних Рад народних депутатів, голів відповідних комісій Верховної Ради, представників усіх політичних партій, а також науковців, які працюють у галузі права (загальною кількістю п'ятдесят осіб).

Але депутати від «Народної ради» (депутатське об'єднання демократичного спрямування у Верховній Раді першого скликання) не погодились з цією пропозицією. Вони вважали за необхідне, щоб до складу Комісії входили лише народні депутати, решта мали створювати консультативну групу при Комісії. За підхід, що був запропонований Президією Верховної Ради, «за» проголосували 233 народних депутати, «проти» – 120. Після бурхливої дискусії був також затверджений персональний склад Комісії (246 – «за», 36 – «проти»).

Проте фактичною опозицією (меншістю) було висунуто обвинувачення у незаконності голосування, оскільки деякі народні депутати голосували кількома картками. Події розгорталися дійсно бурхливо. Головуючий оголосив перерву в засіданні. Коли засідання поновилося, представники опозиції з числа обраних до складу Комісії почали знімати свої кандидатури. Врешті-решт, Голова Верховної Ради, оцінюючи відповіді на запитання до депутатів М. Хоменка і О. Коцюби, які готували проект постанови, дійшов висновку, що під час підготовки документа не було узгодження з особами, які пропонувались до складу Комісії, і тому зняв питання з розгляду. Спроба розглянути це питання наприкінці засідання не вдалася, тому що кількість народних депутатів, які залишились у залі засідань, була недостатньою для прийняття рішень. Це був останній робочий день першої сесії Верховної Ради УРСР першого (дванадцятого) скликання, і питання про Конституційну комісію залишилося відкритим.

На наступній сесії Верховної Ради питання «Про утворення Конституційної комісії Верховної Ради Української РСР» після тривалих попередніх узгоджень розглядалося 24 жовтня 1990 року без урахування рішень, що були ухвалені 3 серпня. Голосуванням («за» – 236) визначили кількісний склад Комісії – 51 особа. Під час формування її персонального складу керувались дещо іншими критеріями, ніж 3 серпня: Комісія мала складатися, як правило, з народних депутатів, очолити її повинен був Голова Верховної Ради. До складу Комісії пропонувалось включити голів постій-

них комісій Верховної Ради з питань, які є предметом конституційного регулювання, народних депутатів – юристів за фахом, а також керівників чи уповноважених представників політичних партій, репрезентованих у парламенті, провідних учених – фахівців у галузі права, політики й економіки.

Після напружених дебатів Комісія з розробки нової Конституції Української РСР була затверджена 332 голосами у складі 59 осіб, з яких лише 11 не були народними депутатами. Таким чином, і за своїм складом, і за своїм статусом це була фактично тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради.

При обговоренні і затвердженні складу Комісії з'ясувалось, що значна частина народних депутатів неадекватно, полегшено оцінює реальні складності підготовки проекту Конституції. Звідси у пункті 3 Постанови Верховної Ради було записано доручення Президії Верховної Ради «внести на розгляд сесії Верховної Ради Української РСР в грудні 1990 року Концепцію нової Конституції Української РСР». Тобто, на розробку Концепції фактично відводилось трохи більше місяця.

Такі занадто оптимістичні настрої віддзеркалювали характерні для того часу очікування швидких кардинальних змін у всіх сферах суспільного життя. Вже були зроблені перші кроки в напрямку роздержавлення власності і переходу до ринкових механізмів господарювання, але це супроводжувалось проявами інфляційних тенденцій та стрімким зростанням цін. Розвиток гласності і утвердження політичних свобод по-своєму «перегукувались» з розростанням напруги у міжнаціональних відносинах.

Народні депутати національно-демократичного спрямування, які під час виборів, прагнучи позбавитись тотальної влади партійних органів і диктату їх керівників, висунули гасло «Вся влада радам!», вимушені були відмовитись від відповідної вимоги, тому що головні позиції в радах зайняли саме партійні керівники. До того ж, 24 жовтня 1990 року Верховна Рада виключила з тексту чинної тоді Конституції статтю 6 щодо комуністичної партії як керівної і спрямовуючої сили суспільства, ядра його політичної системи, державних і громадських організацій. Така суперечливість суспільного розвитку зумовила жорстке протистояння різних політичних сил щодо засадничих питань конституювання держави.

Тому реально процес підготовки проекту Концепції нової Конституції видався складним і тривав більше, ніж півроку. Вперше напрацьований Робочою групою Конституційної комісії проект такої Концепції був представлений для обговорення на засіданні Комісії керівником групи Л. Юзьковим 4 грудня 1990 року. Як потім, при закритті другої сесії Верховної Ради, зазначив Л. Кравчук, це був розгляд документа «як би у першому читанні».

Доповідач повідомив, що нова Конституція, на думку Робочої групи, має бути Основним Законом України як суверенної держави, суто юридичним документом, позбавленим надмірної ідеологізації і, відповідно, таких понять, як соціалізм, соціалістичний вибір, соціалістичні переваги тощо. Як основне завдання Конституції визначалось закріплення і гарантування прав і основних свобод людини і громадянина відповідно до міжнародних стандартів.

За формою державного правління Україна мала стати президентською республікою: передбачалися пости президента, віце-президента, замість уряду пропонувалася державна адміністрація, яка б об'єднувала центральну державну адміністрацію та місцеві державні адміністрації. Функції законодавчої влади, за проектом Концепції, покладались на Державну Раду України як двопалатний парламент, який мав складатися з Народної Палати і Палати Представників. На рівні адміністративно-територіальних одиниць передбачалося здійснення місцевого самоврядування.

Цікавою, особливо у світлі наступних подій, є наведена доповідачем аргументація на користь президентської республіки: «Ця форма правління дає можливість запровадити чітку систему розподілу влад на законодавчу, виконавчу і судову з усіма необхідними механізмами протизваг, взаємного контролю і стримування, з тим щоб не допускати індивідуальну чи колективну узурпацію влади, її некомпетентне використання. Президентська форма правління дає можливість домогтись верховенства закону, виключивши його конкуренцію з нормативними актами, особливо з відомчими актами, зміцнити правоохоронну діяльність суду, забезпечити нормальне співробітництво влади і самоврядування, розумне поєднання централізації і децентралізації, демократії і правопорядку» [8].

Планувалось, що за результатами обговорення проекту Концепції Конституційна комісія прийме рішення про його схвалення і подання на розгляд Президії Верховної Ради після доопрацювання Робочою групою з урахуванням пропозицій і зауважень, висловлених на засіданні Комісії. Але гостра дискусія виявила протилежність поглядів і підходів різних членів Комісії з принципових питань, що було обумовлено їх різними позиціями щодо розвитку країни.

Прихильники ідеї України як виключно самостійної держави (наприклад, Л. Лук'яненко) не брали активної участі в обговоренні, оскільки виходили з того, що Конституція має бути «завершенням нашої творчості, спрямованою на завершення створення Української Незалежної Республіки». Вони вважали, що Концепція «не дуже підготовлена», і «треба працювати для того, щоб вона була серйозна, щоб вона була завершенням незалежності».

Для тих, хто фактично виступав за збереження України у складі СРСР, неприйнятними були пропо-

зиції щодо зруйнування існуючої системи рад, радянської влади (С. Гуренко, Л. Кравчук), відмови від назви «Радянська Україна», встановлення, на їх думку, невідповідно широких повноважень Президента, що трактувалось як загроза демократичній сутності влади тощо. Викликала заперечення ідея двопалатного парламенту. Кінець кінцем, усі погодились з оцінкою С. Дорогунцова, що «сьогодні запропоновану нам Концепцію не можна прийняти навіть за основу», і доручили Робочій групі продовжити роботу над документом.

Наступного разу Конституційна комісія для обговорення доопрацьованого проекту Концепції зібралася на засідання 14 лютого 1991 року. Але вже у вступному слові головуєчий Л. Кравчук попередив: «Ми ще не готові, це моя особиста точка зору, вже сьогодні приймати цю Концепцію. Ще потрібно подумати, у нас сталися після того відповідні зміни навіть у нашому політичному житті. Скажімо, ми прийняли закон про надання Криму статусу Кримської Автономної Республіки; досить активно зараз іде робота по підготовці Союзного Договору, особливо другого розділу – про розмежування повноважень. Тобто дуже багато є ще проблем, які не можуть сьогодні до кінця бути вирішені» [9].

Керівник Робочої групи Л. Юзьков доповів, що в доопрацьованому проекті Концепції враховані зауваження і пропозиції, які були висловлені при першому обговоренні. Зокрема, послідовно проведена ідея про єдність системи Рад, передбачена Верховна Рада Української РСР як єдиний законодавчий орган і «місцеві Ради народних депутатів», які поєднують у собі риси органів державної влади і місцевого самоврядування, значне «обмеження президентської влади».

Разом із тим, на вирішення безпосередньо Конституційною комісією були залишені питання вибору державної форми – радянської, президентської чи радянсько-президентської республіки; вибору побудови Верховної Ради – однопалатної чи двопалатної; вибору державного устрою – суто унітарної республіки чи унітарної, до складу якої входять Кримська Автономна Республіка, інші національні адміністративно-територіальні одиниці. З цих питань знову відбулась напружена дискусія, і засідання завершилося ухваленням рішення доручити Робочій групі і членам Конституційної комісії «доопрацювати Концепцію з урахуванням зауважень і пропозицій і у березні місяці винести на дискусію на Верховну Раду» [10].

Зволікання з прийняттям Концепції нової Конституції викликало серйозну стурбованість у суспільстві, і навіть серед вимог страйкуючих шахтарів ішлося про необхідність прискорення обговорення проекту Концепції вже на засіданнях Верховної Ради. Тому Конституційна комісія зібралась 29 березня 1991 року на чергове засідання з рішучим наміром врешті-решт схвалити проект Концепції і подати його на розгляд Президії Верховної Ради.

Робоча група запропонувала документ, у якому було розв'язано багато питань. Наприклад, визнавалось недоцільним вживання терміна «українська національна держава», оскільки стверджувалось, що «Україна як суверенна держава – це держава народу і для народу, держава для конкретної людини, громадянина» [11]. У проекті Концепції зберігались положення про президентську республіку з двопалатним парламентом і унітарну державу, до складу якої входить Кримська Автономна Республіка, про економічний, політичний та ідеологічний плюралізм як основу суспільного життя тощо. Але стосовно назви держави, строків повноважень палат Верховної Ради, президента, організації державної влади і самоврядування на місцях були запропоновані варіанти для вирішення Конституційною комісією. Деякі питання, наприклад про місце прокуратури в державному механізмі, залишились у проекті відкритими.

Обговорення проекту Концепції на засіданні Комісії знову було занадто гострим і політизованим: згадувалось про соціалістичний вибір, вказувалось на неприпустимість ігнорування ідеї збереження СРСР як союзної держави, а не якогось «Союзу Суверенних Держав», зазначалось некритичне осмислення і сприйняття авторами проекту буржуазного досвіду, йшлося про надзвичайно широкі повноваження Президента, про неприйнятність двопалатної побудови парламенту тощо. Тому і пропозиції щодо відповідного рішення Комісії були протилежні: не брати проект за основу – схвалити проект.

Головуючий на засіданні Л. Кравчук, підсумовуючи дискусію, звернувся до присутніх з такими словами: «Звичайно, ми ніколи не дійдемо до єдиної точки зору навіть у нашій Комісії, у Робочій групі. Я хочу, щоб ви це мали на увазі. Тому що різні думки, різні позиції; час такий, таке розташування політичних сил. Розмежування є в нашому суспільстві, воно є й серед вчених, є й в Робочій групі, тому до єдиного тексту ми ніколи не прийдемо. Але щоб не було якихось нарікань, ми є Конституційна комісія, ми даємо ту Концепцію, яка є думкою цієї Комісії. Нам це доручила Верховна Рада» [12]. Він поставив на голосування пропозицію: взяти за основу проект Концепції і «щоб у тексті, який буде подаватися на Верховну Раду і на Президію Верховної Ради, дати на альтернативні питання альтернативні пропозиції» [13]. При поіменному голосуванні проти такої пропозиції було подано лише два голоси.

19–20 квітня 1991 року Президією Верховної Ради, Радою Міністрів і Академією наук була проведена республіканська науково-практична конференція «Концепція і принципи нової Конституції Української РСР», на яку були запрошені і де взяли участь народні депутати Української РСР, народні депутати Союзу РСР, представники вищих органів державної

влади Росії, Білорусії, Казахстану, Узбекистану, провідні вчені-державознавці з наукових центрів Союзу РСР, а також наукових установ і вузів нашої республіки. Учасниками конференції були висловлені різні точки зору з проблемних питань конституційного розвитку України, вони були враховані при опрацюванні Конституційною комісією положень Концепції і відображені у внесеному на розгляд Верховної Ради проекті.

До того ж, на той час вже були наявні проекти нової Конституції Республіки, які підготували ЦК Компартії України, народні депутати М. Артеменко і О. Коцюба, Інститут держави і права імені В.М. Корецького Академії наук, помічник Голови Верховної Ради кандидат юридичних наук І. Тимченко. Пропозиції з приводу можливого тексту нової Конституції у формі доповідних записок надійшли від Харківської юридичної академії та юридичного факультету Львівського державного університету імені Івана Франка.

Розглядати питання «Про Концепцію нової Конституції (Основного Закону) Української РСР» Верховна Рада почала лише 14 травня 1991 року. Обговорення, під час якого виступили шістьдесят чотири народних депутати, засвідчило, що є збіг певних позицій представників різних політичних сил щодо змісту проекту Концепції: 1) поставити в центр соціального життя людину, її права і свободи; 2) закріпити ідею народного суверенітету, суть якої в тому, що єдиним джерелом влади є народ, утвердити дійсне народовладдя в формі безпосередньої і представницької демократії; 3) зафіксувати принцип розподілу державної влади.

Разом із тим, виявилась розмаїтість думок щодо вирішення важливих проблем конституційного розвитку країни. Так, Л. Кравчук закликав до збереження радянської влади на місцях і запропонував «знайти поєднання радянської влади з президентською владою у відповідних формах» [14]. С. Гуренко, М. Дідик, В. Желіба, О. Мороз та інші вважали, що передбачене у проекті Концепції заснування президентської влади і уповноважених Президента «спрямоване на ліквідацію Радянської влади і обмеження демократії», чим «по суті ліквідуються місцеві Ради як органи народовладдя». З іншого боку, І. Юхновський зауважував, що «радянської форми влади фактично вже давно немає і, може, ніколи і не було. Був жорсткий диктат, зараз маємо без усяких Рад накази Президента [СРСР] і центру, а нам залишається лише мізкувати, як же вийти із становища, у яке нас вони кидають» [15].

На закінчення обговорення 14 травня 1991 року відбулося голосування з багатьох дискусійних положень проекту Концепції. Верховна Рада висловила за назву «Конституція України», за доповнення преамбули вказівкою про «соціалістичний вибір як намір побудувати засноване на праці суспільство соціальної справедливості», за закріплення в Конституції права громадян на приватну власність, за обрання Президента безпо-

середньо народом, за збереження Рад. Разом із тим, були відкинуті пропозиції щодо федеративного устрою Республіки, щодо двопалатного парламенту, щодо ліквідації «самостійного» статусу прокуратури та деякі інші. 304 голоси народних депутатів було подано за пропозицію до обговорення Конституції провести референдум з приводу назви Республіки, державної символіки, форми державності, соціального вибору. Конституційній комісії доручалося до червня, тобто протягом місяця, доопрацювати Концепцію з урахуванням обговорення та результатів голосування і внести для схвалення у цілому на засіданні Верховної Ради.

19 червня 1991 року Верховна Рада голосами 300 народних депутатів затвердила доопрацьований проєкт Концепції. Комісії з розробки нової Конституції

доручалось підготувати на основі Концепції проєкт нової Конституції і подати його на розгляд четвертої сесії Верховної Ради, тобто до кінця 1991 року.

Сама Верховна Рада фактично не вважала себе пов'язаною положеннями Концепції при вирішенні нагальних питань конституційного значення. Наприклад, прийнявши 5 липня 1991 року Закон «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР», народні депутати реалізували одну з ідей за змістом Концепції, але при цьому відкинули позицію щодо запровадження поста віце-президента. Все це додатково ускладнювало діяльність Конституційної комісії, і тому дотримання визначених парламентом відповідних строків виявилось нереальним.

II. ПЕРШІ ПРОЕКТИ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Реальне і радикальне вирішення багатьох проблем, навколо яких відбувались політичні дискусії, було здійснене не поступовою роботою народних депутатів і парламентських комісій, не наполегливим пошуком згоди політичних сил, а фактично прискореним ходом історії після кризових серпневих подій 1991 року. Пророком був Л. Лук'яненко, який, виступаючи при обговоренні проєкту Концепції Конституції, говорив: «Я думаю, що ми найближчим часом закінчимо процес виходу з-під влади Москви, перетворимося у самостійну Українську державу» [16]. Мабуть і сам народний депутат не припускав, що все відбудеться так швидко. Л. Кравчук, виступаючи у вересні 1991 року на засіданні Верховної Ради, зазначив: «Відбулися історичні події надзвичайної ваги. Змінилися і ми з вами, і наше мислення, і ставлення до багатьох соціальних явищ, які раніше сприймалися лише в певному історичному і політичному аспектах» [17].

На той час у поглядах, політичних позиціях багатьох народних депутатів виявилась значна переорієнтація, очевидним став відхід від раніше незаперечних ідеологічних формулювань і стандартів політичного мислення. Показовим є приклад, коли перед голосуванням на засіданні Верховної Ради пропозиції про вилучення другої частини статті 8 чинної на той час Конституції головуючий запитав доповідача: «Що там було?» І на відповідь народного депутата В. Шишкіна: «...трудова колективи розвивають соціалістичне змагання і все, що пов'язано з соціалістичним змаганням», Голова Верховної Ради реагував реплікою: «Вже дозмагалися ... Прошу проголосувати, щоб вилучити це» [18].

Практично протягом року після прийняття Концепції нової Конституції Конституційна комісія продовжувала опрацювання проєкту Основного Закону, тричі розглядала підготовлені Робочою групою його варіанти. На засіданні Конституційної комісії 23 березня

1992 року практично вперше предметом обговорення був представлений Робочою групою цілісний проєкт нової Конституції, розданий членам Комісії ще 29 січня 1992 року. До цього були ще два варіанти проєкту, які власне у Конституційну комісію не вносились, а розсилались їй членам для ознайомлення і підготовки пропозицій щодо можливих доповнень та інших змін.

Проєкт Основного Закону був підготовлений на основі Концепції, але з деяких питань були запропоновані інші, ніж у Концепції, підходи. Так, знову був запропонований варіант двопалатного парламенту (але під назвою «Національні Збори»), який мав складатися із Ради Депутатів і Ради Послів (водночас, розуміючи гостроту питання, Робоча група запропонувала як альтернативний варіант однопалатних Національних Зборів). Автори проєкту відмовились від запропонованої у Концепції посади віце-президента. На їх думку, органами виконавчої влади на місцях мали бути державні адміністрації на чолі з уповноваженими представниками Президента, місцеві Ради визначались ними як органи, віднесені виключно до системи місцевого та регіонального самоврядування, прокуратура включалася до судової влади тощо.

Обговорення на засіданні Конституційної комісії 23 березня 1992 року за складом виступаючих відрізнялось від дискусій з проєкту Концепції: Компартія України була заборонена, члени Комісії з так званої депутатської групи 239 у кращому випадку наважувались лише ставити питання доповідачу, фактично домінували представники «Народної Ради». Найбільші суперечки викликало питання побудови парламенту: двопалатної чи однопалатної. Запропоновану Робочою групою двопалатну побудову активно підтримали Л. Лук'яненко, М. Голубець, І. Заєць, В. Чорновіл, але категорично проти висловився Д. Павличко, який по-

силався на однозначне вирішення цього питання у Концепції. С. Головатий закликав не поспішати з підготовкою і прийняттям Конституції, а зосередитись на законотворчості, щоб створити для неї сучасний законодавчий фундамент.

На засіданні було порушене питання щодо легітимності головування Президента у Конституційній комісії, яка нібито є органом Верховної Ради, адже Л. Кравчук був обраний головою Комісії як голова парламенту, а з 1 грудня 1991 року став Президентом. Врешті-решт, погодились, що треба вивчити, як вирішити цю проблему. Виявилось також, що практично всіх турбує факт очевидних відступів, відхилень розглядуваного проекту нової Конституції від затвердженої Верховною Радою Концепції. Л. Лук'яненко навіть пропонував підготувати і затвердити парламентом новий варіант Концепції, але інші народні депутати не погодились з цим і наполягали діяти більш обережно: доручити Робочій групі скласти перелік розбіжностей між текстом Концепції нової Конституції і положеннями розглядуваного проекту Конституції, навести їх пояснення і обґрунтування, підготувати проект рішення Конституційної комісії щодо цих розбіжностей. Комісія прийняла таку пропозицію, схвалила основні положення проекту Конституції з урахуванням висловлених зауважень і пропозицій.

Наступне засідання Конституційної комісії відбулось через місяць – 24 квітня 1992 року. Робоча група представила для обговорення і голосування перелік основних положень, пропозицій до проекту Конституції, стосовно яких було необхідно визначити узгоджену позицію, а також таблицю розбіжностей між Концепцією і проектом Основного Закону, доопрацьованим згідно з попередніми зауваженнями і пропозиціями. Дискусія здебільшого знову стосувалася проблеми побудови парламенту та його назви. З позиції підтримки двопалатних Національних Зборів виступали С. Головатий, В. Шишкін, О. Ємець та ін. Проти висловились С. Дорогунцов, А. Єршов, І. Гопей. Останні акцентували на небезпеці федералізації країни. У свою чергу, С. Головатий доводив безпідставність таких побоювань, а В. Чорновіл стверджував, що федералізація буде навіть корисна для України. Проте ніхто нікого не переконав.

Водночас, було багато зауважень, незадоволення з приводу неточності у формулюваннях представлених пропозицій до проекту Конституції та інших документів, внаслідок чого голосування не мало практично значущих результатів. Але це голосування дало формальні підстави головному на засіданні Конституційної комісії Л. Кравчуку заявити, що Комісія «схвалила основні положення проекту нової Конституції і проголосувала за основні, вузлові положення». Проте домовились повернути відповідні документи Робочій групі для доопрацювання і знову зібратись на засідання 13 травня. Керівництво держави вже почало відчувати дефіцит часу.

Насправді засідання Конституційної комісії відбулося лише 5 червня 1992 року. Обговорення знову точилося довкола тих самих проблем: щодо побудови парламенту та його назви, щодо повноважень Президента, щодо організації місцевої влади і самоврядування, статусу прокуратури тощо. Найбільш значущим моментом цього засідання було голосування. Більшістю присутніх членів Комісії (26 голосів «за») були прийняті рішення про схвалення в цілому проекту нової Конституції і про внесення його на розгляд Верховної Ради, а також Рішення «Про позицію Комісії Верховної Ради України з розробки нової Конституції України щодо розбіжностей між проектом нової Конституції України і Концепцією нової Конституції України».

У цьому Рішенні констатовалося, що «проект нової Конституції України в цілому відповідає основним положенням Концепції», а деякі розбіжності «є виправданими, оскільки зумовлені новими історичними і політичними обставинами, які склалися на сучасному етапі державотворення в Україні» [19]. Примітно, що після відповідних голосувань головною на засіданні Конституційної комісії Л. Кравчук запропонував вилучити з проекту положення про державний статус української мови: «Вилучити з Конституції питання про мову. Так як у нас є Закон про мову, є відповідні уточнення після того Верховною Радою, щоб це не загострювало ситуацію» [20]. І Комісія погодилась на це, хоча шість її членів голосували «проти» і чотири утримались при голосуванні.

Розгляд підготовленого Комісією проекту Конституції у Верховній Раді почався 30 червня 1992 року, більш ніж через рік після затвердження Концепції. З доповідями про основні положення і особливості поданого проекту виступили Співголова Конституційної комісії Президент України Л. Кравчук та керівник Робочої групи Л. Юзьков. Ними були викладені методологічні, ідеологічні і теоретико-правові засади, якими керувались Конституційна комісія та її Робоча група при опрацюванні проекту Основного Закону. Відповідні ідеї тією чи іншою мірою проглядаються у всіх наступних проектах і тому, безумовно, заслуговують бути предметом окремої уваги, враховуючи, що з часом, при всій їх значущості, виявилася надмірна абсолютизація і певна некоректність в їх застосуванні.

У своїй доповіді Л. Кравчук, передусім, зазначив, що 1991 рік був «насичений вікопомними політичними подіями», і «народ України продемонстрував усьому світові свою волю і своє одвічне устремління до свободи і власної державності» [21], яку має закріпити нова Конституція. Як головну ідею проекту в доповіді було окреслено те, що «увесь суспільний і державний механізм ... спрямований на забезпечення та захист прав і свобод людини». Відповідно, «потреба в тому чи іншому державному інституті має зумовлюватись рівнем і самою можливістю забезпечення цих прав і свобод».

У проекті людина визнавалася «як найвища соціальна цінність». Таке визначення, яке фактично обмежує цінність людини лише сферою соціальних відносин, на жаль, увійшло до тексту чинної Конституції.

Л. Кравчук охарактеризував передбачені проектом нової Конституції засади конституційного ладу, акцентувавши на тому, що будується держава відкрита, демократична і правова. «Вона не повинна протистояти суспільству, а суспільство – їй. Вони повинні бути рівноправними партнерами». Доповідач не відкидав ідею федеративного устрою України, але, визнавши, що ця ідея має чимало прихильників, заявив, що «порушувати сьогодні дане питання було б передчасно».

Л. Кравчук закликав народних депутатів підтримати пропозиції Конституційної комісії щодо порядку організації і функціонування органів законодавчої, виконавчої та судової влади, а також місцевого управління та самоврядування, схвалити проект нової Конституції у першому читанні і винести його на всенародне обговорення. На думку доповідача, за підсумками всенародного обговорення Верховна Рада мала б розглянути проект у повторному першому читанні, а потім після постановитивного обговорення і голосування прийняти проект як Основний Закон держави.

У виступі Л. Юзькова були оголошені засади, якими керувалася Робоча група, готуючи проект нового Основного Закону: 1) конституція як юридичний документ має бути сукупністю правових норм, покликаних «регулювати основоположні відносини між людиною, суспільством і державою»; 2) усі конституційні норми незалежно від ступеня їх конкретності повинні породжувати певні юридичні наслідки; 3) від конституційних норм мають бути похідними всі інші юридичні норми, а не навпаки; 4) конституційні норми до тих пір, поки вони не змінені чи не відмінені, мають бути юридично незаперечними і надійно захищатися державою та всім суспільством. Як найважливіші конституційні інститути були визначені правовий статус людини і громадянина, громадянське суспільство, територіальний устрій, державна влада, місцеве і регіональне самоврядування, охорона і зміна Конституції.

Розкриваючи зміст конституційного інституту прав і свобод людини і громадянина, доповідач посилався на такі засади: всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності та правах; права і свободи, закріплені в Конституції, є фундаментальними правами і становлять основу будь-яких інших прав і свобод; права і свободи людини не можуть бути скасовані, адже людина наділена ними від природи; обмеження конституційних прав і свобод встановлюються виключно законом, мають бути мінімальними і відповідати засадам демократичної держави.

Як фундаментальні юридичні гарантії було визначено необмежений судовий захист усіх конституційних прав і свобод людини і громадянина, незаперечна дія принци-

пу презумпції невинуватості, неприпустимість зворотної сили закону, який встановлює чи посилює відповідальність, персональна відповідальність усіх посадових і службових осіб держави за діяння, що порушують чи обмежують права і свободи людини і громадянина; відшкодування за рахунок держави матеріальної і моральної шкоди, заподіяної незаконними діями держави, її органів і службових осіб, а також внаслідок злочинних посягань інших осіб на життя, здоров'я і майно людини.

У своїй доповіді Л. Юзьков акцентував увагу на двох загальнометодологічних позиціях для вирішення питань за змістом розділу «Державна влада» проекту Конституції: по-перше, на положенні, за яким єдиним джерелом влади є народ України в особі її громадян, що мають право голосу, і, по-друге, на положенні, за яким державна влада здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову. При цьому було сформульоване щонайменше спірне положення про те, що «інших влад проект Конституції не допускає, а відтак усі державні органи відносяться до тієї чи іншої визначеної влади».

Таке трактування змісту принципу поділу влади мало за наслідок різного роду складності при визначенні місця окремих органів (президент, прокуратура тощо) у державному механізмі, означало гіпостазування окремих державних функцій у вигляді особливих влад («гілок»), наділення їх повноваженнями, спроможністю до самостійної діяльності. В середовищі політиків (певною мірою і юристів) стало прийнятним писати і говорити про «конфлікти гілок влади» навіть тоді, коли йшлося про суперечки між індивідами, які персоніфікують або репрезентують державні органи, фактично співвіднесені з однією і тією самою «гілкою» (наприклад, Президент і Кабінет Міністрів).

Л. Юзьков обґрунтував необхідність двопалатної побудови парламенту потребами «забезпечити найповніше врахування і узгодженість загальнодержавних і регіональних /самоврядних/ інтересів», «домогтися необхідної професіоналізації при розробці, обговоренні і прийнятті законів», «створити надійно працюючу систему реалізації парламентського контролю».

Характеризуючи виконавчу владу, доповідач підкреслив, що її «центральною фігурою» вбачається Президент, який має очолювати всю систему органів виконавчої влади, здійснювати загальне керівництво Кабінетом Міністрів, спрямовувати його виконавчу діяльність, здійснювати багато (понад тридцять) інших повноважень. Такий обсяг влади Президента, на думку керівника Робочої групи, було збалансовано передбаченим у проекті контролем парламенту, зокрема у вигляді екзотичного права на депутатський запит до Президента, а також не зовсім «традиційного» для сучасного конституціоналізму права парламентського вето на укази Президента в разі їх невідповідності законам.

Згідно з розглядуваним проектом Конституції органи правосуддя і прокуратури становили судову владу, при цьому правосуддя мало здійснюватися виключно судами у формах конституційного, цивільного, кримінального та адміністративного судочинства. Одночасно були визначені основні функції та система прокуратури, реалізація яких підвищувала роль цієї інституції стосовно захисту інтересів держави і разом з тим дещо обмежувала її загальнонаглядові повноваження. На закінчення доповідач зазначив, що з його точки зору, у проєкті пропонується не класична президентська республіка, а парламентська президентська республіка.

Однак доповіді Л. Кравчука і Л. Юзькова не переконали народних депутатів. І хоча обговорення було менш бурхливим, ніж стосовно Концепції нової Конституції, досягнути згоди знову не вдалося. Відпали як такі, що втратили актуальність, питання соціалістичного вибору, союзного договору тощо. Але набули великого значення питання характеру держави у країні з поліетнічним населенням, визначення форм державного правління і державного устрою, обґрунтування регіонального і місцевого самоврядування у контексті суперечливих тенденцій концентрації і децентралізації влади.

Народні депутати, які брали участь в обговоренні доповідей, в основному погодились із положеннями проєкту щодо засад конституційного ладу і дискутували переважно з конкретних формулювань. Але були висловлені й принципові заперечення.

Так, С. Хмара аргументував незгоду з проєктом наступним чином: «Кожен народ, який хоче реалізувати своє право на власній землі, повинен відобразити це в Основному Законі – Конституції. Давайте подивимось, чи мав український народ таке гарантоване право? Проєкт Конституції не дає відповіді на це питання. Я вважав, що в Конституції повинен бути закладений принцип пріоритету нації, українського народу» [22]. Ще більш категоричним був В. Колінець: «На мою думку, цей проєкт написаний не для корінного народу України, а для тієї його частини, яка здебільшого потрапила на Україну штучно, внаслідок русифікаторської політики, особливо потужної в епоху більшовизму. ... Червоною ниткою через весь проєкт проходить думка про пріоритет прав і свобод людини над правом корінної нації на побудову незалежної держави. ... А побудову національної держави можна здійснити лише тоді, коли в її основу покладено національну ідеологію».

Навпаки, А. Чародеев зазначив, що термін «національний» викликає обурення у жителів східних регіонів; на його думку, в Європі, «де слово «національність» співпадає зі словом «громадянство», це зрозуміло. У нас таке трактування буде виглядати дивним».

А. Ягоферов не побачив демократичної спрямованості документа: «Якщо говорити про Конституцію, то її проєкт, запропонований Комісією, носить явно авторитарний, а б сказав, диктаторський характер».

Дуже різко про своє неприйняття проєкту висловився А. Коцюба: «Нам подають, всупереч Декларації і Концепції нової Конституції України, своєрідний конгломерат і компіляцію, взяті з набору західних традицій, де абсолютно відсутня повага до власної історії. ... Зовсім зайвим у проєкті Конституції є розділ II «Громадянське суспільство».

Більшість виступаючих відстоювала модель однопалатного парламенту, не погоджувалась на небезпечне, на їх думку, для демократичних засад держави розширення обсягу повноважень Президента, обмеження статусу Рад лише функціями місцевого і регіонального самоврядування і виступали проти радикального реформування адміністративно-територіального устрою. Разом із тим, було висловлено багато обґрунтованих зауважень і конструктивних пропозицій.

Вагомим значення у виявленні позицій депутатів щодо проєкту Конституції набуло питання про подальшу долю Верховної Ради поточного тоді скликання. Представники «Народної Ради» майже з перших засідань закликали до розпуску парламенту як неспроможного вирішити історичні завдання утвердження незалежності України. Характерною в цьому плані була заява А. Мостиського: «Я абсолютно впевнений в тому, що Конституцію незалежної Української держави не має права приймати наша Верховна Рада. Чому? Та тому, що ми, депутати, обиралися до опереткової Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. І тепер в силу обставин ми самі себе називаємо парламентом України, але це ще не означає, що ми є парламент України».

Більшістю такі тези не сприймалися. Але у разі прийняття нової Конституції варіант дострокового припинення повноважень здавався реальним, і це не могло не турбувати значну частину народних депутатів, передусім тих, хто у зв'язку із заборонаю КПУ втратив партійні посади і перейшов на постійну роботу до Верховної Ради. Загострив ситуацію Л. Кравчук, який у своїй доповіді попередив: «Після прийняття Конституції, звісно, постане питання про нинішню Верховну Раду». Тому обговорення питання щодо розпуску Верховної Ради зайняло значне місце в загальній дискусії з проєкту Конституції і додало суперечкам пристрастей.

Конституційна комісія пропонувала схвалити основні положення проєкту нового Основного Закону і внести проєкт на всенародне обговорення. Але Верховна Рада погодилась лише на таке обговорення, за що проголосували 244 народних депутати. 307 голосів було подано за пропозицію провести обговорення до 1 листопада 1992 року.

На всенародне обговорення був внесений певною мірою доопрацьований з урахуванням висловлених у Верховній Раді зауважень і пропозицій проєкт Конституції, датований 1 липня 1992 року. Він складався з преамбули, десяти розділів, двадцяти однієї гла-

ви, містив 258 статей основного тексту та 8 перехідних положень. Це був дійсно реальний результат складної і копіткої праці передусім вітчизняних конституціоналістів, які формувались здебільшого як спеціалісти з радянського державного права, але виявились здатними подолати певні упередження, і, озброївшись прогресивними політико-правовими ідеями, підготувати цілісний проект Конституції, спрямований на побудову правової держави.

Недоліки проекту Конституції значною мірою були зумовлені політичною невизначеністю щодо багатьох важливих питань, а певні помилки у структуруванні тексту, недосконалість частини формулювань і некоректне використання деяких термінів («людина», «громадянин», «особа» тощо) пояснювалися наявним на той час рівнем розвитку вітчизняної конституційно-правової теорії.

У процесі всенародного обговорення проекту Конституції досить часто порушувалось питання про необхідність конституційного визначення характеру (фактично – історичного типу) українського суспільства, усунення певної декларативності при формулюванні деяких положень про права і свободи людини і громадянина, посилення конституційних гарантій цих прав, закріплення конкретної форми державного правління, пом'якшення надмірної централізації влади у державі, збалансування повноважень парламенту і Президента тощо. Загалом, переважали позитивні оцінки проекту, хоча у 3271 зверненні, зокрема 7 обласних, 51 міської, районної і сільської Рад, 2580 громадян і 16 об'єднань громадян оцінка була негативною.

З урахуванням результатів всенародного обговорення, проект Конституції зазнав багатьох змін: було доповнено або редакційно змінено 188 статей, вилучено 48 статей, додано 30 нових. У проекті з'явився новий розділ «Пряме народовладдя», єдиним джерелом влади було визначено «український народ, який складають громадяни України усіх національностей» (попереднє визначення – «народ України»), Президент позбавлявся функції глави виконавчої влади, а також передбачалось, що Кабінет Міністрів є вищим органом виконавчої влади.

З метою подолання надмірної централізації влади по-новому вирішувались питання політико-територіального устрою, організації місцевого управління та самоврядування. Пропонувалось, щоб усі області і Республіка Крим діяли на засадах адміністративної автономії. При цьому обласні ради визначались як представницькі органи державної влади, їх виконкоми – як органи виконавчої державної влади, тобто як уряди областей. Органами місцевого самоврядування передбачались міські, районні, селищні, сільські ради. Функції представників Президента на відповідних рівнях мали обмежуватись суто контрольними повноваженнями.

Конституційна комісія розглядала новий варіант проекту Конституції на своєму засіданні 17 березня

1993 року, проте реального обговорення не відбулося: учасники засідання ставили питання доповідачу Л. Юзькову, але після його відповідей дійшли висновку, що для повноцінного аналізу і оцінки проекту потрібне більш глибоке його вивчення. Домовились наступне засідання Комісії провести до 20 квітня 1993 року. Тому дійсно змістовне обговорення проекту, доопрацьованого Робочою групою з урахуванням усних і письмових зауважень і пропозицій членів Комісії, а також перспектив конституційного процесу відбулося 3 травня 1993 року.

На той час суспільно-політична ситуація в країні загострилася. Вище керівництво держави вочевидь втратило впевненість у своїй здатності довести процес підготовки нової Конституції до його логічного завершення. Почався пошук різного роду «обхідних», квазіконституційних рішень. На засіданні Комісії Л. Кравчук повідомив присутніх, що він і Голова Верховної Ради «погодили таку точку зору», що «ми ні Верховною Радою, ні, як пропонується, Зборами чи Асамблеєю не зможемо прийняти цю Конституцію». За цим була висловлена пропозиція відмовитись від «нереальної мети» – прийняття нової Конституції – і рухатися далі шляхом прийняття спеціального закону про владу, в якому визначити форму державного правління, форму державного устрою та встановити організацію влади на місцях. Згодом прийняти закони про вибори, провести вибори «і тоді вирішувати питання про прийняття Конституції». На думку Л. Кравчука, це було б «реальним шляхом виходу із ситуації» [23].

На відміну від більшості членів Комісії, голова Робочої групи Л. Юзьков виявився підготовленим до такого повороту подій. Не зовсім коректно використовуючи терміни «писані» і «неписані» конституції, він однозначно підтримав ідею Президента й акцентував на доцільності подальшої роботи в напрямі «покрокового формування Конституції неписаною», зазначивши при цьому, що «неписані конституції – це ті конституції, які складаються з декількох важливих фундаментальних законів». На його думку, коло таких актів мало б складатись із закону про владу, законів про вибори, а також був потрібен закон, або «скажімо, Хартія, може, Декларація про права людини і громадянина». Члени Конституційної комісії М. Багров, В. Тацій, Ю. Шемшученко також підтримали зазначений підхід Співголів і керівника Робочої групи. Інші з різною мірою категоричності висловилися за те, щоб обговорювати проект і після певного доопрацювання внести його на розгляд Верховної Ради.

З іншого боку, народний депутат І. Заєць заявив, що потрібно приймати Конституцію «розгорнуту», «цілісну», а «не йти шляхом прийняття законопроектів, про які говорив Президент і про які говорив Голова Верховної Ради». Він підкреслив, що й при розгляді згадуваних законів доведеться вирішувати ті самі

спірні питання, що і при розгляді проекту Конституції. Його підтримали М. Козюбра, А. Корнєєв, Є. Тихонова, М. Хоменко та інші. Аргументовано виступив О. Ємець, який розкрив політичні і юридичні складності реалізації пропозиції Співголів і висловився за те, щоб вносити проект Конституції до Верховної Ради.

При такому розкладі думок серед присутніх членів Комісії урешті-решт погодилися з пропозицією подати проект Конституції на розгляд Верховної Ради до 25 травня 1993 року. Робочій групі доручалося ще раз доопрацювати проект, залучивши до своєї роботи членів Комісії, які мають інші позиції з певних питань, і узгодити з ними остаточні формулювання.

На наступному засіданні Конституційної комісії 17 травня 1993 року шляхом обговорення зауважень до конкретних формулювань проекту Конституції і голосування прийнятних пропозицій були усунені розбіжності думок її різних членів, у тому числі визначилися щодо назви двопалатного парламенту – «Всенародна Рада» – і прийняли рішення «подати проект нової Конституції на розгляд Верховної Ради України до 10 червня ц.р.». Відповідний проект (у редакції від 27 травня 1993 року) був розданий народним депутатам 1 червня, але Верховна Рада повернулася до конституційних питань тільки наприкінці вересня 1993 року.

Причини такого зволікання були різні: загострення соціально-політичної ситуації, яке виникло на тлі тривалого шахтарського страйку, нездатність влади подолати неухильно зростаючу економічну кризу, поглиблення суперечок між Верховною Радою і Президентом стосовно відповідальності за незадовільний стан у суспільстві, а також дій і заходів, які було необхідно вжити для покращення становища. Саме ці проблеми диктували перелік питань, які розглядалися Верховною Радою в останні місяці її сьомої сесії, саме вони посилили політичне протистояння в парламенті. Одночасно «у спадок» восьмій сесії перейшло вже порушене питання всеукраїнського референдуму про довіру Верховній Раді і Президенту. І лише після того, як з великою напругою було «протиснуто» рішення про скасування референдуму і призначення дострокових виборів народних депутатів і Президента, у Верховній Раді з'явилася можливість почати обговорення проекту Конституції.

Разом із тим, наприкінці вересня виникла надзвичайно гостра політична і конституційна криза в Росії. 21 вересня 1993 року Президент Росії Б. Єльцин видав Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», яким, зокрема, постановив «прервать осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов Российской Федерации и Верховным Советом Российской Федерации». При цьому застерігалось, що «до начала работы нового двухпалатного парламента Российской Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и принятия им на себя со-

ответствующих полномочий руководствоваться указами Президента и постановлениями Правительства Российской Федерации. Конституция Российской Федерации, законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации продолжают действовать в части, не противоречащей настоящему Указу». Цей акт викликав громадянське протистояння і кровопролитні зіткнення у Москві.

Усі ці обставини не були сприятливими для прийняття Основного Закону української держави. До того ж, Президент і Голова Верховної Ради ніяк не могли впевнено визначитися з намірами на майбутнє. Народні депутати також не прагнули остаточно вирішити надважливу проблему конституювання держави і у своїх пропозиціях наполягали на невідкладному розгляді інших, на їх думку, більш нагальних питань: про проект закону про вибори, про фінансування сільгоспробіт тощо. Це не могло не відбитися на характері та змісті парламентського рішення щодо Основного Закону.

Доповідь про проект Конституції на засіданні Верховної Ради 24 вересня 1993 року зробив Співголова Конституційної комісії І. Плющ. Безпосередньо перед цим у парламенті був проголосований Закон «Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України», згідно з яким на 27 березня 1994 року призначались вибори народних депутатів, а на 26 червня того ж року – вибори Президента. Ще до початку доповіді народний депутат В. Носов, секретар Конституційної комісії, запитав Голову Верховної Ради: «Іване Степановичу! Нам треба вирішити, чи будемо ми приймати Конституцію і вводити її в дію. Якщо ні, то нічого нам робити тут безглуздя...» Відповідь була досить цікавою: «Якщо ми її приймемо – то треба, а якщо не приймемо – то не треба...» [24].

У своїй доповіді І. Плющ коротко охарактеризував принципові зміни, яких зазнав проект Конституції у порівнянні з тим, що виносився на всенародне обговорення, повторивши фактично зазначене на засіданні Конституційної комісії 17 березня 1993 року та на наступних. Утримався доповідач від будь-яких закликів до народних депутатів і на закінчення свого виступу, заявивши, що він віддає належне, але в жодному разі не переоцінює запропонований проект Конституції.

Отже, ні у Конституційної комісії, ні у Президента і Голови Верховної Ради на той час не було узгодженого плану організації розгляду проекту Конституції, і її термінове прийняття вже не було на меті. Наступні події засвідчили, що керівники держави, депутатські фракції і групи мали вже зовсім інші наміри.

Обговорення проекту Конституції, яке тривало з 5 по 8 жовтня 1993 року, у порядку денному засідань Верховної Ради було поєднане з питаннями про проект Закону «Про назву, структуру і кількісний склад нового парламенту України», який був прийнятий 7 жовт-

ня, а також постанов щодо основних положень Закону «Про вибори народних депутатів України» та щодо призначення членів уряду. Відповідно була внесена пропозиція про те, що потрібно «сьогодні домовитися про конкретні статті Конституції, а також про принципові поняття», тобто з принципових конституційних питань уже призначених виборів (назва парламенту, його побудова, кількісний склад тощо).

