

«Часопис ПАРЛАМЕНТ»

науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації КВ 5474 від 13.09.2001 р., видане Державним комітетом інформаційної політики України



ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ

Лабораторія законодавчих ініціатив
www.parliament.org.ua
info@laboratory.kiev.ua
тел.: (044) 531 37 68
факс: (044) 425 25 33

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Ігор КОГУТ

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР

В'ячеслав ШРАМОВИЧ

ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР

Олеся МАЛАШ

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Олеся КИРИЧЕНКО
Світлана МАТВІЄНКО
Марія КОВАЛЬ
Наталія МАТВІЄНКО
Олександр СИНЬООКИЙ
Олександр ЗАСЛАВСЬКИЙ
Анжела ЄВГЕНЬЄВА

При використанні матеріалів посилання на журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ» обов'язкове.

Підписано до друку 15.10.2009.
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно.

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман МАРКОВЕЦЬ

ДОДРУКАРСЬКА ПІДГОТОВКА

ТОВ «Вістка»

ВЕРСТКА

Тетяна ПОРЕМСЬКА

ДРУК

ТОВ «Вістка», 01042, Київ, пер. Новопечерський, 5,
тел.: (044) 583-50-94

«Часопис ПАРЛАМЕНТ» №3/2009



ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 3/2009

Вступне слово стор. 2

Тема

Якість виборів як основа зміцнення демократії стор. 3

Вступне слово: **І. Когут**

Автор дослідження: **Д. Ковриженко**

У реалізації проекту також взяли участь: **О. Кириченко, О. Чебаненко, С. Матвієнко, Н. Матвієнко, О. Синьокий, О. Заславський, В. Шрамович**

Видання здійснюється за підтримки Ради Європи



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

НА ШЛЯХУ ДО ПОКРАЩЕННЯ ЯКОСТІ ВИБОРІВ



**Ігор
КОГУТ,**

*Голова Ради
Лабораторії
законодавчих
ініціатив*

Протягом 2005–2007 років в Україні відбулися суттєві зрушення у напрямку приведення національного виборчого та суміжного законодавства і практики його застосування у відповідність до стандартів демократичних, чесних і прозорих виборів. За результатами президентських виборів 2004 року в новій редакції було прийнято Закон «Про вибори народних депутатів України», що врахував як практичний досвід президентської виборчої кампанії, так і низку рекомендацій Бюро демократичних інституцій і прав людини ОБСЄ за результатами виборів глави держави. У 2006–2007 рр. було ухвалено Закон «Про Державний реєстр виборців» (22.02.2007 р.), внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України в частині відповідальності за порушення виборчих прав громадян (23.02.2006 р.). Також було розпочато активну роботу над уніфікацією виборчого законодавства, удосконаленням територіальної організації виборів, підвищенням рівня підготовки членів виборчих комісій до роботи у складі відповідних комісій.

Проте, посилення політичного протистояння як в межах парламенту, так і між урядом та главою держави, призвело до прийняття деяких законів, які навряд чи можна вважати кроком вперед у напрямку розвитку законодавства, що регламентує встановлений порядок народного волевиявлення. До таких належать, зокрема, Закон «Про всеукраїнський референдум» (ветований главою держави 10.07.2009 р.) та Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України», прийнятий 21 серпня 2009 року. Положення останнього неоднозначно оцінюються політиками та експертами. Одні (насамперед, його ініціатори та окремі експерти) вбачають у Законі деякі позитивні нововведення, частина з яких (скасування використання відкріпних посвідчень, закріплення специфічної процедури встановлення результатів виборів, судового та позасудового оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з виборами) розглядається як раціональна відповідь на практичні проблеми, які виникли під час останніх президентських виборів. Але все ж таки переважна більшість фахівців критично оцінює зміст нового виборчого законодавства. Відтак перше завдання цієї публікації полягає у проведенні поглибленого аналізу нової редакції Закону «Про вибори Президента України», виявленні слабких місць нового законодавства та визначенні подальших напрямів його удосконалення.

Втім, якість виборів залежить не лише від виборчого законодавства. Вона залежить значною мірою також і від якості політичної еліти, засобів масової інформації, політичного діалогу, рівня та меж політичного, соціального популізму, ролі громадянського суспільства. Задля з'ясування всіх факторів, що впливають на процес і результат народного волевиявлення, а також з метою ідентифікації проблемних моментів у даній сфері та можливих шляхів їх вирішення, Лабораторія законодавчих ініціатив провела ряд обговорень в різних регіонах України, в яких взяли участь не лише представники громадськості, а й політики, державні службовці, представники місцевого самоврядування. Конференції проводились у партнерстві з Генеральним Директором політичних справ Ради Європи, Венеціанською комісією, Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Центральною виборчою комісією, Інститутом виборчого права та Комітетом виборців України. Всі ці заходи мали на меті ініціювати громадське обговорення проблем виборів, забезпечити активну позицію та усвідомлений вибір громадян.

Ці конференції виявили потенціал громадянського суспільства України до критичного аналізу політичних процесів в нашій країні та пошуку конструктивних альтернатив, розуміння недосконалості правового регулювання виборів, проблем судової влади, інтелектуально-морального зубожіння політичного класу, «падіння» ЗМІ. Але ми отримали чудові розмови і дискусії з приводу визначення подальшого вектору розвитку країни. Це стосувалося не тільки виборчих основ демократичної легітимності влади, але й конституційних засад та шляхів реформування національного парламенту, пошуку