Але і в таких складних умовах виступили сорок шість народних депутатів, які висловили майже двісті конструктивних зауважень і пропозицій. Знову не знайшли підтримки запропоновані ідея двопалатного парламенту, зміна назви законодавчого органу та його кількісного складу, точилися гострі суперечки з приводу повноважень Президента, організації регіональної та місцевої державної влади і місцевого самоврядування, статусу прокуратури, з питання державної мови тощо.

Народний депутат М. Косів у своєму виступі зазначив необхідність «підсилити функції Президента (розділи VI і VII) щодо його безпосереднього керівництва урядом» [25]. Проти цього висловився В. Марченко, який запропонував «виключити з проекту Конституції інститут президентства, і тоді ми станемо на шлях цивільованої держави» [26]. Його підтримав Ю. Єльченко: «У проекті Конституції знову закладається, по суті, існування двох гілок виконавчої влади. Перша – Кабінет Міністрів, і друга, як зазначено в статті 145, – управлінські, контрольні й консультативні органи при Президентові».

Великі розбіжності між народними депутатами виявились і з питань організації публічної влади на місцях. Б. Козярьський був задоволений тим, «що не увійшла в проект структура «представник Президента». П. Ткач позитивно оцінив пропозицію про те, щоб виконавчі органи на місцях, зокрема в областях, були «підконтрольними, підзвітними своїм Радам та Кабінету Міністрів». Багато народних депутатів знову порушили питання щодо проведення всеукраїнського референдуму щодо форми державного правління, форми державного устрою, збереження рад.

Негативну позицію своєї партії щодо доцільності подальшої роботи над проектом Конституції оголосив О. Мороз: «Ми знаходимося в перехідному періоді, і нам потрібний діючий закон, а не реєстр намірів, до того ж суб'єктивних намірів. Соціалістична партія ще рік тому пропонувала прийняти конституційний закон. Його структура могла б бути такою: перший розділ – Закон про повновладдя народу; другий розділ – Декларація прав і обов'язків громадянина України; третій розділ – Закон про виборчу систему України; четвертий розділ – Закон про державний устрій України; п'ятий розділ – Закон про порядок внесення змін до конституційного закону. Використовуючи цю структуру як хребет законодавчої системи, ми могли

б працювати далі над створенням конкретних законів, які, безумовно, будуть змінюватися самі і змінювати й цю структуру. А через кілька років, скажімо через 6–8, буде парламент, який розробить остаточну редакцію Конституції» [27].

Згадуючи надзвичайно гостре протистояння у роботі Верховної Ради третього та четвертого скликань (наприклад, проведення засідань в Українському домі), можна оцінити реальність прогнозів лідера соціалістів щодо конституювання української держави.

Певним конструктивним моментом було те, що, перериваючи дебати стосовно проекту Конституції для обговорення і прийняття Закону «Про назву, структуру і кількісний склад нового парламенту України», народні депутати шляхом голосування визначились з низки принципових конституційних питань. Так, 298 голосів було подано за збереження назви органу законодавчої влади – Верховна Рада України, 294 народних депутати проголосували за кількісний склад парламенту у 450 членів, які обираються на 4 роки і працюють на постійній основі (ці два положення було підтримано 320 голосами). За названий Закон у цілому проголосували 331 народний депутат.

Проте перспектив позитивного парламентського рішення щодо проекту Конституції не простежувалось. Народні депутати національно-демократичного спрямування вже пов'язували свої плани з надією на перемогу або на сприятливі результати наступних дострокових виборів і тому на той момент не прагнули до результативного завершення конституційного процесу. Про це відкрито заявив на засіданні Верховної Ради один із лідерів громадсько-політичного об'єднання «Нова Україна» В. Філенко: «Закликаю депутатів демократичного спрямування не брати участь у цьому фарсі, який називається так званим прийняттям нової Конституції, і виступити проти прийняття будь-яких конституційних норм цим парламентом» [28]. Депутати з колишньої комуністичної більшості також не були прихильниками невідкладного прийняття Основного Закону: їх влаштовувало продовження дії зміненої Конституції 1978 року.

За пропозицією І. Плюща Верховна Рада прийняла постанову з одного пункту: «Проект Конституції України доопрацювати за результатами всенародного обговорення і обговорення на сесії Верховної Ради і опублікувати в пресі у жовтні цього року». За таку постанову було подано 261 голос народних депутатів. На її виконання Робочою групою Конституційної комісії були внесені необхідні зміни і проект був опублікований 26 жовтня 1993 року.

Члени авторського колективу цього проекту нової Конституції (деяких з них вже немає серед живих) мають бути названі поіменно: М. Голубець – народний депутат, академік АН України; Ю. Грошевий – доктор юридичних наук, професор Української юридичної

академії; В. Василенко – Надзвичайний і Повноважний Посол України у Королівстві Бельгія, доктор юридичних наук; А. Заєць – головний науковий консультант Секретаріату Верховної Ради, кандидат юридичних наук; В. Кампо – заступник Міністра культури, кандидат юридичних наук; М. Козюбра – завідувач кафедри теорії держави і права Київського державного університету ім. Тараса Шевченка, доктор юридичних наук; В. Копейчиков – доктор юридичних наук, професор Української академії внутрішніх справ; М. Корнієнко – заступник керівника групи наукових консультантів Секретаріату Верховної Ради, кандидат юридичних наук; П. Мартиненко – професор Київського державного університету ім. Тараса Шевченка, кандидат юридичних наук; А. Мацюк – керівник групи наукових консультантів Секретаріату Верховної Ради, доктор юридичних наук; В. Носов – народний депутат; М. Пухтинський – помічник Президента, кандидат юридичних наук; Є. Тихонова – професор Київського державного університету ім. Тараса Шевченка, доктор юридичних наук; В. Шишкін – народний депутат, кандидат юридичних наук; М. Цвік – професор Української юридичної академії, доктор юридичних наук; Л. Юзьков – Голова Конституційного Суду, професор Київського державного університету ім. Тараса Шевченка, доктор юридичних наук (всі посади наведено станом на 26 жовтня 1993 року).

Відповідний текст, що надалі визначався як проект Конституції в редакції від 26 жовтня 1993 року, зберігаючи загальнодемократичну спрямованість і основні інститути, порівняно з попереднім варіантом був зменшений за обсягом (вилучено сорок статей), ретельно відредагований, і тому відрізнявся від того документа, що розглядався у парламенті. Це стосувалося передусім питань організації державної влади: передбачався однопалатний парламент з назвою «Верховна Рада України» у складі 450 народних депутатів, які мали обиратися на чотири роки і діяти на постійній основі; чіткіше визначався статус Президента як глави держави і статус Кабінету Міністрів як вищого органу державної виконавчої влади; детальніше визначалися сфери відання Республіки Крим і областей (земель) тощо.

Опублікування проекту Конституції не стало останньою крапкою цього етапу конституційного процесу. У січні 1994 року Л. Кравчук і І. Плющ з метою досягнення прийняттого рішення з конституційних проблем організації влади застосували «обхідний» шлях: вони виступили з пропозицією провести в день виборів народних депутатів 27 березня 1994 року всеукраїнський референдум щодо «Основних конституційних положень про організацію державної влади і самоврядування в Україні». Йшлося про прийняття шляхом референдуму спеціального закону, який мав би діяти фактично

замість чинної на той час Конституції. Відповідний законопроект «народився» після обговорення на засіданні Конституційної комісії (в розширеному складі за участю голів обласних рад і представників Президента в областях) 12 січня 1994 року запропонованих Робочою групою змін до проекту Конституції і підготовленого в Адміністрації Президента проекту Закону «Про організацію влади в Україні».

Передбачалося, що в «Основних конституційних положеннях про організацію державної влади і самоврядування в Україні» будуть врегульовані питання загальних засад організації державної влади і самоврядування, визначені головні характеристики Верховної Ради як єдиного органу законодавчої влади, статус Президента як глави держави з переважно представницькими функціями, система виконавчої влади і статус Кабінету Міністрів як вищого органу державної виконавчої влади, встановлені засади функціонування судової влади, територіальної організації влади і місцевого самоврядування, окреслений автономний статус Республіки Крим тощо.

Після бурхливих дебатів у Верховній Раді 25, 26 січня і 1 лютого 1994 року пропозиція Голови Верховної Ради і Президента про проведення всеукраїнського референдуму з «Основних конституційних положень ...» була відкинута народними депутатами: «за» було подано лише 61 голос. На пропозицію І. Плюща доопрацювати проект, М. Гришко, голова Комісії Верховної Ради з питань діяльності Рад народних депутатів, розвитку місцевого самоврядування, відповів наступне: «Ви створили цю проблему, а тепер хочете знайти козлів відпущення. Так же не можна. Ми не працювали над цим документом і ми його не підтримували. Ми підтримували одне: що треба приймати проект нової Конституції, і працювали над розділом про місцеві Ради». Спроби ще раз звернутися до названого документа 1 та 2 лютого також були безрезультатними.

Сама ж ідея прийняття замість Основного Закону спеціального нормативного акта, своєїрідної квазі-конституції, не була втрачена, і наприкінці 1994 року знову з'явилась у вигляді пропозицій новообраного Президента Л. Кучми про Конституційний Договір.

Отже, на початок лютого 1994 року Верховна Рада першого (дванадцятого) скликання повністю вичерпала себе у питаннях конституційного процесу, а Конституційна комісія практично самоліквідувалася. Але те, що було тоді зроблено, не можна переписати: спільними зусиллями Президента, народних депутатів, науковців, посадових осіб органів державної влади були створені важливі передумови для наступного кроку – остаточного опрацювання проекту і прийняття нової Конституції.

(Продовження в наступному номері)

Література

1. Цитується за Стенограмою засідання Верховної Ради України № 21 від 29 травня 1990 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl1/BUL11/290590_21.htm.
2. Цитується за Стенограмою засідання Верховної Ради України № 23 від 30 травня 1990 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl1/BUL11/300390_23.htm.
3. Цитується за Стенограмою засідання Верховної Ради України № 21 від 29 травня 1990 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl1/BUL11/290590_21.htm.
4. Цитується за Стенограмою засідання Верховної Ради України № 22 від 29 травня 1990 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl1/BUL11/290590_22.htm.
5. Цитується за Стенограмою засідання Верховної Ради України № 23 від 30 травня 1990 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl1/BUL11/300390_23.htm.
6. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Ф. Конституційне право України. Академ. Курс: Підруч.: У 2-х т. – Т. 1/ За ред. В.Ф. Погорілка. – К., 2006, с. 98.
7. Мироненко О.М. Історія Конституції України. – К.: Ін Юре, 1997, с. 45.
8. Стенограма засідання Конституційної комісії 4 грудня 1990 року. – Конституція незалежної України. У трьох книгах. Книга третя. Частина перша. Документи. Стенограми. – К.: Українська правнича фундація, 1998, с. 27.
9. Стенограма засідання Конституційної комісії 14 лютого 1991 року. – Конституція незалежної України. У трьох книгах. Книга третя. Частина перша. Документи. Стенограми. – К.: Українська правнича фундація, 1998, с. 51.
10. Там само, с. 73.
11. Стенограма засідання Конституційної комісії 29 березня 1991 року. – Конституція незалежної України. У трьох книгах. Книга третя. Частина перша. Документи. Стенограми. – К.: Українська правнича фундація, 1998, с. 77.
12. Там само, с. 92.
13. Там само, с. 93.
14. Цитується за Стенограмою засідання Верховної Ради України № 50 від 14 травня 1991 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl1/BUL13/140591_50.htm.
15. Цитується за Стенограмою засідання Верховної Ради України № 51 від 15 травня 1991 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl1/BUL13/150591_51.htm.
16. Стенограма засідання Верховної Ради України № 53 від 16 травня 1991 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL13/160591_53.htm.
17. Стенограма засідання Верховної Ради України № 7 від 12 вересня 1991 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL14/120991_07.htm.
18. Стенограма засідання Верховної Ради України № 10 від 17 вересня 1991 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL14/170991_10.htm.
19. Стенограма засідання Конституційної комісії 5 червня 1992 року. – Конституція незалежної України. У трьох книгах. Книга третя. Частина перша. Документи. Стенограми. – К.: Українська правнича фундація, 1998, с. 195.
20. Там само, с. 190.
21. Тут і далі цитується за Стенограмою засідання Верховної Ради України № 93 від 30 червня 1992 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL15/300692_93.htm.
22. Тут і далі цитується за Стенограмою засідання Верховної Ради України № 95 від 1 липня 1992 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL15/010792_95.htm.
23. Стенограма засідання Конституційної комісії 3 травня 1993 року. – Конституція незалежної України. У трьох книгах. Книга третя. Частина перша. Документи. Стенограми. – К.: Українська правнича фундація, 1998, с. 226.
24. Стенограма засідання Верховної Ради України № 7 від 24 вересня 1993 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL18/240993_07.htm.
25. Стенограма засідання Верховної Ради України № 9 від 5 жовтня 1993 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL18/051093_09.htm.
26. Тут і далі цитується за Стенограмою засідання Верховної Ради України № 10 від 5 жовтня 1993 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL18/051093_10.htm.
27. Цитується за Стенограмою засідання Верховної Ради України № 11 від 6 жовтня 1993 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL18/061093_11.htm.
28. Цитується за Стенограмою засідання Верховної Ради України № 12 від 7 жовтня 1993 року. – Електронний ресурс: http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL18/071093_12.htm.

МІЖНАРОДНИЙ СЕМІНАР З ОРГАНІЗАЦІЇ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

21–25 лютого у Мехіко відбувся міжнародний семінар з організації виборчого процесу, проведений партнерами міжнародної програми навчання та досліджень з виборчих питань, а саме: Програмою розвитку ООН (ПРООН – Мексика) та виборчими органами Мексики – Федеральним виборчим інститутом (IFE) та Федеральним виборчим трибуналом (TEPJF) у співробітництві з Асоціацією виборів країн Європи (АСЕЕЕО).

У роботі семінару взяла участь делегація Центральної виборчої комісії на чолі із заступником Голови Комісії Андрієм Магерою та у складі членів Комісії Юрія Донченка, Ігоря Жиденка, Олександра Осадчука, Михайла Охендовського, Олександра Чупахіна та Олександра Шелестова.

Основне завдання семінару полягало у сприянні зміцненню інституту виборів в Україні шляхом організації навчання та спеціалізованих семінарів для офіційних осіб, відповідальних за організацію виборчого процесу.

Нагадаємо, що міжнародна програма навчання та досліджень у галузі виборчого процесу є міжнародною відповіддю потребам виборчої демократії та підтримці політичного розвитку як стратегічної необхідності.

Федеральні виборчі органи Мексики – Федеральний виборчий інститут та Федеральний виборчий трибунал – об'єднали зусилля з Програмою розвитку ООН у Мексиці для створення цієї Програми як міжнародного проекту з багатонаціональною спрямованістю.

Програма орієнтована на конкретні потреби, беручи до уваги контекст, історію та характерні риси окремої країни. Завдяки такому горизонтальному співробітництву, знання, здобуті під час семінарів, підуть на користь учасникам з обох сторін: мексиканським офіційним особам та членам делегацій з інших країн.

Можливість навчання у формі

семінарів та обміну думками з метою вироблення інтегрованих рішень сприяє формуванню, конкретизації та поновленню знань як у технічно-організаційній сфері, так і у сфері управління, оскільки сьогодні органи, які відповідають за виборчий процес, повинні виконувати різноманітні, інколи дуже складні процедури, щоб гарантувати вільні, чесні та прозорі вибори.

Такий підхід зумовлений тим, що протягом останнього десятиліття виникали динамічні процеси, які спричинили нові виклики у сфері державотворення: спостереження та контроль за державним і приватним фінансуванням політичних партій та кампаній; правила політичної та виборчої реклами у період проведення виборчих кампаній; використання нових технологій голосування та підрахунку голосів; негайне опублікування попередніх результатів голосування; голосування за кордоном та політичне представництво громадян, які проживають за кордоном; обмеження фінансування виборчої кампанії та інші умови забезпечення рівних можливостей у перегонах і т.ін. Як підсумок, організація виборчого процесу перетворилася на багатofункціональну дисципліну.

Ця складність вимагає від офіційних осіб виборчих органів постійного поновлення своїх знань з метою підвищення ефективності і водночас сприяння поліпшенню демократичного врядування шля-

хом виборів. У цьому сенсі органи організації виборчого процесу відіграють фундаментальну роль у виборчому процесі, незважаючи на те, чи вони є незалежними органами, наглядовими комісіями, або ж агентствами, підпорядкованими структурі Міністерства внутрішніх справ.

У роботі семінару взяли участь Надзвичайний і Повноважний Посол України в Мексиканських Сполучених Штатах Олександр Барнашко та Президент Федерального виборчого Інституту Мексики Леонардо Вальдес.

Програма семінару була надзвичайно різноманітною та змістовно наповненою, про що свідчить щільний графік щоденної роботи та перелік запропонованих до розгляду тем. На порядок денний було винесено низку найважливіших питань з організації та проведення виборів: виборче законодавство та реформи, реєстр виборців, система фінансування та контролю політичних партій, модернізація виборчих технологій, виборче судочинство та багато інших.

Кожне засідання було присвячено одній із основних чи дотичних тем, у процесі обговорення яких відбувався обмін інформацією та досвідом між керівництвом виборчих органів – офіційними особами, відповідальними за прийняття рішень. Відтак робоча програма семінару була серйозною, насиченою та досить інтенсивною. Такий обмін думками збагатив досвід усіх учасників семінару.



Виступи учасників конференції*

ВСТУПНЕ СЛОВО КЕРІВНИКА УКРАЇНСЬКОЇ ДЕЛЕГАЦІЇ



Андрій МАГЕРА,
*заступник Голови
Центральної виборчої комісії*

Buenos días, estimados colegas, participantes del internacional seminario de la organización del proceso electoral para la Central comisión electoral.

Прежде всего хотел бы сердечно поблагодарить за ваше внимание к становлению избирательной системы Украины, к Центральной избирательной комиссии, которая наделена полномочиями относительно организации подготовки и проведения выборов и референдумов, и к нашему государству в целом, которое стремится к улучшению становления демократических процессов путем выборов.

Нужно отметить, что история двусторонних отношений между Украиной и Мексиканскими Соединенными Штатами началась давно. Обе страны активно взаимодействуют в рамках международных организаций, ведут результативный диалог в развитии межрегионального сотрудничества, создают реальные условия для расширения взаимодействия на уровне парламентов двух стран. На международной арене Мексика демонстрирует заинтересованность к сотрудничеству по таким направлениям, как обеспечение прав человека, разоружение, борьба с климатическими изменениями, коррупцией, бедностью, а также улучшение демократического управления. В частности, гарантирование свободных, честных и прозрачных выборов.

Уверен, что всем нам будет интересно и полезно обновление своих знаний с целью повышения эффективности управления избирательным процессом на всех

уровнях, выработки интегрированных решений в сфере обеспечения соблюдения норм избирательных законов.

Хочу сказать несколько слов о Центральной избирательной комиссии, институциональному укреплению которой вы любезно нашли время и желание помочь. Центральная избирательная комиссия является постоянно действующим коллегиальным государственным органом. В пределах своей компетенции является независимой институцией, которая осуществляет свои полномочия самостоятельно, независимо от других органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц.

Комиссия возглавляет систему избирательных комиссий и комиссий по референдуму, образующихся для организации, подготовки и проведения выборов Президента Украины, народных депутатов Украины, всеукраинского референдума. Она также осуществляет контроль за деятельностью и консультативно-методическим обеспечением комиссий, которые образуются для проведения выборов депутатов местных советов, городских и сельских голов. Комиссия строит свою деятельность на принципах верховенства права, законности, независимости, объективности, открытости и публичности. В состав Центральной избирательной комиссии входят 15 членов, которые назначаются Верховной Радой Украины по представлению Президента Украины сроком на семь лет. В представлении Президента учитываются предложения депутатских фракций и групп.

Центральная избирательная комиссия обеспечивает реализацию и защиту избирательных прав граждан Украины, соблюдение предусмотренных конституционных принципов, принципов избирательного процесса и процесса референдума, одинаковое применение законодательства Украины на всей ее территории. Комиссия является распорядителем Государственного реестра избирателей, обеспечивает его ведение и функционирование в соответствии с законом. Проводит аккредитацию официальных наблюдателей от иностранных государств и международных организаций, осуществляет мероприятия по повышению правовой культуры участников избирательного процесса. Порядок организации работы Комиссии регулируется законом и определяется Регламентом.

Центральная избирательная комиссия с первых дней

* Офіційними мовами семінару були російська, англійська та іспанська.



своего основания активно сотрудничает с международными организациями в сфере обеспечения реализации конституционных избирательных прав граждан. В результате плодотворного сотрудничества Центральная избирательная комиссия заключила соглашения о двустороннем сотрудничестве с Главной избирательной комиссией Литовской Республики, Национальной избирательной комиссией Республики Польша, Центральными избирательными комиссиями Азербайджанской и Латвийской Республик, Российской Федерации, Республики Молдова и Центральной комиссией по выборам и проведению республиканских референдумов Кыргызской Республики.

Постоянным является сотрудничество с Советом Европы, Венецианской комиссией и ОБСЕ. Большое внимание мы уделяем сотрудничеству с Бюро демократических институтов и прав человека, в сферу компетенции которого входит участие в наблюдении за выборами в государствах – членах этой международной структуры.

Следовательно, всестороннее применение международного опыта проведения демократических выборов является одним из приоритетных направлений деятельности Центральной избирательной комиссии. Продолжается постоянный процесс обмена опытом относительно совершенствования и развития национальной избирательной системы, избирательного законодатель-

ства, анализа международной практики, деятельности избирательных органов, повышения профессионального уровня организаторов избирательного процесса, использования современных информационных технологий, повышения правовой культуры избирателей.

Отсутствие объективных сдерживающих факторов, а также позитивные тенденции, наметившиеся в последние годы в динамике украинско-мексиканских отношений, свидетельствуют о наличии возможностей для последующего развития диалога на всех уровнях, активизации сотрудничества в сфере государственного устройства, усилении взаимодействия для гармонизации управления избирательным процессом на всех уровнях.

Заканчивая свою вступительную речь, хотел бы отметить, что чрезвычайно интересным является не только близкое знакомство с Мексиканскими Соединенными Штатами как высокодемократической федеральной республикой, принявшей пакет важных конституционных законодательных реформ по вопросам выборов, но и как страной, которая стала колыбелью многих древнеамериканских цивилизаций, сохранила большое количество исторических центров и достопримечательностей, музыкальную и театральную культуры. И, учитывая, что Мексика – наибольшая испаноговорящая страна мира, le agradezco por la invitación y por la iniciación de la nueva colaboración fructífera.

ХАРАКТЕРИСТИКА ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ ТА ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ В УКРАЇНІ



Юрій ДОНЧЕНКО,
член Центральної виборчої комісії

ХАРАКТЕРИСТИКА ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ И ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ В УКРАИНЕ

В этом году 24 августа Украина будет отмечать 20-ю годовщину создания своего государства как самостоятельной страны. До этого, как известно, Украина входила в состав СССР и самостоятельным государством она не была. Законы, действовавшие на территории Украины, были законами общесоюзного государства, в том числе и законы по выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Начиная с 1991 года, законодательная база государства Украины начинает активно меняться прежде всего из-за слома общественно-политического строя, ухода от социалистического строя к государству, где во главу угла ставятся отношения защиты частной собственности, формирования для достижения этой цели системы государственного устройства, в том числе системы власти. С этой целью активно меняется избирательное право.

Одной из детерминант развития партийной и избирательной систем в Украине и, соответственно, особенностей их взаимодействия, выступает тип политического режима. В Украине, в отличие от других постсоветских стран (России, в частности), до начала внедрения политической реформы сложился особый тип политического режима, который условно можно назвать «полу-президентским»: сильному президенту оппонировал относительно независимый парламент. Однако вследствие чрезвычайной фрагментации политического поля парламент периодически становился удобным объектом для внешних манипуляций, что на фоне слабого и нестабильного правительства приводило к возникнове-

нию постоянных кризисов в треугольнике «президент – правительство – парламент». Одновременно слабая исполнительная власть лишена возможности проводить самостоятельный политический и экономический курс, который превращается в предмет перманентного торга между президентом и парламентскими группами.

Из сказанного можно сделать вывод, что основной особенностью в Украине можно считать частую смену избирательного законодательства. Проведение практически каждых очередных выборов народных депутатов Украины и Президента Украины регулировалось другим законодательным актом. С одной стороны, это затрудняло практику применения закона в ходе избирательного процесса. С другой – такие постоянные изменения были вызваны быстрым общественно-политическим развитием украинского общества. За последние годы дополнительным фактором, повлиявшим на эволюцию не только законодательного регулирования избирательных механизмов и процедур, но и собственно избирательной системы, стали настоятельные попытки изменить конституционные принципы отношений между законодательной и исполнительной властью в государстве, сместить центр тяжести в смешанной (президентско-парламентской) форме государственного правления в Украине, зафиксированной Конституцией 1996 года, в сторону парламента.

Однако для понимания пути развития избирательной системы и связанных с этим механизмов реализации основных принципов избирательного права необходимо рассмотреть весь путь развития института демократических выборов в современной Украине, пусть короткий по историческим меркам, однако чрезвычайно емкий по своему содержанию и общественным последствиям.

Новейший избирательный опыт украинского общества на общенациональном уровне включает в себя выборы народных депутатов СССР 1989 года, выборы Верховной Рады Украины 1990, 1994, 1998, 2002, 2006 и 2007 годов, президентские выборы 1991, 1994, 1999, 2004 и 2010 годов. Соответствующее избирательное законодательство иллюстрирует постепенный, хотя и неравномерный путь украинского народа к демократии, эволюцию степени законодательной реализации основных принципов избирательного права, сопровождается переходом от одной к другой избирательной системе.

Хотя выборы 1989 года проводились еще не в Украине, а в другом государстве – СССР, соответствующий избирательный Закон 1988 года заслуживает рассмотрения, поскольку ярко характеризует стартовые позиции, с которых начались процессы демократизации в Украине. Подчеркнем, что это были первые

после установления советского режима альтернативные выборы.

Беспрецедентной особенностью союзного избирательного Закона 1988 года было введение института «народных депутатов от общественных организаций», которые составляли треть (750 человек) от общего числа народных депутатов СССР и избирались не путем голосования на избирательных участках, а «на съездах, конференциях или пленумах общесоюзных органов» этих организаций. Следовательно, вместо понятного процесса номинации кандидатов органы некоторых организаций получали право назначения депутатов без обращения к избирателям. Конечно же, этот институт нарушал целый ряд общепризнанных принципов избирательного права.

Другой уникальной особенностью избирательного Закона 1988 года стало то, что выдвижение кандидатов субъектами избирательного права не имело своим следствием их автоматической регистрации избирательными комиссиями. Фильтром между номинацией и регистрацией стал институт «окружных предвыборных собраний» с совершенно произвольным составом («не менее половины участников собрания должны составлять избиратели данного округа»), уполномоченных отклонять уже выдвинутые кандидатуры. Найти аналог такого антидемократического института в истории избирательного права невозможно.

Понятие избирательной системы имело смысл лишь в отношении выборов «народных депутатов от округов» (а не от общественных организаций). Эта система имела две составляющие: первая – относительно критерия избрания депутатов, вторая – относительно участия избирателей в голосовании. Что касается первой составляющей, выборы проводились по мажоритарной системе в одномандатных округах в двух турах: в первом – для избрания требовалось абсолютное большинство, во втором, в котором принимали участие только два кандидата, – относительное. При наличии только двух кандидатов в первом туре и отсутствия среди них победителя второй тур не проводился и назначались повторные выборы с новым выдвижением кандидатов. Подобная избирательная система традиционно применяется на выборах президента Французской Республики, она до сих пор используется при выборах Президента Украины.

Вторая составляющая этой избирательной системы предусматривала порог участия избирателей в голосовании: выборы считались несостоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей округа.

Перечисленные особенности в значительной степени основывались на понимании идеи представительства, характерном для советской идеологии: императивный характер мандата (депутат – представитель округа, а не всего народа), институт наказов избирателей, которые обязывали депутата добиваться конкретных результатов; возможность отзыва депутата.

Избирательный закон СССР 1988 года отразил глубокие внутренние общественно-политические противоречия эпохи «гласности и перестройки»; одновременно он заложил первоосновы альтернативных выборов и стал исходным пунктом эволюции избирательного законодательства Украины, а его применение – источником первых навыков практического участия граждан в альтернативных выборах.

Закон УССР 1989 года «О выборах народных депутатов УССР» отражает определенный прогресс в понимании сути демократии по сравнению с союзным законом 1988 года: в Законе 1989 года отсутствуют институты «депутатов от общественных организаций» и «окружных предвыборных собраний», а также предусмотрены прямые выборы состава Верховной Рады. Тем самым в первом, собственно, украинском избирательном законе были устранены наиболее вопиющие нарушения принципов всеобщих, равных, прямых и свободных выборов. Вместе с тем, вопрос модификации избирательной системы даже не дискутировался, она была той же, что и в союзном Законе 1988 года.

Главной особенностью первого в независимой Украине избирательного Закона 1993 года стал его откровенно «антипартийный» (дискриминационный характер по отношению к политическим партиям, которые начали тогда возникать). Закон, правда, впервые декларировал роль политических партий в процессе номинации и общественного контроля, не имея возможности игнорировать их реальное существование. Однако он максимально усложнял участие партий во всех избирательных механизмах и процедурах по сравнению с другими субъектами номинации кандидатов. Прежде всего это проявлялось в процедуре номинации кандидатов – очень громоздкой для политических партий и максимально упрощенной для других субъектов выдвижения (граждан или трудовых коллективов). В частности, партия, уже зарегистрированная Министерством юстиции, должна была пройти повторную регистрацию в Центральной избирательной комиссии (в которой ей могло быть отказано), провести конференцию (собрание) областной организации и представить список не менее 100 членов областной организации с указанием даты рождения, домашнего адреса, серии и номера паспорта; последнее требование в условиях тогдашнего политического режима в Украине было достаточно угрожающим для членов многих партий.

Изменения в избирательной системе, предусмотренные Законом 1993 года, могли иметь просто катастрофические последствия для формирования парламента Украины. Во-первых, неизменной осталась вторая составляющая избирательной системы 1990 года: был сохранен 50-процентный порог участия избирателей для признания выборов «состоявшимися». Во-вторых, первая составляющая (собственно избирательная система) – двухтуровая мажоритарная система абсолютного

большинства – была доведена до абсурда в ее наиболее последовательном, а потому наименее практическом варианте: избранным по одномандатному избирательному округу считался кандидат, который получал абсолютное большинство голосов, в том числе и во втором туре. Кроме того, кандидат, не избранный в округе, терял право баллотироваться на повторных выборах. В результате применения такой избирательной системы Верховная Рада Украины второго созыва начала работу, имея лишь немногим более двух третей своего конституционного состава, и к концу созыва ни дня не работала в полном составе. По данным Центральной избирательной комиссии, в 71 округе из тех, где не был избран депутат, кандидат-победитель набирал более 47% голосов (а кое-где и 49,7%, однако меньше 50%!); несколько десятков округов показали низкий результат. Технологическая возможность такого итога была вызвана допущением голосования не только за одного из кандидатов, но и «против всех». Итак, воля небольшого числа избирателей (менее 10%), которые проголосовали во втором туре против обоих кандидатов, оказалась решающей. Проведение повторных выборов с участием менее популярных кандидатов повлекло нарастание апатии избирателей, что приводило к их низкой явке. В результате несколько округов так и не получили своего представительства в течение всего созыва Верховной Рады Украины. Некоторый испуг от подобного опыта еще оставляет след в Конституции Украины: Верховная Рада Украины считается полномочной, если избрано не менее двух третей от ее конституционного состава (часть вторая статьи 82), хотя применяемая сегодня избирательная система исключает такую возможность.

Принятие Конституции Украины 1996 года стало важным этапом в развитии и становлении украинского избирательного законодательства. Раздел III Конституции, специально посвященный регулированию вопросов выборов и референдумов, закрепляет основные принципы избирательного права как неотъемлемое требование ко всем выборам, которые проводятся в Украине. Заметим, что в условиях напряженной борьбы на выборах Президента Украины 2004 года эти достаточно абстрактные положения Конституции несколько неожиданно стали нормами прямого действия. Верховный Суд Украины в своем решении от 3 декабря 2004 года указал, что глубокие и системные нарушения этих принципов не позволяют признать формальное проведение избирательных процедур настоящими выборами. Конституция Украины 1996 года не содержит указаний на избирательную систему, которая должна применяться на тех или иных выборах, оставляя это предметом регулирования специальными законами. Подчеркиваем этот факт в связи с несколько иным подходом, примененным в Законе Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» от 8 декабря 2004 года.

Избирательная система 1998 года (которая была

применена без изменений также на выборах 2002 года) была смешанной: половина состава Верховной Рады Украины избиралась по системе пропорционального представительства, другая половина – по мажоритарной системе относительного большинства. В отличие от широко известной немецкой смешанной системы, где пропорциональная и мажоритарная составляющие тесно взаимосвязаны, избирательная система, применяемая в Украине, была простым механическим объединением двух указанных систем.

Основной чертой пропорциональной составляющей была ее простота, вызванная стремлением сделать способ получения мандатов понятным практически каждому, кто интересуется политической жизнью. Выборы проводились в едином общегосударственном избирательном округе, с единым списком кандидатов от каждой партии (блока) и с голосованием только за список, без предпочтений. Устанавливался избирательный порог в 4% от числа избирателей, принявших участие в голосовании. Распределение мандатов осуществлялось по методу крупнейших остатков, без применения менее понятных и математически сложных методов делителей. Такая система не вызвала недоразумений и была воспринята как справедливая.

Применение пропорциональной системы должно было обеспечить структурирование политического спектра Украины; использование единого округа и единого списка имело целью стимулировать развитие общенациональных (а не региональных) партий, а также способствовать унификации украинского общества (ослаблению межрегиональных различий, все еще глубоких вследствие сложной исторической судьбы различных украинских земель), что соответствовало унитарному характеру украинского государства.

Мажоритарная составляющая избирательной системы базировалась на так называемой Вестминстерской модели (система относительного большинства), которую еще называют «первый получает мандат» (first past the post). Такой подход упрощал избирательный процесс, позволяя провести результативные выборы в один тур; несомненно, он был принят не без влияния опыта 1994 года. Эти цели в основном были достигнуты: по пропорциональной составляющей в парламент прошли восемь партий в 1998 году и шесть – в 2002.

Именно это стало причиной попыток накануне выборов 2002 года изменить избирательную систему, применяемую на парламентских выборах. Верховная Рада Украины 2001 года приняла закон, который базировался на использовании сугубо пропорциональной системы. Однако эти попытки столкнулись с жестким противодействием, прежде всего – со стороны тогдашнего Президента Украины. Шесть раз Верховная Рада Украины принимала закон, и шесть раз он возвращался в парламент с вето Президента. В результате компромисса была сохранена смешанная избирательная система образца 1998 года.

Дискусии вокруг избирательной системы возобновились в связи с настоятельными попытками определенных политических кругов Украины провести изменения в Конституцию Украины, направленные на изменение формы правления. Итогом очередного политического компромисса стали две позиции в Законе от 8 декабря 2004 года, касающиеся выборов народных депутатов Украины. Измененная редакция статьи 81 Конституции вводит элементы так называемого императивного мандата народного депутата относительно партии (блока), которая его выдвигала на выборах. Заключительные и переходные положения этого закона приписывают провести очередные выборы в Верховную Раду Украины 2006 года по пропорциональной избирательной системе в едином округе (т.е. по единым общенациональным партийным спискам).

Параллельно с формированием нового избирательного законодательства существенно изменилась работа центрального государственного органа по организации и проведению выборов в стране.

13 ноября 1997 года началось летоисчисление новой Центральной избирательной комиссии. Существенным сдвигом в правовой регламентации деятельности Центральной избирательной комиссии стало принятие Закона Украины «О Центральной избирательной комиссии» в декабре 1997 года. Этим законом введен ряд новых положений, направленных на расширение полномочий Центральной избирательной комиссии, связанных с организацией подготовки и проведения выборов народных депутатов Украины, Президента Украины, всеукраинских и местных референдумов, осуществление консультативно-методического обеспечения местных выборов, а также на максимальное приближение к международным стандартам независимости, открытости, гласности.

Со временем практика организации подготовки и проведения выборов и всеукраинского референдума обусловила необходимость существенного обновления положений упомянутого закона, утверждение правового статуса Центральной избирательной комиссии и ее членов, расширения объема полномочий, укрепления принципов и основ организации деятельности Комиссии и т.д.

Учитывая это, Верховной Радой Украины 30 июня 2004 года был принят Закон Украины «О Центральной избирательной комиссии» в новой редакции, которым, в частности, были усовершенствованы и значительно расширены полномочия Центральной избирательной комиссии.

Помимо прочего, изменены порядок формирования и срок полномочий членов Комиссии. Так, согласно Закону Украины «О Центральной избирательной комиссии» в редакции 2004 года члены Комиссии назначаются Верховной Радой Украины по представлению Президента Украины. При этом в представлении учитываются предложения депутатских фракций и групп, образованных в текущем созыве Верховной Рады

Украины. Срок полномочий члена Центральной избирательной комиссии был увеличен с 6 до 7 лет.

Возвращаясь к предыстории образования независимого государственного органа, стоит напомнить и о предшественниках нынешней Комиссии. Еще 28 октября 1989 года постановлением Верховного Совета Украинской ССР была образована Центральная избирательная комиссия по выборам народных депутатов Украинской ССР. Она функционировала на правах Комиссии Верховного Совета, ее кадровое, финансовое, материально-техническое обеспечение осуществлялось через структурные подразделения парламента. Впоследствии постановлением Верховной Рады Украинской ССР от 4 октября 1991 года на Комиссию возложены функции Центральной избирательной комиссии по проведению всеукраинского референдума.

Поэтому именно тот состав Комиссии организовывал и проводил исторический всеукраинский референдум 1 декабря 1991 года, который подтвердил решение парламента о том, что на карте мира появилось новое самостоятельное независимое демократическое государство Украина.

25 ноября 1993 года, накануне очередных парламентских выборов, которые должны были состояться в 1994 году, Верховная Рада Украины утвердила новый состав Центральной избирательной комиссии. Эта Комиссия провела выборы народных депутатов Украины 1994 года (с последующими довыборами в ряде округов) и выборы Президента Украины 1994 года. Она фактически передала своеобразную эстафету образованной в 1997 году новой Комиссии как независимо-му самостоятельному государственному органу.

Трудно переоценить значение такого органа, как Центральная избирательная комиссия, для утверждения демократии в молодой независимой Украине. Комиссия фактически взяла на себя полную и безоговорочную ответственность за максимально точное воспроизведение воли и сознательного выбора граждан своего государства на всех выборах и референдумах.

Первым испытанием на профессионализм для Центральной избирательной комиссии как независимой и постоянно действующей государственной институции стали выборы народных депутатов Украины 1998 года, которые впервые проводились, как я уже говорил, по смешанной мажоритарно-пропорциональной системе. Да еще и при наличии значительных несовершенств, если не больших пробелов в избирательном законе. Тогда по инициативе Комиссии Верховная Рада Украины пять раз вносила изменения и дополнения в избирательное законодательство. Несмотря на то, что последние из них были приняты за пять дней до выборов (а опубликованы в канун), выборы прошли без существенных нарушений и стали, по определению международных наблюдателей, значительным шагом к дальнейшему развитию демократии в Украине.

Следующим важным рубежом деятельности Центральной избирательной комиссии стала организация выборов Президента Украины 1999 года. Тогда Комиссия уже была закалена практикой проведения полномасштабной избирательной кампании. К тому же в то время это уже был полностью сформированный государственный орган с полным составом как самой Комиссии, так и ее Секретариата, с достаточной материально-технической базой, отлаженной информационно-аналитической системой «Выборы».

Выборы Президента Украины 1999 года проводились по новому Закону Украины «О выборах Президента Украины». Избирательная кампания высветила ряд недостатков в избирательном законодательстве и наличие правовых коллизий в отдельных статьях этого закона, что значительно усложняло работу комиссий всех уровней. По результатам выборов Центральная избирательная комиссия инициировала дальнейшее совершенствование избирательного законодательства.

Выборы народных депутатов Украины 2002 года проходили по новому закону, принимая который Верховная Рада Украины учла около 80 процентов положений законопроекта, разработанного Центральной избирательной комиссией. Поэтому международные миссии наблюдения, находившиеся во время выборов в Украине, показали демократичность этих выборов.

Одними из самых сложных в истории независимости государства стали выборы Президента Украины 2004 года. Беспрецедентными оказались не только сроки, но и сама организация проведения выборов. Для участия в президентской кампании было зарегистрировано 26 кандидатов. Поскольку в предвыборной борьбе бурлили политические страсти, избежать существенных нарушений избирательного законодательства не удалось. Это привело к изменению состава Центральной избирательной комиссии в разгар избирательной кампании. Затем после голосования 31 октября и повторного голосования 21 ноября состоялось еще одно повторное голосование 26 декабря, которым и было, наконец, установлено результаты выборов Президента Украины. Эта избирательная кампания стала кульминацией сложных политических процессов, происходивших в Украине за годы государственного строительства.

Принципиально новой была избирательная кампания 2006 года, которая стала своеобразным испытанием – ведь впервые выборы народных депутатов Украины, депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым и почти всех представительных органов местного самоуправления проводились на новой, сугубо пропорциональной основе. Это по сравнению со всеми прошлыми избирательными кампаниями показало существенные различия как в принципах организации подготовки и проведения выборов, так и в характере избирательных мероприятий. Сложность этой кампании заключалась также в одновременном проведении выборов в местные органы власти.

К сожалению, в ходе избирательной кампании 2006 года не удалось избежать практики внесения изменений в действующее избирательное законодательство непосредственно накануне выборов. В частности, в Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины» изменения вносились шесть раз, последние из которых были приняты менее чем за две недели до дня голосования.

Объективную оценку деятельности Комиссии на этих выборах дало международное сообщество. Как отмечала в своем заключении Международная миссия по наблюдению за выборами в Верховную Раду Украины 26 марта 2006 года, Центральная избирательная комиссия руководила избирательным процессом прозрачно, профессионально и согласованно, с соблюдением почти всех определенных законом сроков выполнения избирательных процедур.

Непростой во всех отношениях оказалась и парламентская избирательная кампания 30 сентября 2007 года. Внеочередные выборы народных депутатов Украины государство пережило впервые, поэтому предусмотренные законом процедуры необходимо было провести в дважды короткие сроки. Однако все этапы и мероприятия по организации избирательного процесса были осуществлены согласно требованиям Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины» на должном уровне. Наблюдатели от Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Парламентской ассамблеи Совета Европы, Европейского парламента, Парламентской ассамблеи НАТО, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ считают, что внеочередные выборы Верховной Рады в Украине прошли честно, открыто и демократично.

Главной же и определяющей функцией Комиссии является, как известно, организация подготовки и проведения выборов Президента Украины, народных депутатов Украины, депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских голов, всеукраинского и местных референдумов.

Последние проведенные выборы, которые состоялись 17 января 2010 года, отмечены существенными изменениями Закона Украины «О выборах Президента Украины». Такие изменения, в частности, внесенные Законом от 21 августа 2009 года, обусловлены чисто технической составляющей – сокращением избирательной кампании со ста двадцати до девяноста дней и, следовательно, необходимостью согласования в связи с этим всех, установленных законом, сроков. С другой стороны, очевидно, законодатель пытался усовершенствовать избирательный закон, учитывая практику его применения во время выборов 2004 года, а также принимая во внимание практику проведения парламентских выборов с учетом обновленного избирательного закона, который учел как практический опыт президентской избирательной кампании, так и ряд рекомендаций Бюро по демо-

кратическим институтам и правам человека ОБСЕ.

В общем, внесенные в закон изменения касались практически всех этапов избирательного процесса – образования избирательных комиссий, составления списков избирателей и их уточнения, выдвижения и регистрации кандидатов на пост Президента Украины, организации голосования, подсчета голосов избирателей, установления итогов голосования и результатов выборов.

Несмотря на то, что все приведенные факты в известной степени обуславливали трудности в осуществлении Центральной избирательной комиссией, а также окружными и участковыми избирательными комиссиями мероприятий по организации подготовки и проведения выборов, эти выборы – и голосование 17 января 2010 года, и повторное голосование 7 февраля 2010 года, – прошли в установленные сроки и без существенных нарушений, которые бы повлияли на результаты волеизъявления граждан.

Следует подчеркнуть, что деятельность по подготовке и проведению выборов началась еще задолго до 19 октября 2009 года, когда собственно начался избирательный процесс по выборам Президента Украины. В этой связи следует напомнить, что очередные выборы Президента Украины 17 января 2010 года стали первыми выборами, в которых, хотя и с некоторыми оговорками и особенностями, впервые списки избирателей на обычных и заграничных избирательных участках изготавливались на основе сведений Государственного реестра избирателей. Итак, по сути такие выборы начались в период, когда под руководством Центральной избирательной комиссии осуществлялся комплекс кадровых, финансовых, материально-технических, организационно-правовых мероприятий по подготовке создания Государственного реестра избирателей в соответствии с Законом Украины «О Государственном реестре избирателей», еще в 2007 году.

Отрадно отметить, что позитивная оценка выборам была дана международным сообществом, причем уже в первый день после дня выборов и дня повторного голосования. «Первый тур выборов Президента Украины, который состоялся 17 января 2010 года, – говорится в заявлении Международной миссии по наблюдению за выборами, обнародованном 18 января 2010 года, – проведен качественно, что показало существенный прогресс, достигнутый по сравнению с предыдущими выборами. Эти выборы проведены в соответствии с большинством обязательств, взятых в рамках ОБСЕ и Совета Европы».

Нельзя не сказать хотя бы несколько слов о роли и месте Центральной избирательной комиссии в организации подготовки и проведения выборов депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, депутатов местных советов и сельских, поселковых, городских голов.

Центральная избирательная комиссия осуществляет контроль за деятельностью и консультативно-методическое обеспечение избирательных комиссий,

которые образуются для организации подготовки и проведения местных выборов.

С этой целью, начиная с 2006 года, введен системный мониторинг проведения в государстве повторных, промежуточных и внеочередных местных выборов с предоставлением соответствующим территориальным избирательным комиссиям всего комплекса консультативно-методического обеспечения с одновременным осуществлением контроля за деятельностью соответствующих территориальных избирательных комиссий. Для этого необходимо использование современных компьютерных систем, что подтвердили прошедшие 31 октября 2010 года выборы органов местного самоуправления. Это были первые выборы, на которых роль Комиссии благодаря новому Закону Украины «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов», принятому 10 июля 2010 года, существенно расширилась. ЦИК возглавила систему всех избирательных комиссий, создала территориальные комиссии областного, городов областного подчинения и районного уровней.

В 1998 году во время подготовки проведения выборов народных депутатов Украины был завершен первый этап создания Единой информационно-аналитической системы «Выборы». Это уникальная территориально распределенная система общегосударственного уровня, позволяющая решать комплекс задач, связанных с организацией избирательных и референдного процессов.

Главной целью создания ЕИАС «Выборы» было обеспечение оперативности и достоверности сбора, высокой надежности обработки и хранения информации на всех этапах избирательного процесса.

Система, помимо прочего, также обеспечивает прозрачность и доступность информации для широких слоев общественности и мирового сообщества. В этом убеждаются миллионы посетителей официального веб-сайта Центральной избирательной комиссии.

В последующие годы ЕИАС «Выборы» была значительно модернизирована. Мощным импульсом для нового уровня развития ЕИАС «Выборы», а также для внедрения электронной базы данных граждан, имеющих право избирать, стало вступление в силу Закона Украины «О Государственном реестре избирателей».

С принятием 27 марта 2007 года Закона Украины «О Государственном реестре избирателей» Центральная избирательная комиссия получила статус распорядителя Государственного реестра избирателей, что обуславливает выполнение им беспрецедентного по масштабности комплекса мероприятий по внедрению Реестра и обеспечения его ведения.

Еще одним приоритетным направлением деятельности Центральной избирательной комиссии является всестороннее применение международного опыта по проведению демократических выборов. Лучшее подтверждение тому – постоянное внимание, которое уде-

ляет Комиссия изучению зарубежного избирательного законодательства, опыта организации избирательного процесса и избирательных технологий, установлению деловых контактов с международными организациями и избирательными органами многих стран.

Комиссия активно участвует в работе Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы. Кроме того, Центральной избирательной комиссией заключены соглашения о двустороннем сотрудничестве с Главной избирательной комиссией Литовской Республики, Национальной избирательной комиссией Республики Польша, Центральными избирательными комиссиями Азербайджанской и Латвийской Республик, Российской Федерации, Центральным управлением регистрации, обработки данных и выборов Министерства внутренних дел Венгерской Республики.

Недавно соответствующие соглашения также подписаны с Центральной комиссией по выборам и референдумам Кыргызской Республики и Центральной избирательной комиссией Республики Молдова.

Традиционно постоянным и плодотворным можно назвать и сотрудничество Комиссии с Советом Европы, ОБСЕ и с Агентством США по международному развитию.

Обмен информацией по вопросам организации избирательного процесса и избирательных технологий способствует обогащению собственного опыта. Члены Центральной избирательной комиссии и сотрудники Секретариата постоянно принимают участие в наблюдении за организацией и проведением парламентских, президентских и муниципальных выборов во многих странах мира.

СУЧАСНИЙ СТАН ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ГОЛОСУВАННЯ ЗА КОРДОНОМ



*Олександр ОСАДЧУК,
член Центральної виборчої комісії*

СОВРЕМЕННАЯ СИТУАЦИЯ С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ УКРАИНЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ГОЛОСОВАНИЯ ЗА РУБЕЖОМ

Всякое демократическое государство обязано обеспечить реализацию избирательного права своим гражданам, пребывающим временно или постоянно за пределами страны.

В Украине избирательное законодательство гарантирует такую возможность на выборах Президента Украины и депутатов высшего законодательного органа Верховного Совета Украины.

Порядок подготовки и проведения выборов на зарубежных избирательных участках регулируется Законами Украины «О выборах народных депутатов Украины» и «О выборах Президента Украины».

Избиратели, которые в день выборов проживают или находятся за пределами Украины, имеют право быть включенными в список избирателей, получить избирательный бюллетень, а значит и возможность реализовать свое избирательное право.

Выборы Президента Украины и народных депутатов Украины проводятся в едином общегосударственном избирательном округе, который включает в себя всю территорию Украины и заграничный избирательный округ. Согласно законодательству Украины этот округ включают в себя все заграничные избирательные участки. Такие участки образуются Центральной избирательной комиссией по представлению Министерства иностранных дел Украины. Так, на выборах Президента Украины 2010 года было создано 113 заграничных избирательных участков на территории 76 государств.

Заграничные избирательные участки образуются при дипломатических и других официальных представительствах и консульских учреждениях Украины за рубежом, а также в воинских частях (формированиях), дислоцированных за пределами Украины. Необходимо отметить, что на выборах народных депутатов Украины в отдельных случаях заграничный избирательный участок может быть образован в помещении для голосования за пределами официального представительства или консульского учреждения Украины, в частности

на территории крупных городов государства, в которых проживает или находится не менее одной тысячи избирателей (часть четвертая статьи 22 Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины»).

Заграничные избирательные участки должны быть обеспечены помещением для голосования согласно требованиям, которые устанавливаются Центральной избирательной комиссией, необходимым оборудованием как то: кабинками для тайного голосования, избирательными урнами и другими атрибутами.

Заграничные избирательные участки делятся на:

- малые – с количеством избирателей от 50 до 500 человек;
- средние – от 500 до 1 500 человек;
- большие – от 1 500 до 3 000 человек.

Если на соответствующей территории насчитывается меньше или больше указанного количества избирателей и их невозможно отнести к другому избирательному участку или невозможно создать дополнительный участок, в таком случае заграничный избирательный участок может быть образован с меньшим или большим количеством избирателей.

Количество избирательных участков в каждой избирательной кампании разное.

Во время выборов народных депутатов Украины 2002 года было образовано 90 избирательных участков в 67 государствах, на выборах Президента Украины 2004 года – 123 избирательных участка в 77 странах, на выборах народных депутатов Украины 2006 года в состав зарубежного избирательного округа входило 116 участков на территории 78 государств, на внеочередных выборах народных депутатов Украины 2007 года – 115 участков в 78 государствах.

Особенность организации работы заграничных избирательных участков заключалась в том, что в силу требований законодательства некоторые из них образовывались со значительно большим количеством избирателей, что установлено законами. В частности, на выборах Президента Украины 2010 года на двух избирательных участках в Государстве Израиль в списки избирателей было включено 38 и 16 тысяч человек (из которых проголосовало всего 1522 человека); в Республике Молдова на двух избирательных участках было включено 56 и 16 тысяч человек (из которых проголосовало всего 1324 человека); в Федеративной Республике Германия на пяти участках было включено от 15 до более чем 27 тысяч человек (из которых проголосовало всего 3263 человека).

В соответствии с законами Центральная избирательная комиссия осуществляет полномочия окружной избирательной комиссии в зарубежном избирательном округе.

Участковая избирательная комиссия зарубежного

избирательного участка образуется в составе председателя, заместителя председателя, секретаря и других членов комиссии в количестве, предусмотренном законами.

В состав такой избирательной комиссии могут входить избиратели, проживающие или находящиеся в период подготовки и проведения выборов на территории соответствующего иностранного государства. Но существуют определенные ограничения. В частности, в состав участковой избирательной комиссии не могут входить: кандидаты на пост Президента Украины, кандидаты в депутаты; уполномоченные представители кандидатов; уполномоченные лица партий (блоков) – субъектов избирательного процесса; доверенные лица кандидатов; должностные лица и служащие органов государственной власти и органов местного самоуправления; работники судов и правоохранительных органов, а также граждане Украины, которые содержатся в учреждениях исполнения наказаний и предварительного заключения или имеют судимость за совершение умышленного преступления, если эта судимость не погашена или не снята в установленном законом порядке.

Для обеспечения реализации процедуры голосования на выборах Президента Украины и на выборах народных депутатов Украины составляются списки избирателей в соответствии с законодательством Украины.

После вступления в силу Закона Украины «О Государственном реестре избирателей» для каждого зарубежного избирательного участка предварительные списки избирателей составляются органом ведения Государственного реестра избирателей в Министерстве иностранных дел Украины на основе сведений этого Реестра.

Такие списки на бумажном носителе передаются Министерством иностранных дел Украины в соответствующие участковые избирательные комиссии.

Ознакомившись со списком на заграничном избирательном участке, каждый гражданин может подать жалобу о допущенных ошибках при составлении списка, а именно:

- о невключении;
- о неправильном включении;
- об исключении из списка избирателей этого человека или других лиц.

Такая жалоба подается в соответствующую участковую избирательную комиссию в любой день до дня голосования, а в день выборов – не позже, чем за один час до окончания голосования.

Участковые избирательные комиссии заграничных избирательных участков наделены полномочиями:

- включать избирателя в список избирателей;
- исключать его из этого списка;
- вносить изменения в персональные данные избирателя в списке вследствие рассмотрения жалобы гражданина.

Такая жалоба рассматривается безотлагательно,

в результате ее рассмотрения принимается соответствующее решение. И так же безотлагательно по окончании заседания комиссии, на котором было принято такое решение, в список избирателей вносятся соответствующие изменения.

Избирателям, включенным в соответствующий список, направляются именные приглашения с указанием даты, места и времени голосования.

Доставка избирательных бюллетеней на зарубежные избирательные участки от Центральной избирательной комиссии осуществляется Министерством иностранных дел Украины дипломатической почтой или иным способом не позже, чем за один день до дня выборов или дня повторного голосования.

Голосование на избирательных участках проводится с восьми до двадцати часов по местному времени страны пребывания.

По итогам голосования на избирательных участках избирательные комиссии составляют протоколы и направляют их в Центральную избирательную комиссию средствами электронной, факсимильной связи и на бумажных носителях.

После приема и рассмотрения указанных протоколов и сообщений Центральная избирательная комиссия на их основании устанавливает итоги голосования в заграничном избирательном округе.

В целом, процедура голосования за рубежом достаточно хорошо регламентирована действующим законодательством, но существуют и некоторые проблемы.

На практике не все граждане, которые проживают или находятся за пределами Украины, предварительно включаются в Государственный реестр избирателей, поскольку не все из них находятся на консульском учете. В связи с этим невозможно предсказать реальное число избирателей, которые могут принять участие в голосовании на избирательном участке.

Это приводит в одних случаях к недостатку избирательных бюллетеней на участках, где в списки избирателей включено небольшое число избирателей, а в действительности проживает на этой территории и может принять участие в голосовании значительно больше граждан Украины. А в других случаях – наоборот.

Существует немало зарубежных избирательных участков, на которых в списки избирателей включены десятки тысяч граждан Украины, а голосуют из них не-

многие, в пределах 10% избирателей. Возникает проблема доставки большого количества избирательных бюллетеней от Центральной избирательной комиссии на зарубежные участки, и после окончания голосования – неиспользованных погашенных бюллетеней – обратно.

Остается нерешенным вопрос формирования состава участковых избирательных комиссий, связанный с ограничением на участие в них служащих органов государственной власти, военнослужащих и других категорий граждан, не имеющих установленного законодательством права входить в состав комиссий.

Например, на выборах Президента Украины 2010 года при Посольстве Украины в Республике Ирак число избирателей составляло 12 человек, которые были должностными лицами Министерства обороны Украины. Следовательно, они подпадали под ограничения закона, и это сделало невозможным формирование участковой избирательной комиссии.

Открыт вопрос об обязательном голосовании граждан только в помещениях диппредставительств и консульских учреждений (только на выборах Президента), что не дает возможности организовать достаточное количество избирательных участков.

На финансирование организации волеизъявления граждан за рубежом во время избирательной кампании расходуются существенные бюджетные средства. Так, на выборах Президента Украины в 2010 году такие расходы составили 5,8 млн гривен (700 тысяч долларов), на внеочередных выборах народных депутатов в 2007 году – около 2 млн гривен (250 тысяч долларов).

Результаты проведения выборов на заграничных избирательных участках свидетельствуют о необходимости внесения изменений в действующее законодательство относительно вышеизложенных проблем с целью усовершенствования процедуры проведения голосования и подсчета голосов избирателей.

Безусловно, для нас интересен опыт Мексики в организации волеизъявления граждан за рубежом.

В первую очередь – система голосования через почтовые сообщения.

Процесс поиска оптимальных решений проблем, связанных с голосованием за пределами страны, перманентен, и обмен опытом в этом направлении поможет нам найти наиболее простые и эффективные решения многих вопросов.

ПЕРЕДАЧА ІНФОРМАЦІЇ ЗА ПІДСУМКАМИ ГОЛОСУВАННЯ НА ВИБОРАХ В УКРАЇНІ. СУЧАСНИЙ СТАН І ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ



Олександр ЧУПАХІН,
член Центральної виборчої комісії

СОВРЕМЕННАЯ СИТУАЦИЯ И ВЫЗОВЫ В ПЕРЕДАЧЕ ИТОГОВ ГОЛОСОВАНИЯ НА ВЫБОРАХ В УКРАИНЕ

Подсчет голосов, подведение итогов голосования в избирательном округе и, конечно же, установление результатов выборов являются, наверное, не только самыми важными этапами избирательного процесса, но и наиболее эмоционально насыщенными за весь период выборов. Пожалуй, здесь нет ничего удивительного, поскольку именно эти часы и дни показывают реальную популярность кандидатов и политических партий среди избирателей. Свой вклад в напряженность ожидания результатов вносят и проводимые в день голосования экзит-полы. Различные компании публикуют итоги своих исследований сразу же после окончания голосования и затем все с нетерпением ждут, какой из них окажется наиболее точным.

Нормы законов Украины о выборах, регламентирующие подсчет голосов, передачу результатов голосования, в полной мере соответствуют рекомендациям Венецианской комиссии, изложенным в Кодексе надлежащей практики в избирательных делах. А именно, подсчет голосов проводится прозрачно непосредственно на избирательных участках членами избирательной комиссии на ее заседании в том же помещении, где проходило голосование, а не в специальных центрах. Во время подсчета голосов разрешается присутствие кандидатов, их доверенных лиц, национальных или международных наблюдателей, которые со стороны оценивают процесс под-

счета голосов и следят за законностью происходящего. Протокол заполняется шариковой ручкой и запрещается внесение в него любых исправлений без соответствующего решения окружной избирательной комиссии.

Кандидатам, их доверенным лицам, официальным наблюдателям по их просьбе безотлагательно выдается копия протокола окружной избирательной комиссии об итогах голосования в пределах территориального избирательного округа и, при наличии, протокола о повторном подсчете голосов избирателей на соответствующем избирательном участке из расчета по одной копии каждого протокола для каждого кандидата и для каждого официального наблюдателя.

В такой же степени вышеуказанным рекомендациям соответствует и процедура передачи результатов голосования.

С целью оперативной обработки информации о ходе голосования и подсчете голосов в Центральной избирательной комиссии создаются рабочие группы.

Передача информации в Центральную избирательную комиссию осуществляется в два этапа: предварительно и окончательно. Предварительная информация передается техническими средствами, окончательная – в задокументированном, в установленном законом порядке, виде.

В Украине практически сложилась трехуровневая система определения результатов общенациональных выборов.

Она включает в себя:

- подсчет голосов избирателей на избирательном участке;
- установление итогов голосования в пределах территориального избирательного округа;
- установление результатов выборов.

При проведении местных выборов действует как двухуровневая система, когда на основании протоколов участковых избирательных комиссий соответствующие территориальные комиссии территориальных громад устанавливают результаты выборов депутатов и мэров, так и трехуровневая. Последняя применяется при выборах депутатов районного и областного уровня, а также при выборах депутатов городов, имеющих сложное административно-территориальное деление.

Заседание участковой избирательной комиссии по подсчету голосов избирателей на избирательном участке проводится сразу же после окончания голосования, без перерыва, и заканчивается после составления и подпи-

сания протокола о подсчете голосов избирателей на избирательном участке. Этот протокол транспортируется в сопровождении сотрудников милиции в окружную избирательную комиссию тремя членами комиссии (председатель и два представителя от субъектов, набравших наибольшее количество голосов).

Окружная избирательная комиссия начинает свое непрерывное заседание по установлению результатов голосования в округе с момента поступления первого протокола участковой избирательной комиссии. Это заседание заканчивается составлением и подписанием соответствующего протокола, который немедленно доставляется в Центральную избирательную комиссию вместе с первыми экземплярами протоколов участковых избирательных комиссий. Передача и принятие протокола окружной избирательной комиссии происходит на заседании Центральной избирательной комиссии. При этом оглашаются все данные, внесенные в протокол. По результатам рассмотрения протокола ЦВК либо принимает его, либо обязывает комиссию составить протокол с пометкой «Уточненный».

На заседании Центральной избирательной комиссии, так же как и на заседаниях участковых и окружных комиссий, имеют право присутствовать кандидаты, их доверенные лица, национальные или международные официальные наблюдатели.

Установление результатов выборов Центральной избирательной комиссией происходит после принятия всех протоколов окружных комиссий. Вместе с тем, Центральная избирательная комиссия имеет возможность знать предварительные результаты голосования гораздо раньше.

Так, после принятия каждого протокола участковой избирательной комиссии окружная избирательная комиссия вводит внесенные в него данные в информационно-аналитическую систему «Выборы». Кроме того, что эта система предназначена для обработки различной информации при проведении выборов, такой как данные, о кандидатах, политических партиях, составе избирательных комиссий, она позволяет при принятии электронных вариантов протоколов выявлять допущенные при их составлении ошибки и, таким образом, своевременно обращать внимание комиссий для соответствующего реагирования.

Для бесперебойного информирования общественности посредством сети Интернет о ходе и результатах голосования на выборах Президента Украины 2010 года каждые 15 минут происходило оглашение информации о результатах подсчета голосов на каждом избирательном участке. Об огромном интересе к процессу поступления предварительных данных о результатах подсчета голосов избирателей свидетельствует статистика обращений к веб-сайту Комиссии. Например, в период с 1 по 15 февраля 2010 года на веб-сайт Центральной избирательной комиссии было направлено около 20 млн обращений.

Казалось бы, процедура подсчета голосов на избирательном участке, установления итогов голосования в пределах избирательного округа достаточно проста, и при ее проведении не могут возникать какие-либо сложности. Однако практика от выборов к выборам свидетельствует, что так называемый человеческий фактор всегда «имеет место быть». И результатом его проявления зачастую являются элементарные ошибки при составлении протоколов. Здесь речь не идет о какой-либо фальсификации результатов голосования. Просто из-за различных факторов чаще всего в протоколах участковых комиссий допускаются ошибки, которые не позволяют в соответствии с Законом принять его окружной комиссией. А нашим законодательством определено, что в случае, если после подписания протокола о подсчете голосов избирателей на избирательном участке, но до отправления этого протокола вместе с избирательной документацией в окружную избирательную комиссию, участковая избирательная комиссия обнаружила в нем неточности (описку или ошибку в цифрах), она на том же заседании рассматривает вопрос о внесении изменений в установленные результаты голосования избирателей на избирательном участке путем составления нового протокола о подсчете голосов избирателей на избирательном участке с устранением неточностей, на котором делается пометка «Уточненный». Гораздо хуже, когда такие неточности выявляются в окружной комиссии. В этом случае члены комиссии должны вернуться на избирательный участок, провести заседание, составить протокол с пометкой «Уточненный» и опять транспортировать его в окружную комиссию. Иногда такие действия по времени растягиваются до суток.

Еще одной причиной задержки передачи результатов выборов является повторный подсчет голосов избирателей. Так, при наличии жалоб, заявлений, соответственно оформленных актов, составленных кандидатами, их доверенными лицами и официальными наблюдателями, о нарушении требований указанного закона во время проведения голосования и (или) подсчета голосов избирателей на избирательном участке, которые ставят под сомнение результаты подсчета голосов избирателей на этом участке, окружная избирательная комиссия может принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей на избирательном участке. При наличии актов или письменных заявлений о нарушении требований закона во время транспортировки протокола о подсчете голосов избирателей на избирательном участке и других избирательных документов в территориальную избирательную комиссию такая территориальная избирательная комиссия может, а в случае наличия действительных признаков распечатывания запечатанных документов обязана принять решение о повторном подсчете голосов избирателей на этом участке.

Прием протоколов участковых комиссий в таком случае приостанавливается.

К сожалению, не всегда способствуют оптимизации работы комиссий в установлении результатов выборов и изменения в законодательстве. Так, например, изменениями в Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины» введена норма о бюллетенях, не подлежащих учету. Законодатель отнес к ним, в частности, бюллетени с ненадлежащими признаками, бюллетени, на которых отсутствует оттиск печати избирательной комиссии, где проводилось голосование, или же бюллетени, содержащие оттиск печати другой избирательной комиссии.

При этом в законе осталась норма о бюллетенях, которые признаются недействительными. На практике такие изменения, даже после неоднократных разъяснений, привели к массовому неверному толкованию и неправильному заполнению протоколов.

Центральная избирательная комиссия работает над совершенствованием организации работы участковых и окружных избирательных комиссий, в том числе и при организации работы по подсчету голосов и установлению итогов голосования. Для этого разрабатываются

разъяснения и рекомендации по применению норм законов, которые могут неправильно толковаться и использоваться на практике. Опыт проведения выборов народных депутатов Украины, выборов Президента Украины и анализ типичных ошибок заполнения протоколов о подсчете голосов избирателей дал возможность также дополнить программное обеспечение дополнительными видами контроля при внесении в базу данных сведений, содержащихся в таких протоколах.

Дополнительные проверки и подсказки на экране монитора позволяют выявить логические и арифметические ошибки в протоколах участковых избирательных комиссий о подсчете голосов избирателей при их приеме окружными избирательными комиссиями.

Большое значение для улучшения качества информации, поступающей от окружных избирательных комиссий, имеет обучение системных администраторов программно-технического комплекса уровня окружных избирательных комиссий. С этой целью для них проводятся семинары и тренинги в период избирательных кампаний.

ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР ВИБОРЦІВ – ПРОГРЕС У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЯКОСТІ СПИСКІВ ВИБОРЦІВ



Олександр ШЕЛЕСТОВ,
член Центральної виборчої комісії

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР ИЗБИРАТЕЛЕЙ – ПРОГРЕСС В КАЧЕСТВЕ СПИСКОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Общая информация и статистические данные

Государственный реестр избирателей – это автоматизированная информационно-телекоммуникационная система, предназначенная для хранения, обработки данных, которые содержат предусмотренные Законом сведения, созданная для обеспечения государственного учета граждан Украины, имеющих право голоса.

Система ведения Государственного реестра избирателей охватывает 755 отделов ведения, 27 отделов администрирования и Службу распорядителя Государственного реестра избирателей. Всего в органах Реестра работает 2 609 сотрудников, которые в реальном режиме времени имеют доступ к централизованной базе данных Реестра. Отделы ведения Реестра оснащены необходимым оборудованием для списков избирателей, а работники – персональными компьютерами и необходимым программным обеспечением.

Сегодня в базе данных Реестра зафиксировано 3 млн 974 тыс. записей об избирателях. Из них: 725 тыс. – об избирателях, постоянно не способных передвигаться самостоятельно, более 616 тыс. – об избирателях, выбывших из избирательного округа. Кроме того, база данных содержит сведения об 1 млн 581 тыс. умерших избирателей, 17 тыс. записей – о лицах, прекративших гражданство, более 10 тыс. записей – о недееспособных лицах.

Также в базе данных Реестра собрана информация о 345 тыс. улиц и более 9 млн домов.

Хочу назвать несколько цифр, свидетельствующих о динамике сменности данных Реестра.

За год функционирования Реестра получили право голоса более 1 млн 620 тыс. избирателей, утратили право голоса более 836 тыс. человек, изменили регион места жительства 275 тыс. избирателей, уничтожено кратных включений более 930 тыс.

Центральною избирательной комиссией принято свыше 100 постановлений по изменению избирательных адресов, касающихся более 1 млн избирателей, обработано более 74 тыс. поручений отделов ведения по изменению избирательных адресов.

Количество субъектов, ежеквартально подающих сведения периодического обновления, достигает 12 800. Всего отделами ведения обработано более 860 тыс. сведений, содержащих более 1 млн записей по актуализации данных Реестра.

Несмотря на то, что автоматизированная информационно-телекоммуникационная система «Государственный реестр избирателей» (далее – АИТС Реестра) была введена в постоянную (промышленную) эксплуатацию 29 сентября 2009 года и функционирует чуть более года, с ее помощью было обеспечено изготовление предварительных и уточненных списков избирателей для выборов Президента Украины, уточненных списков избирателей для повторного голосования выборов Президента Украины, предварительных и уточненных списков избирателей для очередных выборов депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов.

Следует также отметить, что работа по изготовлению списков избирателей для отдельных избирательных участков продолжается и сейчас. Уже после проведения очередных местных выборов отделами ведения изготовлено 894 списка для избирательных участков, на которых проводилось повторное голосование, готовятся к изготовлению еще более 1000 списков избирателей для проведения повторных местных выборов, которые состоятся в ближайшее время.

АИТС Реестра показала свою работоспособность во всех предусмотренных режимах работы, а база данных Реестра – высокую достоверность и полноту данных.

Оценка качества данных Реестра и списков избирателей

Государственный реестр избирателей не раз был объектом безосновательных обвинений. Только ленивый не давал оценку качества Реестра, не имея при этом ни малейшего представления, как функционирует механизм актуализации данных Реестра. Не раз приходилось слышать такие субъективно-эмоциональные оценки, как: «плохое состояние списка избирателей», «Реестр непутевый, катастрофический, чрезвычайно низкого качества», «неточность списков в этот раз стала самой большой проблемой на выборах», «имели место массовые невключения в списки» и т.д. Все зависело только от таланта «глашатая», который не задумывался над тем, может ли быть список избирателей без изменений, если он формируется за 9 дней до выборов, а ряд статей избирательных законов прямо предусматривают внесение изменений в

список избирателей даже в день голосования. Некоторые «ораторы» в очень популярных телевизионных шоу на основании одного известного им случая делали вывод о состоянии более 36 млн записей в Реестре.

С целью получения объективной оценки состояния качества данных в АИТС Реестра создана подсистема оценки качества списков избирателей, которая фиксирует информацию, полученную отделами ведения Реестра от избирательных комиссий по результатам обработки копий списков избирателей после дня голосования. В частности, в указанной подсистеме фиксируется количество изменений в списке избирателей после его изготовления и передачи соответствующим участковым комиссиям, а именно: количество записей об избирателях, в которые были внесены технические поправки, количество записей об избирателях, которые дополнительно были включены в списки, количество записей об избирателях, которые были исключены из списков. Информация фиксируется по каждому избирательному участку.

Анализ полученной информации показал, что списки избирателей, изготовленные для повторного голосования выборов Президента Украины, в целом содержали более 786 тыс. изменений, что составило 2,2% от общего числа избирателей, включенных в списки избирателей. С учетом явки избирателей (70,7%) имеем 3,1%. Списки избирателей, изготовленные для проведения очередных выборов депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов, содержали более 145 тыс. изменений, что составило 0,4% от общего числа избирателей, включенных в списки избирателей, а с учетом их явки (49,7%) дало 0,8%. Таким образом, можно утверждать, что на очередных местных выборах качество списков избирателей было лучше тех списков избирателей, которые использовались при проведении повторного голосования на выборах Президента Украины.

Интересным будет сравнение качества Государственного реестра избирателей Украины с реестрами других стран.

Например, во время выступления на международной конференции, посвященной новым технологиям в формировании и использовании списков избирателей, которая проходила в Республике Молдова в апреле 2010 года, членом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Ниной Кулясовой была озвучена цифра о количестве избирателей, включенных в день голосования. Она составляет 0,4%. Для сравнения, этот показатель в списках избирателей, которые использовались на наших очередных местных выборах 31 октября 2010 года, составляет 0,07%, что меньше российского показателя почти в шесть раз.

На том же мероприятии директор управления информатики постоянного избирательного органа Румынии Габриэл Саук в своей информации о ходе

проведения последних выборов в Европарламент проинформировал, что количество избирателей, принявших участие в голосовании, составило около 5 млн граждан Румынии, из них более 500 тыс. (10%) проголосовали по дополнительным спискам в день голосования.

Еще один пример. В Великобритании действует система регистрации избирателей, отличающаяся от украинской, при которой в установленный законом срок избиратели должны зарегистрироваться самостоятельно. Ежегодно список избирателей обновляется по состоянию на 16 февраля каждого года и является действительным для любых выборов до 15 февраля следующего года. По оценкам избирательной комиссии Великобритании, в связи с попранием правил регистрации до 3,5 млн британцев (около 8% от числа избирателей) не смогли принять участие в последних парламентских выборах.

Еще одним объективным показателем качества Реестра является количество судебных обжалований действий или бездействия органов Реестра во время подготовки и проведения выборов депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов. Всего Центральной избирательной комиссией зафиксировано 9 таких судебных исков. Во всех случаях было отказано в их удовлетворении.

Завершая тему о качестве Государственного реестра избирателей, хочу отметить, что, несмотря на короткий срок функционирования, Реестр избирателей в Украине внедряется намного быстрее и качественнее, чем в других странах, обладает достоверной базой данных граждан Украины, имеющих право голоса. Центральная избирательная комиссия как распорядитель Реестра и в дальнейшем будет уделять большое внимание его функционированию.

Выявление кратных включений избирателей

За время функционирования АИТС Реестра было выявлено почти миллион (955 810) возможных кратных включений избирателей. По результатам проведенных отделами ведения Реестра проверок фактически было изъято 930 598 записей кратных включений избирателей. Другие записи находятся в состоянии проведения проверки.

Выявление возможных кратных включений избирателей работает в автоматическом фоновом режиме, инициируется при изменении персональных данных в записи об избирателях в базе данных Реестра и внесении записи (включении в Реестр). Алгоритмы поиска возможных кратных включений избирателей основаны на сравнении по разным алгоритмам персональных данных (атрибутов) избирателей, к которым относятся:

1. Фамилия (Ф).
2. Имя (И).
3. Отчество (О).

4. Дата рождения (ДР).
5. Место рождения (МР).
6. Дом избирательного адреса (ДОМ).
7. Квартира избирательного адреса (КВ).

Выполняется 19 проверок (совпадение по атрибутам или сходство атрибутов).

Кроме того, выполняется внесение пар возможных кратных включений избирателей, выявленных путем визуального контроля.

По результатам проведения очередных местных выборов в Центральную избирательную комиссию не поступило ни одной жалобы, что является результатом упорной постоянной «борьбы» с кратными включениями избирателей.

Внесение изменений в Закон Украины «О Государственном реестре избирателей»

Внедрение в жизнь Закона Украины «О Государственном реестре избирателей» затронуло некоторые проблемные вопросы, требовавшие законодательного урегулирования.

В новой редакции Закона Украины «О Государственном реестре избирателей», которая была принята 21 сентября 2010 года, нашли свое отражение такие основные направления совершенствования:

- четкое определение избирательного адреса избирателей, порядка его изменения и применения при составлении списков избирателей;
- упрощение порядка ежегодного уточнения персональных данных Реестра;
- усовершенствование порядка периодического обновления сведений Реестра;
- модернизация процедур и механизмов возобновляемости данных Реестра;
- порядок осуществления публичного контроля;
- обеспечение подготовки и изготовления списков избирателей при проведении выборов или референдумов.

Практика использования Государственного реестра избирателей при проведении выборов Президента Украины и выборов депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов показала необходимость дальнейшего совершенствования законодательства с целью оптимизации технологического функционирования Реестра.

1. Механизмы образования избирательных округов и участков должны быть одинаковыми для проведения выборов и референдумов всех типов и изложены в отдельном законе. Нумерация избирательных округов и участков также должна быть единой для всех выборов и референдумов. Необходимо обеспечить принятие Закона Украины «О территориальной организации из-

бирателей», в котором урегулировать территориальную организацию выборов и референдумов в Украине, как упорядоченную совокупность специальных территориальных единиц (избирательных округов и избирательных участков), а также порядок создания, ликвидации и изменения избирательных участков и территориальных избирательных округов, составляющих систему территориальной организации выборов и референдумов. Целесообразно создать постоянно действующий реестр избирательных округов и участков, распорядителем которого должна быть Центральная избирательная комиссия. Ведение такого реестра целесообразно поручить органам ведения и Службе распорядителя Государственного реестра избирателей.

2. Порядок составления и уточнения списков избирателей должен быть изложен лишь в профильном Законе Украины «О Государственном реестре избирателей», поскольку процедура формирования списков избирателей на всех без исключения выборах и референдумах одинакова.

3. Необходимо до следующих парламентских выборов кардинально изменить технологию учета избирателей, проживающих или находящихся за границей. Решением Конституционного Суда Украины от 19 октября 2009 года № 26 норма части шестой статьи 2 Закона Украины «О Государственном реестре избирателей», касающейся определения пребывания на консульском учете граждан Украины, как условия реализации права участия в выборах Президента Украины, признаны не соответствующими Конституции Украины. Возможность проголосовать в заграничном избирательном округе была предоставлена всем гражданам Украины, которые во время выборов Президента Украины находились за пределами Украины, независимо от того, состоят указанные избиратели на консульском учете или нет. Таким образом, порядок и основания для выполнения действий по ведению Реестра, установленные Законом Украины «О Государственном реестре избирателей», не соответствуют требованиям, содержащимся в Законе Украины «О выборах Президента Украины» и в Законе Украины «О выборах народных депутатов Украины». Наполнение данных Государственного реестра избирателей осуществляется на основании сведений консульского учета граждан Украины (процедуры добровольной и платной). Данные консульского учета не могут точно отражать фактическое число избирателей за границей ввиду малоконтролируемой миграции граждан. При проведении повторного голосования на выборах Президента Украины 7 февраля 2010 года в заграничном избирательном округе в списки избирателей было включено 440 738 избирателей. Получили избирательные бюллетени только 45 200 избирателей (10,2% от включенных в списки избирателей). Подавляющее большинство избирателей, получивших избирательные

бюллетени (25 322), не состоят на консульском учете, но были включены в списки избирателей на основании личных заявлений. Таким образом, можно утверждать, что лишь 5% избирателей, принявших участие в голосовании, состоят на консульском учете. Принимая во внимание опыт в организации подготовки и проведения выборов за границей, а также опыт зарубежных стран в этой сфере, предлагается рассмотреть вопрос об изменении подходов к процедуре ведения Государственного реестра избирателей касательно избирателей, проживающих или находящихся за границей, и предусмотреть возможность формирования списков избирателей не на основании данных консульского учета, а на основании собственных заявлений избирателей, находящихся за границей. Это должно значительно повысить эффективность использования государственных средств, в том числе для изготовления и рассылки значительных объемов избирательной документации и материалов.

4. Необходимо более четко определиться с использованием данных относительно избирателей, постоянно не способных передвигаться самостоятельно. Сегодня единственной достоверной базой данных по учету таких избирателей в Украине является Государственный реестр избирателей, но, увы, в избирательных законах отсутствуют четкие и понятные правила использования этой информации при подготовке и проведении выборов. На очередных местных выборах данные относительно избирателей, постоянно не способных передвигаться самостоятельно, совсем не использовались.

Основные пути улучшения состояния Реестра, списков избирателей:

1. Технологические:
 - ускорение поступления сведений периодического обновления (обеспечение ежемесячного периодического обновления);
 - налаживание сотрудничества с органами Госкомстата (получение статистических данных о миграции населения, умерших и т.д.) и сравнения статистических данных по количеству изменений в Реестре.
2. Организационные:
 - создание аналитического отдела распорядителя Реестра;
 - оптимизация структуры органов ведения и администрирования Реестра.
3. Закрепление избирательных инфраструктур:
 - автоматизация ведения постоянных избирательных участков.

В завершение хочу сказать, что Государственный реестр избирателей в Украине состоялся.

Автоматизированная информационно-телекоммуникационная система «Государственный реестр избирателей» является одной из крупнейших и достоверных баз данных по учету граждан Украины.

АСОЦІАЦІЯ ОРГАНІЗАТОРІВ ВИБОРІВ КРАЇН ЄВРОПИ: напередодні 20-річного ювілею

4 березня 2011 року в м. Любляна (Словенія) відбулося засідання Виконавчої Ради Асоціації організаторів виборів країн Європи, у роботі якого взяв участь Голова Центральної виборчої комісії Володимир Шаповал.

Нагадаємо, що Україна є членом цієї міжнародної організації з липня 1992 року.

На цьогорічному зібранні здебільшого розглядалися робочі питання, оскільки такі засідання зазвичай проводяться у період між конференціями, присвяченими обговоренню конкретної задалегідь визначеної теми. Тож учасники березневої зустрічі заслухали фінансовий звіт про роботу організації, доповідь про поточні проекти, а також план підготовки до святкування 20-річного ювілею АОВЕ влітку нинішнього року.

Під час засідань Виконавчої Ради та щорічних конференцій держави-члени Асоціації мають нагоду обмінятися думками і досвідом. Водночас доцільно відкрити нові можливості для обміну досвідом з різних питань виборчого процесу, а також для сприяння безперерв-

ній участі у професійній роботі в рамках Асоціації. Щоб повністю відповідати цим викликам, варто залучати до такої діяльності неурядові організації, наукові заклади, які можуть сприяти державам-членам у здійсненні проектів Асоціації. Відтак у своєму виступі на засіданні пані Емілія Рітко, керівник виборчого органу Угорщини, яка відкрила засідання, звернулася з проханням до держав-членів розглянути нові можливості для співробітництва з метою розширення діяльності Асоціації. Вона наголосила, що Секретаріат відкритий для нових пропозицій від держав-членів у різних галузях виборчого процесу.

Пропонуємо перелік найважливіших поточних проектів Асоціації.

ПОТОЧНІ ПРОЕКТИ АОВЕ*

РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИБОРЧИЙ РЕСУРСНИЙ ЦЕНТР МЕРЕЖІ ЗНАНЬ ПРО ВИБОРИ АСЕ

Мережа знань про вибори під назвою «АСЕ» (www.aceproject.org) є одним із найбільш глобальних доступних інформаційних ресурсів у галузі виборів. Організаторам виборів тут пропонується для використання величезний масив різноманітної літератури, наукових праць, нормативних документів з питань міжнародного досвіду організації і проведення виборів. Серед

іншого користувачі мають доступ до Виборчої енциклопедії, матеріалів віртуальної бібліотеки, а також можуть ставити запитання безпосередньо експертам Мережі АСЕ. Асоціація організаторів виборів як Регіональний центр АСЕ відповідає за Центральну та Східну Європу. Ще у 2009 році АОВЕ отримала асоційоване членство при Мережі знань про вибори АСЕ, і

як Регіональний центр Асоціація сприяє Європейській регіональній мережі, проводячи семінари, конференції, он-лайн комунікації; оновлює інформацію про виборчі системи, закони і правила країн-учасниць; збирає виборчі матеріали та документацію; виступає як координатор в обміні інформацією та знаннями в межах регіону.

* Більш докладні відомості про вищезгадані проекти та можливості співробітництва можна отримати за телефоном Секретаріату +36-1-354-0265 або на офіційному сайті Асоціації: aceeeo@aceeeo.org.

СКЛАДАННЯ ТОЧНИХ СПИСКІВ ВИБОРЦІВ У КРАЇНАХ З ПЕРЕХІДНОЮ ДЕМОКРАТІЄЮ

Упродовж двох років (січень 2009 – січень 2011) АОВЕ працювала над проектом «Складання точних списків виборців у перехідних демократіях», підтримуваного Фондом демократії Організації Об'єднаних Націй (ФД ООН). Відтак наприкінці 2010 року в штаб-квартирі

ФДООН у Нью-Йорку Генеральний секретар АОВЕ д-р Золтан Тот представив плідний результат роботи над цим проектом – ґрунтовне видання «Посібник з реєстрації виборців», в якому узагальнено досвід обліку виборців у різних країнах. У січні 2011 року АОВЕ створила

Мобільну групу експертів, яка має сприяти майбутньому впровадженню сучасних технологій обліку виборців. Посібник доступний для використання без будь-яких обмежень. Детальнішу інформацію про цей проект можна отримати за електронною адресою: mgradics@aceeeo.org

ВСЕСВІТНІЙ ДЕНЬ ВИБОРІВ

З ініціативи АОВЕ у перший четвер лютого щорічно, починаючи з 2006 року, відзначається Всесвітній день виборів. Це дуже важливий захід, в рамках якого виборчі органи різних країн мають можливість популяризувати демократичні засади виборів, проводити різноманітні заходи серед населення, головним чином – для молодих виборців з метою підвищення їх правової культури. На початку лютого 2011 року члени Секретаріату і Генеральний

секретар АОВЕ д-р Золтан Тот взяли участь у конференції на честь 20-річного ювілею Виборчого бюро Польщі та святкування з цієї нагоди Всесвітнього дня виборів. У рамках програми «Всесвітній день виборів» серед іншого було прочитано лекції учням середніх шкіл, проведено зустрічі зі студентами вищих навчальних закладів, під час яких молодь мала можливість для дискусії з експертами з виборів. Така ініціатива виявилась дуже успішною, тому ор-

ганізаторами вирішено продовжити освітню програму для молодих виборців і в навчальний період заради кращого ознайомлення молоді з демократичними обов'язками і сприяння розумінню демократичних процесів. Згідно з інформацією, отриманою від членів, у 2011 році Всесвітній день виборів відзначався у Боснії та Герцеговині, Угорщині, Молдові і Польщі.

ДЛЯ ТИХ, ХТО ГОЛОСУЄ ВПЕРШЕ

Ще 2000 року для учнів середніх шкіл Угорщини була створена програма, що називається «Для тих, хто голосує вперше». Тепер це постійна освітня програма, яка складається з просвітницьких фільмів про угор-

ську виборчу систему та безпосередньо сам процес голосування. З вересня 2008 року вона ще й доповнена 40-хвилинною ознайомчою екскурсією для школярів до Парламенту. Секретаріат АОВЕ сподівається, що

й інші країни – члени Асоціації – початкують подібні проекти, або ж повідомлять про вже існуючі форми просвітницької роботи з молоддю.

ПОДАЛЬША ДІЯЛЬНІСТЬ за підсумками Декларації принципів міжнародного спостереження за виборами

Декларація принципів міжнародного спостереження за виборами та Кодекс поведінки міжнародних спостережень за виборами були проголошені в Нью-Йорку в жовтні 2005 року. Ці документи

були підписані міжнародними професійними організаціями, регіональними об'єднаннями (зокрема, АОВЕ, Венеціанською комісією, Європейською комісією, Радою Європи – Парламентською асам-

блеєю, МФІС, ІДВП, ОБСЄ). Було б доцільно обговорити, як ці принципи реалізуються на практиці. За ініціативою Секретаріату АОВЕ країни-члени переклали Декларацію своїми мовами.

ОНОВЛЕНА СТРАТЕГІЯ АОВЄ НА 2011–2014 роки

Стратегічна ціль 1: Активізація участі громадян у виборчому процесі

Завдання 1.1. Сприяння кращій підготовці ЗМІ НВО організаторів виборів у рамках громадянської освіти.

Завдання 1.2. Підвищення рівня інформованості громадян про освітні проекти в регіоні, особливо для тих, хто голосує вперше.

Стратегічна ціль 2: Заохочення обміном виборчим досвідом у світі

Завдання 2.1. Підвищення рівня професіоналізму в органах управління виборами.

Завдання 2.2. Зміцнення співробітництва з міжнародними організаціями в галузі обміну інформацією та поширення проектів.

Завдання 2.3. Сприяння місіям контролю виборів по всьому світу.

Завдання 2.4. Внесок у реалізацію нових технологій і модернізацію виборчої системи.

Стратегічна ціль 3: Сприяння рівномірному демократичному розвитку в Європі та інших регіонах

Завдання 3.1. Надання допомоги країнам-членам у досягненні демократичних виборчих стандартів в організації та проведенні виборів.

Завдання 3.2. Зміцнення інституційного партнерства з одностумцями НВО та виборчими офісами Європи.

Стратегічна ціль 4: Зміцнення внутрішньої діяльності Асоціації

Завдання 4.1. Активізація роботи Виконавчої Ради і Секретаріату для консультації з представниками європейських виборчих органів про приєднання до АОВЄ.

Завдання 4.2. Активізація участі членів АОВЄ у діяльності Асоціації, створення експертних мереж (науково-дослідних центрів, університетів у країнах-членах).

Завдання 4.3. Розробка та реалізація стратегії фінансування організації.

Завдання 4.4. Поліпшення умов зберігання і доступу до матеріалів у документальному центрі АОВЄ.

19-та ЩОРІЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ АОВЄ:

Демократичним виборам – точні списки



Восени 2010 року у Тбілісі (Грузія) відбулась 19-та щорічна конференція Асоціації організаторів виборів країн Європи, яка була присвячена питанням реєстрації виборців: «Складання точних списків виборців».

Голова Центральної виборчої комісії Володимир Шаповал взяв участь у роботі конференції.

Серед гостей були представники різних міжнародних організацій, таких як МФВС (Міжнародний фонд виборчих систем), ФДООН (Фонд демократії Організації

Об'єднаних Націй), представники БДПЛ / ОБСЄ, Європейської комісії, Міжнародного ІДСВ, ПРООН, ЮСАІД і представник Венеціанської комісії Ради Європи.

Секретаріат АОВЄ висловлює подяку Центральній виборчій комісії Грузії за належну організацію заходу та їх гостинність. Наступна ювілейна 20-та конференція АОВЄ відбудеться в Будапешті, Угорщина, там, де й була заснована ця організація у 1991 році.

Міжнародні виборчі стандарти та національні виборчі системи: взаємозв'язок розвитку

18–19 січня 2011 року в Санкт-Петербурзі відбулася міжнародна науково-практична конференція «Міжнародні виборчі стандарти і національні виборчі системи: взаємозв'язок розвитку», організована Міжпарламентською Асамблеєю держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав і Центральною виборчою комісією Російської Федерації.

У конференції взяли участь парламентські делегації держав – учасників Міжпарламентської Асамблеї СНД, керівники центральних виборчих органів держав – учасників СНД, представники Європейського Парламенту, Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі, Асоціації організаторів виборів країн Європи, громадських об'єднань, експерти та фахівці в галузі виборів. Підсумки роботи конференції узагальнено в спеціальному зверненні, яке підтримали всі її учасники.



Серед учасників конференції, зокрема, були Перший заступник Голови Виконавчого комітету СНД Володимир Гаркун, Голова Центральної виборчої комісії Російської Федерації Володимир Чуров, Голова Центральної виборчої комісії України Володимир Шаповал, Голова Центральної комісії з виборів і проведення референдумів Киргизької Республіки Акилбек Сарієв, Директор Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ Янеш Ленарчич, Генеральний секретар Асоціації організаторів виборів країн Європи Золтан Тот та багато інших відомих громадських діячів і науковців.

ЗВЕРНЕННЯ

учасників міжнародної науково-практичної конференції

«Міжнародні виборчі стандарти та національні виборчі системи: взаємозв'язок розвитку» *

Учасники конференції:

♦ вважають, що відповідність електорального законодавства міжнародним виборчим стандартам є однією з умов проведення вільних демократичних виборів, а міжнародне спостереження є найбільш ефективним способом надання допомоги державам у проведенні виборів у повній відповідності до міжнародних виборчих стандартів;

♦ особливо відзначають значення Конвенції про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах – учасницях Співдружності Незалежних Держав, підписаної главами держав 7 жовтня 2002 року, як міжнародно-правового акта, детально встановлює міжнародні стандарти демократичних виборів;

♦ звертають увагу на декларацію Міжпарламентської Асамблеї держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав «Про засади міжнародного спостереження за виборами і референдумами в державах – учасницях Співдружності Незалежних Держав», прийняту 25 листопада 2008 року, яка вперше на рівні міжнародного документа стверджує систему принципів міжнародного спостереження за виборами, загальні правила поведінки спостерігачів діяльності місій зі спостереження за виборами і референдумами, що сприяє підвищенню довіри до інституту міжнародного спостереження і посилення його ефективності;

♦ позитивно оцінюють широке публічне попереднє обговорення документів в електоральній сфері, прийнятих Міжпарламентською асамблеєю СНД, за участі депутатів парламентів, організаторів виборів, представників наукової спільноти та громадських організацій, широкого кола експертів;

♦ переконані, що покращення якості електоральних процесів забезпечує міцну взаємодію громадянського суспільства, неурядових організацій та публічної влади, життєво важливих для стабільного розвитку всієї системи демократичних інститутів;

♦ пов'язують подальше вдосконалення виборчого законодавства і його правозастосування з підвищенням ролі міжнародного спостереження за організацією і проведенням виборів;

♦ констатують, що поступальний розвиток виборчого права вимагає більш певного – конвенційного та інституційного оформлення принципів і методів міжнародного спостереження за виборами;

♦ визнають очевидну необхідність створення і освоєння нових механізмів партнерської взаємодії між нині діючими інститутами у сфері спостереження за виборами;

♦ звертають увагу на те, що експертні центри при міжнародних організаціях, що спеціалізуються на моніторингу проведення виборів, потребують всебічного взаємообліку досвідом у цій галузі;

♦ висловлюють серйозне занепокоєння через випадки суперечливості та політизації міжнародного спостереження за виборами, що тягнуть за собою застосування довільних критеріїв визначення легітимності виборів;

♦ вважають за доцільне відновити діяльність спільної робочої групи МПА СНД і ПА ОБСЄ з розробки рекомендацій щодо організації електорального моніторингу та прийняття Документа зі спостереження за виборами в країнах ОБСЄ, а також звернутися до представників Європарламенту, ПАРЕ, Секретаріату Ради Європи та Венеціанської комісії із запрошенням увійти до складу спільної робочої групи.

Учасники міжнародної конференції вважають за можливе рекомендувати Міжпарламентській Асамблеї держав – учасниць СНД:

1) продовжити роботу над проектами Рекомендацій для міжнародних спостерігачів Співдружності Незалежних Держав зі спостереження за виборами і референдумами та Рекомендацій щодо вдосконалення законодавства про вибори відповідно до міжнародних виборчих стандартів;

2) продовжити активну діяльність з удосконалення міжнародно-правової та методологічної бази спостереження за виборами і референдумами;

3) розробити модельний Закон «Про національний референдум» з метою завершення формування повного пакета документів СНД, що охоплює електоральні процедури – вибори та референдуми.

Прийнято 19 січня 2011 року.

* Неофіційний переклад українською мовою.

Стандарти демократії та реалії їх впровадження

Восени 2010 року в Ярославлі (Російська Федерація) відбувся Світовий політичний форум «Сучасна держава: стандарти демократії і критерії ефективності». У роботі Форуму взяли участь понад 500 делегатів із 29 країн світу.

Пропонуємо увазі читачів цікаві виступи учасників Форуму під час роботи секції «Стандарти демократії і різноманіття демократичного досвіду».*



*Володимир ЧУРОВ,
Голова ЦВК Російської Федерації*

СТАНДАРТИ ДЕМОКРАТИИ И РАЗНООБРАЗИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ОПЫТА

Введение

Нет никакого сомнения в том, что основные принципы демократии едины для всех демократических государств, или, если хотите, глобальны в современном глобальном мире, где отнюдь несовершенная демократия признана все же лучшей формой государственного устройства. Однако реализация этих основных демократических принципов при формировании государственной власти в каждой отдельной стране осуществляется с учетом национальных, географических, исторических, политических и экономических особенностей. То есть демократия как конкретный процесс формирования государственной власти является, безусловно, суверенной. Можно сказать, что одинаково демократическая – по сути демократическая – форма представительства может существовать в различных юридических рамках. И напротив – как указывал Морис Дюверже, в одних и тех же юридических рамках могут функционировать различные политические режимы.

Основным итогом нашего форума стало, пожалуй, общее понимание того, что в модернизации нуждаются демократические системы всех без исключения государств. Как со «старой», так и с «молодой» демократией. Рассуждения о «старой» и «молодой» демократии вообще весьма сомнительны, поскольку понятие «демократическое государство», конечно, изменялось, подвергалось модернизации на протяжении различных исторических периодов. В последней четверти восемнадцатого века отцы-основатели американского государства считали одним из демокра-

тических государств Европы Российскую империю, свою союзницу, а отнюдь не Британию, своего врага. Когда-то в «старейшей» британской демократии к выборам допускалось четыре процента граждан. «Старейшая» американская демократия упразднила рабство в 1865 году, а «старейшая» демократия Российской империи отменила крепостное право в 1861 году. Сегрегационные законы в Соединенных Штатах были полностью отменены лишь в 1964 году. А мнение жителей Индии о британской демократии до 1947 года вряд ли было однозначным.

Не удастся доказать и приведенный в выступлении профессора политических наук Центра по вопросам демократии Стэнфордского университета, специального помощника президента США по вопросам национальной безопасности М. Макфола тезис о том, что старейшие демократии являются наиболее успешными в плане экономического развития. Вполне очевидно, что современная демократия Германии более «молодая» по сравнению с британской. Однако экономическое развитие Германии на протяжении второй половины двадцатого века и начала двадцать первого века существенно опережает развитие британской экономики. Показатель ВВП на душу населения с учетом паритета покупательной способности составил по оценкам МВФ в 2009 году в ФРГ 40,875 долларов США, а в Великобритании – 35,334 долларов США.

Но еще раз подчеркну, главное то, что все демократические страны нуждаются в модернизации и все они могут обмениваться опытом этой модернизации. В избирательной системе как основной системе формирования органов государственной и муниципальной власти в демократическом государстве существуют свои, признанные на международном уровне, принципы.

Первоначально хотел назвать свой доклад с небольшой толикой провокационности – «10 заповедей избирательной системы и дьявол в оппозиции», имея в виду не то, что враг рода человеческого зловерно засел в оппозиционных партиях, а то, что этот враг является противником всего хорошего и демократического вообще. Но потом все-таки (сообразно нынешней своей должности) решил, что не имею права даже на небольшую провокацию. Однако в основном содержании доклада хочу показать, что эти десять основных международных принципов избирательной системы, с одной стороны, являются абсолютными и всеобщими, а с другой – весьма относительными. Как идеал они абсолютны, в практическом же плане ни один из них не реализуется ни в одной стране в полном объеме.

Наиболее наглядно это можно проследить по предлагаемой схеме.

* Офіційними мовами Конференції були російська та англійська.

№	Принцип избирательного права	Законодательство	Практика реализации: проблемы и противоречия	Принцип и практика в «кривом зеркале» оппозиции
1	<p>Всеобщие выборы</p> <p>Каждый взрослый гражданин имеет право доступа к действительной, беспристрастной и равной процедуре регистрации избирателей.</p> <p>Имеющий право голоса не может быть лишен права голосования или исключен из списков избирателей иначе как на законных основаниях, причем эти основания должны соответствовать обязательствам данного государства по международному праву.</p>	<p>Право избирать, быть избранным, участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.</p> <p>Каждый взрослый гражданин имеет право доступа к действительной, беспристрастной и равной процедуре регистрации избирателей.</p> <p>Имеющий право голоса не может быть лишен права голосования или исключен из списков избирателей иначе как на законных основаниях, причем эти основания должны соответствовать обязательствам данного государства по международному праву.</p>	<p>Ни одной стране мира пока не удалось обеспечить наделение активным избирательным правом абсолютно всех своих жителей. В большинстве государств всеобщее избирательное право остается правом взрослых дееспособных граждан своей страны.</p> <p>В законодательстве государств по-прежнему используются избирательные цензы как условия обретения активного и, особенно, пассивного избирательного права. Хотя за последний век их число значительно сократилось. Например, имущественный ценз, ценз пола или ценз грамотности кажутся в наши дни архаичными, другие (ценз оседлости, возрастной ценз, неизбираемость лиц, ранее избиравшихся на ту же должность) продолжают существовать. Предназначение этих цензов – не исключение представительства того или иного сословия, социальной группы, а стремление допустить к выборам в качестве избирателей лиц, способных на ОСОЗНАННОЕ и ОТВЕТСТВЕННОЕ волеизъявление, а также исключение из числа потенциальных претендентов лиц, чей приход к власти МОЖЕТ представлять угрозу обществу и государству.</p>	<p>Не довольствуясь существующими ограничениями избирательного права, многие представители оппозиции нарушают право избирателей на свободу передвижения и их право распоряжаться своими способностями к труду, выступая за полный запрет досрочного голосования и голосования по открытым спискам удостоверениям. Всеобщее избирательное право, возможность его реализации фактически противостоятся иным конституционными значимым правам (на свободу передвижения, на свободный выбор рода занятий). Жители отдаленных местностей, работники предприятий с непрерывным циклом, лица, работающие вахтовым методом, оказываются лишены возможности реализации своего базового права.</p>
Пример	<p>Возрастной ценз.</p>			

№	Принцип избирательного права	Законодательство	Практика реализации: проблемы и противоречия	Принцип и практика в «кривом зеркале» оппозиции
2	<p>Ценз оседлости. Активное избирательное право: ФРГ – три месяца, Франция – шесть месяцев.</p> <p>Ценз гражданства. Граждане Европейского Союза могут принимать участие в муниципальных выборах на территории всего Европейского Союза (при соблюдении ценза оседлости).</p> <p>В Великобритании в выборах могут принимать участие граждане государств Содружества Наций и Республики Ирландия. Гражданство – по рождению для кандидатов на должность президента США, Мексики.</p> <p>Ценз дееспособности. Лица, признанные в установленном порядке недееспособными, не могут участвовать в выборах.</p> <p>В настоящее время практически не применяется ценз грамотности. Однако скрытой формой этого ценза является требование собственноручно вписывать имена кандидатов в избирательный бюллетень, существующее, например, в Японии.</p> <p>Цензы часто отличаются даже в рамках одной страны – подобная ситуация нередка для федеративных государств, таких как США (различаются, например, права заключенных в различных штатах), Федеративная Республика Германия (различается возрастной ценз для кандидатов на земельных выборах).</p> <p>Характерной чертой уже на протяжении длительного периода является снижение уровня цензов. Так, например, в России до недавней отмены избирательного залога фактически существовал рудиментарный имущественный ценз.</p>	<p><i>Каждый избиратель на выборах имеет один голос (в многомандатных округах – равное число голосов). Все кандидаты, политические партии равны перед законом. Каждый избиратель имеет право на равный и реальный доступ на избирательный участок с тем, чтобы осуществить свое право на голосование.</i></p> <p><i>Каждый избиратель имеет право осуществлять на равной основе с другими избирателями свое право, причем его голос имеет такой же вес, как и голоса других избирателей.</i></p>	<p>Абсолютного равенства голосов избирателей ни в одной из стран мира достичь не удалось. Поскольку ни одна страна не может обеспечить абсолютного равенства численности избирателей во всех избирательных округах, а существующие механизмы распределения мандатов также ведут к искажению результатов волеизъявления, хотя процент этого искажения обычно и не критичен для качества представительства. У специалистов в области избирательного права есть даже специальный «коэффициент диспропорциональности» – индекс Лузмора-Хэнби.</p> <p>Юридическое равенство кандидатов перед законом не отменяет их фактического неравенства в силу различия личных качеств, ресурсной базы, уровня общественной поддержки. Реализуемые равные права кандидатов различаются по степени воздействия уже в силу индивидуальности и не-повторимости как кандидатов, так и избирателей. Электронная конкуренция изначально предполагает, что данное «неравенство достоинств» будет оценено избирателями в ходе голосования.</p>	<p>1. Со стороны оппозиции борьба часто идет не за равенство прав избирателей, а за введение более удобного для нее типа избирательной системы, выгодную корректировку ее основных параметров.</p> <p>2. Под лозунгом обеспечения равенства прав кандидатов и политических партий нередко звучат требования законодательно нивелировать фактические различия, принудительно уравнивать политический вес кандидатов и избирательных объединений, участвующих в выборах, установить дополнительные ограничения для более ресурсных политических оппонентов.</p> <p>3. Требуя равного доступа к СМИ, представители оппозиции на практике априори расценивают практически любое публичное выступление оппонента, занимающего государственную должность, как предвыборное выступление.</p>

№	Принцип избирательного права	Законодательство	Практика реализации: проблемы и противоречия	Принцип и практика в «кривом зеркале» оппозиции												
		<p><i>Каждый имеет право участвовать в управлении своей страной и должен иметь равные возможности выдвинуть своего кандидатуру на выборах.</i></p> <p><i>Каждый кандидат или каждая политическая партия должны иметь равные возможности доступа к средствам информации, особенно к средствам массовой информации с целью изложения своих политических взглядов.</i></p>														
Пример		<p>Примеры допустимого отклонения от среднего размера избирательного округа.</p> <p>В ФРГ численность населения избирательного округа не должна отличаться от средней по стране более чем на 25 процентов, во Франции – более чем на 20 процентов от средней по департаменту, в Российской Федерации допустимое отклонение составляет 10 процентов от средней нормы представительства избирателей (30% – для труднодоступных или отдаленных местностей).</p> <p>Другой пример – использование на выборах мажоритарной избирательной системы относительного большинства при отсутствии порога явки. Так, результат последних выборов в Палату Общин США (2010) был для трех ведущих партий следующим:</p>														
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>Партия *</th> <th>Количество проголосовавших (%)</th> <th>Количество мест в Палате Общин (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Консервативная партия</td> <td>36</td> <td>47</td> </tr> <tr> <td>Лейбористская партия</td> <td>29</td> <td>40</td> </tr> <tr> <td>Либеральные демократы</td> <td>23</td> <td>9</td> </tr> </tbody> </table>	Партия *	Количество проголосовавших (%)	Количество мест в Палате Общин (%)	Консервативная партия	36	47	Лейбористская партия	29	40	Либеральные демократы	23	9		
Партия *	Количество проголосовавших (%)	Количество мест в Палате Общин (%)														
Консервативная партия	36	47														
Лейбористская партия	29	40														
Либеральные демократы	23	9														
		<p>Выборы депутатов Палаты Общин (2008) Канады: Квебекский блок, выдвигающий своих кандидатов только в одной из десяти провинций, получив всего около 10 процентов голосов избирателей, смог провести 49 своих представителей в Палату Общин, а Новая демократическая партия, за которую в целом по стране свой голос отдали более 18 процентов канадцев, смогла получить только 37 мандатов.</p> <p>До 1961 года фактически не могли принять участие в выборах президента Соединенных Штатов Америки жители Федерального округа Колумбия, где находится столица государства – Вашингтон. Лишь XXIII поправка к Конституции США позволила им делегировать трех выборщиков для выборов президента и вице-президента, а посылать своих представителей в Сенат США граждане страны, проживающие на территории федерального округа Колумбия, не могут до сих пор.</p> <p>Неравенство «проявляется» и в расположении избирательного участка. Во всех странах средняя явка избирателей, живущих ближе к избирательному участку, выше средней явки избирателей, живущих дальше от избирательного участка.</p>														

* Значения округлены до целых чисел.

№	Принцип избирательного права	Законодательство	Практика реализации: проблемы и противоречия	Принцип и практика в «кривом зеркале» оппозиции
3	Прямые выборы	<i>Граждане голосуют на выборах и референдумах соответственно за кандидатов (списки кандидатов), а в случаях, предусмотренных законом, — за или против кандидата, за вынесенные на референдумы вопросы или против них непосредственно.</i>	Элемент не прямых выборов присутствует в политических системах практически всех государств. Различается только соотношение прямых и не прямых выборов. Так, главу законодательного (представительного) органа обычно избирают из своего состава депутаты. Правительством в парламентских государствах часто возглавляет лидер одной из политических партий, непосредственно за которого большинство населения не голосует. Формирование верхней палаты парламента (в государствах с двухпалатными законодательными собраниями) в значительной части государств происходит также посредством не прямых выборов.	В критике не прямых выборов глав регионов оппозиция игнорирует тот факт, что предложения по кандидатурам на должности глав регионов представляется победившая на парламентских выборах парламентская партия, а решение о назначении полномочиями принимают депутаты коллегияльного органа. Требуя возврата к прямым выборам глав регионов, оппозиция отказывает своим депутатам в региональных парламентах в праве самостоятельно определять свою позицию по кандидатурам на должность главы региона.
Пример			Самый известный образец не прямых выборов – выборы президента США. Существующая система выборов президента США. Победителем президентских выборов становится кандидат, получивший голосов меньше, чем его оппонент. Это говорит о том, что данный способ избрания президента нарушает принцип равенства голоса избирателей. В Европе не прямые выборы используются как при выборах главы государства – например, в Италии и ФРГ, так и палат законодательного (представительного) органа – как в ФРГ, Франции.	
4	Тайное голосование	<i>Голосование на выборах и референдуме является тайным, исключаются возможность какого-либо контроля над волеизъявлением гражданина. Право на тайну голосования является абсолютным и не может быть никоим образом ограничено. Государства должны принять все необходимые меры для обеспечения соблюдения принципа тайного голосования.</i>	По мере развития новых форм голосования (голосования по Интернету, голосования по почте) обеспечение государством тайны голосования становится затруднительным. В ряде случаев присутствует добровольный отказ от тайны голосования (например, голосование по доверенности, голосование избирателей с ограниченными физическими возможностями с заполнением бюллетеня иным лицом). В ряде государств бюллетени имеют нумерацию, снабжены специальными отрывными корешками. Эта мера применяется для упрощения решения избирательных споров, но фактически позволяет осуществлять контроль за волеизъявлением избирателя. Участие избирателей в экзит-полах и социологических опросах также можно расценивать как частичное отступление от принципа тайны голосования (опрос граждан,	Представители оппозиции зачастую требуют введения мер, позволяющих установить волеизъявление конкретного гражданина для осуществления «общественного контроля» и «борьбы с фальсификациями» (вплоть до введения нумерации бюллетеней). Некоторые политики отказываются от соблюдения тайны голосования добровольно, заявляя о том, что их голоса, голоса их сторонников неправильно посчитаны (зачастую это сопровождается подачей коллективных жалоб). Установить так это или нет в соответствии с требованиями законодательства невозможно, однако подобные

№	Принцип избирательного права	Законодательство	Практика реализации: проблемы и противоречия	Принцип и практика в «кривом зеркале» оппозиции
Пример			<p>выходящих с избирательных участков, выявляет предварительную картину электоральных предпочтений еще до того, как голоса будут подсчитаны, а итоги выборов будут подведены).</p> <p>На выборах в Великобритании каждый избирательный бюллетень имеет специальный контрольный талон (содержит номер, идентичный номеру бюллетеня). Номер избирателя в списке избирателя проставляется на контрольный талон при получении бюллетеня. Контрольные талоны хранятся в течение года после голосования. В Финляндии избирательный бюллетень на обороте подписывается избирателем и на нем проставляется печать УИК прежде, чем избиратель опускает его в ящик для голосования.</p> <p>Голосование по доверенности возможно в таких странах, как Бельгия, Нидерланды, Испания, Франция, Швеция и в ряде других стран. Достаточно распространено оказание помощи при голосовании лицам, которые самостоятельно не могут расписаться в получении бюллетеня, заполнить его и поместить в ящик для голосования. Эта норма действует в Великобритании, ФРГ, Испании. В Финляндии на каждом избирательном участке должен присутствовать назначенный комиссией избирательный помощник, который по просьбе избирателя может оказывать ему помощь при заполнении бюллетеня. Такие функции может осуществлять и член избирательской комиссии по просьбе избирателя.</p> <p>В Канаде избирателю при выходе с избирательного участка запрещено сообщать, за кого он голосовал.</p> <p>В ФРГ для избирателей при голосовании по почте существует требование в письменном виде подтвердить, что избирательный бюллетень заполнен лично и в соответствии со своей волей.</p>	<p>действия дискредитируют работу избирательных органов.</p>
5	<p>Честные выборы</p>	<p><i>Предвыборная конкуренция должна осуществляться цивилизованно, способствовать осознанному и добровольному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов. Кандидат, партия несут ответственность перед обществом. Каждый кандидат и политическая партия, участвующие в выборах, должны уважать права и свободы других. Обеспечивается честность голосования путем принятия соответствующих мер, не допуская многоратного голосования одного лица или неправомочных лиц; честный подсчет голосов.</i></p>	<p>Некоторые участники избирательного процесса прибегают к средствам, оказывающим воздействие на эмоции избирателя, используют недобросовестные методы в ведении предвыборной агитации, некорректные формы работы в отношении оппонентов.</p> <p>Образно: абсолютно честных выборов не бывает, поскольку есть «политтехнологии». В большинстве стран более защищены права на свободу тех, кто манипулирует электоральными процессами, права избирателей защищены в меньшей степени.</p>	<p>Стремясь к формальному равенству доступа к СМИ и другим информационным ресурсам, предстатели оппозиции сами охотно прибегают к технологическим уловкам.</p>

№	Принцип избирательного права	Законодательство	Практика реализации: проблемы и противоречия	Принцип и практика в «кривом зеркале» оппозиции
Пример	Единого подхода к регулированию данной сферы в мире не выработано. Одни страны идут по пути максимальной регламентации порядка агитации, как, например, Франция или Япония, в других странах, наоборот, государство заботится лишь о том, чтобы кандидаты имели возможность доступа ко всем способам агитации при соблюдении равенства условий (США).			
6	Справедливые выборы	<i>Для того чтобы выборы были справедливыми, государство должно предпринять необходимые меры для обеспечения партия и кандидатам разумных возможностей для представления своих избирательных платформ. Каждый кандидат и политическая партия, участвующие в выборах, должны согласиться с результатами свободных и справедливых выборов.</i>	Справедливость относительна. Что кажется несправедливым одному кандидату (партии), другой кандидат считает справедливым. Так, равный объем эфирного времени для кандидатов (партий), создающих в процессе предвыборной деятельности равное количество информационных поводов, более активным может быть воспринято как ограничение его права.	Некоторые представители оппозиционных партий предлагают искусственно вводить квоты для политических партий, например, ограничивая максимальное количество мандатов, которое может получить партия-победитель. Это является искажением результатов выборов. В отличие от большинства демократических государств, в России еще не сформировалась традиция политической конкуренции, нет традиции признавать победу оппонентов, поздравлять их с победой. Вместо этого проигравшие выборы кандидаты и политические партии нередко предпочитают заявлять о масштабных фальсификациях, о нарушениях требований избирательного законодательства. При этом громкие заявления не подкрепляются конкретными юридическими претензиями. Проводится плановая дискредитация институтов неопределенной демократии.
Пример			В Польше и Сербии партии, представляющие национальные меньшинства, допускаются к распределению мандатов независимо от заградительного барьера. Кроме того, в ряде случаев применяются специальные правила для регистрации кандидатов от партий, представляющих интересы национальных меньшинств: например, в ФРГ они в ряде случаев освобождены от сбора подписей. Тендерные квоты существуют в таких странах, как Аргентина, Бельгия, Испания.	
7	Свободные выборы	<i>Участие в выборах и референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина</i>	1. Абсолютной свободы не бывает. В современном мире законодатели часто вынуждены ограничивать политическую конкуренцию с целью ограждения общества от угрозы, исходящей от различных радикальных идеологий. Получение ими власти может привести к негативным послед-	Чрезмерное смягчение ограничений на реализацию избирательного права ведет к размыванию смысла выборов как эффективного механизма принятия однозначных решений. Более того, неограниченный допуск

№	Принцип избирательного права	Законодательство	Практика реализации: проблемы и противоречия	Принцип и практика в «кривом зеркале» оппозиции
		<p><i>с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Государства должны предпринять все необходимые меры для того, чтобы избиратели имели возможность голосовать свободно, без страха и не опасаясь запугивания.</i></p>	<p>ствиям. Кроме того, в большинстве стран присутствуют определенные барьеры и для желающих реализовать свое пассивное избирательное право, не являющихся носителями подобной идеологии. Эти ограничения (например, сбор подписей кандидатами) должны обозначить серьезность намерений данных политических сил.</p> <p>2. На практике избиратель, подвергшийся воздействию предвыборной агитации, не может быть абсолютно свободен в своем выборе. В выборах всегда присутствует элемент манипуляции электоратом, его настроениями.</p> <p>3. В большинстве стран участие в выборах является для граждан правом, но не обязанностью. Они сами вправе решать, распорядиться своим голосом или нет.</p>	<p>различных радикальных группировок может просто угрожать правам, свободам, а то и безопасности других граждан.</p> <p>Представители некоторых оппозиционных структур призывают к нарушению права избирателей свободно участвовать в выборах, призывая бойкотировать выборы, нагнетая атмосферу страха и социальной агрессии.</p>
Пример				<p>Законodательство ряда стран, таких как Аргентина, Австралия, Бельгия, Боливия, Бразилия, Демократическая Республика Конго, Греция, Египет, Парагвай, Турция, Франция (Сенат), Чили, Эквадор и иных, требует обязательного участия граждан в выборах должностных лиц и представителей, в ФРГ обязательным для граждан является участие в работе участковых избирательных комиссий.</p>
8	<p><i>Выборы являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий этих органов или депутатов.</i></p> <p>Периодические выборы</p>		<p>В истории любого государства имеют место различные потрясения, не позволяющие строго соблюдать принцип периодической ротации состава представительного органа или выборной должности. Часто это вызвано объективными причинами, например смертью или болезнью лица, замещавшего выборную должность, но иногда сроки избирательной кампании становятся предметом в политической борьбе, пренебрегая желанием избирателей, делегировавшим кандидата на определенный срок.</p>	<p>Обратное явление – стремление вернуть в политическую действительность практику императивного мандата. Однако и эта мера не лишена недостатков – применение императивного мандата может привести к росту давления на избираемых лиц. С одной стороны, возросший прессинг может бросить выборных лиц в дичайший популизм, а с другой – создает целое поле для манипуляций.</p>
Пример				

№	Принцип избирательного права	Законодательство	Практика реализации: проблемы и противоречия	Принцип и практика в «кривом зеркале» оппозиции
9	Обеспечение доступа к информации, открытость выборов	<i>Деятельность комиссий при подготовке и проведении выборов, референдума, подчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума осуществляется открыто и гласно.</i>	У информационной открытости также существуют определенные законом границы – это информация, составляющая государственную тайну, а также персональные данные.	Тонкая грань между буквой закона и моралью, нравственностью. Никто не станет распространять о себе (в подавляющем большинстве случаев) порочащие сведения, а они, безусловно, помогли бы избирателю в его осознанном волеизъявлении. Степень прозрачности деятельности власти часто выше, чем оппозиции, поскольку регулируются специальными законодательством. Оппозиционные партии не стремятся к подобной регламентации своей деятельности.
Пример	Примером подобного громкого скандала стала проблема с реализацией прав парламентариев на компенсацию части их расходов. В результате публичного скандала выяснилось, что члены Палаты Общин как от правящей партии, так и от оппозиционных, позволяли себе нецелевые расходы из бюджета. В ряде случаев закон формально нарушен не был, однако этичность подобных трат весьма сомнительна. Так, члены партии «Шинн Фейн», регулярно направляющей в британскую Палату Общин своих кандидатов от ряда округов Северной Ирландии, не принимают участия в работе парламента, однако пользуются рядом депутатских привилегий, в первую очередь, пособием по компенсации дополнительных расходов (из-за него недавно разразился серьезный скандал, приведший к политическому кризису).			
10	Хорошо организованные выборы	<i>Задача государства – установление нейтрального, беспристрастного и сбалансированного механизма организации и проведения выборов. Государства должны принять все необходимые меры и ответственности ясности для обеспечения всего избирательного процесса, осуществляемые, например, через присутствие представителей партий или должным образом аккредитованных наблюдателей. Государства должны предпринять</i>	«Совершенству нет предела» – абсолютный идеал недостижим, однако это установка на дальнейшее совершенствование процесса.	В результате выборов все довольны быть не могут – кто-то выигрывает, а кто-то проигрывает. Многие стремятся списать свои неудачи на организаторов выборов. Более того, опыт стран, где прошли так называемые оранжевые революции, показывает, что организаторов выборов обвиняют не только ради получения политических очков, но и для намеренной дестабилизации политической обстановки.

№	Принцип избирательного права	Законодательство	Практика реализации: проблемы и противоречия	Принцип и практика в «кривом зеркале» оппозиции
Пример		необходимые меры, чтобы партии, кандидаты и их сторонники пользовались равной безопасностью, а государственные органы предпринимали необходимые шаги для предотвращения случаев насилия в ходе выборов.		
				<p>В 2003 году оппозиция не признала результаты парламентских выборов в Грузии. После множества акций протеста, увенчанных силовым захватом оппозиционерами здания парламента, президент республики сложил полномочия, и были назначены новые выборы.</p> <p>«Оранжевая» оппозиция не признала результаты выборов во время президентских выборов в Украине в 2004 году. Кампания протестов, митингов, пикетов, забастовок и иных акций гражданского неповиновения привела к тому, что был назначен так называемый третий тур выборов.</p> <p>По схожему сценарию развивались события и во время «революции кактусов» 2006 года в Мексике, однако суд Мексики признал избрание Фелипе Кальдерона действительным, что позволило ему вступить на должность президента Мексики.</p>

Послесловие

Спустя некоторое время после завершения работы Ярославского мирового политического форума «Современное государство: стандарты демократии и критерии эффективности» (9–10 сентября 2010 года, г. Ярославль) я участвовал в очередном международном ежегодном семинаре по избирательной тематике в ОБСЕ под председательством Казахстана. Темой этого семинара было электронное голосование на избирательных участках и дистанционное электронное голосование. Количество противников применения электронных средств голосования с каждым годом резко уменьшается. Однако они все еще остаются. И в конце семинара, выслушав мнения некоторых противников электронного голосования, в том числе и сотрудников БДИПЧ ОБСЕ, я понял, в чем суть проблемы.

Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев, выступая на упомянутом мною форуме в Ярославле, отметил очевидность того, что впереди нас ждет не только опосредованная, или представительная, демократия, но и непосредственная, или прямая, демократия, которая ведет к тому, что люди путем моментального волеизъявления могут показать, чего они хотят, добиться конкретных результатов. Сегодня через открытые дискуссии, через неформальные голосования и выясняются общественные взгляды по всем важнейшим вопросам. И, в конечном счете, подчеркнул он, это и будет демократия. Прямая и непосредственная, отличная от того, что было тысячу лет назад, во время прямых референдумов, различного рода вече и собраний, но тем не менее от этого не превращающаяся в представительную.

Как организатору выборов, занимающемуся этими проблемами уже длительное время, мне этот путь также представляется наиболее перспективным. Внедрение электронных способов голосования как на участках, так и дистанционно, является важным элементом, облегчающим постепенное возвращение непосредственной, или прямой демократии, которая позволяет гражданам государства общаться с государственной властью непосредственно в интерактивном режиме. Но эта форма демократии делает ненужным огромный отряд международных наблюдателей-туристов, чье мнение в основном не только не обобщают пославшие их миссии, но иногда даже и не учитывают. Она также оставляет без работы многочисленных наблюдателей внутри страны, потому что в этом случае наблюдателями становятся все люди, получающие возможность непосредственно наблюдать за выборами и вступать в непосредственный диалог с государственной властью. Это означает, что уменьшается необходимость и в членах избирательных комиссий. Кстати, в некоторых странах они уже существенно сокращены, например, в Венесуэле.

Еще раз подчеркну: переход на электронные способы голосования уменьшает необходимость в каких-либо посредниках. И это очень важно.

Критерії демократії



Роберт СКІДЕЛЬСЬКІ,
*глава Центру глобальних досліджень, професор
політичної економії Варвікського університету,
член Британської академії*

КРИТЕРИИ ДЕМОКРАТИИ

Самым примечательным наблюдением относительно демократии из тех, что были сделаны в последнее время в России, является заявление президента Медведева о том, что слово «демократия» не нуждается в прилагательных. Таким образом, он заявил о своем отрицании существования различных моделей демократии, подчиняющихся различным нормам. Итак, существует лишь один стандарт, которому должны соответствовать все формы власти, называющие себя демократическими. Своим заявлением президент нанес сокрушительный удар характерным для путинской эпохи попыткам выделить различные формы демократии, западную и российскую – последнюю называли «управляемой», или, по-сурковски, «суверенной» демократией.

Вместе с тем, повестка дня настоящего семинара и данной конкретной его части отнюдь не является бессмысленной формулировкой – в конце концов, опыт демократии принимал разные формы. Тем не менее, разнообразие этих форм является историческим, а не нормативным феноменом. На протяжении исторического периода существовало множество различных форм правления; на сегодняшний день основной соперник демократии – это диктатура.

Хотя коммунистические страны и называли себя «народными демократиями», царивший в них режим был партийной диктатурой, при которой правительство всегда знает, что нужно народу, лучше, чем сам народ. В сегодняшнем Китае не демократия, а партийная диктатура. Российская система является по сути переходной, и ее можно назвать, например, «неполной демократией» (иногда я еще употребляю термин «мягкая диктатура»).

Вместе с тем, последние два века прошли под эгидой борьбы между демократическими и недемократическими формами власти, и эта борьба окончилась более или менее полной победой демократии. Я хочу сказать, что демократия оказалась в итоге единственной признанной формой власти.

Марксизм был последней идеологией, пытавшейся воплотить в жизнь принципы диктатуры (не являвшейся, впрочем, культом личности), поскольку его идеологи претендовали на понимание исторического процесса, но даже коммунизму приходилось рядиться в одежды демократии.

В наши дни оправданием диктатуры является чрезвычайная ситуация в области безопасности – при известной изобретательности такие чрезвычайные ситуации можно растянуть на долгое время. Сравнительно недавно один из британских дипломатов был вынужден уйти в отставку после того, как он заявил, что единственным реалистичным решением афганской проблемы будет диктатура. Но Афганистан вряд ли можно отнести к ряду нормальных стран, и надо сказать, что даже Пиночет понимал, что рано или поздно Чили придет к демократии. Сегодня и Китай заявляет о своей готовности идти путем демократических перемен.

Итак, что же представляет собой демократическая система? Я бы сказал, что, по сути, она представляет собой механизм, заставляющий власть нести ответственность за свои действия на мирной и постоянной основе. Власть президентов и премьер-министров в любой момент может быть передана их противникам по инициативе народа. Но ответственность власти – это лишь первое определение из тех, что составляют краеугольный камень демократии.

Любая власть в какой-то момент вынуждена нести ответственность за свои действия. Вопрос – перед кем и каким образом, был уже поднят профессором Валлерстайном. Так, например, считалось, что монархи несут ответственность перед Богом. Олигархии XIX века несли ответственность перед мизерной частью населения. Сегодня на вопрос о том, что же представляет собой народ, мы отвечаем так: все население страны. Что же касается ответственности, то власть вынуждена нести ее в любом случае.

Самодержцев часто свергали и убивали, и тема кровавых восстаний шла контрапунктом всей истории власти с самого начала. Этот механизм власти непредсказуем и кровав. Демократия является намного более мирным решением, и она куда менее инертна.

Хочу выделить пять политических критериев, отличающих демократические режимы от недемократических.

Во-первых, выбор правительства должен осуществляться в результате политического процесса, в который будет вовлечено все взрослое население той или иной

страны. Обычно это реализуется посредством соревнования между политическими партиями за голоса избирателей, но для того чтобы идентифицировать команды различных лидеров, мультипартийность как таковая не нужна.

Теоретически данная модель может быть реализована внутри одной политической партии, пользующейся поддержкой народа, но на практике такие решения оказываются нежизнеспособными или, по крайней мере, недолговечными, поскольку внутренняя конкуренция и борьба за власть дестабилизирует партии и, как правило, ведет к расколу в их рядах. Разница в убеждениях конкурирующих партий может быть незначительной, и серьезные идеологические разногласия между ними не являются обязательным условием существования многопартийной системы – как известно, в США и большинстве европейских стран идеологические разногласия между основными конкурирующими партиями весьма незначительны.

Важно то, что избиратель вправе выбирать лидера, а не политическую систему, и это является деталью политического процесса, посредством которого ответственность за свои действия становится обязательной для власти.

Во-вторых, демократия нуждается в свободе слова и свободе собраний, а также – и это главное – в свободной прессе. Это важнейший из критериев демократичности режима – информация является плотью и кровью демократии. Именно она позволяет сравнивать альтернативы и делать информацию о злоупотреблении властью достоянием общественности. Карл Маркс недаром сказал, что знание – это сила.

В-третьих, лидерство является крайне важным фактором мобилизации избирателей и обеспечения поддержки того или иного курса правительства. Диктаторы – сильные личности, но они не лидеры. Они опираются на принуждение, а не на убеждение. Я вернусь к этому вопросу чуть позже, когда буду говорить о России.

В-четвертых, демократия – и это может выглядеть несколько парадоксально – должна быть ограничена конституционно. Правительство должно подчиняться закону и контролироваться независимым судебным органом. В успешно реализованной демократической системе превыше всего не воля народа, а конституция и опирающаяся на нее правовая система. Конституция является ограничителем спонтанной демократии.

Пятый критерий – это децентрализованность власти: она должна распределяться равномерно по всем уровням политической системы. Это выражение концепции демократии как деятельности, а не пассивного выбора одной из конкурирующих команд. Демократию, в которой отсутствует локальная конституционная организация, в которой нет динамичного гражданского общества, легко ввести в заблуждение; искусный политик может манипулировать ею по собственному усмотрению или держать ее в страхе.

Итак, мы рассмотрели политические критерии демократии. Политологи также выделяют три обязательные

социально-экономические условия демократии. Первое – это наличие системы частной собственности, в которой права собственника должным образом обозначены и защищены. Это условие является обязательным и необходимым для независимости и свободы торгово-промышленной деятельности. Во-вторых, для того чтобы оформиться, демократии требуется достаточно высокий уровень дохода на душу населения, и в богатом обществе у нее куда больше шансов на успех, чем в бедном. В-третьих (это условие связано с первыми двумя), демократия требует наличия обширного среднего класса, представители которого должны иметь образование и свободное время, а также интерес к политической деятельности.

Думаю, что я добрался до сложного места. Между нормативным и эмпирическим аспектом демократии изначально существует противоречие. Большинство согласно с тем, что демократия – это лучшая политическая система из имеющихся на данный момент и наилучший механизм защиты от злоупотребления властью, что является важнейшим условием всеобщего благосостояния. Политологи утверждают, что демократия зависит от эмпирических условий, которые не могут гарантироваться и которые не обязательно возникают как следствие демократии. Таким образом, демократия не может быть гарантирована. С этой точки зрения она является наградой за успех в других областях, а не залогом такого успеха, и если власть достанется в итоге демагогам, то ни одно из условий торжества демократии не окажется выполненным. Демагогия – основной бич демократии. Нет ничего опаснее политиков, играющих на предрассудках народа вместо того, чтобы апеллировать к его разуму.

Существуют, впрочем, и достаточно убедительные контраргументы, приведенные Игорем Юргенсом, который возглавляет группу российских экспертов, собранную по инициативе российского Института Современного Развития, которые дают демократии мощный инструментарий. Их суть в том, что широкопрофильное экономическое развитие нуждается в глубоких политических реформах. Эксперты утверждают, что отсутствие настоящей честной конкуренции внутри российской политической системы также лишает российское общество возможности обсуждения дальнейшего политического курса.

Я не думаю, что демократия как необходимое условие экономического развития является повсеместно приемлемым аргументом – наиболее вопиющим примером обратного является Китай. Тем не менее, в случае России этот аргумент – решающий.

Только демократизация российской политической системы обеспечит российским лидерам стимул, необходимый для модернизации российской экономики. Только модернизация экономики позволит вырасти уровню жизни российских граждан. Вот еще один аргумент в пользу демократии; учитывая сегодняшнее положение дел в России, это именно тот аргумент, на который нужно сделать самый сильный акцент.

Демократія та економічна модернізація: причинно-наслідковий зв'язок



Майкл МАКФОЛ,
професор політичних наук Центру з питань демократії Стенфордського університету,
спеціальний помічник президента США
з питань національної безпеки

ДЕМОКРАТИЯ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ: ПРИЧИННО- СЛЕДСТВЕННАЯ СВЯЗЬ

Предыдущий докладчик уже рассказал об инновационной дискуссии вокруг демократии. Потому эту часть я хочу опустить. Я согласен с ним, что дискуссия, по сути, уже исчерпана, и Уинстон Черчилль был-таки прав. Действительно, существуют определенные технические преимущества, благодаря которым демократическое правление является лучшим из имеющихся. Он сказал: «Думаю, доказательств тому предостаточно». Так что, порассуждать об авторитарных и других политических системах (что, безусловно, было бы интересно лет 50 назад и уж тем более 200 лет назад) сегодня вовсе не так интересно.

Для меня как для ученого главный вопрос состоит в том, какова связь между демократическими институтами и экономическим ростом. Ну, или в формате нашей конференции – экономической модернизацией. Что это за связь? Я исхожу из того, что тут все непросто. И не существует единой теории – некой четкой связи, которую можно было бы вывести из исторического или современного опыта. Так вот, я попробую проиллюстрировать, почему построить такую единую черно-белую, так сказать, теорию невозможно.

Первый аргумент, который принято приводить – особенно в этой стране, – сводится к теории модернизации: что экономический рост подразумевает известный уровень экономической модернизации. Однако я бы хотел

занять пару минут вашего времени и предложить вам альтернативную гипотезу, заключающуюся в том, что если обратиться вглубь истории – не ограничиваться развивающимися странами последних сорока лет, а рассмотреть последние 300–400 лет, то станет ясно, что при определенных условиях и демократия может способствовать модернизации или экономическому росту.

Аргументация тут очень простая, она уже приводилась некоторыми докладчиками. Демократические институты сдерживают хищничество и вообще плохое поведение. Они лучше обеспечивают права собственности, сдерживают рост налогов (чтобы налоговое бремя не становилось для народа избыточным и люди могли делать инвестиции) и борются с коррупцией – посредством парламента или оппозиционных партий, что мне представляется совершенно необходимым для борьбы с коррупцией, или с помощью независимых СМИ.

Вторая часть этого рассуждения уже приводилась другими докладчиками, поэтому я ее опущу, чтобы вернуться к ней позже. Третья часть заключается в том, что демократическому руководству, чтобы удержаться у власти, необходимо демонстрировать экономические результаты. Авторитарным правителям это не нужно. Иногда они подобные результаты демонстрируют – по самым разным причинам, как например, в Китае, но в принципе могут и не демонстрировать.

Я могу вам сказать как член администрации президента Обамы, что по мере приближения выборов мы это очень четко осознаем, поскольку мы не демонстрируем необходимых результатов, а на нас давят, чтобы мы демонстрировали. А что на нас давит? Избирательный процесс. Ну и наконец, демократия учится на своих ошибках. Есть еще много косвенных факторов, на которых я не буду сейчас подробно останавливаться по соображениям времени. Но есть один, который, как мне кажется, очень любопытен в контексте нашей дискуссии, особенно в этой стране. Речь идет о взаимосвязи между равенством и экономическим ростом. И мне кажется, что научная литература – по крайней мере, та, с которой я знаком, англоязычная – однозначно указывает, что неравенство идет рука об руку с более низкими темпами роста, а демократия – с большим равенством, что, в свою очередь, способствует экономическому росту.

С этой теорией все вы хорошо знакомы, и я не буду на ней подробно останавливаться. Возьмем противоположное утверждение – что авторитарный режим способствует модернизации. Что же говорят по этому поводу факты? Я исхожу из того, что их свидетельства противоречивы.

Не то, чтобы «демократия – это супер! А все остальное – плохо». Ситуация более сложная – в зависимости от исторических предпосылок и релевантного региона, как уже отмечали другие докладчики. Во-первых, давайте не будем заикливаться на развивающихся странах, как это делается обычно, когда Россию сравнивают с Китаем или Китай с Индией. Это все понятно.

Давайте вспомним более старые примеры, более старые демократии – и я позволю себе вам напомнить, что в моей стране мы создали демократические институты задолго до индустриализации и задолго до того, как стали той сверхдержавой, которой стали – ну, или когда-то были – об этом пусть рассуждают другие. Но так или иначе, важно понять, что свобода собраний или наша конституция восходят ко времени, когда общество в США было еще аграрным. Мы не дожидались индустриализации, чтобы провести демократизацию. Хотя профессор Валленштейн совершенно справедливо отмечает, что это была довольно ограниченная демократия, где еще долго далеко не все могли голосовать.

Пойдем дальше. Хочу напомнить вам, что богатейшие страны – это демократии. А как же развивающиеся страны? Все эти китаи, индии и прочие в том же духе? Я веду к тому, что демократии в мире развивающемся медленно, но растут, не сталкиваясь с экономическими пертурбациями, свойственными авторитарным режимам. Последние – по крайней мере, некоторые из них – растут очень быстро. Тот же Китай: 10% в год на протяжении 30 лет – это здорово! Однако на каждый Китай есть свое Зимбабве, на каждую Южную Корею есть Северная и на каждый Китай последних тридцати лет есть Китай за 20 лет до того, который, будучи авторитарным режимом, переживал чудовищные экономические трудности. Так что, сама постановка вопроса, что авторитарный режим-де способствует модернизации, представляется мне в корне неправильной.

Что я вижу, если обратиться к фактической стороне, связанной с экономическим ростом? Что есть авторитарные режимы, которые быстро растут. Есть такие, которые в последние 4 года показывают отрицательный рост. И есть демократии, растущие медленно, но верно. А средний результат за последние 40 лет для развивающихся стран получается примерно одинаковый.

Что я обычно говорю, когда заходит речь о китайском чуде? Вот все любят рассуждать о том, что было после Культурной Революции и Больших Скачков. Но я позволю себе напомнить вам, что в Китае был авторитарный режим – чтобы не употреблять более жесткий термин – задолго до 1980-х и никакого особенного экономического роста он не демонстрировал. И еще я позволю себе напомнить вам в связи с Китаем: не все, что работает, когда у вас ВВП на душу населения (я точно не помню, каким он был, когда все это только начиналось, кажется, 128 долларов?), оказывается столь же полезным при более высоком уровне развития.

Третий мой тезис: переход к рынку – это хорошо или плохо с точки зрения экономического роста? Конечно, в вашей стране и в вашем регионе для последних 10 лет российской независимости и вообще посткоммунистической эпохи наблюдается отрицательная корреляция между демократией – не будем спорить, настоящая это демократия или нет – и экономическим ростом. Ну, есть у нас демократия и отрицательный экономический рост – отлично! Однако очень важно понять, что отрицательные показатели экономического роста были характерны для всех посткоммунистических стран – и демократических, и авторитарных. И Польша, и Казахстан в первые годы после коммунизма переживали фазу отрицательного роста. Поэтому я смею утверждать, что корреляция здесь кажущаяся, и связана она не с демократией, а с коллапсом коммунизма, или в вашей стране – с распадом Советского Союза.

Если обратиться к другим регионам мира, то там демократизация вовсе не имеет подобных экономических последствий. В частности, я знаком со многими примерами, которые, как я знаю, весьма популярны у вас в России – той же Чили, которая после распада СССР считалась эдаким образцом просвещенного авторитаризма. Однако за пределами посткоммунистического мира эта идея – что демократизация равняется отрицательному экономическому росту – представляется далеко не столь очевидной.

И, наконец, последнее. Что касается теории государственного ресурса и представления о том, что для руководства экономической модернизацией нужна твердая рука. Я думаю, она неправильна. Очевидное доказательство: государство, достаточно сильное, чтобы гарантировать права собственности без контроля со стороны демоса – т.е. народа, также достаточно сильно, чтобы отобрать у вас эти права в отсутствие контроля со стороны народа.

Второй момент: много говорят о стабильности, но я позволю себе напомнить вам, что есть большое число таких стабильных политических институтов, которые отнюдь не способствуют экономическому росту, а наоборот, его замедляют. Такие страны, как Северная Корея, СССР, Иран и Китай 1960–1970-х служат примерами стабильности, не дающей роста.

Ну и самое-самое последнее наблюдение: возможно, при низком уровне развития – особенно при переходе от аграрного общества к индустриальному – авторитарный режим и может служить руководящей силой. Хороший пример – Китай. Или СССР. При тоталитарной диктатуре тоже мог быть рост – особенно когда надо было создать компанию вроде «Уралмаша». Но при более высоком уровне развития эта корреляция уже практически не наблюдается, и трудно найти доказательства, что авторитарный режим может руководить подобным экономическим ростом. Ну, а каков выбор России – я предоставлю рассуждать другим.



ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ
«ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО»
(ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ)

EUROPEAN COMMISSION
FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

ВИСНОВОК ЩОДО ПРОЕКТУ ВИБОРЧОГО КОДЕКСУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ *

Венеція, 16 грудня 2010 р., Венеція, 17–18 грудня 2010 р.

OPINION ON THE DRAFT ELECTION CODE OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

Venice, 16 December 2010, Venice, 17–18 December 2010

I. ВСТУП

1. 7 червня 2010 р. Голова Верховної Ради України пан Володимир Литвин подав запит до Венеціанської комісії прокоментувати Проект Виборчого кодексу в Україні, який був поданий до Верховної Ради панамі Ю. Ключковським, С. Гриневецьким, С. Подгорним та В. Сінченко (CDL (2010) 034).
2. Після проведення останніх місцевих виборів в Україні та створення Президентом України додаткової робочої групи з реформи виборчого законодавства, Венеціанська комісія вирішила подати дуже загальні коментарі до тексту Проекту Кодексу. Поданий нижче текст містить коментарі до частин першої (Загальна частина) та другої (Загальнонаціональні вибори) та не включає коментарі до частини третьої (Місцеві вибори). Це попередні коментарі до тексту, а повний та детальний розгляд проекту закону про вибори буде поданий на пізнішому етапі.

I. INTRODUCTION

1. On 7 June 2010, the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine, Mr Lytvyn, requested the Venice Commission to comment of the Draft Election Code of Ukraine submitted to the Rada by Messrs Y. Kliuchkovsky, S.R. Hrynevetskyi, S.P. Podhornyi and V. Synchenko (CDL (2010) 034).
2. Due to the latest local elections in Ukraine and the establishment by the Presidency of Ukraine of an additional working group in charge of the reform of the electoral legislation, the Venice Commission decided to provide a very general comment on the text of the Draft Code. The following text provides comments on part one (General Part) and two (Nationwide Elections) and does not include comments on the part three (Local Elections). These are some preliminary comments on the text and a full and a more detailed review of the draft legislation on elections can be

* Неофіційний переклад з англійської мови.

3. Цей Висновок ґрунтується на неофіційному перекладі Проекту Виборчого кодексу англійською мовою, який був представлений офісом Координатора проєктів ОБСЄ в Україні. Переклад містить 584 статті тексту на 271 сторінці.

4. Представлений нижче Висновок враховує деякі попередні рекомендації Агентства ОБСЄ у справах демократії та прав людини та Венеціанської комісії, зокрема цей Висновок ґрунтується на Завершальному Звіті Агентства ОБСЄ у справах демократії та прав людини щодо президентських виборів 2010 р. в Україні:

- Спільний Висновок Венеціанської комісії та Агентства ОБСЄ у справах демократії та прав людини, прийнятий на їх 30-му засіданні (8 жовтня, 2009 р., Венеція) та Венеціанською комісією на її 80-му Пленарному засіданні (Венеція, 9–10 жовтня 2009 р.) (CDL-AD(2009)040) щодо закону про доповнення до певних законодавчих актів стосовно виборів Президента України, прийнятий Верховною Радою України 24 липня 2009 р.;

- Спільний Висновок Венеціанської комісії та Агентства ОБСЄ у справах демократії та прав людини, прийнятий на їх 29-му засіданні (11 червня 2009 р., Венеція), та Венеціанською комісією на її 79-му Пленарному засіданні (Венеція, 12–13 червня 2009 р.) CDL-AD(2009)028) щодо проєкту закону № 3366 про вибори до парламенту України;

- Завершальний Звіт Агентства ОБСЄ у справах демократії та прав людини щодо дострокових парламентських виборів в Україні 30 вересня 2007 р., звіт Місії спостерігачів від Агентства ОБСЄ у справах демократії та прав людини;

- Завершальний Звіт Агентства ОБСЄ у справах демократії та прав людини щодо парламентських виборів в Україні 26 березня 2006 р.;

- Кодекс належної практики у виборчих справах, прийнятий Венеціанською комісією, що включає Керівні принципи виборів (CDL-AD(2002)023rev).

5. Цей Висновок прийнятий Радою демократичних виборів на її 35-му засіданні (Венеція, 16 грудня 2010 р.) та Венеціанською комісією на її 85-му Пленарному засіданні (Венеція, 17–18 грудня 2010 р.).

II. ЗАГАЛЬНІ ЗАУВАЖЕННЯ

6. Проєкт Кодексу передбачає дуже детальне регулювання виборів в Україні. Він враховує численні рекомендації Агентства ОБСЄ у справах демократії та прав

provided at a later stage.

3. This opinion is based on an unofficial English translation of the Draft Election Code provided by the Office of the OSCE project Co-ordinator in Ukraine. The translation reviewed consists of 584 articles of text on 371 pages.

4. The following opinion also takes into account some previous recommendations of the OSCE/ODIHR and the Venice Commission, notably, this opinion is based on the OSCE/ODIHR Final Report on the 2010 presidential elections in Ukraine:

- the Joint Opinion on the Law on Amending some legislative acts on the election of the President of Ukraine adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine on 24 July 2009 by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR adopted by the Council for Democratic Elections at its 30th meeting (Venice, 8 October 2009) and by the Venice Commission at its 80th Plenary Session (Venice, 9–10 October 2009) CDL-AD(2009)040);

- Joint Opinion on the Draft Law No. 3366 about Elections to the Parliament of Ukraine by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR adopted by the Council for Democratic Elections at its 29th meeting (Venice, 11 June 2009) and by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12–13 June 2009) CDL-AD(2009)028);

- the OSCE/ODIHR Final Report on the 2007 Pre-term Parliamentary Elections in Ukraine, 30 September 2007 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report,

- the OSCE/ODIHR Final Report on the 2006 Parliamentary Elections in Ukraine, 26 March 2006, and

- the Code of Good Practice in Electoral Matters adopted by the Venice Commission, including the Guidelines on Elections (CDL-AD(2002)023rev).

5. This opinion was adopted by the Council for Democratic Elections at its 35th meeting (Venice, 16 December 2010) and by the Venice Commission at its 85th Plenary Session (Venice, 17–18 December 2010).

II. GENERAL REMARKS

6. The draft Code provides very detailed regulation of elections in Ukraine. It has taken into consideration a number of recommendations of the OSCE/ODIHR and the Venice Commission and is a first attempt to codify all electoral rules in a single Election Code and the Commission would like to praise the drafters for this important work. The Venice Commission hopes that the remaining recom-

людини та Венеціанської комісії та є першою спробою кодифікувати всі виборчі правила у єдиному Виборчому кодексі, і Комісія хоче віддати належне авторам за цю важливу роботу. Венеціанська комісія сподівається, що інші рекомендації з попередніх висновків Венеціанської комісії та Агентства ОБСЄ будуть належним чином враховані на подальших етапах роботи над проектом законодавства про вибори.

7. Передбачено численні та детальні положення на посилення прозорості, підзвітності та встановлення процесу голосування, підрахунку і зведення результатів. Текст також поєднує необхідні та делікатні положення про адміністрування виборів, реєстрацію виборців та систему подання скарг і апеляцій. Таким чином, він є кроком уперед порівняно з існуючим законодавством про вибори. Однак деякі положення проекту Кодексу можна ще більше вдосконалити.

8. Проект Кодексу має численні позитивні риси, він враховує багато попередніх рекомендацій як Агентства ОБСЄ, так і Венеціанської комісії. Зрозуміло, що є сфери у проекті Кодексу, які можна буде вдосконалити при подальших внесеннях змін, але він являє собою значний крок уперед, порівняно з існуючим законодавством про вибори.

9. У минулому виборче законодавство України надто часто змінювалося, іноді тільки за кілька місяців до виборів. Дуже часто такі зміни створювали ситуацію, коли положення різних законів, які регулювали виборчий процес, суперечили одне одному (наприклад, під час виборів 2006 р. до парламенту та місцевих органів влади). Це серйозно підривало стабільність виборчого законодавства та, як наслідок, довіру виборців до виборів. Прийняття Виборчого кодексу може сприяти стабільності виборчого законодавства згідно з рекомендаціями Кодексу належної практики у виборчих справах¹.

III. Конкретні коментарі до тексту проекту Виборчого кодексу

10. Як уже згадувалося у пункті 2, метою цього документа є не детальний розгляд тексту, а скоріше представлення загальної оцінки різних розділів проекту. Цей Висновок не коментує положення про місцеві вибори (розділ третій), оскільки вони є предметом експертної оцінки Директорату демократичних інститутів Ради Європи².

¹ Див. CDL-AD(2002)023rev, II.2.

² Див. Doc. DPA/LEX 6/2010, Appraisal of the Draft Electoral Code of Ukraine (local elections).

mendations of previous opinions of the Venice Commission and OSCE/ODIHR will be duly considered in the future stages of work on the draft electoral legislation.

7. There are numerous and detailed provisions to enhance transparency, accountability, and establish processes for voting, counting, and tabulation of results. The text also integrates sound and sensible provisions on electoral administration, registration of voters and the complaints and appeals system. It therefore represents a step forward compared to the existing legislation on elections. However, some of the provisions of the draft Code could be further improved.

8. The draft Code has a number of positive features and incorporates a number of previous recommendations of both the OSCE/ODIHR and the Venice Commission. It is clear that there are areas in the draft Code that could be addressed with further revisions, but it represents a considerable step forward compared to the existing legislation on elections.

9. In the past, electoral legislation in Ukraine was too often changed, sometimes just a few months before elections. Very often such changes created a situation when provisions of different laws regulating the electoral process were contradictory (for example, during the 2006 parliamentary and local elections). This was seriously undermining the stability of the electoral law and as a consequence, the trust of voters in elections. The adoption of an Election Code could contribute to the stability of the electoral legislation in line with the recommendations of the Code of Good Practice in Electoral Matters.¹

III. Specific comments on the text of the Draft Election Code

10. As it has been already mentioned in paragraph 2 the purpose of this paper is not to give a detailed review of the text but rather give a general evaluation of the different chapters of the draft. This opinion will not comment on provisions on local elections (part three) since these were subject to an expert review by the Directorate of Democratic Institutions of the Council of Europe².

11. The text of the draft Code is complex and very detailed. It is understandable that the drafters were trying to establish detailed procedures so that the user of this document (com-

¹ See CDL-AD(2002)023rev, II.2.

² See Doc. DPA/LEX 6/2010, Appraisal of the Draft Electoral Code of Ukraine (local elections).

11. Текст проекту Кодексу складний і надто детальний. Зрозуміло, що нормопроектувальники намагалися забезпечити детальні процедури, щоб користувач документа (член комісії, виборець чи спостерігач) мав чітку картину тієї процедури, якій треба слідувати. Кодекс також звертається до проблеми одноманітності процедури, яка застосовується до різних виборів, що є позитивним кроком. Однак існує ризик надмірного зарегулювання, який за певних умов може створити проблему для розуміння чи роботи виборчих органів.

12. Проект Виборчого кодексу регулює всі види виборів – Президента України, членів парламенту України, членів парламенту Автономної Республіки Крим, обласних, районних, селищних, сільських, міських та міських районних рад, селищних, сільських та міських мерів, як це передбачено Конституцією України. Розділ 1 Кодексу (статті 1–7) роз'яснює особливості та обставини кожного виду виборів. Референдуми цим законом не регулюються.

1. Розділ II:

Щодо базових принципів виборчого права (статті 8–21)

13. Цей розділ в основному втілює рекомендації Кодексу належної практики у виборчих справах, розробленої Венеціанською комісією³. У статтях 8–12 Кодексу визначено сферу застосування виборчого права.

14. Стаття 8 (та деякі наступні положення проекту Кодексу) надають виборче право тільки громадянам України. Нинішня тенденція у більшості європейських країн полягає в наданні права участі у політичному житті на місцевому рівні також і іноземцям, які легально проживають на даній території. Кодекс належної практики у виборчих справах рекомендує (п. 1.1.b.2), що «бажано дозволяти іноземцям голосувати на місцевих виборах після певного періоду проживання».

15. Пункт 6 тієї самої статті (та деякі наступні статті в тексті, зокрема 113, 264) щодо скарг та апеляцій вводять систему, коли скарги можуть розглядатися виборчими комісіями чи загальними судами. Важко зрозуміти практичні причини таких альтернативних рішень, які очевидно призведуть до плутанини, перевантаження комісій та судів повторними скаргами та суперечливими рішеннями, доки вся система не буде відрегульована в судовому порядку. Кодекс належної практики у виборчих справах передбачає, що:

«Життєво необхідно, щоб процедура апеляції і, особливо, повноваження та відповідальність різних залучених

³ Див. зноску 1.

mission member, voter or observer) would have a clear picture of the procedures to be followed. The Code also addresses the problem of the uniformity of procedures used in different elections and this is a positive step. However, there is a risk that overregulation might create problems of understanding or for operation of electoral bodies in certain circumstances.

12. The draft Election Code regulates all types of elections – of the President of Ukraine, Members of Parliament of Ukraine, Members of Parliament of the Autonomous Republic of Crimea, oblast, raion, village, settlement, city and city raion councils, village, settlement and city mayors as they are envisaged by the Constitution of Ukraine. Section 1 of the Code (articles 1–7) explains the modalities of each election. Referendums are not regulated by this Act.

1. Section II:

On basic principles of the suffrage (Articles 8–21)

13. This section generally follows the recommendations of the Code of Good Practice in Electoral Matters of the Venice Commission³. It defines the scope of the electoral rights in Articles 8–12.

14. Article 8 (and some of the following provisions of the draft Code) grants electoral rights only to citizens of Ukraine. The current trend in most of the European countries is to give the right to participate in the political life on the local level also to foreigners legally residing on their territory. The Code of Good Practice in Electoral Matters recommends in paragraph 1.1.b.2 that

«... it would be advisable for foreigners to be allowed to vote in local elections after a certain period of residence...»

15. Paragraph 6 of the same article (as well as some other articles further in the text, notably 113, 264) on complaints and appeals introduces a system where complaints can be dealt with by electoral commissions or courts of law. It is difficult to understand the practical reasons for these alternative solutions which obviously could lead to confusion, overloading of commissions and courts with repetitive claims and contradictory decisions unless the whole system is governed by courts. The higher election commission should in principle have the power to decide whether a violation has taken place and only in cases when the higher election commission fails to do so the appeal could be submitted to the court. The Code of Good practice in electoral matters provides that:

³ See footnote 1.

до неї органів, чітко регулювалися законом, аби уникати будь-яких позитивних чи негативних конфліктів повноважень. Ані скарги, ані самі органи влади не повинні мати право обирати орган для оскарження. Ризик того, що наступний орган відмовиться приймати рішення, серйозно зростає тоді, коли теоретично можна апелювати або до суду або до виборчої комісії»⁴.

16. Слід зазначити, що Кодекс включає положення про скарги та апеляції у різні частини тексту. Також викликає занепокоєння брак чіткого регулювання того, який суд компетентний розглядати виборчі скарги та апеляції. Кодекс має чітко посилається на процесуальне законодавство та зазначити, які саме суди повноважні займатися цими питаннями.

17. У цьому контексті стаття 11 Кодексу може бути також проблематичною. Її положення та подібні до них положення інших статей повністю виключають право негромадян отримувати та повідомляти інформацію та ділитися думками про вибори, що очевидно суперечить статті 10 Європейської Конвенції з прав людини. Частина 2 статті 10 Конвенції чітко передбачає, що свобода слова може бути обмежена тільки «в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності чи безпеки населення, для попередження безладу та злочину, для цілей охорони здоров'я та моралі, для захисту репутації чи прав інших, для попередження розголошення інформації, отриманої конфіденційно, або для забезпечення повноважень чи неупередженості судової влади».

18. Пункт 2 статті 13 передбачає процедуру «самовисування» – нове положення, яке відповідає рекомендаціям Агентства ОБСЄ у справах демократії та прав людини та Венеціанської комісії. Попередній закон про вибори членів Ради не передбачав можливості (прямої) участі незалежних кандидатів у виборчому процесі.

19. Однак у тій самій статті 13, у пунктах 2 і 3 передбачається, що тільки політичні партії, зареєстровані «за 365 днів до дня виборів, або партія, створена шляхом об'єднання (злиття) партій, за умови, що всі злиті партії були зареєстровані не пізніше, ніж за триста шістьдесят п'ять днів до дня виборів», можуть висувати кандидатів на загальнонаціональні чи місцеві вибори. Важко зрозуміти причини такої дискримінації партій, які законно існують на день початку виборів, і, звісно, термін в один рік не є прийнятним. Якщо переклад пра-

⁴ Code of Good Practice in Electoral Matters (Doc. CDL-AD (2002) 023-rev), II.3.3.c.

«It is ... vital that the appeal procedure, and especially the powers and responsibilities of the various bodies involved in it, should be clearly regulated by law, so as to avoid any positive or negative conflicts of jurisdiction. Neither the appellants nor the authorities should be able to choose the appeal body. The risk that successive bodies will refuse to give a decision is seriously increased where it is theoretically possible to appeal to either the courts or an electoral commission...»⁴.

16. It should be pointed out that the Code includes provisions on complaints and appeals in different parts of the text. Another matter of concern is the lack of express regulations on which court would be competent to deal with electoral complaints and appeals. The Code should make clear references to the procedural legislation indicating which courts are competent to deal with these matters.

17. In this light Article 11 of the draft Code could also be problematic. Its provisions and similar provisions in other articles which totally exclude the right of non citizens to receive and impart information and ideas concerning elections seem to be contrary to Article 10 of the European Convention on Human Rights. Part. 2 of Article 10 of the Convention provides expressly that freedom of expression can be restricted only «...in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary».

18. Article 13 paragraph 2 foresees a procedure for «self-nomination» – a new provision that meets the previous recommendations made by OSCE/ODIHR and the Venice Commission. Previous law on elections of members of the Rada did not foresee a possibility of (direct) participation of independent candidates in the electoral process.

19. However, the same Article 13 paragraphs 2 and 3 provide that only political parties registered «...three hundred sixty five days prior to the election day or by a party created by way of integration (merger) of parties, provided that all integrated parties were registered not later than three hundred sixty five days prior to the election day» can nominate candidates for national or local elections. It is difficult to understand the reason for discrimination of parties which legally exist on the day of the start of elections and for sure

⁴ Code of Good Practice in Electoral Matters (Doc. CDL-AD (2002) 023-rev), II.3.3.c.

вильний, то може здатися, що навіть партії, що виникли внаслідок реорганізації партій, які існували багато років, не будуть мати право брати участь у виборах. Таке рішення може створити проблему для консолідації партійної системи та знищити шанси для невеликих партій бути представленими у парламенті.

2. Розділ III:

Виборчий процес (статті 22–25)

20. Три статті цього розділу описують загальні риси виборчого процесу, забезпечуючи його головні принципи, визначаючи предмет та встановлюючи правила забезпечення відкритості процесу. Цей розділ визначає основні сфери, які детальніше розглядаються далі по тексту, та не включає жодних положень, що можуть суперечити європейським виборчим стандартам, визначеним у Кодексі належної практики у виборчих справах.

21. Позитивним зрушенням є те, що автори тексту присвятили спеціальні статті відкритості виборчого процесу. Венеціанська комісія вказала на численні випадки, коли будь-які вибори мають організовуватись так, щоб всі суб'єкти виборчого процесу були повністю поінформовані та свідомі своїх прав та обов'язків. Кодекс належної практики у виборчих справах передбачає, що *«тільки прозорість, неупередженість та незалежність від політично вмотивованих маніпуляцій можуть забезпечити належне адміністрування виборчого процесу, від передвиборного періоду до кінця обробки результатів»* (Розділ 3.1). Проект Кодексу дає чіткі вказівки, як виборчі комісії мають діяти з метою інформування виборців про різні етапи виборчого процесу.

3. Розділ IV:

Територіальна організація виборів (статті 26–47)

22. Для національних виборів Кодекс передбачає комбіновану систему єдиного загальнонаціонального виборчого округу та територіальні виборчі округи. У статті 29 вирішується питання голосування за межами країни, яке стало важливим питанням під час парламентських виборів 2006 та 2007 рр.

23. Чітке положення про спеціальні виборчі дільниці у статті 36 є також позитивним зрушенням, оскільки дає чіткий перелік випадків, коли такі дільниці можуть створюватися.

24. Пункт 3 статті 28 передбачає можливість створювати

the term of one year is not acceptable. If the translation is correct, it would seem that even parties created as a consequence of a reorganisation of the parties which have existed for many years will not be allowed to participate in elections. This solution might create a problem of consolidation of the party system and diminish the chances of small parties to be represented in the Parliament.

2. Section III:

Electoral process (Articles 22–25)

20. The three articles of this section describe the general features of the electoral process, providing its basic principles, defining its subjects and establishing rules for ensuring its openness. This section identifies the main areas which are dealt with in a more detailed way further in the text and does not include any provisions that might be in contradiction with the European electoral standards as identified in the Code of Good Practice in Electoral Matters.

21. It is a positive development that the authors of the text dedicate specific articles to the openness of the election process. The Venice Commission has indicated on a number of occasions that any election should be organised in a way that all subjects of the election process are fully informed about it and are aware of their rights and duties. The Code of Good Practice in Electoral Matters provides that *«Only transparency, impartiality and independence from politically motivated manipulation will ensure proper administration of the election process, from the pre-election period to the end of the processing of results»* (Section 3.1). The Draft Code provides clear indications on how electoral commissions have to operate in order to inform the voters about the different stages of the electoral process.

3. Section IV:

Territorial organisation of elections (Articles 26–47)

22. For national elections the Code foresees a combined system of a single nationwide election district and territorial election districts. Article 29 also addresses the issue of out-of-country voting which has been an important issue during the 2006 and 2007 parliamentary elections.

23. A clear provision on special election precincts in Article 36 is also a positive development since it sets a clear list of cases when such precincts can be created.

дільниці навіть для п'яти виборців. Виникає запитання, як на таких маленьких дільницях можна забезпечити таємність голосування.

25. Стаття 39 щодо приміщень для голосування та офісних приміщень дільничних виборчих комісій може бути вдосконалена за рахунок додання положення, що ці приміщення мають бути доступними для всіх виборців, включаючи осіб з інвалідністю чи виборців похилого віку. Останні звіти міжнародних спостерігачів на виборах вказували, що деякі приміщення не враховували потреби цих специфічних груп виборців.

4. Розділи V, VI та VII: Виборчі комісії (статті 48–116)

26. Розділи V та VI містять достатні гарантії роботи комісій різних рівнів. Однак ці розділи мають включати специфічні правила щодо гендерної рівності у статтях про процедуру формування комісій (наприклад, стаття 57).

27. Стаття 65 про неупередженість та незалежність Центральної виборчої комісії є життєво необхідною для демократичних виборів та для збереження довіри до цього органу. Такої мети не можна досягнути без чітких правил призначення та усунення з посад її членів, що має виключати будь-яку можливість тиску. Цього важко буде досягнути, якщо потенційні кандидати мають повноваження ініціювати усунення з посади членів Центральної виборчої комісії. В такому контексті пункт перший цієї статті, який дає Президенту України, потенційному кандидату компетенцію ініціювати усунення з посади членів Центральної виборчої комісії, може підірвати незалежність цього органу.

28. Стаття 82 встановлює детальні правила навчання членів комісії. Вважаючи, що це питання суто технічне, воно може бути врегульоване конкретними рішеннями Комісії, а не власне Кодексом.

29. Стаття 65.3(6) передбачає усунення з посади члена ЦВК, якщо «проти нього/неї висунуте обвинувачення». Венеціанська комісія рекомендує, щоб таке положення застосовувалося тільки до людей, винних у *злочині*.

30. Положення про створення комісій нижчого рівня (статті 86–89) дуже детальні, але, як уже згадувалося у вступній частині, це може бути корисним для адміністрування виборів – опис процесу логічний і зрозумілий. Однак вимога, що «щонайменше вісім членів

24. Article 38 paragraph 3 provides for a possibility to create a precinct even with 5 voters. It is questionable how the secrecy of the vote can be ensured in such small precincts.

25. Article 39 on Voting and Office Premises of the Precinct Election Commission could be improved by adding a provision that should be accessible to all voters, including disabled people or elderly voters. The latest election observation reports by international observation missions pointed out that some premises had not taken into account the needs of these specific groups of voters.

4. Sections V, VI and VII: Election Commissions (Articles 48–116)

26. Sections V and VI seem to provide sufficient guarantees for the operation of the commissions at different levels. However, these sections should probably integrate specific rules on gender equality in articles on formation procedure for the commissions (for example, Article 57).

27. Article 65 on the impartiality and independence of the Central Election Commission is vital for democratic elections and necessary for the credibility of this body. This goal can not be achieved without clear rules of appointment and removal from office of members, which would exclude any possibility of pressure. This task will be difficult to achieve, if potential candidates have the authority to initiate the removal from office of the members of the Central Election Commission. In this context, paragraph one of this article, which gives the President of Ukraine, a potential candidate, the competence to initiate the removal from office of the members of the Central Election Commission can undermine the independence of this body.

28. Article 82 establishes detailed rules for the training of commission members. Considering that this issue is purely technical, this issue could be regulated by specific decisions of the Commission rather than by the Code itself.

29. Article 65.3(6) provides for the removal of a CEC member if «a guilty verdict has been issued against him/her». The Venice Commission recommends that such a provision only applies to people guilty of *a crime*.

30. Provisions on the establishment of lower level commissions (articles 86 – 89) are very detailed but, as it has been already mentioned in the introduction, this could be helpful for the electoral administration – the description of the process is logical and clear. However,

виборчої комісії повинні мати ступінь магістра чи спеціаліста за спеціалізацією «право» чи «міжнародне право», або академічний ступінь у юридичних науках чи державному управлінні», здається, є обов'язковою для комісій різних рівнів. Якщо це дійсно так, то не важко передбачити, що дотримуватися цього положення буде неможливо або надто дорого.

31. Статті 89 та 100 намагаються вирішити проблему рівного представництва кожного суб'єкта виборчого процесу в управлінні комісіями – позитивний крок, який зміцнить довіру виборців.

32. Формулювання статті 110 варто переглянути. З англійського перекладу Виборчого кодексу, який має Венеціанська комісія, можна зрозуміти, що замість речення, в якому зазначається, що дільнична виборча комісія «визнає голосування на відповідних виборах на дільниці у випадках обставин, визначених у статті 249 цього Кодексу», треба було б просто сказати, що дільнична комісія «визнає голосування недійсним згідно зі статтею 249».

5. Розділ VIII:

Навчання членів виборчих комісій (статті 117–127)

33. Розвиваючи положення статті 82 про навчання членів комісії, Розділ VIII запроваджує спеціальну процедуру (принципи, вимоги, ліцензування тощо) щодо навчання членів комісій. Вибір щодо вміщення таких конкретних правил у Кодексі, належить законодавцям, однак, здається, було б краще залишити таку надто конкретну сферу поза межами тексту. Це дало б можливість Центральній виборчій комісії мати більшу гнучкість у пристосуванні навчання виборчої адміністрації до конкретних потреб.

6. Глава III. Розділи IX та X:

Загальні засади Державного реєстру виборців та ведення Реєстру (статті 128–157)

34. Розділ IX, здається, об'єднує всі положення існуючого законодавства про Державний реєстр виборців. Цей закон розглядався Венеціанською комісією та Агентством ОБСЄ у справах демократії та прав людини раніше. Детальний аналіз цього закону можна знайти у Спільному Висновку Венеціанської комісії та Агентства ОБСЄ у справах демократії та прав людини щодо проекту Закону про Державний реєстр виборців України, прийнятий Венеціанською комісією на її 71 Пленар-

a requirement that «at least eight members of an election commission should have a master's or a specialist's degree, specializing in «law» or «international law», or an academic degree in the field of legal sciences or public administration» seems to be mandatory for commissions of different levels. If this is the case it is not difficult to anticipate that this will make impossible or very expensive to respect this provision.

31. Articles 89 and 100 try to resolve a problem of equal representation of each subject of the electoral process on the level of management of the commissions – a positive step which could increase the trust of voters.

32. The wording of Article 110 should be checked. From the English translation of the Election Code at the disposal of the Venice Commission, one could suggest that instead of the sentence providing that the Precinct Election Commission shall «recognize voting on the respective elections at the election precinct in the event of the circumstances stipulated by Article 249 of this Code» one could just say that the Precinct Commission «recognizes the vote as invalid in accordance with the Article 249».

5. Section VIII: Training of the members of Election commissions (Articles 117–127)

33. Following the general provisions of article 82 about the training of commission members, Section VIII establishes a specific procedure (principles, requirements, licensing, etc) for the training of commission members. It is a choice of a legislator to put such specific rules in the text of the draft Code; however, it would seem that leaving this particular field outside the text would be better. It will give more flexibility to the Central Electoral Commission to adapt trainings of electoral administration to the concrete needs.

6. Chapter III. Sections IX and X: General principles of the State voter register and maintenance of the register (Articles 128–157)

34. Section IX seems to integrate the provisions of the existing law on the State Register of Voters. This law was examined previously by the Venice Commission and OSCE/ODIHR. A detailed analysis of the law can be found in the Joint Opinion on the Draft Law on State Register of Voters of Ukraine by the Venice Commission and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/

ному засіданні (Венеція, 1–2 червня 2007 р.)⁵.

35. Положення статті 139 щодо відкритості Реєстру для широкого загалу слід вітати, однак така відкритість має розглядатися у світлі стандартів захисту персональних даних.

7. Розділ XI:

Списки виборців (статті 158–171)

36. Положення Розділу XI намагаються охопити всі попередні рекомендації кількох міжнародних організацій, включаючи і рекомендації Венеціанської комісії.

37. Серед позитивних рис можна відзначити пункт 5 статті 158, що надає можливість членам дільничних виборчих комісій (на загальнонаціональних виборах) бути включеними до списків виборців на одній із виборчих дільниць відповідного територіального виборчого округу, а також положення статті 159 про те, що виборці отримують повідомлення про вибори з інформацією про свою дільницю. Спеціальні заходи забезпечення громадського контролю над процесом складання попередніх списків виборців, передбачені статтею 160, також є позитивним зрушенням порівняно з існуючими в цій сфері положеннями.

8. Розділ XII:

Відкріпні посвідчення (статті 172–178)

38. Цей розділ дуже детальний та, як видається, не містить жодних проблем, процедури досить детальні та чіткі.

9. Глава IV. Розділ XIII:

Фінансування виборів з бюджету (статті 179–184)

39. Цей розділ дуже детальний та, як видається, не містить жодних проблем, процедури досить детальні та чіткі.

10. Розділ XIV:

Виборчі фонди суб'єктів виборчого процесу (статті 185–189)

40. Стаття 185 стосується питання виборчих фондів. Вибір територіальною виборчою комісією банківської установи України, в якій суб'єкт виборчого процесу може відкрити рахунок свого виборчого фонду – не зовсім ясний. Навіщо потрібне таке обмеження? Можна подумати, що банківські установи мають державні ліцензії. Зазвичай політичні партії та окремі кандидати повинні мати можливість самі обирати установу, якій вони довіряють.

⁵ CDL-AD(2007)026.

ODIHR) adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1–2 June 2007)⁵.

35. Provisions of the Article 139 on the openness of the register to the general public are to be welcomed; however, such openness should be considered in the light of the standards of the protection of personal data.

7. Section XI:

Voter lists (Articles 158–171)

36. The provisions of Section XI try to address a number of previous recommendations of several international organisations, including the Venice Commission.

37. Among the positive features one can mention paragraph 5 of Article 158 giving a possibility to the members of the district election commission (on nationwide elections) to be included in voter lists in one of the election precincts of the respective territorial election district as well as the provision of Article 159 that voters receive a notification about the election with the information on their precinct. Specific measures to ensure public control over the process of compiling the preliminary voter lists foreseen in article 160 are also a positive development compared to the existing provisions in this field.

8. Section XII:

Absentee voting certificates (Articles 172–178)

38. This section is very detailed and does not seem to present any particular problems – the procedures are very detailed and clear.

9. Chapter IV. Section XIII:

Financing elections from the budget (articles 179–184)

39. This section is detailed and does not seem to present any particular problems – the procedures are very detailed and clear.

10. Section XIV:

Electoral funds of subjects of the election process (articles 185–189)

40. Article 185 deals with the issue of election funds. The selection by territorial election commission of the banking institution of Ukraine in which the subject of the election process can open its electoral fund's account is not very clear. Why is such a limitation necessary? One would imagine that banking institutions have a State licence. Normally political parties and individual candidates should be capa-

⁵ CDL-AD(2007)026.

41. Стаття 186 передбачає чіткі правила щодо відкриття рахунків виборчих фондів. Пункт 3 передбачає, що «порядок відкриття і закриття рахунків виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу встановлюється Національним банком України за погодженням з Центральною виборчою комісією. Зміни до вказаного порядку не можуть бути внесені під час виборчого процесу». Це положення, разом із відповідними пунктами статті 187 про адміністраторів рахунків, яких призначає суб'єкт виборчого процесу, та правил звітування про витрати на кампанію, дозволяють Центральній виборчій комісії здійснювати контроль над процесом фінансування кампанії. Вимога пункту 9 статті 187, що «фінансові звіти про надходження та використання коштів виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу офіційно публікуються головною виборчою комісією відповідних виборів у друкованих засобах масової інформації у п'ятиденний строк з дня їх надходження до виборчої комісії», передбачає достатні гарантії прозорості процесу. Така гарантія далі підсилюється пунктом 1 статті 189, яка передбачає, що документи про кожен добровільний внесок повинні «обов'язково містити прізвище, ім'я, по батькові, дату народження, а також місце проживання й адресу житла особи, яка робить цей добровільний внесок».

42. Стаття 188 про джерела виборчих фондів подає вичерпну процедуру внесення коштів; однак могло б бути корисним встановити верхнє обмеження фінансування виборчих кампаній. Також можна було б ясніше прописати положення про використання власних ресурсів кандидата.

11. Розділ XV: Про інформаційне забезпечення виборів (статті 191–198) та Розділ XVI: Про виборчу кампанію (статті 199–213)

43. Ці розділи детальні, та, як видається, не мають створювати жодних проблем – процедура дуже чітка. Однак існує кілька положень, які можна додатково вдосконалити. Формулювання статті 203 варто переглянути, оскільки не зрозуміло, ким є «творчі спеціалісти», згадані у статті, це положення може бути проблематичним у світлі статті 10 Європейської Конвенції з прав людини.

44. Стаття 205 може бути вдосконалена шляхом включення спеціального зауваження, що використання друкарського обладнання, яке належить партіям та кандидатам, також має бути предметом звітування як

ble of choosing themselves which institution they trust.

41. Article 186 provides clear rules on how electoral fund's accounts are opened. Paragraph 3 provides that «*Procedure for opening and closing of the electoral funds' accounts of subjects of the election process shall be prescribed by the National Bank of Ukraine subject to the Central Election Commission's consent. The aforementioned procedure may not be amended during the election process*». This provision combined with corresponding paragraphs of the Article 187 on administrators of the account appointed by subjects of the election process and rules on reporting on the campaign spending allow the Central Electoral Commission to exercise control over the process of financing of campaign. The requirement of paragraph 9 of article 187 that «*financial reports on entry and utilization of resources of the electoral funds of subjects of the election process shall be officially published by the Central Election Commission of the respective elections in printed mass media within fifteen days from the day of their submission to the election commission*» provides sufficient guarantees for transparency of the process. This guarantee is further reinforced by paragraph 1 of Article 189 which provides that documents on each voluntary contribution shall «*obligatory contain full name, date of birth, place and address of residence of an individual making such voluntary contribution*».

42. Article 188 on the sources of electoral fund gives a comprehensive procedure for contributions; however, it might be useful to establish the upper limit for financing of electoral campaigns. The provision on the use of the own resources of the candidate could be clarified as well.

11. Section XV: On information support of the election (articles 191–198) and XVI: On election campaign (articles 199–213)

43. These sections are detailed and do not seem to present any particular problems – the procedures are very clear. However, there are several provisions that could be further improved. The wording of Article 203 could be reviewed, since it is not clear who are the «creative specialists» mentioned in this article, this provision could be problematic in the light of Article 10 of the European Convention on Human Rights.

44. Article 205 can be improved by including a specific mention that the use of printing equipment belonging to

складова витрат на кампанію. Це положення не містить такого зауваження та обмежується тільки зауваженням, що «партія (організація партії), суб'єкт виборчого процесу, кандидат, зареєстрований для участі у відповідних виборах, можуть виготовляти друковані матеріали для своєї виборчої кампанії з використанням обладнання, яке належить такій партії (організації партії) або особисто кандидату, відповідно».

45. Виникає питання, чи є суворі правила про залучення іноземних ЗМІ до кампанії обґрунтованими. Нормопроектувальники могли б ясніше висловитись з цього питання, які види ЗМІ вважаються іноземними. Якщо ЗМІ зареєстровані в Україні, чи мають вони вважатися іноземними в розумінні цієї статті? Деякі положення статті 209 можуть суперечити статті 10 Європейської Конвенції з прав людини, особливе право Ради Національного телебачення та радіомовлення України «своїм рішенням припиняти до закінчення виборчого процесу трансляцію на території України, в тому числі операторами телекомунікацій, іноземних телеканалів».

46. Стаття 213 передбачає право відповіді, що є позитивним положенням, яке дозволяє кандидатам чи партіям реагувати на будь-які критичні зауваження, які вони вважають необґрунтованими. Таке конкретне положення допоможе проводити виборчі кампанії у менш конфронтаційному середовищі довкола різних суб'єктів виборчого процесу. Але необхідно мати чіткіші правила щодо цього права відповіді, щоб уникнути будь-яких зловживань цим правом з боку різних суб'єктів виборчого процесу.

12. Розділ XVII:

Офіційні спостерігачі (статті 214–219)

47. Статті 214 та 216 надають право громадським організаціям спостерігати за виборами. Це позитивне положення. Статті 216 та 218 подають детальний опис участі громадських організацій у виборчому процесі, що може розглядатись як позитивне для громадських організацій і для виборчої адміністрації, оскільки права та обов'язки кожної сторони чітко визначені.

48. Обмеження статті 216 щодо громадських організацій, зареєстрованих менше ніж за два роки до дня виборів, мати своїх офіційних спостерігачів на виборах видається надмірним.

49. Проект Кодексу включає окреме положення про між-

parties and candidates should also be accounted for as part of the campaign spending. The current provision does not have this reference and limits itself to declaring that «the party (organization of the party) – subject of the election process, candidate registered for participation in the respective elections may produce printed materials for its election campaign using the equipment belonging to such party (organization of the party) or personally to the candidate, respectively».

45. It is questionable if the strict rule on the involvement of foreign media in the campaign can be justified. At least the drafters could be clearer on the issue of what kind of media is considered as foreign. If a media is registered in Ukraine, can it be considered as foreign in the sense of this article? Some of the provisions of Article 209 might be in conflict with Article 10 of the European Convention on Human Rights, especially the right of the National Television and Radio Broadcasting Council of Ukraine to «...cease, prior to the termination of the election process, the broadcasting on the territory of Ukraine, including by telecommunication operators, of foreign television channels...»

46. Article 213 foresees a right of reply, which is a positive provision allowing candidates or parties to react to any critical remarks which they consider unjustified. Such specific provision could help to conduct electoral campaigns in a less confrontational environment between different subjects of electoral process. But it is necessary to have a more clear rules on this right of reply in order to avoid any abuse of this right by different subjects of the electoral process.

12. Section XVII:

Official observers (articles 214–219)

47. Articles 214 and 216 give the right to observe an election to non-governmental organisations. This is a positive provision. Articles 216 and 218 give a detailed description of the participation of NGOs in the electoral process which could be considered as positive both for NGOs and for electoral administration since the rights and obligations of each party are clearly defined.

48. The restriction in Article 216 for non-governmental organizations registered less than two years before the election day to have official observers during the elections is excessive. This provision should be revised.

49. The Draft Code includes a specific provision on interna-

народних спостерігачів – стаття 219. Державні органи мають позитивне зобов'язання сприяти роботі міжнародних спостерігачів – це положення, яке слід вітати. Однак, на противагу статті 219.6(6), не потрібно обов'язково отримувати згоду ЦВК на створення груп міжнародних спостерігачів для координації їх роботи. Більше того, міжнародні спостерігачі повинні мати право отримувати офіційні копії протоколів про результати.

13. Розділ XVIII: Виборчі бюлетені (статті 220–228)

50. Видається, цей розділ не має створювати жодних проблем, процедури досить детальні та чіткі.

14. Розділ XX: Підрахунок голосів (статті 240–261)

51. Стаття 249 дає змогу визначати результати голосування на виборчій дільниці недійсними, якщо кількість бюлетенів, знайдених у скриньках, перевищує кількість виборців на 10 відсотків. Такий довільний стандарт неприпустимого порушення фактично встановлює законодавче визнання для порушення у 9,99%, що не може узгоджуватись із належним проведенням виборів. Визнання результатів виборів недійсними повинно бути можливим, тільки коли виявлено, що виборчі порушення викликають сумніви щодо надійності результатів, навіть якщо обсяг менший, ніж десять відсотків. Кодекс належної практики рекомендує, що «апеляційний орган повинен мати повноваження анулювати вибори там, де порушення могли вплинути на кінцеві результати (...)»⁶.

15. Розділ XXV: Висування та реєстрація кандидатів на президентські вибори (статті 289–310)

52. Стаття 290. Виборче законодавство може накладати деякі вимоги стосовно висування кандидатів, але не повинно доходити до регулювання кількості делегатів на з'їзді та для місця для ЗМІ. Так, закон може вимагати, щоб кандидатів представляли партії згідно з певними загальними критеріями (демократичні принципи) та згідно із статутом партії, прийнятим відповідно до вимог закону про партії. Таке рішення має переглядатися в усіх випадках висування кандидатів від партій (наприклад, стаття 342).

⁶ Code of Good Practice in Electoral Matters (Doc. CDL-AD(2002)023-rev), II.3.3.e

tional observers – Article 219. State bodies have a positive obligation to facilitate the operation of international observers – this is a welcomed provision. However, contrary to Article 219.6(6), it should not be necessary to obtain the consent of the CEC in order to create groups of international observers to coordinate their activities. Furthermore, international observers should have the right to receive official copies of results' protocols.

13. Section XVIII: Ballot papers (articles 220–228)

50. This section does not seem to present any particular problem – the procedures are very detailed and clear.

14. Section XX: Counting of votes (articles 240–261)

51. Article 249 allows to invalidate the polling station results if the number of ballots found in the ballot boxes exceeds the number of voters by ten percent. Such an arbitrary standard of impermissible abuse establishes, in effect, a legal tolerance level for fraud of up to 9,99%, which cannot be compatible with the proper conduct of elections. Invalidation of election results should be possible only where it is shown that electoral violations raise doubts as to the reliability of the results even if the amount is less than ten percent. The Code of Good practice recommends that: «the appeal body must have authority to annul elections where irregularities may have affected the outcome (...)»⁶.

15. Section XXV: Nomination and registration of candidates in presidential elections (articles 289–310)

52. Article 290. The electoral law may impose some requirements concerning the nomination of candidates but should not go too far as to regulate the number of delegates at the congress and the space for media. So, the Law may require that candidates have to be presented by parties, according to some general criteria (democratic principles) and in accordance with the party charter adopted in accordance with the requirements of the law on Parties. This solution must be revised in all cases of nomination of candidates by parties (for example Article 342).

53. Article 293. In a number of cases candidates seek-

⁶ Code of Good Practice in Electoral Matters (Doc. CDL-AD(2002)023-rev), II.3.3.e

53. Стаття 293. У багатьох випадках кандидати, які прагнуть реєстрації, повинні подавати декларацію про доходи та власність не тільки стосовно себе, а й стосовно членів своєї родини. Однак законом не встановлено, які особи визначаються як «члени родини». Цей термін має бути чітко визначений у законі, оскільки при порушенні закону це може потягнути за собою серйозні юридичні наслідки.

54. Статтею 297 регулюється процедура збору підписів президентським кандидатом. Пункт перший цієї статті визначає, що «реєстрацію кандидата на пост Президента України можуть підтримувати своїми підписами особи, які мають представницький мандат...», але водночас пункт 2 тієї ж статті передбачає, що «має бути зібрано не менш як 300 підписів», а стаття 301 – що «Центральна виборча комісія скасовує рішення про реєстрацію кандидата на пост Президента України в разі неподання визначеної частиною першою статті 297 цього Кодексу кількості заяв осіб, які мають представницькі мандати, на підтримку реєстрації кандидата на пост Президента України». Таке рішення може суперечити загальному праву громадян бути висунутими як кандидати до обрання.

16. Розділ XXVI: Особливості інформаційного забезпечення та передвиборної агітації на виборах Президента України (статті 311–315)

55. Стаття 315. Положення стосовно публічних дебатів, особливо, що «в одній передачі циклу одночасно можуть брати участь не більше двох кандидатів на пост Президента України», і що «... кількість передач в одному циклі теледебатів має бути такою, щоб забезпечити кожному з кандидатів можливість участі в них не більше одного разу», суперечить міжнародним стандартам та зобов'язанням стосовно свободи думки та висловлювання. Ці норми створюють надмірне обмеження свободи висловлювання, забороняючи ЗМІ, у тому числі приватним ЗМІ, дозволяти кандидатам брати участь у дебатах лише один раз та за участі тільки двох кандидатів. Такі утиски обміну політичними думками під час виборів ідуть набагато далі, ніж це може бути «необхідно в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності чи громадської безпеки, для попередження безладу чи злочинності, для захисту здоров'я населення та моралі, для захисту репутації чи прав інших, для попереджен-

ing registration are required to submit a property and income statement not only for themselves but also for their family members. However, the law does not define which persons are considered as «family» members. This is a term that should be clearly defined in the law as there are serious legal consequences for violation of the law.

54. Article 297 regulates the procedure for collecting signatures by a presidential candidate. Paragraph one of this article establishes that «*the candidate for the post of the President of Ukraine can be supported with the signatures of the persons who have a representative mandate...*» but in the same time paragraph 2 of the same article imposes «*...no less than three hundred signatures...*» and the Art. 301 provide that «*The Central Election Commission shall cancel its decision on registration of a candidate for the post of the President of Ukraine if... ... the candidate for the post of President of Ukraine fails to submit the quantity of statement (as specified in part one of Article 297 of this Code) of the persons who have representative mandates...*». This solution might be in contradiction with the general right of citizens to stand for an election.

16. Section XXVI: Peculiarities of the information support and election campaign at the elections of the President of Ukraine (articles 311–315)

55. Article 315. The provision concerning public debates, especially that «No more than two candidates for the post of the President of Ukraine may simultaneously participate in one and the same broadcast of a relevant series» and that the «*...number of broadcasts in one series of TV debates shall be such as to provide each of the candidates with the possibility to participate in them not more than once...*» are contrary to international standards and commitments regarding freedom of opinion and expression. These norms establish the excessive limits on freedom of expression by prohibiting all media, including private media, from allowing candidates to engage in debates in media beyond a single occasion and two participants. This suppression of the exchange of political views during an election goes far beyond what might be «necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or

ня розкриття інформації, отриманої конфіденційно, чи для підтримання авторитету та неупередженості судової влади».

17. Розділ XXVIII:

Загальні положення щодо виборів членів парламенту України (статті 334–339)

56. Стаття 335 встановлює вимогу п'ятирічного строку проживання для висування кандидатом на вибори, що видається надмірним та непотрібним. Кодекс належної практики у виборчих справах рекомендує встановлювати вимогу щодо тривалості проживання тільки для громадян у випадку місцевих чи регіональних виборів, і вона не має перевищувати шість місяців, якщо тільки її мета не полягає у захисті національних меншин⁷.

IV. ВИСНОВОК

57. Венеціанська комісія вітає Робочу групу Верховної Ради з розробки Виборчого кодексу з результатом її роботи. Незважаючи на численні пропозиції та критичні зауваження, висловлені в цьому Висновку, текст проекту Виборчого кодексу є важливим кроком уперед у процесі виборчої реформи в Україні. Він враховує значну кількість рекомендацій різних міжнародних організацій. Проект Виборчого кодексу може бути далі вдосконалений, Венеціанська комісія в майбутньому завжди готова співпрацювати з українською владою з цього питання.

58. Венеціанська комісія вітає зобов'язання української влади реформувати виборче законодавство та прийняти Виборчий кодекс, який уніфікує всі виборчі закони України. Комісія також сподівається, що Робоча група з виборчого законодавства, створена Президентом України, включатиме також опозиційні партії та громадянське суспільство. Вона також сподівається, що проект Виборчого кодексу буде прийнятий до уваги Робочою Групою і буде використаний як один із базових документів для обговорення.

rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary».

17. Section XXVIII:

General provisions on elections of members of the Parliament of Ukraine (articles 334–339)

56. Article 335 establishes a five year residence requirement for being a candidate in elections, which seems to be excessive and unnecessary. The Code of Good practice in electoral matters recommends that a length of residence requirement may be imposed on nationals solely for local or regional elections, and it should not exceed six months, unless its aim is to protect national minorities⁷.

IV. CONCLUSION

57. The Venice Commission would like to congratulate the Working Group on the Election Code of the Verkhovna Rada on the result of its work. Notwithstanding a number of suggestions and critical remarks of the present opinion, the text of the Draft Election Code is an important step forward in the process of the electoral reform in Ukraine. It integrates a significant number of recommendations of different international organisations. The Draft Election Code can be further improved and the Venice Commission remains at the disposal of the Ukrainian authorities for any future co-operation in this field.

58. The Venice Commission welcomes the commitment of the Ukrainian authorities to reform the electoral legislation and adopt an electoral code that will unify all electoral laws of Ukraine. It also hopes that the Working group on electoral law established by the President in Ukraine will be inclusive of opposition parties and civil society. It also hopes that the draft election code will be taken into consideration by the Working Group and that it will be used as one of the basic documents for its discussion.

⁷ Code of Good Practice in Electoral Matters (Doc. CDL-AD (2002) 23-rev), 1.1.c.iii.

⁷ Code of Good Practice in Electoral Matters (Doc. CDL-AD (2002) 23-rev), 1.1.c.iii.

Деякі підсумки виборчої кампанії чергових виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 2010 року

Осіння виборча кампанія 2010 року з чергових виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів вже стала історичним надбанням України.

Підбиваючи підсумки проведеної роботи та аналізуючи дії організаторів виборів і органів влади під час цих виборів, варто зробити висновки на майбутнє.



Юрій МАЗУР,
начальник управління організаційно-методичної роботи Секретаріату Центральної виборчої комісії

Лише поверхневий огляд хронології здійснення заходів та статистичних відомостей щодо виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 2010 року (далі – місцеві вибори) дає підстави для загального попереднього висновку про те, що, незважаючи на прагнення держави створити, як за нинішньої економічної кризи, належні умови для проведення чесних і прозорих виборів та демонстрацію спроможності українського народу під час їх проведення продовжувати наполегливо розбудовувати в Україні громадянське суспільство, минулі вибори були надзвичайно складними, передусім урахувавши ситуацію, яка їм передувала.

Зокрема, варто лише пригадати багатомісячну епопею, пов'язану із встановленням дати проведення місцевих виборів, котра варіювалась від травня 2010 року до березня 2011 року.

Так, першу дату чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів парла-

мент визначив ще під час виборчого процесу з виборів Президента України. Згідно з Постановою Верховної Ради України від 20 жовтня 2009 року № 1648-VI відповідні вибори було призначено на неділю 30 травня 2010 року.

Необхідно зазначити, що ця дата була визначена не випадково. Більше того, вона мала не лише логічне, а й певне правове обґрунтування. У зв'язку з цим слід наголосити, що попередні чергові місцеві вибори 2006 року відбувалися одночасно з парламентськими в умовах ненабрання чинності відповідними нормами Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, якими запроваджувався п'ятирічний замість чотирирічного термін повноважень місцевих рад і одночасно залишався без змін передбачений чотирирічний термін повноважень сільських, селищних, міських голів. Як відомо, зазначений Закон набрав чинності з дня набрання повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році, а відтак визначений за нормами попередньої редакції Основного Закону України чотирирічний строк повноважень місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, що обиралися 26 березня 2006 року, спливав саме 2010 року.

Водночас, приймаючи Постанову від 20 жовтня 2009 року № 1648 «Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних міських голів у 2010 році», парламент врахував рішення Конституційного Суду України від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009, згідно з яким на обраних під час позачергових виборів депутатів місцевих рад поширювався п'ятирічний, а сільських, селищних, міських голів відповідно чотирирічний строк повноважень.

У зв'язку з цим згідно з постановою парламенту вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 30 травня 2010 року не повинні були відбуватися там, де у період після чергових виборів 2006 року були проведені позачергові місцеві вибори, зокрема: 1 – депутатів обласної ради, 1 – міської ради,

5 – депутатів сільських рад, а також 47 – міських, 89 – селищних та 713 – сільських голів.

Слід зазначити, що реалізація цієї конституційної норми на практиці певним чином розбалансувала б систему обрання органів місцевого самоврядування, розділяючи в часі чергові вибори окремих місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, а, враховуючи до того ж вкрай складну процедуру прийняття відповідних рішень Верховною Радою України, ставила б під загрозу не лише своєчасність призначення позачергових місцевих виборів, але також і можливості здійснення у певних адміністративно-територіальних одиницях місцевого самоврядування.

Однак призначеним виборам не судилося відбутися, оскільки коштів для організації їх підготовки та проведення у Державному бюджеті на 2010 рік передбачено не було.

Вже після закінчення виборчої кампанії з виборів Президента України 17 січня 2010 року народні депутати України знову повернулися до обговорення питання проведення місцевих виборів. Наслідком цього стало прийняття спочатку Постанови від 16 лютого 2010 року № 1889-VI «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2010 році» та подальше ухвалення Постанови від 1 квітня 2010 року № 2002-VI «Про включення до порядку денного шостої сесії Верховної Ради України шостого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо строків повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів) і про його направлення до Конституційного Суду України».

Зазначеним законопроектом пропонувалося внести зміни до частини першої статті 136, частин першої, другої статті 141 Основного Закону України та встановити п'ятирічний строк повноважень депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів. Цим же законопроектом передбачалось проведення всіх чергових місцевих виборів 27 березня 2011 року.

Водночас нова дата місцевих виборів не витримала конституційно-правової оцінки. За результатами розгляду законопроекту Конституційний Суд України у висновку від 17 червня 2010 року № 2-в/2010 щодо названого законопроекту зазначив, що строки проведення виборів є важливим елементом гарантії реалізації виборчих прав громадян, а відміна виборів до органів місцевого самоврядування чи перенесення строків їх проведення з підстав, не передбачених законом, є порушенням цих прав громадян (абзац шостий пункту 4 мотивувальної частини).

Враховуючи це, законодавець Постановою від 1 липня 2010 року № 2412-VI визначив днем проведення чер-

гових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів неділю 31 жовтня 2010 року.

У свою чергу, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, яка рішенням від 17 лютого 2010 року № 1566-5/10 призначила чергові вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим на невизначену дату, вказавши лише, що такі вибори призначено одночасно з черговими виборами депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, дату проведення яких призначить Верховна Рада України, після названого парламентського рішення прийняла нове рішення від 4 серпня 2010 року № 1833-5/10, яким датою чергових виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим визначила також 31 жовтня 2010 року.

Доволі тривала невизначеність Верховної Ради України у питанні дати проведення місцевих виборів призвела до проблем з проведенням призначених парламентом на 20 червня та на 1 серпня 2010 року цілої низки позачергових місцевих виборів.

Як наслідок, згідно з чинним на той час законодавством України про місцеві вибори розпочалися відповідні виборчі процеси, реалізовувалися необхідні виборчі процедури, а з виборів, які проводилися 20 червня, відбулося встановлення результатів та їх офіційне оприлюднення.

Стосовно ж виборів, що мали відбутися 1 серпня 2010 року, рішення парламенту призвели ще й до виникнення певних проблемних питань переважно практичного характеру, пов'язаних, зокрема, з необхідністю завершення розпочатих виборчих процесів відповідних місцевих виборів.

Встановивши дату виборів, законодавець незабаром встановив і нові правила їх проведення, прийнявши 10 липня новий Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (далі – Закон).

Необхідно зауважити, що дискусії навколо оновлення законодавства з місцевих виборів розпочалися у суспільстві та парламенті задовго до зазначеної дати.

Такі дискусії мали цілком об'єктивне підґрунтя. Адже низька ефективність місцевого самоврядування, нездатність місцевих представницьких органів вирішувати питання буденного життя жителів сіл, селищ, міст напряму пов'язувалися з недосконалою системою їх формування, зокрема із запровадженою ще в 2004 році пропорційною виборчою системою з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад.

Свого часу реформування відповідної, суто мажоритарної, виборчої системи із запровадженням пропорційної системи виборів відбувалося під гаслами боротьби з корупцією, стимулювання політичної свідомості громадян, створення працездатних рад, депутати яких могли б

успішно виконувати свої передвиборні програми і нести відповідальність перед виборцями за свою діяльність. Проте замість очікуваних результатів на практиці було зруйновано взаємозв'язок між депутатами і виборцями, власні і партійні інтереси багатьох обранців були протиставлені інтересам громад.

Тому було достатньо аргументів щодо необхідності перегляду принципів формування відповідних рад та проведення виборів на нових конституційних і законодавчих засадах, суть яких полягала б у забезпеченні права і спроможності органів місцевого самоврядування здійснювати владу в інтересах місцевого населення і під контролем виборців, які довірили їм здійснювати цю владу.

Наслідком зазначеної дискусії і стало прийняття Закону.

Таким чином, цілий комплекс суперечливих питань, пов'язаних передусім зі строками повноважень місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, визначенням дати місцевих виборів, ефективної моделі виборчої системи вдалося вирішити лише після закінчення виборів Президента України 17 січня 2010 року та формування політичної більшості у Верховній Раді України, а відтак незадовго до початку виборчої кампанії.

Отже, Україна вкотре підійшла впритул до виборів, що називається, з коліс. Причому за масштабністю та значимістю йшлося про не менш важливі, ніж парламентські чи президентські вибори, адже на відповідних виборах обиралися депутати понад 12 тисяч місцевих рад та понад 11,5 тисячі сільських, селищних, міських голів, через яких територіальні громади мали здійснювати гарантоване Конституцією України місцеве самоврядування, тобто в межах Конституції України і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення. Для проведення ж виборчої кампанії з місцевих виборів держава, як стало вже традицією, завчасно не подбала про системне та комплексне вирішення усіх питань, пов'язаних з нормативно-правовим, фінансовим, організаційним та кадровим їх забезпеченням.

Більше того, прийнятий Закон, як виявилось, у зв'язку зі стислими строками його підготовки, розгляду та прийняття містив цілу низку прогалин та внутрішніх суперечностей, які законодавець змушений був усунути шляхом прийняття відповідних змін до нього вже в переддень виборів, скликавши для цього спеціальну позачергову сесію парламенту 30 серпня 2010 року.

Метою прийняття Закону була відмова від концепції проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, у тому числі міст Києва та Севастополя, районних у містах рад виключно за пропорційною системою, тобто лише за виборчими списками кандидатів у депутати від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатних виборчих округах та впровадження замість неї змішаної

(мажоритарно-пропорційної) системи виборів, за якої: 1) половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обирається за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті; 2) половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обирається за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті.

Нова виборча система, а також встановлений Законом вкрай стислий термін виборчої кампанії у 50 днів замість передбаченого до цього терміну 90 днів уже за визначенням передбачали зміну більшості виборчих процедур – від територіальної організації виборів до встановлення підсумків голосування і результатів.

Така ситуація передусім позначилася на діяльності Центральної виборчої комісії, на яку до того ж Закон додатково до традиційних її функцій у сфері місцевих виборів, визначених згідно із Законом України «Про Центральну виборчу комісію», вперше в історії проведення таких виборів, поклав цілу низку нових повноважень.

Тепер Комісія, крім здійснення контролю за дотриманням виборчого законодавства України, забезпечення його однакового застосування на всій території України під час підготовки та проведення виборів, контролю за організацією підготовки та проведення виборів, консультативно-методичного забезпечення виборчих комісій та деяких інших загальних повноважень, наділялась додатково ще цілою низкою конкретних, значимих та відповідальних повноважень.

Зокрема, до сфери відання Центральної виборчої комісії Закон відніс:

формування складу обласних, районних (крім районів в Автономній Республіці Крим), міських (міст обласного значення, міст Києва та Севастополя), районних у місті Севастополі виборчих комісій;

прийняття обов'язкових для виконання всіма суб'єктами виборчого процесу, установами, підприємствами, організаціями, а також органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами роз'яснень з питань застосування Закону;

в разі прийняття територіальною виборчою комісією незаконного рішення або її бездіяльності, скасування з власної ініціативи такого рішення та (або) прийняття рішення по суті питання (причому в день голосування такі питання розглядаються невідкладно);

встановлення результатів місцевих виборів у разі невиконання відповідною територіальною виборчою комісією вимог Закону щодо встановлення в порядку та строки, визначені Законом, результатів відповідних місцевих виборів;

розгляд скарг щодо бездіяльності територіальної виборчої комісії, яка встановлює результати місцевих виборів.

Крім того, Закон визначив Центральну виборчу комісію комісією вищого рівня для всіх виборчих комісій з усіх місцевих виборів, що вимагало від неї також виконання надважливої функції спрямування діяльності понад 12 тисяч територіальних та понад 32 тисячі дільничних виборчих комісій.

Про масштабність завдань, які поставив перед Комісією Закон, а також, з іншого боку, про недосконалість його норм може свідчити той факт, що для реалізації положень Закону Комісія впродовж надзвичайно короткого виборчого процесу місцевих виборів прийняла близько 30 різного роду роз'яснень, рекомендацій, порядків, положень тощо, спрямованих на правильне розуміння та однакове застосування норм Закону виборчими комісіями, всіма суб'єктами виборчого процесу, установами, підприємствами, організаціями, а також органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Причому вперше в правозастосовній практиці діяльності Центральної виборчої комісії такі рішення Комісії згідно із Законом стали носити обов'язковий характер не лише для виборчих комісій, а й також інших суб'єктів виборчого процесу, установ, підприємств, організацій і навіть органів влади та їх посадових і службових осіб.

Звісно, здійснення таких повноважень надавало Центральній виборчій комісії не лише додаткові можливості для спрямування практики проведення в державі місцевих виборів, а й покладало на неї також значно більше відповідальності за результати відповідної роботи.

Усвідомлюючи це, Центральна виборча комісія з прийняттям Закону ще до початку виборчої кампанії розпочала напрацювання документів, необхідних для реалізації положень Закону, адже часу, необхідного для виконання відповідної роботи, залишалося обмаль.

Насамперед для спрямування та полегшення діяльності виборчих комісій щодо організації підготовки та проведення місцевих виборів Комісія прийняла постанову від 3 вересня 2010 року № 335 «Про Календарний план основних організаційних заходів з підготовки та проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 31 жовтня 2010 року», у якій детально виписала всі заходи щодо організаційного забезпечення виборів з визначенням відповідальних та строків їх виконання.

У цілому ж, Центральна виборча комісія своїми постановами врегулювала питання щодо:

порядку відкриття і закриття рахунків виборчих фондів;

проведення жеребкування щодо включення кандидатів республіканських в Автономній Республіці Крим

організацій політичних партій до складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим;

проведення Центральною виборчою комісією жеребкування щодо включення кандидатур до складу територіальних виборчих комісій з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 31 жовтня 2010 року;

проведення виборчою комісією Автономної Республіки Крим, районною, міською (у містах, де утворені районні у місті ради (крім міста Севастополя), та (або) міст, до складу яких входить інше місто, селище, село) виборчою комісією жеребкування щодо включення кандидатур до складу територіальних виборчих комісій з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 31 жовтня 2010 року;

складання попередніх списків виборців для звичайних виборчих дільниць для підготовки і проведення голосування з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів;

ведення діловодства у виборчих комісіях та комісіях з референдумів;

організації роботи територіальних та дільничних виборчих комісій з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів;

розгляду скарг виборчими комісіями з виборів депутатів Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів;

залучення фахівців та технічних працівників для організаційного, правового, технічного забезпечення здійснення повноважень виборчих комісій під час підготовки і проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів;

передачі виборчої та іншої документації територіальних виборчих комісій з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів на зберігання до державних архівних установ тощо.

Крім того, Комісія у своїх постановках роз'яснила відповідні положення Закону з питань:

порядку контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів місцевих організацій партій, кандидати у депутати від яких зареєстровані в багатомандатному виборчому окрузі, кандидатів у депутати в одномандатних, одномандатних мажоритарних виборчих округах, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови;

утворення дільничних виборчих комісій;

порядку виготовлення виборчих бюлетенів для голосування, їх передачі відповідним територіальним і дільничним виборчим комісіям;

встановлення єдиної нумерації виборчих дільниць;
порядку внесення змін до складу територіальних та дільничних виборчих комісій;

включення осіб, засуджених до обмеження волі, до списків виборців на звичайних виборчих дільницях;

уточнення попереднього списку виборців на звичайній виборчій дільниці;

порядку виготовлення та використання штампа з написом «ВИБУВ»;

складення протоколу дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці;

порядку транспортування виборчих документів до територіальних виборчих комісій;

встановлення результатів виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної в місті ради у багатомандатному виборчому окрузі;

порядку реєстрації обраних депутатів та сільських, селищних, міських голів тощо.

Також Комісія за власною ініціативою та згідно з приписами Закону прийняла значну кількість постанов, якими схвалила понад 200 форм та зразків виборчих документів. Зокрема, було встановлено:

форми списків виборців на виборчих дільницях;

форми посвідчень суб'єктів та інших учасників виборчого процесу;

форми іменних запрошень;

форми та кольори виборчих бюлетенів;

зразки вивісок виборчих комісій;

форму виборчого списку кандидатів у депутати, висунутих місцевими організаціями політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі;

форми подань щодо кандидатур до складу територіальних виборчих комісій;

форми подань з відомостями про виборців (осіб) для складання та уточнення попередніх списків виборців для звичайних виборчих дільниць;

форму фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду місцевої організації політичної партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані в багатомандатному виборчому окрузі, кандидата у депутати в одномандатному, одномандатному мажоритарному виборчому окрузі, а також кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови та порядок його складання;

зразки та описи печаток виборчих комісій і штампа з написом «ВИБУВ»;

форми бланків протоколів дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці, протоколів територіальної виборчої комісії про повторний підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці та актів про видачу копій протоколів про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці тощо.

Законом на Центральну виборчу комісію вперше було покладено завдання щодо оголошення початку виборчо-

го процесу. На виконання припису Закону Центральна виборча комісія на своєму засіданні 3 вересня 2010 року оголосила про початок 11 вересня 2010 року виборчого процесу з чергових виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, крім виборів Київського міського голови, депутатів Київської міської ради та Тернопільської обласної ради. Відповідне оголошення головуєчого на засіданні Центральної виборчої комісії Голови Комісії Шаповала В.М. за визначенням Закону стало офіційним оголошенням початку виборчого процесу чергових місцевих виборів 31 жовтня 2010 року, а по суті – старту самостійних виборчих процесів виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад та сільських, селищних, міських голів.

Витяг з протоколу засідання Комісії було розміщено на сайті Центральної виборчої комісії.

Система та загальний склад місцевих рад

На жаль, на тлі розмов політиків щодо необхідності проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи, потрібно констатувати, що за всі роки незалежності ми не просунулися в цьому напрямку ні на крок.

Конституція України визначає, що систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Варто зазначити, що за такої конституційно визначеної системи адміністративно-територіального устрою існує ситуація, коли до складу міста обласного значення входить інше місто, селище, село. За таких умов виборці є одночасно членами декількох територіальних громад (до прикладу, міської та селищної) і, відповідно, беруть участь у формуванні декількох представницьких органів місцевого самоврядування. Це призводить не лише до викривлення системи місцевого самоврядування, а й негативно позначається на соціально-економічному розвитку таких адміністративно-територіальних одиниць.

Відповідно до статті 140 Конституції України міське самоврядування здійснюється територіальною громадою, зокрема через 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.

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають депутатів обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, а також сільських, селищних, міських голів (стаття 141 Конституції України).

Таким чином, систему місцевих рад в Україні скла-

дають сільські, селищні, міські, районні у містах, районні, обласні ради.

Крім того, жителі Автономної Республіки Крим обирають Верховну Раду Автономної Республіки Крим, яка є представницьким органом Автономної Республіки Крим (стаття 136 Основного Закону України).

Станом на 31 жовтня 2010 року в Україні функціонувало 12 088 рад.

Щодо загальної кількості рад, вибори до яких відбулися 31 жовтня 2010 року, необхідно зазначити таке.

Напередодні проведення місцевих виборів у окремих містах з районним поділом загострилося питання подальшого управління районами у містах та відповідно функціонування районних у містах рад.

З огляду на те, що вирішення цього питання Конституцією України віднесено до компетенції міських рад, окремими з них приймалися рішення щодо зміни усталеної практики управління районами у містах відповідними районними у містах радами шляхом ліквідації цих рад та створення натомість виконавчих органів міської ради. Так, до початку виборчого процесу місцевих виборів рішення про неутворення районних у містах рад прийняли Київська, Харківська, Вінницька, Черкаська, Маріупольська міські ради.

Згідно з пунктом 5 Розділу XIV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону чергові вибори 31 жовтня 2010 року повинні були проводитися в усіх сільських, селищних, міських голів, сільських, селищних, міських, районних у місті, районних та обласних рад, крім виборів Київського міського голови, Київської міської ради та Тернопільської обласної ради.

Також відповідно до пункту 5¹ цього ж Розділу до прийняття Закону України, який установлює особливості здійснення місцевого самоврядування в місті Севастополі, вибори Севастопольського міського голови не проводяться.

Таким чином, загальна кількість місцевих рад, до складу яких відповідно до Закону мали обиратися депутати, становила 12 084, що на 27 рад менше кількості рад, депутати до яких обиралися у 2006 році, у тому числі 10 278 сільських, 783 селищних, 455 міських (міст республіканського в Автономній Республіці Крим, обласного та районного значення), 55 районних у місті, 488 районних, 23 обласних рад, Севастопольська міська рада, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Статтею 45 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що загальний склад рад визначається відповідно до Закону.

Закон порівняно із Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 року № 1667-VI (далі – Закон 2004 року), який застосовувався під час проведення місцевих виборів 2006 року, має істотні відмінності щодо порядку визначення загального складу рад.

По-перше, Законом змінено суб'єктів визначення загального складу рад. Так, згідно із Законом 2004 року рішення про загальний склад сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради приймалося відповідною радою поточного скликання. Водночас відповідно до Закону (частина перша статті 16) рішення про загальний склад (кількість депутатів):

- обласної, районної, міської (крім районів, міст в Автономній Республіці Крим, міст Києва та Севастополя) ради приймається відповідною обласною радою поточного скликання;

- районної, міської (районів та міст в Автономній Республіці Крим) ради – Верховною Радою Автономної Республіки Крим поточного скликання;

- Київської, Севастопольської міської ради – Київською, Севастопольською міською радою поточного скликання;

- районної у місті, сільської, селищної ради – відповідною районною у місті, сільською, селищною радою поточного скликання.

По-друге, Законом встановлено інший порядок визначення загального складу районних та обласних рад. Так, відповідно до частини четвертої статті 16 Закону загальний склад (кількість депутатів) районної ради визначається з урахуванням кількості сіл (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися в територіальну громаду), селищ, міст районного значення, що входять до складу відповідного району, для забезпечення рівного представництва кожної територіальної громади у відповідній районній раді незалежно від чисельності такої територіальної громади. Загальний склад (кількість депутатів) обласної ради визначається з урахуванням кількості районів, міст обласного значення, що входять до складу відповідної області, для забезпечення їх рівного представництва у відповідній обласній раді незалежно від чисельності жителів відповідного району, міста обласного значення.

Водночас у Законі 2004 року загальний склад районних та обласних рад визначався залежно від чисельності жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. У Законі такий порядок визначення загального складу ради залишено лише для сільських, селищних, міських, районних у містах рад.

По-третє, Законом визначено, що загальний склад (кількість депутатів) міської, районної у місті, районної, обласної ради має становити тільки парну кількість депутатів. У свою чергу, Закон 2004 року такої вимоги не містив.

Відповідно до Закону загальний склад (кількість депутатів) Верховної Ради Автономної Республіки Крим визначається Конституцією Автономної Республіки Крим.

З урахуванням частини першої статті 22 Конституції Автономної Республіки Крим, згідно з якою склад Верховної Ради Автономної Республіки Крим стано-

виль 100 депутатів, та рішень відповідних місцевих рад, загальна кількість депутатів, які обиралися 31 жовтня 2010 року, становила 225154, у тому числі до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних та Севастопольської міської рад – 2 790 депутатів, районних рад – 23 114 депутатів, міських (міст республіканського в Автономній Республіці Крим, обласного та районного значення) – 17 262 депутатів, районних у містах – 2 530 депутатів, сільських – 160 050 депутатів, селищних – 19 408 депутатів. На чергових місцевих виборах 26 березня 2006 року обиралося 233559 депутатів рад.

Крім того, на місцевих виборах обиралися 10 278 сільських, 783 селищних та 455 міських голів.

Територіальна організація виборів

Запровадивши нову модель виборчої системи, законодавець цілком природно встановив відповідну їй і нову систему територіальної організації виборів, зокрема систему виборчих округів, та визначив порядок їх утворення.

Визначення кількості одномандатних та одномандатних мажоритарних виборчих округів Законом поставлено в залежність від загального складу (кількості депутатів) ради. При цьому для виборів депутатів сільської, селищної ради кількість таких одномандатних виборчих округів повинна дорівнювати загальному складу відповідної ради, а для виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної у місті ради кількість одномандатних мажоритарних виборчих округів повинна дорівнювати половині загального складу ради.

Також Законом передбачено, що одномандатні виборчі округи з виборів депутатів сільської, селищної ради та одномандатні мажоритарні виборчі округи з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міської, районної у місті ради утворюються відповідними територіальними виборчими комісіями з приблизно рівною кількістю виборців у кожному окрузі. Водночас для виборів депутатів районних та обласних рад одномандатні мажоритарні виборчі округи згідно із Законом повинні утворюватися, виходячи:

з представництва кожного району, міста обласного значення в обласній раді – для виборів депутатів обласних рад;

з представництва кожного села (кількох сіл, жителі яких об'єдналися в територіальну громаду), селища, міста районного значення – для виборів депутатів районних рад.

Реалізація Закону в частині утворення одномандатних мажоритарних виборчих округів з виборів депутатів обласної та районної ради засвідчила неможливість у більшості випадків одночасного виконання встановлених вимог щодо забезпечення приблизно рівної кількості виборців у кожному окрузі та представництва кожної

адміністративно-територіальної одиниці в межах району, області.

Умови для дотримання цієї норми забезпечувалися лише в разі утворення одномандатних мажоритарних виборчих округів у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (для виборів депутатів обласної ради – у межах одного району, міста обласного значення, а для виборів депутатів районної ради – у межах села (кількох сіл, жителі яких об'єдналися у територіальну громаду), селища, міста районного значення).

Як наслідок, утворення одномандатних мажоритарних виборчих округів з виборів депутатів обласних та районних рад характеризувалося на практиці суттєвою диспропорцією у кількості виборців в окремих виборчих округах та створювало нерівні умови для проведення виборчої кампанії кандидатам у депутати, котрі балотувалися в різних виборчих округах. Прикладами такої диспропорції можуть бути, зокрема, одномандатні мажоритарні виборчі округи № 1 та № 44 з виборів депутатів Харківської обласної ради, які налічували відповідно понад 550 та близько 3 тис. виборців.

Необхідно зазначити, що встановлені Законом засади визначення меж багатомандатних виборчих округів у порівнянні з тими, що застосовувалися під час виборів 2006 року, не змінилися. Межі таких округів збігалися з межами Автономної Республіки Крим, відповідно області, району, міста, району в місті. Згідно із Законом рішення про утворення таких округів не приймалося.

При цьому багатомандатні виборчі округи з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідно обласної, районної, міської (міст з районним поділом та міст, до складу яких входить інше місто, село, селище) поділялися на виборчі територіальні округи, межі яких збігалися з межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що входили до складу Автономної Республіки Крим, відповідно області, району, міста.

У цілому, місцеві вибори проходили у 1 023 багатомандатних та 22 848 одномандатних мажоритарних виборчих округах з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у місті рад, 179 458 одномандатних виборчих округах з виборів депутатів сільських, селищних рад, а також 11 516 одномандатних виборчих округах з виборів сільських, селищних, міських голів.

Разом із тим, варто наголосити, що проведення місцевих виборів за новою виборчою системою ще раз підтвердило нагальну необхідність здійснення адміністративно-територіальної реформи.

Так, згідно із Законом вид виборчої системи, за якою проводилися вибори депутатів рад, визначався виключно за видом адміністративно-територіальної одиниці та не враховував існування на практиці населених пунктів, що не повною мірою відповідали встановленим крите-

ріям віднесення їх до певного виду адміністративно-територіальних одиниць (село, селище, місто). У зв'язку з цим у містах, зокрема з чисельністю населення значно меншою, ніж у селищах, вибори депутатів проводилися за змішаною системою, тоді як у відповідних селищах – за мажоритарною. Прикладами таких невідповідностей можна назвати місто Угнів Сокальського району Львівської області з чисельністю жителів близько однієї тисячі та смт Пісочин Харківського району Харківської області – понад 20 тисяч.

Ще однією ланкою в територіальній організації місцевих виборів є виборчі дільниці для підготовки і проведення голосування та підрахунку голосів.

Утворення виборчих дільниць Законом було покладено на районні, міські (міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення), районні у місті Севастополі виборчі комісії. Такий порядок утворення виборчих дільниць на місцевих виборах застосовувався вперше, оскільки попередні чергові місцеві вибори проводилися одночасно з виборами народних депутатів України з використанням мережі виборчих дільниць, утворених для парламентських виборів.

Але, запроваджуючи цю норму, законодавець не врахував можливість проведення у період між черговими місцевими виборами окремих позачергових, проміжних чи перших виборів депутатів сільської, селищної, міської (міста районного значення) ради та сільських, селищних, міських голів і необхідність створення для цього виборчих дільниць.

Як наслідок, реалізація цієї норми ускладнюється під час проведення зазначених видів виборів, оскільки їх організацію підготовки та проведення повинні здійснювати сільські, селищні, міські виборчі комісії, а утворювати виборчі дільниці – районні, міські (міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення), районні у місті Севастополі виборчі комісії, не повноважні вирішувати питання організації підготовки та проведення відповідних виборів.

У Законі 2004 року зазначені повноваження під час проведення окремих позачергових, проміжних чи перших виборів депутатів сільської, селищної, міської (міста районного значення) ради та сільських, селищних, міських голів поклалися на відповідні сільські, селищні, міські виборчі комісії, а відтак такої проблеми не існувало.

Законом встановлено, що при проведенні чергових виборів виборча комісія Автономної Республіки Крим, обласна, міська (міст Києва та Севастополя) виборча комісія приймає рішення про єдину нумерацію виборчих дільниць на відповідній території.

З метою запровадження єдиних підходів щодо здійснення такої нумерації Центральна виборча комісія прийняла постанову від 23 вересня 2010 року № 366 «Про Роз'яснення щодо встановлення єдиної нумерації виборчих дільниць з виборів депутатів Верховної Ради

Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 31 жовтня 2010 року».

Водночас Законом не врегульовано питання встановлення нумерації виборчих дільниць, утворених для проведення окремих позачергових, проміжних чи перших місцевих виборів.

Законом передбачено поділ виборчих дільниць на малі, середні та великі відповідно з кількістю виборців до 500 осіб, від 500 до 1500 та від 1500 до 2500. Така норма існувала і в Законі 2004 року. Більше того, законодавець, як і раніше, передбачив можливість утворення виборчих дільниць, зокрема з більшою кількістю виборців від встановлених меж. Під час проведення виборів 31 жовтня було утворено 1185 таких виборчих дільниць.

Слід вказати, що запроваджені максимальні обмеження кількості виборців на виборчій дільниці не враховували особливостей проведення чергових місцевих виборів, одночасне голосування на яких відбувалося по декількох виборах, що потребувало видачі виборцям від чотирьох до десяти виборчих бюлетенів.

На практиці це призводило до суттєвого навантаження на відповідні дільничні виборчі комісії, створення на виборчих дільницях черг за отриманням виборчих бюлетенів та в кабінети для голосування, а відтак ускладнювало можливість здійснення виборцями волевиявлення.

До того ж, встановлене Законом максимальне обмеження кількості виборців на виборчій дільниці у дві тисячі п'ятсот осіб, передбачене також іншими виборчими законами, неодноразово викликало критику міжнародної спільноти. Зокрема, у своїх рекомендаціях щодо вдосконалення виборчого законодавства України Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ наголошували на тому, що з метою оптимізації голосування, підрахунку голосів виборців на виборчих дільницях кількість виборців, які включаються до списків виборців на одній виборчій дільниці, має бути меншою за 2500 осіб з поступовим подальшим орієнтуванням на 1500 виборців.

Загалом під час проведення місцевих виборів на території України було утворено 32 193 виборчі дільниці, з яких 31 085 звичайних виборчих дільниць та 1 108 спеціальних виборчих дільниць для голосування виборців з обмеженими можливостями пересування у стаціонарних лікувальних закладах.

Це на 1 474 дільниці менше, ніж було утворено, до прикладу, на попередніх виборах Президента України. Така розбіжність передусім пов'язана з тим, що 31 жовтня 2010 року не проводилися чергові вибори депутатів Київської міської ради та Київського міського голови, у зв'язку з чим у місті Києві виборчі дільниці не утворювалися (на виборах Президента України 2010 року в місті Києві було утворено 1 027 виборчих дільниць).

Крім того, на місцевих виборах, на відміну від виборів Президента України 2010 року, також не утворю-

валися дільничні виборчі комісії спеціальних виборчих дільниць на судах, які перебували в день виборів у плаванні під Державним Прапором України, на полярній станції України, в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах та інших місцях тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування, на території військових частин (формувань), дислокованих на значній відстані від населених пунктів, та у закордонному виборчому окрузі.

Складання списків виборців

Відповідно до Закону та Закону України «Про Державний реєстр виборців» складання списків виборців на місцевих виборах здійснювалося з використанням персональних даних Державного реєстру виборців (далі – Реєстр).

Важливе значення для проведення цієї роботи мав досвід складання списків виборців під час проведення останніх виборів Президента України та окремих позачергових місцевих виборів.

Закон визначив різні процедури та суб'єктів складання і уточнення списків виборців для звичайних та спеціальних виборчих дільниць.

Повноваженнями щодо складання відповідних списків на спеціальних виборчих дільницях законодавець наділив дільничну виборчу комісію, а на звичайних – орган ведення Реєстру.

Процес складання списків виборців на звичайних виборчих дільницях включав такі етапи:

- 1) складання органами ведення Реєстру попередніх списків виборців;
- 2) передача попередніх списків виборців територіальним виборчим комісіям;
- 3) передача попередніх списків виборців дільничним виборчим комісіям звичайних виборчих дільниць;
- 4) надання дільничними виборчими комісіями попередніх списків виборців для загального ознайомлення;
- 5) оскарження неправильностей у попередніх списках виборців;
- 6) уточнення органами ведення Реєстру попередніх списків виборців;
- 7) виготовлення органами ведення Реєстру уточнених списків виборців;
- 8) передача уточнених списків виборців територіальним виборчим комісіям;
- 9) передача уточнених списків виборців дільничним виборчим комісіям звичайних виборчих дільниць;
- 10) внесення змін до уточнених списків виборців.

З метою складання попередніх списків виборців, яке розпочалося відразу після утворення виборчих дільниць, Центральна виборча комісія постановою від 9 вересня 2010 року № 340 встановила Порядок складання попередніх списків виборців для звичайних виборчих

дільниць для підготовки і проведення голосування з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (далі – Порядок).

Відповідно до частини другої статті 30 Закону до попереднього списку виборців для звичайної виборчої дільниці включалися громадяни України, яким виповнилося або на день голосування виповниться вісімнадцять років та які відносяться за місцем проживання до цієї виборчої дільниці відповідно до відомостей Реєстру.

Закон визначив категорії осіб, які вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади та не мають права голосу на місцевих виборах. До таких категорій належать:

- військовослужбовці строкової служби;
- громадяни України, що проживають за кордоном;
- особи, визнані судом недієздатними;
- громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі.

Зазначені особи, а також особи, записи стосовно яких містяться в базі даних Реєстру, однак які відповідно до персональних даних Реєстру не мають права голосу, померли або вибули (у тому числі тимчасово на день голосування) зі своєї виборчої адреси, згідно з вимогами Порядку не включалися до попереднього списку виборців.

Попередні списки виборців для звичайних виборчих дільниць виготовлялися за формою, встановленою постановою Центральної виборчої комісії від 20 серпня 2010 року № 318, та передавалися від органу ведення Реєстру до територіальних виборчих комісій і від них – до дільничних зі складанням відповідних актів.

Дільничні виборчі комісії звичайних виборчих дільниць наступного дня після отримання попередніх списків виборців надавали їх для загального ознайомлення у приміщенні дільничних виборчих комісій.

Кожному виборцю не пізніше як за десять днів до дня виборів (до 20 жовтня 2010 року включно) дільничною виборчою комісією звичайної виборчої дільниці було надіслано або доставлено в інший спосіб іменне запрошення, яким повідомлялося про включення його до попереднього списку виборців відповідної виборчої дільниці, назви всіх місцевих виборів, у яких йому пропонується голосувати, адресу дільничної виборчої комісії, її номер телефону і розпорядок роботи, а також про час і місце голосування. Виборцям, стосовно яких у списку виборців містилася відмітка про постійну нездатність пересуватися самостійно, одночасно повідомлялося, що їм буде надана можливість проголосувати за місцем перебування. Іменні запрошення на місцеві вибори виготовлялися за формами, затвердженими постановою Центральної виборчої комісії від 26 серпня 2010 року № 323.

Уточнення попередніх списків виборців спрямова-

не на забезпечення включення до списків виборців усіх громадян України, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах, виключення зі списків виборців осіб, які не мають права голосу на виборах, померли або вибули (у тому числі тимчасово на день голосування) зі своєї виборчої адреси, а також актуалізації персональних даних виборців.

Відповідне уточнення здійснювалося органами ведення Реєстру за наслідками розгляду заяв виборців про уточнення попереднього списку виборців, а також на підставі:

відомостей про виборців (осіб), що подавалися керівниками відповідних органів, закладів, установ, які забезпечують реєстрацію змін персональних даних виборців;

рішень відповідних територіальних виборчих комісій щодо утворення дільничних виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць (у частині включення членів дільничних виборчих комісій до списків виборців на відповідній спеціальній виборчій дільниці);

повідомлень дільничних виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць про включення виборців до списку виборців на спеціальній виборчій дільниці;

рішень дільничних виборчих комісій, прийнятих за результатами розгляду заяв про уточнення попереднього списку виборців;

рішень судів, отриманих не пізніше як за три дні до дня виборів.

Неоднозначне розуміння деяких положень Закону щодо усунення неправильностей у попередньому списку виборців та порядку його уточнення зумовило прийняття Центральною виборчою комісією постанови від 8 жовтня 2010 року № 398, якою затверджено Роз'яснення щодо уточнення попереднього списку виборців на звичайній виборчій дільниці для підготовки і проведення голосування з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

Закон та Закон України «Про Державний реєстр виборців» гарантували кожному виборцю право звернутися до дільничної виборчої комісії або безпосередньо до органу ведення Реєстру із заявою про уточнення попереднього списку виборців, у тому числі про включення або виключення зі списку себе особисто або інших осіб, а також щодо наявності або відсутності відміток про постійну нездатність виборця самостійно пересуватися.

Кожному виборцю Закон також гарантував право не пізніше як за два дні до дня голосування звернутися до суду з адміністративним позовом про уточнення списку виборців у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

Варто відзначити, що місцеві вибори підтвердили ефективність впровадженого Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний реєстр виборців» від 21 вересня 2010 року № 2536-VI

механізму зміни виборчої адреси виборців, попередня виборча адреса котрих не належить до території, на яку поширюються повноваження органу ведення Реєстру, яким в установленому порядку подані документи про таку зміну.

Цей механізм полягає в тому, що керівник органу ведення Реєстру, до якого подано документ про зміну виборчої адреси виборця, попередня виборча адреса якого не належить до території, на яку поширюються повноваження цього органу, звертається за допомогою засобів АІТС «Державний реєстр виборців» до органу ведення Реєстру за попередньою виборчою адресою виборця про необхідність внесення змін щодо виборчої адреси виборця.

Раніше діючий механізм зміни виборчої адреси потребував звернення керівника органу ведення Реєстру до Центральної виборчої комісії (розпорядника Реєстру) щодо надання доручення органу ведення Реєстру за попередньою виборчою адресою виборця внести до Реєстру зміни щодо виборчої адреси виборця, що надзвичайно ускладнювало процес складання списків виборців та потребувало значного часу.

Після завершення процедури уточнення попередніх списків виборців виготовлялися уточнені списки виборців, які передавалися дільничним виборчим комісіям за такою ж процедурою та у спосіб, що й попередні списки виборців.

Закон передбачив також можливість внесення змін до уточненого списку виборців. Підставою для цього визначено вичерпний перелік документів, а саме:

рішення суду;

повідомлення органу ведення Реєстру;

рішення дільничної виборчої комісії про задоволення заяви виборця щодо уточнення попереднього списку виборців, прийняте нею пізніше як за три дні до дня виборів.

Необхідно зауважити, що в день голосування зміни до уточненого списку виборців вносилися виключно на підставі рішення суду.

Водночас Закон передбачив спрощену процедуру виправлення неточностей та технічних опісок в уточненому списку виборців у день голосування, таких як неправильне написання прізвища, власного імені (усіх власних імен), по батькові (за наявності), дати народження, номера будинку, квартири місця проживання – в разі якщо, незважаючи на такі технічні опіски, є зрозумілим, що до списку виборців включено саме того виборця, який прибув на виборчу дільницю для голосування. Зазначені неточності та технічні опіски мали право виправити голова, заступник голови та секретар дільничної виборчої комісії.

Згідно зі статтею 34 Закону списки виборців на спеціальних виборчих дільницях склалися відповідними дільничними виборчими комісіями за формою, встановленою постановою Центральної виборчої комісії від

20 серпня 2010 року № 318, на підставі відомостей, поданих керівниками стаціонарних лікувальних закладів. Умовою для включення громадян України, які знаходяться у стаціонарних лікувальних закладах, до списків виборців Закон визначив наявність у них права голосу на відповідних місцевих виборах. При цьому кожному виборцю було гарантовано право на звернення до дільничної виборчої комісії спеціальної виборчої дільниці або безпосередньо до суду за місцезнаходженням виборчої дільниці із заявою щодо уточнення списку виборців, у тому числі про включення або виключення зі списку себе особисто або інших осіб, а також щодо наявності або відсутності відміток про постійну нездатність виборця самостійно пересуватися.

Заслуговує на увагу новела Закону щодо виготовлення територіальними виборчими комісіями копій списків виборців, за якими проводилось голосування на виборчих дільницях, та їх передачі після встановлення результатів відповідних місцевих виборів до органів ведення Реєстру.

До запровадження Реєстру виборче законодавство України не передбачало фіксацію змін, що вносилися на виборчих дільницях до списків виборців, які передавалися до місцевих державних архівних установ на зберігання. Як наслідок, при проведенні наступних виборів у списках виборців могли допускатися ті ж самі неправильності.

Опрацювання та аналіз органами Реєстру внесених змін до списків виборців показав, що вони стосувалися лише 0,4% загальної кількості виборців, включених до списків. Зазначене свідчить про достатньо високий рівень достовірності даних Реєстру.

Виборчі комісії

Першим і найважливішим етапом підготовки проведення місцевих виборів стало формування виборчих комісій, які згідно із Законом є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення відповідних місцевих виборів і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про місцеві вибори.

Варто зазначити, що законодавець у порівнянні із Законом 2004 року істотно змінив норми щодо системи виборчих комісій, їх статусу, порядку формування, внесення змін до їх складу, дострокового припинення повноважень усього складу та окремих членів комісії, а також повноважень комісій.

Відповідно до статті 19 Закону система виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення місцевих виборів, – це багаторівневе утворення, очолюване Центральною виборчою комісією, яка є найвищою ланкою зазначеної системи та комісією вищого рівня щодо всіх виборчих комісій з усіх місцевих виборів: територіальних виборчих комісій (виборчої комісії Автономної

Республіки Крим, обласних, районних, міських (у тому числі міст Києва та Севастополя), районних у містах (міст, де утворені районні у місті ради), селищних, сільських виборчих комісій) та дільничних виборчих комісій.

В основу побудови відповідної системи комісій з місцевих виборів законодавцем покладено територіальний принцип здійснення ними своїх повноважень. Так, згідно із Законом повноваження Центральної виборчої комісії щодо підготовки та проведення місцевих виборів поширюються на всю територію України; територіальній виборчій комісії – на територію відповідного округу в межах адміністративно-територіальної одиниці стосовно відповідних місцевих виборів; дільничній виборчій комісії – на територію відповідної виборчої дільниці.

Статус Центральної виборчої комісії, порядок її утворення та діяльності визначений Конституцією України, Законом України «Про Центральну виборчу комісію», іншими законами України. Згідно із зазначеним Законом Центральна виборча комісія відповідно до своїх повноважень забезпечує здійснення передбачених Конституцією та законами України принципів і засад виборчого процесу, реалізацію виборчих прав громадян України, однакове застосування законодавства України про вибори на всій території України.

Комісія наділена повноваженнями щодо організації підготовки та проведення місцевих виборів у порядку та в межах, встановлених законами України.

Як уже зазначалося, згідно із Законом вперше в історії проведення місцевих виборів Центральна виборча комісія додатково до повноважень, визначених Законом України «Про Центральну виборчу комісію», була наділена цілою низкою нових повноважень, що стало чи не основною особливістю місцевих виборів 2010 року.

Згідно із Законом територіальна виборча комісія є постійно діючим колегіальним органом, що в межах своїх повноважень забезпечує організацію та проведення місцевих виборів. Члени територіальній виборчій комісії здійснюють свої повноваження до сформування на чергових місцевих виборах у порядку, передбаченому Законом, нового складу відповідної територіальній виборчій комісії.

З огляду на це та враховуючи встановлені Законом строки формування складу територіальних виборчих комісій, визначених залежно від рівня комісій від 49 до 36 днів до дня виборів, постійний характер діяльності комісії обумовлює повноважність її складу фактично майже на весь період обраного складу відповідних рад для організації підготовки та проведення виборів, до яких вони формуються.

За змістом Закону територіальна виборча комісія є комісією вищого рівня з відповідних місцевих виборів щодо інших територіальних виборчих комісій, які діють на території відповідного виборчого територіального округу. Зокрема, сільська, селищна, районна в

місті, міська, районна виборча комісія підпорядковується відповідній міській, районній, обласній виборчій комісії, яка встановлює результати відповідних місцевих виборів.

Територіальна виборча комісія є юридичною особою, що дозволяє їй самостійно та незалежно здійснювати свої повноваження.

На відміну від територіальної виборчої комісії дільнична виборча комісія створюється лише для проведення конкретних місцевих виборів, і її повноваження відповідно до Закону починаються з дня прийняття рішення про утворення і закінчуються через чотирнадцять днів після дня голосування, крім випадків проведення повторного голосування та повторних виборів, упродовж організації підготовки та проведення яких діють ті ж самі дільничні виборчі комісії, що й на основних виборах (чергових, позачергових, проміжних, перших).

За Законом дільничні виборчі комісії підпорядковуються територіальним виборчим комісіям з відповідних місцевих виборів.

Законом встановлені певні обмеження щодо членства у виборчих комісіях як територіальних, так і дільничних.

Вимоги до членів комісій є ustalеними і в Законі порівняно із Законом 2004 року не змінилися.

При цьому законодавчо встановлена заборона щодо участі в роботі дільничних виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць, що утворюються у стаціонарних лікувальних закладах, керівників відповідних закладів є новою.

Водночас законодавець істотно змінив механізм формування територіальних та утворення дільничних виборчих комісій.

Якщо за Законом 2004 року територіальні виборчі комісії формувалися відповідними місцевими радами за поданнями керівних органів місцевих організацій партій (блоків), то на виборах 2010 року питання формування, зокрема обласних, районних (крім районів в Автономній Республіці Крим), міських (міст обласного значення, міст Києва, Севастополя), районних у місті Севастополі виборчих комісій, віднесено до повноважень Центральної виборчої комісії. Крім того, повноваженнями щодо формування районних (районів в Автономній Республіці Крим), міських (міст республіканського в Автономній Республіці Крим), міських (міст районного значення), районних у містах, селищних, сільських виборчих комісій законодавець наділив відповідні територіальні виборчі комісії – відповідно виборчу комісію Автономної Республіки Крим, району, міську (у містах, де утворені районні у місті ради, а також міст, до складу яких входить інше місто, селище, село) виборчі комісії.

Слід зазначити, що позбавлення рад повноважень щодо формування виборчих комісій мало позитивне значення, оскільки було усунуто залежність комісій

від рад, а відтак і підґрунтя для можливого їх впливу на прийняття такими комісіями своїх рішень.

Разом із тим, повноваження щодо формування однієї виборчої комісії законодавець все ж залишив органу влади. Такою комісією є виборча комісія Автономної Республіки Крим, склад якої згідно з частиною дев'ятою статті 22 Закону затверджується представницьким органом Автономної Республіки Крим – Верховною Радою Автономної Республіки Крим.

Законом передбачено, що склад територіальних виборчих комісій формується за поданнями зареєстрованих у встановленому законом порядку місцевих організацій партій у кількості не менше 9 і не більше 18 осіб.

Право подання кандидатур до складу територіальних виборчих комісій законодавець надав:

1) місцевим організаціям політичної партії, депутатська фракція якої зареєстрована в Апараті Верховної Ради України поточного скликання;

2) зареєстрованим у встановленому законом порядку у відповідній адміністративно-територіальній одиниці місцевим організаціям політичних партій, що входять до виборчого блоку, депутатська фракція якого зареєстрована в Апараті Верховної Ради України поточного скликання;

3) усім зареєстрованим у встановленому законом порядку у відповідній адміністративно-територіальній одиниці місцевим організаціям усіх політичних партій, які мають намір висувати кандидатів на відповідних місцевих виборах.

При цьому від суб'єктів подання, зазначених у пунктах 1, 2, до складу територіальної виборчої комісії включається не більше 15 кандидатур, а від суб'єктів подання, зазначених у пункті 3, – не більше трьох кандидатур. У цілому ж, згідно із Законом відповідні місцеві організації політичних партій, що об'єдналися в одну депутатську фракцію у Верховній Раді України поточного скликання, або місцева організація політичної партії, що сформувала свою депутатську фракцію у Верховній Раді України поточного скликання, можуть подати до складу відповідної територіальної виборчої комісії не більше ніж по три кандидатури, а інші місцеві організації партій – по одній кандидатурі.

Таким чином, законодавець фактично надав пріоритет у формуванні територіальних виборчих комісій місцевим організаціям політичних партій, представленим у парламенті, які могли претендувати на 15 місць у складі кожної з територіальних виборчих комісій.

Водночас для місцевих організацій партій, не представлених у парламенті, було визначено лише 3 місця у складі кожної територіальної виборчої комісії, у зв'язку з чим передбачено, що вони заповнюються шляхом проведення процедури жеребкування по всіх кандидатурах, внесених від вказаних суб'єктів їх подання.

Процедуру жеребкування для виборчої комісії Автономної Республіки Крим та всіх інших територіаль-

них виборчих комісій було затверджено Центральною виборчою комісією постановами від 3 вересня 2010 року № 336 та від 11 вересня 2010 року № 345 і № 346.

Варто зазначити, що правом подання кандидатур до складу 670 територіальних виборчих комісій, повноваження щодо формування яких згідно із Законом покладено на Центральну виборчу комісію, з числа місцевих організацій всіх політичних партій як представлених у парламенті, так і тих, що мали намір висувати кандидатів, скористалися місцеві організації 139 політичних партій.

Станом на 15 вересня 2010 року загальна кількість поданих кандидатур до складу всіх територіальних виборчих комісій, які відповідно до Закону формуються Центральною виборчою комісією, становила 17 520 осіб. Найбільшу і майже рівну їх кількість (трохи більше ніж по 2 000 осіб) було внесено відповідними місцевими організаціями Комуністичної партії України, Партії регіонів, політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» та Народної партії. Дещо більше ніж по 1 000 кандидатур було внесено місцевими організаціями Української соціал-демократичної партії та Політичної партії «Наша Україна».

Враховуючи, що кількість внесених кандидатур, які відповідали вимогам Закону та могли бути включеними за результатами опрацювання поданих документів до складу відповідних територіальних виборчих комісій шляхом жеребкування, була більшою ніж три кандидатури, Центральна виборча комісія провела відповідну процедуру жеребкування.

За результатами розгляду подань місцевих організацій політичних партій, представлених у парламенті, та проведеного жеребкування щодо кандидатур, внесених місцевими організаціями інших партій, Центральна виборча комісія у визначений Законом строк сформувала склад 670 обласних, районних, міських (міст обласного значення, міст Києва та Севастополя), районних у місті Севастополі виборчих комісій.

У свою чергу, виборча комісія Автономної Республіки Крим сформувала склад районних (районів в Автономній Республіці Крим) та міських (міст республіканського в Автономній Республіці Крим значення) виборчих комісій (усього – 25).

Територіальні виборчі комісії, сформовані Центральною виборчою комісією та виборчою комісією Автономної Республіки Крим, сформували склад міських (міст районного значення), районних у місті (міст із районним поділом), сільських, селищних виборчих комісій – усього 11 390 територіальних виборчих комісій.

Таким чином, усього було сформовано 12 086 територіальних виборчих комісій, що на 2 комісії менше, ніж загальна кількість рад. Така невідповідність була зумовлена прийняттям Черкаською міською радою рішення про неутворення двох районних у місті рад та оскарження його в судовому порядку.

Загальний склад 670 територіальних виборчих комісій на момент формування Центральною виборчою комісією налічував 11 373 особи, з числа яких 9 572 особи (84,16%) було включено за поданням місцевих організацій політичних партій, представлених у п'яти депутатських фракціях Верховної Ради України VI скликання.

При цьому найбільший відсоток свого представництва в комісіях щодо загальної кількості включених до складу комісій осіб забезпечили місцеві організації таких політичних партій: Партії регіонів – 17,66% (2 009 осіб), Народної Партії – 17,21% (1 957 осіб), Комуністичної партії України – 17,08% (1 943 особи), політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» – 11,85% (1 348 осіб), Політичної партії «Наша Україна» – 6,57% (747 осіб). Від місцевих організацій інших політичних партій, представлених у парламенті (Української соціал-демократичної партії, Партії «Реформи і порядок», Політичної партії «Народна Самооборона», Народного Руху України, Української Народної Партії, Української республіканської партії «Собор», Партії Християнсько-Демократичний Союз, Політичної партії «Європейська партія України», Громадянської партії «ПОРА», Партії захисників Вітчизни), всього було включено 1568 осіб, що становить 13,79% загальної кількості членів зазначених територіальних виборчих комісій.

За результатами проведеного Центральною виборчою комісією жеребкування до складу територіальних виборчих комісій було включено 1 801 особу (15,83%) за поданнями місцевих організацій 69 політичних партій.

Більшість територіальних виборчих комісій було сформовано у законодавчо встановленому максимальному кількісному складі 18 осіб.

Незважаючи на відсутність у Законі відповідної вимоги, яка мала місце у Законі 2004 року, Центральна виборча комісія в цілому забезпечила пропорційну частку кожної категорії керівних посад (голови, заступника голови, секретаря) у складі територіальних виборчих комісій місцевим організаціям усіх політичних партій – суб'єктам подання кандидатур до складу комісій. Лише в окремих випадках, зокрема під час внесення в подальшому змін до складу комісій, Центральна виборча комісія допускала відхід від такого принципу, віддаючи перевагу особам, які мають чималий досвід роботи в комісіях з попередніх виборів або відповідну підготовку, керуючись при цьому передусім необхідністю здійснення більш професійного керівництва роботою комісії. Хоча й інколи відповідні рішення Комісії зумовлювались відмовою інших членів комісій здійснювати відповідні повноваження.

Оцінюючи якісний склад територіальних виборчих комісій, сформованих Центральною виборчою комісією, слід зазначити, що досвід роботи у виборчих комісіях мали понад 90 відсотків осіб.

Серед членів комісій вищу освіту мали 76,57%.

За родом занять у комісіях були представлені: працівники освіти, науки і виробничого навчання – 15,4%, приватні підприємці (у тому числі адвокати, приватні нотаріуси) – 10,1%, працівники охорони здоров'я – 5,23%, працівники промисловості – 3,93%, працівники культури і мистецтва – 3,2%, працівники житлово-комунального господарства – 2,4%, працівники торгівлі, споживчої кооперації і громадського харчування – 1,5%, працівники сільського господарства – 1,4%, працівники банківських, фінансових, страхових установ – 1,35%, працівники транспорту, дорожнього господарства – 1,26%, працівники соціального захисту – 1,2% та інші.

Разом із тим, майже половину членів комісій становили пенсіонери – 29,24%, та тимчасово непрацюючі – 17,67%.

Переважну більшість у комісіях становили особи віком від 31 до 60 років (67,36%).

Жінки у складі комісій становили більшість (67,84%).

Значне місце в системі виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення місцевих виборів, відведено дільничним виборчим комісіям.

Законодавець надав повноваження щодо утворення дільничних виборчих комісій лише районним, міським (міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення), районним у місті Севастополі виборчим комісіям.

На відміну від встановленого Законом порядку формування складу територіальних виборчих комісій дільничні виборчі комісії утворюються за поданнями місцевих організацій партій, які висунули кандидатів у депутати в багатомандатних або одномандатних мажоритарних виборчих округах, поданнями кандидатів у депутати в одномандатних виборчих округах, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови. Законом також передбачено, що суб'єкти подання кандидатур вносять не більше ніж по одній кандидатурі до складу кожної дільничної виборчої комісії.

Законом визначено, що дільничні виборчі комісії утворюються у складі:

- для малих виборчих дільниць – 10–16 осіб;
- для середніх – 14–20 осіб;
- для великих – 18–24 особи.

Відповідно до Закону територіальні виборчі комісії одночасно з утворенням відповідних дільничних виборчих комісій призначають голів, заступників голів та секретарів цих комісій.

З метою забезпечення однакового застосування відповідних положень Закону та для полегшення здійснення територіальними виборчими комісіями процедури утворення дільничних виборчих комісій Центральна виборча комісія постановою від 22 вересня 2010 року № 362 затвердила відповідне роз'яснення.

Загалом під час проведення місцевих виборів на території України, виходячи з кількісного складу виборчих дільниць, було утворено 32 193 дільничні виборчі комісії, з яких 31 085 дільничних виборчих комісій звичайних виборчих дільниць та 1 108 – спеціальних виборчих дільниць.

Висування та реєстрація кандидатів

Безперечно, основним етапом будь-якого виборчого процесу є висування та реєстрація кандидатів.

Закон, змінивши систему обрання депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у місті рад, вніс деякі корективи і до процедури висування та реєстрації кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

Так, із числа суб'єктів виборчого процесу було виключено блоки місцевих організацій політичних партій, а також положення щодо реєстрації політичної партії за 365 днів до дня виборів як необхідної умови для участі її місцевих організацій у висуванні кандидатів.

Закон визначає, що висування кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, в тому числі міст Києва та Севастополя, районної у місті ради, кандидатів на посаду міського голови здійснюється виборцями виключно через місцеві організації політичних партій, а кандидатів у депутати сільських, селищних рад, кандидатів на посаду сільського, селищного голови – через місцеві організації партії або шляхом самовисування. Разом із тим, за Законом 2004 року право висування кандидатів на посаду міського голови могло здійснюватися також в порядку самовисування.

Висування кандидатів місцевою організацією політичної партії відбувається на підставі Закону, статуту політичної партії і проводиться на зборах (конференції) цієї організації. Рішення про висування місцевою організацією партії виборчого списку кандидатів у депутати, кандидатів у депутати та на посаду сільського, селищного, міського голови не може бути скасовано або переглянуто організацією (органом, посадовою особою) цієї політичної партії вищого рівня.

Процедура реєстрації висунутих кандидатів порівняно з тією, що застосовувалася на попередніх місцевих виборах, має окремі відмінності, суттєвою з яких є скорочення переліку обов'язкових умов для реєстрації кандидатів. Зокрема, законодавець скасував інститут збирання підписів виборців на підтримку кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, кандидата в депутати в одномандатному виборчому окрузі та виборчого списку місцевої організації партії, а також необхідність подання до територіальних виборчих комісій передвиборних програм як місцевих організацій партій, так і кандидатів.

Варто зазначити, що ці зміни позитивно позначилися на здійсненні процедури висунування та реєстрації кандидатів, оскільки суттєво спростили такі процедури, скоротили тривалість їх проведення.

Разом із тим, скорочення законодавцем до трьох днів терміну реєстрації кандидата або відмови в такій реєстрації не сприяло проведенню територіальною виборчою комісією якісної перевірки документів та прийняття за результатами обґрунтованого рішення.

Окремо варто вказати на деякі новели виборчого Закону, спрямовані на обмеження одночасного балотування на виборах у різні представницькі органи та на посади.

Так, Законом передбачено, що:

особа, висунута кандидатом у депутати в багатомандатному виборчому окрузі, може одночасно бути висунута лише кандидатом у депутати до відповідної ради в одномандатному мажоритарному виборчому окрузі або кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови;

особа, висунута кандидатом у депутати в одномандатному чи одномандатному мажоритарному виборчому окрузі, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови, не може одночасно бути висунута у будь-яких інших одномандатних, одномандатних мажоритарних виборчих округах з будь-яких місцевих виборів;

особа може бути висунута кандидатом у депутати, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови шляхом висунування місцевою організацією (місцевими організаціями) лише однієї політичної партії.

Відповідні обмеження заслуговують на цілковиту підтримку, адже їх додержання унеможливило б одночасне обрання особи у різні представницькі органи та на посади і упереджувало б необхідність у зв'язку з набуттям нею статусу лише за однією з них проведення проміжних виборів депутата або позачергових виборів сільського, селищного, міського голови.

Однак Закон не встановив дієвого механізму контролю за дотриманням цих норм. Враховуючи це та значну кількість виборчих процесів з виборів усіх рівнів, стислі строки реєстрації кандидатів, забезпечити дотримання таких вимог Закону на практиці фактично було неможливо. Саме через це відповідні порушення у порядку висунування кандидатів часто виявлялися вже після проведення виборів на етапі реєстрації обраних депутатів, сільських, селищних, міських голів.

Слід зазначити, що участь у висунанні кандидатів у депутати в багатомандатних виборчих округах з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад брали місцеві організації 158 зі 185 політичних партій, зареєстрованих Міністерством юстиції України.

З виборчих списків кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад, що відповідно до Закону надійшли до Центральної виборчої комісії від територіальних виборчих комісій після закінчення процедури реєстрації кандидатів у депутати, вбачається різний рівень активності місцевих організацій політичних партій в регіонах України у формуванні представницьких органів. Так, до прикладу, найбільша кількість місцевих організацій політичних партій, а саме – 88 політичних партій, брала участь у висунанні кандидатів у депутати в багатомандатних виборчих округах у Київській області, 72 політичні партії – в Автономній Республіці Крим та Одеській області. Найменша кількість місцевих організацій політичних партій, а саме – 38 і 37 партій, брала участь у висунанні кандидатів у депутати в багатомандатних виборчих округах відповідно міста Севастополя та Чернівецької області.

Станом на 31 жовтня 2010 року на місцевих виборах у багатомандатних виборчих округах від місцевих організацій партій було зареєстровано 180 699 кандидатів, із них:

596 кандидатів у багатомандатному виборчому окрузі з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які претендували на 50 депутатських мандатів у Верховній Раді Автономної Республіки Крим;

11 701 кандидат у 23 багатомандатних виборчих округах з виборів депутатів обласних рад – на 1 307 мандатів в обласних радах;

78 613 кандидатів у 488 багатомандатних виборчих округах з виборів депутатів районних рад – на 11 557 мандатів у районних радах;

11 294 кандидати у 55 багатомандатних виборчих округах з виборів депутатів районних у містах рад – на 1 265 мандатів у районних у містах радах;

77 977 кандидатів у 455 багатомандатних виборчих округах з виборів депутатів міських рад (міст республіканського в Автономній Республіці Крим, обласного, районного значення) – на 8 631 мандат у міських радах.

При цьому із загальної кількості кандидатів у депутати в багатомандатних виборчих округах було зареєстровано 49 707 жінок, що становить 27,51%.

Серед таких кандидатів 14,15% становили особи віком до 30 років; 76,92% – особи віком від 30 до 60 років; 8,93% – особи віком понад 60 років.

До виборчих списків кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад було включено 38 559 безпартійних осіб, що становить 21,34% загальної кількості.

Участь офіційних спостерігачів від всеукраїнських громадських організацій, іноземних держав, міжнародних організацій

Однією з найбільш дієвих форм здійснення контролю за процесом підготовки та проведення виборів, безперечно, є незалежне спостереження за ходом виборчої кампанії як з боку всеукраїнських громадських організацій, так і міжнародних організацій та іноземних держав. Саме ефективне його здійснення є запорукою підвищення рівня довіри до виборів і легітимізації їх результатів громадянами України та світовим співтовариством.

З огляду на це, право на спостереження за виборами надано всеукраїнським громадським організаціям, зареєстрованим у встановленому законом порядку не менш як за 365 днів до дня виборів та до статутної діяльності яких належать питання виборчого процесу та спостереження за ним, а також іноземним державам та міжнародним організаціям. Слід зазначити, що право спостерігати на місцевих виборах громадським організаціям Законом 2004 року не передбачалося.

Реєстрація офіційних спостерігачів Центральною виборчою комісією здійснювалася згідно із Законом та Порядком реєстрації офіційних спостерігачів від всеукраїнських громадських організацій, іноземних держав, міжнародних організацій на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, затвердженим постановою Комісії від 26 серпня 2006 року № 327.

Під час виборчого процесу місцевих виборів до Центральної виборчої комісії надійшли заяви від 8 всеукраїнських громадських організацій щодо реєстрації офіційних спостерігачів. Після опрацювання поданих документів Центральна виборча комісія зареєструвала 1913 офіційних спостерігачів від трьох громадських організацій, а саме: 1151 – від Всеукраїнської громадської організації «Громадянська мережа «ОПОРА», 645 – від Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України» та 117 – від Всеукраїнської Громадської організації «Фронт Змін». Разом із тим, п'яти громадським організаціям з підстав, передбачених Законом, було відмовлено в реєстрації офіційних спостерігачів.

Крім того, Центральна виборча комісія зареєструвала 134 офіційних спостерігачів від 11 іноземних держав, а саме:

Республіки Польщі – 36, Російської Федерації – 29, Сполучених Штатів Америки – 28, Угорської Республіки – 19, Федеративної Республіки Німеччини – 5, Французької Республіки – 5, Канади – 4, Королівства Нідерланди – 3, Турецької Республіки – 3, Республіки Казахстан, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії – по 1.

Також Комісією було зареєстровано 356 офіційних

спостерігачів від 14 міжнародних організацій: Комітету «За відкриту демократію» – 96, Автономної некомерційної організації «Міжнародна організація зі спостереження за виборами CIS-ЕМО – 65, Міжнародної громадської організації сприяння розвитку виборчих технологій «За справедливі вибори» – 65, Міжнародної громадської організації «Український Конгресовий Комітет Америки» – 29, Міжнародної громадської організації SILBA – 24, Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи – 23, Міжнародної Асоціації зі спостереження за виборами «Вибори та демократія» – 23, Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав – 10, Національного Демократичного Інституту Міжнародних Відносин – 8, Європейського Парламенту – 4, Організації з безпеки та співробітництва в Європі – 4, Міжнародної громадської організації «Європейський Комітет прав людини» – 3, Міжнародного Республіканського Інституту – 1, Фонду Конрада Аденауера – 1.

Результати виборів

Підбиттям підсумків голосування та встановленням результатів місцевих виборів завершився один із найкоротших виборчих процесів в Україні.

Після завершення процедури голосування дільнична виборча комісія повинна була скласти протоколи про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці з різних видів виборів, голосування з яких відбувалося на цій дільниці. На підставі зазначених протоколів відповідні територіальні виборчі комісії мали встановити підсумки голосування в межах відповідних територіальних виборчих округів та результати виборів, зафіксувавши їх у відповідних протоколах.

Варто наголосити, що передбачений Законом порядок підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці з різних видів виборів був достатньо складним. Так, в окремих випадках дільничні виборчі комісії повинні були скласти до 20 протоколів про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці, причому кожен із них мав виготовлятися у кількості примірників, що на чотири більша, ніж кількість членів такої комісії. В результаті загальна кількість цих протоколів в окремих випадках сягала кількох сотень.

При цьому ситуація ускладнювалася ще й тим, що для складання таких протоколів, а за певних умов – і чисельних актів про певні невідповідності у відомостях протоколів необхідно було провести складні арифметичні розрахунки, що вимагало від членів комісій не лише знання Закону, а й наявності інших спеціальних знань.

Не менш складною була процедура встановлення підсумків голосування та результатів виборів територіальними виборчими комісіями, адже на окремі з них Закон покладав обов'язок встановити і підсумки голо-

сування в межах відповідних територіальних виборчих округів і результати виборів.

Яскравим прикладом складності роботи територіальних виборчих комісій із встановлення підсумків голосування та результатів місцевих виборів можуть слугувати вибори депутатів Харківської міської ради та Харківського міського голови. У зв'язку з неутворенням районних у місті Харкові рад і відповідно районних у місті Харкові виборчих комісій Харківська міська виборча комісія повинна була прийняти протоколи про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці від 597 дільничних виборчих комісій з виборів депутатів Харківської обласної ради в багатомандатному та одномандатних виборчих округах, Харківської міської ради в багатомандатному та одномандатних виборчих округах та Харківського міського голови загальною кількістю 2 985 протоколів, на підставі яких встановлювала підсумки голосування у відповідних округах.

Особливо складною була процедура встановлення результатів виборів у багатомандатних виборчих округах. Встановлена Законом норма, яка передбачала, що право на участь у розподілі депутатських мандатів мали кандидати у депутати, включені до виборчих списків від місцевих організацій партій, що отримали три і більше відсотків голосів виборців, за умови, що кількість цих голосів дорівнює виборчій квоті, або є більшою за виборчу квоту, була надто складною для правильного розуміння та застосування, у зв'язку з чим викликала чимало звернень до Центральної виборчої комісії.

Саме тому з метою уникнення помилок під час встановлення результатів виборів у багатомандатному виборчому окрузі Центральна виборча комісія постановою від 23 жовтня 2010 року № 483 затвердила відповідне роз'яснення.

Законом зобов'язано виборчу комісію Автономної Республіки Крим, обласні, районні, районні у місті, міські, селищні, сільські виборчі комісії інформувати, зокрема Центральну виборчу комісію, про хід виборчого процесу та результати виборів.

З метою забезпечення виконання зазначених вимог Закону Центральна виборча комісія здійснила низку організаційно-правових заходів, зокрема своєю постановою від 15 вересня 2010 року № 349 встановила порядок надання Комісії цієї інформації, створила інформаційно-аналітичну систему «Місцеві вибори» Єдиної інформаційно-аналітичної системи «Вибори», а також за участю органів Державного реєстру виборців забезпечила збір та узагальнення повідомлень територіальних виборчих комісій про результати виборів та наповнення зазначеної системи відповідною інформацією.

Слід зазначити, що інформаційно-аналітична система «Місцеві вибори», котра наповнювалась також й іншою інформацією, пов'язаною з ходом організації під-

готовки та проведення місцевих виборів, була створена та впроваджена вперше.

За інформацією, наданою територіальними виборчими комісіями, в цілому у багатомандатних виборчих округах повинні були обиратися 22 848 депутатів. Фактично за виборчими списками від місцевих організацій 100 політичних партій 31 жовтня 2010 року обрано 22 821 депутата, в тому числі: до Верховної Ради Автономної Республіки Крим – 50, обласних рад – 1 307, районних рад – 11 551, міських рад – 8 648, районних у містах рад – 1 265 депутатів.

Варто зауважити, що 27 депутатських мандатів залишилися вакантними до проведення наступних чергових чи позачергових місцевих виборів, оскільки виборчі списки відповідних місцевих організацій партій при розподілі депутатських мандатів були вичерпані. Наприклад, до Христинівської міської ради Черкаської області за результатами виборів кандидати у депутати, включені до виборчого списку від місцевої організації політичної партії Єдиний Центр, одержали на 10 мандатів більше, ніж кількість кандидатів, які могли бути визнані обраними з числа кандидатів у депутати цієї ради, зареєстрованих за поданням місцевої організації політичної партії Єдиний Центр.

Найбільшу кількість депутатських мандатів у багатомандатних виборчих округах отримали місцеві організації Партії регіонів (39,41%), політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» (16,31%), Політичної партії «Фронт Змін» (8,04%), Комуністичної партії України (7,02%), Політичної партії «Сильна Україна» (5,37%).

Отже, в багатомандатних виборчих округах за кількістю отриманих депутатських мандатів лідерство здобули місцеві організації Партії регіонів. Понад 50% депутатських мандатів ними отримано у 8 регіонах – Автономній Республіці Крим (64,16%), Донецькій (77,32%), Луганській (67,61%), Запорізькій (57,58%), Харківській (54,95%), Миколаївській (53,48%), Дніпропетровській (51,57%), Одеській (50,0%) областях. Найменший відсоток депутатів місцевих рад від місцевих організацій цієї партії обрано у Львівській (7,35%) та Івано-Франківській (9,32%) областях.

Другими за кількістю отриманих депутатських мандатів у багатомандатних виборчих округах були місцеві організації політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина». Найбільший відсоток депутатських мандатів відповідні організації цієї партії отримали у Волинській (34,60%), Вінницькій (27,42%), Рівненській (27,39%), Хмельницькій (26,46%), Чернігівській (25,46%) областях, найменший – у Донецькій (1,09%), Луганській (1,32%) областях, Автономній Республіці Крим (1,39%) та місті Севастополі (1,39%).

До трійки лідерів за кількістю отриманих депутатських мандатів у багатомандатних виборчих округах також увійшли місцеві організації Політичної партії

«Фронт Змін», які найбільший відсоток депутатських мандатів отримали у Чернівецькій (21,79%), Івано-Франківській (17,68%), Львівській (15,7%) областях, найменший – у Луганській (0,88%), Донецькій (1,72%), Запорізькій (1,84%), Харківській (2,96%) областях. Жодного депутатського мандата місцеві організації цієї партії не отримали в багатомандатних виборчих округах Автономної Республіки Крим та міста Севастополя.

Кандидати у депутати від місцевих організацій Комуністичної партії України найбільший відсоток депутатських мандатів у багатомандатних виборчих округах отримали в Луганській (20,86%) області, місті Севастополі (18,75%), Херсонській (17,23%), Миколаївській (14,29%) та Запорізькій (13,48%) областях, найменший – у Рівненській (0,50%) та Київській (0,56%) областях. Жодного депутатського мандата місцеві організації Комуністичної партії України не отримали в багатомандатних виборчих округах Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Тернопільської областей.

Завершує п'ятірку лідерів за кількістю отриманих депутатських мандатів у багатомандатних виборчих округах Політична партія «Сильна Україна», місцеві організації якої найбільший відсоток депутатських мандатів отримали у Дніпропетровській (10,16%), Запорізькій (9,34%), Київській (9,15%) областях та місті Севастополі (8,33%), найменший – в Івано-Франківській (1,08%), Тернопільській (1,42%) та Львівській (2,27%) областях.

Крім того, представники ще трьох політичних сил отримали понад три відсотки депутатських мандатів у місцевих радах – політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Свобода» (4,45%), Політичної партії «Наша Україна» (3,25%) та Народної Партії (3,17%).

За результатами виборів в одномандатних мажоритарних виборчих округах із 22 848 депутатів, що мали бути обраними, фактично було обрано 22 762 депутати, у тому числі 50 депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, 1 303 депутати обласних рад, 11 521 депутат районних рад, 8 625 депутатів міських рад та 1 263 депутати районних у містах рад.

При цьому вибори у 86 одномандатних мажоритарних виборчих округах з різних причин було визнано такими, що не відбулися, з них: 4 – депутатів обласних рад, 36 – районних рад, 44 – міських рад, 2 – районних у містах рад. Згідно із Законом територіальними виборчими комісіями були прийняті рішення щодо призначення повторних виборів у відповідних виборчих округах.

До сільських та селищних рад 31 жовтня 2010 року було обрано 177 852 депутати із 179 458, що мали бути обраними.

За результатами виборів депутатів сільських рад 75 190 осіб було обрано депутатами від місцевих організацій 83 політичних партій та 83 460 осіб, висунутих шляхом самовисування. До селищних рад – відповідно 11 463 особи від місцевих організацій 69 політичних

партій та 7 739 осіб, висунутих шляхом самовисування.

Таким чином, із 177 852 депутатів сільських та селищних рад, обраних 31 жовтня 2010 року, 91 199, або 51,3% реалізували своє право висунування кандидатом у депутати в одномандатних виборчих округах шляхом самовисування.

У цілому, за результатами виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад у відповідних одномандатних мажоритарних та одномандатних виборчих округах обрано 109 415 депутатів рад від місцевих організацій 116 політичних партій.

Серед депутатів, обраних у багатомандатних, одномандатних мажоритарних та одномандатних виборчих округах, 119 218 осіб (53,36%) були безпартійними, решта депутатів – членами однієї з політичних партій.

Із загальної кількості обраних депутатів 53,18% становлять чоловіки та 46,82% – жінки. У дев'яти регіонах України у складі місцевих рад переважають жінки, зокрема в Миколаївській області – 55,23% депутатського корпусу, в Луганській – 54,74%. Загалом у державі значно меншою від середньої кількості є представництво жінок у місцевих радах Закарпатської (33,5%), Львівської (34,09%), Івано-Франківської (35,37%), Чернівецької (35,96%), Тернопільської (37,20%) областей та міста Севастополя (36,08%).

Переважна більшість обраних депутатів належить до вікової категорії від 30 до 60 років – 84,26%, наступною за чисельністю є вікова категорія до 30 років – 9,62% депутатів. Серед обраних депутатів 51 особа має вік понад 81 рік.

Вищу освіту мають 50,8% обраних депутатів.

За даними територіальних виборчих комісій 31 жовтня 2010 року було обрано також 11 503 із 11 516 сільських, селищних, міських голів, у тому числі 455 міських, 783 селищних та 10 265 сільських.

Із загальної кількості обраних сільських, селищних, міських голів 49,95% було висунуто місцевими організаціями політичних партій. При цьому суб'єктами висунування обраних 455 міських голів були місцеві організації 48 політичних партій.

3 11 048 обраних сільських та селищних голів 5 291 голів було обрано за поданням місцевих організацій політичних партій, а 5 757 – шляхом самовисування.

Слід зазначити, що 5 827 (50,66%) обраних сільських, селищних, міських голів були членами тієї чи іншої політичної партії, з числа яких 59,93% є членами Партії регіонів.

Із загальної кількості обраних сільських, селищних, міських голів 72,42% становлять чоловіки та 27,58% – жінки.

Вищу освіту мають 76,54% голів.

Варто зазначити, що вже після встановлення результатів чергових місцевих виборів в Україні проведено значну кількість повторних та проміжних виборів.

Так, станом на 10 квітня 2011 року проведено понад

1,5 тис. повторних та проміжних виборів депутатів, а також повторних виборів сільських, селищних, міських голів.

Процес призначення місцевих виборів не припиняється, і щонеділі в державі відбуваються певні місцеві вибори.

За попередніми даними, у період з 17 квітня до 19 червня поточного року має відбутися понад 160 повторних, проміжних та позачергових місцевих виборів.

Відповідно до Закону повторні, проміжні та позачергові вибори проводяться в порядку та у строки, встановлені для чергових місцевих виборів, у зв'язку з чим Центральна виборча комісія продовжує здійснювати в повному обсязі свої повноваження щодо організації підготовки та проведення таких виборів.

* * *

Власне, це короткий огляд деяких підсумків проведених виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 2010 року.

Центральна виборча комісія під час організації підготовки та проведення цих виборів складала своєрідний іспит на спроможність виконувати низку нових для неї завдань, і, безумовно, об'єктивну оцінку цьому надасть час.

Разом із тим, якщо лише взяти до уваги створення Комісією вперше в історії проведення місцевих виборів централізованого електронного банку даних про їх перебіг та результати, то цього вже достатньо, аби пишатися зробленим.

Однак на сьогодні з упевненістю можна сказати, що ефективність здійснення Центральною виборчою комісією наданих їй контрольних функцій стосовно організації місцевих виборів понад 12 тисячами територіальних виборчих комісій, члени яких переважно професійно не підготовлені та здебільшого виконують повноваження на громадських засадах, а в цілому також і повноважень у сфері організації виборів народних депутатів України, Президента України, референдумів, безпосередньо залежить від належного кадрового забезпечення такої роботи.

Йдеться про вкрай гостру потребу створення на місцевому (регіональному та районному) рівні органу, відповідального за організацію щоденного моніторингу місцевих виборів, зокрема здійснення територіальними виборчими комісіями наданих їм Законом повноважень щодо своєчасного призначення таких виборів, організації їх підготовки та проведення, систематичного інформування Центральної виборчої комісії про перебіг та результати місцевих виборів.

У зв'язку з цим вбачається доцільним наділити відповідними повноваженнями виборчу комісію Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські (міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим) виборчі комісії, яким за певних умов надати статус постійно діючих комісій з підготовки та проведення всіх видів виборів та референдумів у межах відповідного регіону.

Варті розгляду як можливі варіанти вирішення означеної вище проблеми і такі, як зосередження відповідних повноважень в органах адміністрування та органах ведення Державного реєстру виборців або в регіональних представництвах Комісії, створення яких передбачено Законом України «Про Центральну виборчу комісію», або утворення професійних постійно діючих комісій у певному мінімальному кількісному складі, які в період виборів чи референдумів доукомплектовувалися б членами комісій на громадських засадах.

Отже, не вдаючись до аналізу та оцінок того чи іншого варіанту вирішення цього питання, сьогодні ствердно можна сказати, що без створення на професійній і постійній основі дієвої системи органів на чолі з Центральною виборчою комісією, відповідальних за організацію підготовки та проведення всіх виборів у державі, подальше просування України шляхом запровадження дієвих механізмів проведення чесних і прозорих виборів, наближення їх до міжнародних виборчих стандартів реалізації виборчих прав громадян неможливе.

Без законодавчого врегулювання цих проблем лише зусилля Центральної виборчої комісії сумлінно виконувати покладені на неї завдання не забезпечать європейського рівня проведення демократичних виборів.

ВІДОМОСТІ
щодо кількості сільських, селищних, міських голів, обраних 31 жовтня 2010 року
за поданням місцевих організацій політичних партій та шляхом самовисування

Назва партії	Міські голови		Селищні голови		Сільські голови		РАЗОМ	
	кількість	відсоток	кількість	відсоток	кількість	відсоток	кількість	відсоток
Усього посад голів	457		783		10278		12088	
Усього обрано голів, у т.ч.:	455		783		10265		11503	
<i>висунутих шляхом самовисування</i>	-		351		5406		5757	
<i>висунутих місцевими організаціями партій</i>	455		432		4859		5746	
<i>у тому числі:</i>								
Партія регіонів	233	51.21	325	75.23	3145	64.73	3703	64.44
Народна Партія	18	3.96	18	4.17	443	9.12	479	8.34
Політична партія Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	39	8.57	10	2.31	291	5.99	340	5.92
Комуністична партія України	17	3.74	22	5.09	200	4.12	239	4.16
Політична партія «Сильна Україна»	18	3.96	18	4.17	137	2.82	173	3.01
Соціалістична партія України	9	1.98	3	0.69	127	2.61	139	2.42
Політична партія «Наша Україна»	18	3.96	6	1.39	98	2.02	122	2.12
Українська Народна Партія	14	3.08	3	0.69	89	1.83	106	1.84
Єдиний Центр	10	2.20	7	1.62	73	1.50	90	1.57
Політична партія Всеукраїнське об'єднання «Свобода»	5	1.10	2	0.46	53	1.09	60	1.04
Політична партія Народний Рух України	5	1.10	4	0.93	40	0.82	49	0.85
Політична партія «Фронт Змін»	11	2.42	-	-	38	0.78	49	0.85
Політична партія «За Україну!»	2	0.44	2	0.46	11	0.23	15	0.26
Політична партія Конгрес Українських Націоналістів	2	0.44	1	0.23	10	0.21	13	0.23
Аграрна партія України	1	0.22	-	-	9	0.19	10	0.17
Політична партія «Нова політика»	1	0.22	1	0.23	8	0.16	10	0.17
Українська партія	5	1.10	-	-	5	0.10	10	0.17
Партія промисловців і підприємців України	5	1.10	-	-	4	0.08	9	0.16

Назва партії	Міські голови		Селищні голови		Сільські голови		РАЗОМ	
	кількість	відсоток	кількість	відсоток	кількість	відсоток	кількість	відсоток
Українська республіканська партія «Собор»	3	0.66	-	-	6	0.12	9	0.16
Партія «ВІДРОДЖЕННЯ»	3	0.66	2	0.46	3	0.06	8	0.14
Громадянська партія «ПОРА»	1	0.22	-	-	6	0.12	7	0.12
Партія Зелених України	3	0.66	1	0.23	3	0.06	7	0.12
Політична партія «Українська платформа»	-	-	1	0.23	6	0.12	7	0.12
Українська соціал-демократична партія	1	0.22	1	0.23	4	0.08	6	0.10
Народно-демократична партія (НДП)	3	0.66	-	-	1	0.02	4	0.07
Партія «Демократичний Союз»	1	0.22	1	0.23	2	0.04	4	0.07
Партія «Справедливість»	1	0.22	-	-	3	0.06	4	0.07
Політична партія «Руська Єдність»	1	0.22	1	0.23	2	0.04	4	0.07
Політична партія «Сила і Честь»	-	-	-	-	4	0.08	4	0.07
Політична партія «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка»	3	0.66	-	-	1	0.02	4	0.07
Слов'янська партія	1	0.22	-	-	3	0.06	4	0.07
Партія захисників Вітчизни	1	0.22	-	-	2	0.04	3	0.05
Партія «Реформи і порядок»	1	0.22	1	0.23	1	0.02	3	0.05
Політична партія Всеукраїнське об'єднання «Громада»	-	-	-	-	3	0.06	3	0.05
Політична партія «Європейська партія України»	1	0.22	-	-	2	0.04	3	0.05
Політична партія «Совість України»	2	0.44	-	-	1	0.02	3	0.05
Соціально-екологічна партія «Союз. Чорнобиль. Україна.»	1	0.22	-	-	2	0.04	3	0.05
Українська партія «Єдність»	-	-	-	-	3	0.06	3	0.05
Демократична партія України	1	0.22	-	-	1	0.02	2	0.03
Молодіжна партія України	-	-	-	-	2	0.04	2	0.03
Партія «Народна влада»	-	-	-	-	2	0.04	2	0.03
Партія Християнсько-Демократичний Союз	-	-	-	-	2	0.04	2	0.03

Назва партії	Міські голови		Селищні голови		Сільські голови		РАЗОМ	
	кількість	відсоток	кількість	відсоток	кількість	відсоток	кількість	відсоток
Політична партія «Громадянська позиція»	1	0.22	-	-	1	0.02	2	0.03
Політична партія «Рідне місто»	2	0.44	-	-	-	-	2	0.03
Республіканська Християнська партія	1	0.22	-	-	1	0.02	2	0.03
Соціал-демократична партія України (об'єднана)	-	-	-	-	2	0.04	2	0.03
Українська морська партія	-	-	1	0.23	1	0.02	2	0.03
Демократична партія угорців України	1	0.22	-	-	-	-	1	0.02
Народна Екологічна партія	1	0.22	-	-	-	-	1	0.02
Партія відродження села	-	-	-	-	1	0.02	1	0.02
Партія вільних демократів	1	0.22	-	-	-	-	1	0.02
Партія «Громадська сила»	-	-	-	-	1	0.02	1	0.02
Партія «За Права Людини»	1	0.22	-	-	-	-	1	0.02
Партія «Національно-демократичне об'єднання «Україна»	-	-	-	-	1	0.02	1	0.02
«Партія селян»	-	-	-	-	1	0.02	1	0.02
Партія «Союз»	-	-	1	0.23	-	-	1	0.02
Політична Партія «Всеукраїнський патріотичний союз»	1	0.22	-	-	-	-	1	0.02
Політична партія «Народно-трудовий союз України»	-	-	-	-	1	0.02	1	0.02
Політична партія «Партія екологічного порятунку «ЕКО+25%»	1	0.22	-	-	-	-	1	0.02
Політична партія «Партія місцевого самоврядування»	1	0.22	-	-	-	-	1	0.02
Політична партія «Партія правозахисту»	1	0.22	-	-	-	-	1	0.02
Політична партія «Союз Лівих Сил»	-	-	-	-	1	0.02	1	0.02
Політична партія «Справедлива країна»	1	0.22	-	-	-	-	1	0.02
Селянська партія України	-	-	-	-	1	0.02	1	0.02
Українська партія «Зелена планета»	1	0.22	-	-	-	-	1	0.02
Українська республіканська партія	-	-	-	-	1	0.02	1	0.02

ВІДОМОСТІ
щодо кількості депутатів, обраних 31 жовтня 2010 року в багатомандатних, одномандатних мажоритарних та одномандатних виборчих округах за поданням місцевих організацій політичних партій

Назва партії, місцеві організації якої висунули кандидатів у депутати	Верховна Рада АРК, обласні, Севастопольська міська ради		Районні ради		Міські ради		Районні у містах ради		Селищні ради		Сільські ради		РАЗОМ	
	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток
Загальна кількість рад	23		488		457		55		783		10278		12088	
Загальний склад рад (кількість депутатів)	2714		23114		17338		2530		19408		160050		225154	
Усього обрано депутатів, у т.ч.:	2710		23072		17273		2528		19201		158649		223433	
<i>шляхом самовисування</i>	-		-		-		-		7736		83461		91197	
<i>обраних за поданням місцевих організацій політичних партій</i>	2710		23072		17273		2528		11463		75190		132236	
<i>УТОМУ ЧИСЛІ:</i>														
Партія регіонів	1494	55.13	9532	41.31	7695	44.55	1569	62.06	7587	66.19	47909	63.72	75786	57.31
Політична партія Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	322	11.88	3390	14.69	2470	14.30	320	12.66	616	5.37	6495	8.64	13613	10.29
Народна Партія	118	4.35	1669	7.23	411	2.38	10	0.40	675	5.89	6481	8.62	9364	7.08
Комуністична партія України	112	4.13	955	4.14	903	5.23	160	6.33	909	7.93	4509	6.00	7548	5.71
Політична партія «Сильна Україна»	101	3.73	1142	4.95	790	4.57	109	4.31	504	4.40	2143	2.85	4789	3.62
Соціалістична партія України	31	1.14	628	2.72	340	1.97	2	0.08	212	1.85	1850	2.46	3063	2.32
Політична партія «Фронт Змін»	157	5.79	1209	5.24	1050	6.08	154	6.09	65	0.57	369	0.49	3004	2.27
Політична партія «Наша Україна»	46	1.70	968	4.20	485	2.81	8	0.32	63	0.55	901	1.20	2471	1.87
Політична партія Всеукраїнське об'єднання «Свобода»	83	3.06	700	3.03	762	4.41	10	0.40	86	0.75	638	0.85	2279	1.72
Єдиний Центр	54	1.99	554	2.40	274	1.59	2	0.08	69	0.60	633	0.84	1586	1.20
Українська Народна Партія	14	0.52	421	1.82	192	1.11	-	-	107	0.93	646	0.86	1380	1.04
Політична партія Народний Рух України	17	0.63	268	1.16	201	1.16	6	0.24	55	0.48	224	0.30	771	0.58
Партія «ВІДРОДЖЕННЯ»	9	0.33	80	0.35	87	0.50	-	-	94	0.82	169	0.22	439	0.33

Продовження таблиці

Назва партії, місцеві організації якої висунули кандидатів у депутати	Верховна Рада АРК, обласні, Севастопольська міська ради		Районні ради		Міські ради		Районні ради у містах ради		Селищні ради		Сільські ради		РАЗОМ	
	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток
Політична партія «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка»	21	0.77	164	0.71	145	0.84	16	0.63	12	0.10	63	0.08	421	0.32
Аграрна партія України	2	0.07	96	0.42	8	0.05	-	-	22	0.19	285	0.38	413	0.31
Партія промисловців і підприємців України	9	0.33	91	0.39	121	0.70	-	-	17	0.15	52	0.07	290	0.22
Політична партія «Нова політика»	3	0.11	43	0.19	31	0.18	-	-	21	0.18	175	0.23	273	0.21
Політична партія Конгрес Українських Націоналістів	2	0.07	84	0.36	66	0.38	-	-	13	0.11	100	0.13	265	0.20
Політична партія «За Україну!»	4	0.15	70	0.30	47	0.27	1	0.04	23	0.20	116	0.15	261	0.20
Громадянська партія «ПОРА»	-	-	37	0.16	45	0.26	-	-	1	0.01	127	0.17	210	0.16
Українська партія «Єдність»	22	0.81	85	0.37	14	0.08	-	-	1	0.01	88	0.12	210	0.16
Політична партія «Совість України»	9	0.33	30	0.13	79	0.46	78	3.09	-	-	-	-	196	0.15
Українська республіканська партія «Собор»	7	0.26	45	0.20	67	0.39	-	-	7	0.06	70	0.09	196	0.15
Українська соціал-демократична партія	3	0.11	31	0.13	31	0.18	1	0.04	23	0.20	99	0.13	188	0.14
Партія Зелених України	1	0.04	38	0.16	54	0.31	1	0.04	18	0.16	62	0.08	174	0.13
Українська партія	12	0.44	44	0.19	58	0.34	-	-	7	0.06	34	0.05	155	0.12
Партія Християнсько-Демократичний Союз	-	-	48	0.21	24	0.14	-	-	9	0.08	62	0.08	143	0.11
Політична партія «Європейська партія України»	1	0.04	38	0.16	37	0.21	-	-	5	0.04	39	0.05	120	0.09
Народно-демократична партія (НДП)	-	-	19	0.08	12	0.07	2	0.08	23	0.20	63	0.08	119	0.09
Партія «Справедливість»	4	0.15	34	0.15	14	0.08	-	-	21	0.18	41	0.05	114	0.09
Партія «Демократичний Союз»	-	-	24	0.10	18	0.10	-	-	14	0.12	57	0.08	113	0.09
Партія «Реформи і порядок»	2	0.07	31	0.13	25	0.14	-	-	24	0.21	29	0.04	111	0.08

Назва партії, місцеві організації якої висунули кандидатів у депутати	Верховна Рада АРК, обласні, Севастопольська міська ради		Районні ради		Міські ради		Районні у містах ради		Селищні ради		Сільські ради		РАЗОМ	
	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток
Партія «Союз»	5	0.18	13	0.06	24	0.14	8	0.32	9	0.08	49	0.07	108	0.08
Політична партія «Рідне місто»	6	0.22	5	0.02	84	0.49	11	0.44	-	-	-	-	106	0.08
Політична партія «Руська Єдність»	3	0.11	8	0.03	29	0.17	6	0.24	2	0.02	57	0.08	105	0.08
Соціально-екологічна партія «Союз. Чорнобиль. Україна.»	-	-	34	0.15	36	0.21	-	-	6	0.05	23	0.03	99	0.07
Політична партія Всеукраїнське об'єднання «Громада»	2	0.07	20	0.09	12	0.07	-	-	3	0.03	58	0.08	95	0.07
Політична партія «Сила і Честь»	2	0.07	32	0.14	25	0.14	-	-	13	0.11	20	0.03	92	0.07
Політична партія «Українська платформа»	1	0.04	43	0.19	5	0.03	-	-	2	0.02	36	0.05	87	0.07
Партія «Народна влада»	-	-	11	0.05	8	0.05	-	-	20	0.17	46	0.06	85	0.06
Українська республіканська партія	-	-	9	0.04	13	0.08	-	-	5	0.04	50	0.07	77	0.06
Політична партія «Громадянська позиція»	1	0.04	23	0.10	36	0.21	-	-	6	0.05	8	0.01	74	0.06
Селянська партія України	1	0.04	24	0.10	7	0.04	-	-	3	0.03	37	0.05	72	0.05
Партія захисників Вітчизни	1	0.04	9	0.04	38	0.22	-	-	1	0.01	13	0.02	62	0.05
Демократична партія угорців України	4	0.15	35	0.15	17	0.10	-	-	-	-	-	-	56	0.04
Партія відродження села	-	-	11	0.05	1	0.01	-	-	4	0.03	38	0.05	54	0.04
Демократична партія України	-	-	21	0.09	9	0.05	-	-	15	0.13	8	0.01	53	0.04
Політична партія «Третя Сила»	1	0.04	4	0.02	34	0.20	5	0.20	1	0.01	4	0.01	49	0.04
Політична партія «Україна Майбутнього»	4	0.15	10	0.04	19	0.11	5	0.20	1	0.01	2	0.00	41	0.03
«КМКС» Партія угорців України»	3	0.11	23	0.10	14	0.08	-	-	-	-	-	-	40	0.03
Партія Пенсіонерів України	-	-	10	0.04	15	0.09	1	0.04	4	0.03	9	0.01	39	0.03
Партія «РОДИНА»	3	0.11	3	0.01	15	0.09	-	-	5	0.04	13	0.02	39	0.03
Соціал-демократична партія України	-	-	6	0.03	4	0.02	-	-	2	0.02	25	0.03	37	0.03

Продовження таблиці

Назва партії, місцеві організації, які висунули кандидатів у депутати	Верховна Рада АРК, обласні, Севастопольська міська ради		Районні ради		Міські ради		Районні у містах ради		Селищні ради		Сільські ради		РАЗОМ	
	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток
Народна Екологічна партія	-	-	8	0.03	6	0.03	-	-	13	0.11	7	0.01	34	0.03
Прогресивна соціалістична партія України	-	-	-	-	21	0.12	6	0.24	2	0.02	5	0.01	34	0.03
Всеукраїнська Чорнобильська Народна Партія «За добробут та соціальний захист народу»	5	0.18	7	0.03	-	-	-	-	1	0.01	20	0.03	33	0.02
Партія «Руський блок»	-	-	-	-	19	0.11	14	0.55	-	-	-	-	33	0.02
Політична партія «Партія місцевого самоврядування»	-	-	3	0.01	12	0.07	1	0.04	-	-	17	0.02	33	0.02
Партія «За Права Людини»	-	-	12	0.05	9	0.05	-	-	7	0.06	3	0.00	31	0.02
Соціал-демократична партія України (об'єднана)	-	-	11	0.05	7	0.04	-	-	-	-	11	0.01	29	0.02
Політична партія «Народна Самооборона»	-	-	7	0.03	9	0.05	-	-	4	0.03	6	0.01	26	0.02
Партія «Соціалістична Україна»	-	-	1	0.00	-	-	-	-	1	0.01	23	0.03	25	0.02
Політична партія «Правда»	-	-	24	0.10	-	-	-	-	-	-	-	-	24	0.02
Політична партія «Союз Лівих Сил»	-	-	3	0.01	11	0.06	-	-	3	0.03	6	0.01	23	0.02
Українська селянська демократична партія	1	0.04	8	0.03	11	0.06	-	-	-	-	1	0.00	21	0.02
Партія вільних демократів	1	0.04	-	-	15	0.09	-	-	-	-	3	0.00	19	0.01
Українська морська партія	-	-	1	0.00	-	-	-	-	4	0.03	13	0.02	18	0.01
Партія Політичне об'єднання «Рідна Вітчизна»	-	-	7	0.03	6	0.03	-	-	3	0.03	1	0.00	17	0.01
Політична партія «Зелені»	-	-	7	0.03	6	0.03	-	-	3	0.03	1	0.00	17	0.01
Партія «Громадянська солідарність»	-	-	3	0.01	6	0.03	6	0.24	1	0.01	-	-	16	0.01
Партія «Жінки за майбутнє» Всеукраїнське політичне об'єднання	-	-	9	0.04	5	0.03	-	-	-	-	2	0.00	16	0.01

Назва партії, місцеві організації якої висунули кандидатів у депутати	Верховна Рада АРК, обласні, Севастопольська міська ради		Районні ради		Міські ради		Районні у містах ради		Селищні ради		Сільські ради		РАЗОМ	
	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток
Політична партія «Партія правосохисту»	-	-	9	0.04	3	0.02	-	-	-	-	4	0.01	16	0.01
Республіканська Християнська партія	1	0.04	2	0.01	9	0.05	-	-	1	0.01	1	0.00	14	0.01
Всеукраїнська партія «Нова Сила»	-	-	8	0.03	3	0.02	-	-	-	-	2	0.00	13	0.01
Політична партія «Вітчизна»	-	-	-	-	5	0.03	5	0.20	-	-	-	-	10	0.01
Партія «Солідарність жінок України»	1	0.04	1	0.00	3	0.02	4	0.16	-	-	-	-	9	0.01
Політична партія «Всеукраїнська партія «Дітей війни»	-	-	3	0.01	5	0.03	-	-	-	-	1	0.00	9	0.01
Українська партія честі, боротьби з корупцією та організованою злочинністю	-	-	1	0.00	4	0.02	3	0.12	1	0.01	-	-	9	0.01
Молодіжна партія України	-	-	1	0.00	7	0.04	-	-	-	-	-	-	8	0.01
Патріотична партія України	-	-	-	-	6	0.03	-	-	-	-	2	0.00	8	0.01
Політична партія Народний Рух України за єдність	-	-	-	-	5	0.03	-	-	-	-	3	0.00	8	0.01
Всеукраїнська партія Народної Довіри	-	-	-	-	2	0.01	-	-	-	-	5	0.01	7	0.01
«Всеукраїнська Політична партія – Екологія та Соціальний захист»	-	-	-	-	2	0.01	-	-	-	-	5	0.01	7	0.01
Партія «Віче»	-	-	-	-	7	0.04	-	-	-	-	-	-	7	0.01
Партія «Єдина Україна»	-	-	2	0.01	5	0.03	-	-	-	-	-	-	7	0.01
Партія «Національно-демократичне об'єднання «Україна»	-	-	1	0.00	1	0.01	-	-	2	0.02	3	0.00	7	0.01
Політична Партія «Всеукраїнський патріотичний союз»	3	0.11	-	-	4	0.02	-	-	-	-	-	-	7	0.01
Політична партія «ДІТИ ВІЙНИ «НАРОДНА ПАРТІЯ УКРАЇНИ»	-	-	2	0.01	2	0.01	-	-	-	-	3	0.00	7	0.01

Продовження таблиці

Назва партії, місцеві організації, які висунули кандидатів у депутати	Верховна Рада АРК, обласні, Севастопольська міська ради		Районні ради		Міські ради		Районні у містах ради		Селищні ради		Сільські ради		РАЗОМ	
	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток
Християнсько-демократична партія України	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0.02	5	0.01	7	0.01
Зелена екологічна партія України «Райдуга»	-	-	-	-	-	-	-	-	6	0.05	-	-	6	0.00
Політична партія «Козацька Українська Партія»	-	-	1	0.00	-	-	-	-	1	0.01	4	0.01	6	0.00
Політична партія малого і середнього бізнесу України	-	-	-	-	4	0.02	-	-	-	-	2	0.00	6	0.00
Політична партія «Справедлива країна»	-	-	-	-	6	0.03	-	-	-	-	-	-	6	0.00
Політична партія «Україна Соборна»	-	-	-	-	4	0.02	-	-	-	-	1	0.00	5	0.00
«Партія селян»	-	-	2	0.01	1	0.01	-	-	-	-	1	0.00	4	0.00
Політична партія Ліберальна Україна	-	-	-	-	4	0.02	-	-	-	-	-	-	4	0.00
Політична партія «Народно-трудовий союз України»	-	-	-	-	4	0.02	-	-	-	-	-	-	4	0.00
Політична партія «Партія екологічного порятунку «ЕКО+25%»	-	-	-	-	4	0.02	-	-	-	-	-	-	4	0.00
Політична партія «Права воля України»	-	-	-	-	4	0.02	-	-	-	-	-	-	4	0.00
Республіканська партія України	-	-	1	0.00	2	0.01	-	0.04	-	-	-	-	4	0.00
Всеукраїнська партія трудящих	-	-	1	0.00	1	0.01	-	-	1	0.01	-	-	3	0.00
Ліберальна партія України	-	-	1	0.00	2	0.01	-	-	-	-	-	-	3	0.00
Партія «Громадська сила»	-	-	-	-	1	0.01	2	0.08	-	-	-	-	3	0.00
Політична партія «Трудова Україна»	-	-	-	-	2	0.01	-	-	-	-	1	0.00	3	0.00
Християнсько-ліберальна партія України	-	-	-	-	3	0.02	-	-	-	-	-	-	3	0.00

Назва партії, місцеві організації якої висунули кандидатів у депутати	Верховна Рада АРК, обласні, Севастопольська міська ради		Районні ради		Міські ради		Районні ради у містах ради		Селищні ради		Сільські ради		РАЗОМ	
	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток	кількість депутатів	відсоток
Всеукраїнська партія Миру і Єдності (ВПМЕ)	-	-	-	-	2	0.01	-	-	-	-	-	-	2	0.00
ПАРТІЯ «РУСЬ»	-	-	-	-	2	0.01	-	-	-	-	-	-	2	0.00
Партія «Солідарність»	-	-	-	-	1	0.01	1	0.04	-	-	-	-	2	0.00
Політична партія «Політичне об'єднання «Пряма дія»	-	-	1	0.00	-	-	-	-	-	-	1	0.00	2	0.00
Політична партія Українська Національна Асамблея	-	-	-	-	2	0.01	-	-	-	-	-	-	2	0.00
Політична партія «Українські соціал-демократи»	-	-	-	-	1	0.01	-	-	1	0.01	-	-	2	0.00
Українська партія «Зелена планета»	-	-	-	-	2	0.01	-	-	-	-	-	-	2	0.00
Всеукраїнська партія духовності і патріотизму	1	0.04	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.00
Ліберально-демократична партія України	-	-	-	-	1	0.01	-	-	-	-	-	-	1	0.00
«Народна партія вкладників та соціального захисту»	-	-	-	-	1	0.01	-	-	-	-	-	-	1	0.00
Партія національно-економічного розвитку України	-	-	1	0.00	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.00
Партія Радикального Прориву	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.00	1	0.00
Партія «СЕЛЯНСЬКИЙ БЛОК АГРАРНА УКРАЇНА»	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.01	-	-	1	0.00
Політична партія «Велика Україна»	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.00	1	0.00
Політична партія «Молода Україна»	-	-	-	-	1	0.01	-	-	-	-	-	-	1	0.00
Політична партія «Соціал-Патріотична Асамблея Слов'ян»	-	-	-	-	1	0.01	-	-	-	-	-	-	1	0.00
Соціально-Християнська Партія	-	-	1	0.00	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.00

РОЗ'ЯСНЕННЯ

щодо окремих питань встановлення результатів виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад в одномандатних, одномандатних мажоритарних виборчих округах та сільського, селищного, міського голови у разі проведення голосування по одному кандидату

Це Роз'яснення розроблено з метою забезпечення реалізації і захисту виборчих прав громадян України, однакового застосування на всій території України положень Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (далі – Закон) у частині встановлення результатів виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад в одномандатних, одномандатних мажоритарних виборчих округах та сільського, селищного, міського голови у разі проведення голосування по одному кандидату.

1. Згідно з пунктом 16 частини другої, пунктом 17 частини четвертої, пунктом 21 частини п'ятої, пунктом 10 частини шостої статті 25, частинами першою – четвертою статті 76, частинами одинадцятою, дванадцятою статті 77 Закону виборча комісія Автономної Республіки Крим, обласна, районна, міська, районна у місті, сільська, селищна виборча комісія на своєму засіданні зобов'язана встановити результати відповідних виборів, а саме:

1) на підставі протоколів про підсумки голосування в одномандатному мажоритарному виборчому окрузі з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної у місті ради, протоколів про підсумки голосування в одномандатному виборчому окрузі з виборів депутатів сільської, селищної ради, протоколів про підсумки голосування в одномандатному виборчому окрузі з виборів сільського, селищного, міського голови (в тому числі з позначкою «Уточнений») скласти відповідно протокол про результати виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної у місті ради в одномандатному мажоритарному виборчому окрузі, протокол про результати виборів депутатів сільської, селищної ради в одномандатному виборчому окрузі, протокол про результати виборів в одномандатному

виборчому окрузі з виборів сільського, селищного, міського голови (далі – протокол про результати виборів);

2) на підставі складеного протоколу про результати виборів не пізніше як на п'ятий день з дня виборів прийняти одне з рішень про результати виборів: про визнання депутата, сільського, селищного, міського голови обраним, про призначення повторного голосування, про визнання виборів у відповідному виборчому окрузі, відповідного сільського, селищного, міського голови такими, що не відбулися.

2. Згідно з частиною першою статті 46, абзацом другим частини п'ятої статті 76, абзацом третім частини дванадцятої статті 77 Закону у разі проведення голосування по одному кандидату в депутати, кандидату на посаду сільського, селищного, міського голови у зв'язку з тим, що після закінчення строку реєстрації кандидатів залишився один кандидат, він вважається обраним, якщо одержав більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні.

Таким чином, якщо в результаті голосування по одному кандидату в депутати, кандидату на посаду сільського, селищного, міського голови згідно з відомостями протоколу про результати виборів відповідний кандидат одержав половину або менше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, правові підстави для прийняття територіальною виборчою комісією рішення про визнання такого кандидата обраним відсутні. У цьому випадку відповідна територіальна виборча комісія на підставі складеного нею протоколу про результати виборів згідно з частинами другою, четвертою статті 76, абзацом першим частини дванадцятої статті 77 Закону не пізніше як на п'ятий день з дня виборів приймає рішення про визнання виборів депутата у відповідному одномандатному, одномандатному мажоритарному виборчому окрузі, відповідного сільського, селищного, міського голови такими, що не відбулися.

3. Частиною четвертою статті 14 Закону встановлено, що у разі визнання відповідних виборів в одномандатному, одномандатному мажоритарному виборчому окрузі або виборів сільського, селищного, міського голови такими, що не відбулися, у відповідному виборчому окрузі в порядку, встановленому Законом, призначаються повторні вибори депутата, сільського, селищного, міського голови.

4. Відповідно до частини другої статті 15, частини першої статті 82 Закону рішення про призначення повторних виборів депутата у відповідному одномандатному, одномандатному мажоритарному виборчому окрузі, рішення про призначення повторних виборів сільського, селищного, міського голови приймається територіальною виборчою комісією не пізніше як у десятиденний строк з дня прийняття рішення про визнання відповідних виборів депутата у цьому виборчому окрузі чи виборів сільського, селищного, міського голови такими, що не відбулися.

5. Частиною шостою статті 15 Закону передбачено, що територіальна виборча комісія, яка прийняла рішення про призначення повторних виборів депутата у відповідному одномандатному, одномандатному мажоритарному виборчому окрузі, рішення про призначення повторних виборів сільського, селищного, міського голови не пізніше як на третій день з дня його прийняття публікує рішення у друкованих засобах масової інформації або, у разі неможливості, оприлюднює в інший визначений нею спосіб, а також доводить зазначене рішення до відома Центральної виборчої комісії в цей же строк.

Таке рішення невідкладно після його прийняття надсилається відповідному органу ведення Державного реєстру виборців.

6. Згідно з абзацом першим частини другої статті 15 Закону повторні вибори депутата, сільського, селищного, міського голови призначаються на останню неділю шістдесятиденного строку з дня прийняття рішення про їх призначення, а виборчий процес розпочинається за 50 днів до дня повторних виборів.

7. Відповідно до частини сьомої статті 15 Закону територіальна виборча комісія оголошує про початок виборчого процесу повторних виборів одночасно з прийняттям нею рішення про їх призначення. Офіційним оголошенням є оголошення головуючим на засіданні територіальної виборчої комісії про початок виборчого процесу повторних виборів депутата, сільського, селищного, міського голови.

Витяг із протоколу засідання відповідної територіальної виборчої комісії про оголошення початку виборчого процесу повторних виборів депутата, сільського, селищного, міського голови оприлюднюється наступного дня після дня оголошення в місцевих засобах масової інформації або в інший визначений нею спосіб.

8. Згідно з частиною другою статті 82 Закону повторні вибори депутата, сільського, селищного, міського голови проводяться тими ж виборчими комісіями, по тих же виборчих округах, виборчих ділянках, за тими ж списками виборців у порядку та строки, визначені Законом.

9. Відповідно до абзацу другого частини першої, частини другої статті 60 Закону повторні вибори депутата в одномандатному, одномандатному мажоритарному виборчому окрузі, сільського, селищного, міського голови проводяться за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету та коштів власних виборчих фондів кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

щодо тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси

1. Загальні положення

1.1. Ці Рекомендації розроблено з метою забезпечення однакового застосування органами ведення Державного реєстру виборців (далі – органи ведення Реєстру) законодавства України про вибори та референдуми під час приймання та розгляду звернень громадян про тимчасову зміну місця голосування.

1.2. Тимчасова зміна місця голосування громадянина України, який має право голосу на виборах або референдумі (далі – виборець), передбачає зміну виборчої дільниці (дільниці для голосування), до якої виборець відноситься за його виборчою адресою, на іншу виборчу дільницю (дільницю для голосування), яка визначається місцем перебування виборця в день виборів (повторного голосування) чи референдуму, без зміни його виборчої адреси.

2. Приймання звернень громадян про тимчасову зміну місця голосування

2.1. Заява про тимчасову зміну місця голосування виборця (далі – заява) приймається органом ведення Реєстру:

за вказаним у заяві місцем перебування виборця в день виборів (повторного голосування), референдуму чи місцезнаходженням виборчої дільниці, дільниці для голосування, яку він просить визначити місцем його голосування;

за виборчою адресою заявника, яка визначається відповідно до статті 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців».

2.2. Заява виборця, виборча адреса якого знаходиться за межами України, та який перебуватиме в день виборів Президента України (повторного голосування), народних депутатів України, всеукраїнського референдуму на території України, приймається органом ведення Реєстру за вказаним у заяві місцем перебування чи місцезнаходженням виборчої дільниці, дільниці для голосування, яку він просить визначити місцем його голосування, або органом ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України.

2.3. Заява виборця, який проживає чи перебуває в Україні, та перебуватиме в день виборів Президента України (повторного голосування), народних депута-

тів України, всеукраїнського референдуму за її межами, приймається органом ведення Реєстру за виборчою адресою заявника або органом ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України.

2.4. Заява виборця, виборча адреса якого знаходиться за межами України, з проханням тимчасово змінити місце його голосування на виборах Президента України (повторному голосуванні), народних депутатів України, всеукраїнському референдумі на іншу закордонну виборчу дільницю (дільницю для голосування), приймається органом ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України.

Виборець, який проживає чи перебуває за межами України, може за власною ініціативою звернутися до відповідної закордонної дипломатичної установи України щодо зміни його виборчої адреси в порядку, встановленому статтею 20 Закону України «Про Державний реєстр виборців».

2.5. Заява приймається органом ведення Реєстру не раніше утворення виборчих дільниць (дільниць для голосування) на відповідних виборах або референдумі.

2.6. У заяві зазначаються ідентифікаційні персональні дані виборця, які однозначно визначають його особу в Державному реєстрі виборців (далі – Реєстр): прізвище, власне ім'я (усі власні імена), по батькові, дата та місце народження, його виборча адреса, а також мотивування необхідності тимчасової зміни місця голосування та адреса, де він перебуватиме в день виборів (повторного голосування) або референдуму, чи номер виборчої дільниці (дільниці для голосування), яку він просить визначити місцем його голосування, із зазначенням виборчого округу та його номера (за наявності).

2.7. Орган ведення Реєстру сприяє громадянам у визначенні виборчої дільниці (дільниці для голосування) та при поданні ними заяви надає необхідну правову допомогу.

2.8. З метою надання правової допомоги виборцям орган ведення Реєстру розміщує у спеціально відведеному місці примірний зразок заяви (додаток 2).

Недотримання примірного зразка заяви не є підставою для відмови в її прийнятті.

2.9. При поданні заяви громадянин пред'являє документ, що посвідчує особу та підтверджує громадян-

ство України, – паспорт громадянина України або тимчасове посвідчення громадянина України (якщо особа нещодавно набула громадянства України).

2.10. Вказані в заяві відомості перевіряються органом ведення Реєстру щодо їх повноти та відповідності даним документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України.

2.11. Якщо заява не містить даних, необхідних для прийняття відповідного рішення, та неможливо усунути ці недоліки під час її приймання, вона невідкладно повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями.

2.12. Заява в день її подання реєструється органом ведення Реєстру в журналі реєстрації звернень виборців (осіб).

3. Порядок розгляду звернень громадян про тимчасову зміну місця голосування

3.1. Заява розглядається органом ведення Реєстру невідкладно, але не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування.

3.2. Під час розгляду заяви орган ведення Реєстру перевіряє, чи включений заявник до Реєстру.

У ході перевірки включення особи до Реєстру орган ведення Реєстру з'ясовує, чи не було змінено місце голосування заявника на зазначених у заяві виборах або референдумі.

3.3. У разі включення громадянина до Реєстру орган ведення Реєстру встановлює, чи має він право голосу на відповідних виборах або референдумі.

Наявність права голосу на виборах або референдумі встановлюється відповідно до Конституції України та Законів України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

3.4. Для встановлення наявності в заявника права голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, всеукраїнському референдумі орган ведення Реєстру перевіряє:

належність до громадянства України;

досягнення вісімнадцяти років;

відсутність у записі Реєстру стосовно заявника службової відмітки про визнання його недієздатним.

3.5. Для встановлення наявності в заявника права голосу на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (далі – місцеві вибори) орган ведення Реєстру повинен пересвідчитися, чи:

він є громадянином України;

досяг вісімнадцяти років;

у записі Реєстру стосовно заявника відсутня службова відмітка про визнання його недієздатним;

zareєстровано місце його проживання на території відповідної територіальної громади (відповідної адміністративно-територіальної одиниці, Автономної Республіки Крим).

При цьому орган ведення Реєстру керується частиною шостою статті 3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», згідно з якою військовослужбовці строкової служби, громадяни України, що проживають за кордоном, а також громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі, вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади та не мають права голосу на місцевих виборах.

Таким чином, орган ведення Реєстру може змінити місце голосування виборцю, який має право голосу на:

виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, якщо виборець проживає на території Автономної Республіки Крим та виборча дільниця, яку він просить визначити місцем його голосування, розташована на території Автономної Республіки Крим;

виборах депутатів обласної ради, якщо виборець проживає на території цієї області та виборча дільниця, яку він просить визначити місцем його голосування, розташована на території цієї області;

виборах депутатів районної ради, якщо виборець проживає на території цього району та виборча дільниця, яку він просить визначити місцем його голосування, розташована на території цього району;

виборах депутатів сільської, селищної, міської ради, сільського, селищного, міського голови, якщо виборець проживає на території відповідного села (одного з кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм та виборча дільниця, яку він просить визначити місцем його голосування, розташована на території цього села (одного з кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, міста;

виборах депутатів районної у містах із районним поділом ради, якщо виборець проживає на території цього району у місті та виборча дільниця, яку він просить визначити місцем його голосування, розташована на території цього району у місті.

3.6. Для встановлення наявності в заявника права голосу на місцевому референдумі орган ведення Реєстру повинен пересвідчитися, чи:

він є громадянином України;

досяг вісімнадцяти років;

у записі Реєстру стосовно заявника відсутня службова відмітка про визнання його неієздатним;

zareєстровано місце його проживання на відповідній території, де проводиться референдум.

Виборцю, який має право голосу на місцевому референдумі, може бути тимчасово змінено місце голосування на дільницю для голосування, утворену в межах відповідної території, де проводиться референдум.

4. Прийняття органом ведення Реєстру рішення за результатами розгляду заяви про тимчасову зміну місця голосування

4.1. Якщо за результатами розгляду заяви встановлено, що заявник включений до Реєстру та має право голосу на відповідних виборах або референдумі, керівник органу ведення Реєстру видає наказ про тимчасову зміну місця голосування виборця (додаток 3), що оформляється на бланку органу ведення Реєстру, примірні зразки якого затверджені постановою Центральної виборчої комісії від 18 листопада 2010 року № 527.

4.2. Тимчасова зміна місця голосування забезпечує включення виборця до списку виборців тільки на одній виборчій дільниці (дільниці для голосування), утвореній на відповідних виборах або референдумі.

4.3. При включенні виборця, якому тимчасово змінено місце голосування, до списку виборців у графі «Примітки» напроти його прізвища зазначаються номер посвідчення, що підтверджує тимчасову зміну місця голосування виборця, дата його видачі та найменування органу ведення Реєстру, який його видав.

4.4. Орган ведення Реєстру здійснює облік таких наказів з використанням програмних засобів автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців», а також у журналі реєстрації наказів керівника органу ведення Державного реєстру виборців.

4.5. Про тимчасову зміну місця голосування виборцю видається посвідчення за встановленою формою (додатки 4, 5).

Посвідчення, що підтверджує тимчасову зміну місця голосування виборця, підписується керівником органу ведення Реєстру, який його видав, та засвідчується печаткою цього органу.

4.6. Посвідчення підлягає обов'язковій реєстрації в журналі обліку посвідчень, які підтверджують тимчасову зміну місця голосування виборця (додаток 6).

Про отримання посвідчення виборець розписується в журналі обліку посвідчень, які підтверджують тимчасову зміну місця голосування виборця.

4.7. Якщо виборцю вже було змінено місце голосування, орган ведення Реєстру невідкладно повертає заяву такого виборця з роз'ясненням можливості повторного звернення у визначений законом строк після відкликання попередньої заяви в органі ведення Реєстру за місцем отримання посвідчення, що підтверджує тимчасову зміну місця голосування виборця, та його повернення.

4.8. У разі відкликання виборцем заяви, на підставі якої було змінено місце голосування, однак не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування, керівник органу ведення Реєстру видає наказ про відміну тимчасової зміни місця голосування виборця (додаток 7). При цьому посвідчення, що підтверджує тимчасову зміну місця голосування виборця, підлягає поверненню до органу ведення Реєстру, який його видав.

Про повернення виборцем посвідчення в журналі обліку посвідчень, які підтверджують тимчасову зміну місця голосування виборця, у графі «Примітка» зазначається дата його повернення, а у випадку втрати посвідчення проставляється відповідна відмітка.

4.9. Якщо виборець звернувся із заявою до органу ведення Реєстру за своєю виборчою адресою, однак виявився не включеним до Реєстру, йому одночасно пропонується подати заяву щодо свого включення до Реєстру, а в разі звернення до органу ведення Реєстру не за своєю виборчою адресою – звернутися з відповідною заявою до органу ведення Реєстру за місцем свого проживання на території України. Виборець, який проживає за межами України та перебуває на території України, звертається із заявою щодо свого включення до Реєстру до органу ведення Реєстру в Міністерстві закордонних справ України.

4.10. Керівник органу ведення Реєстру відмовляє у задоволенні заяви особи про тимчасову зміну місця голосування з таких підстав:

якщо заяву подано раніше утворення виборчих дільниць (дільниць для голосування) або пізніше як за п'ять днів до дня голосування;

якщо встановлено, що особа, яка звернулася із заявою, не має права голосу на відповідних виборах чи референдумі.

4.11. Особі, якій відмовлено в задоволенні заяви, повідомляється про це у письмовій формі із зазначенням вичерпного переліку підстав відмови.

4.12. Розглянуті заяви, відповідні накази формуються у справу та зберігаються відповідно до порядку, передбаченого для документів, які є підставою для внесення змін до персональних даних виборця у Реєстрі.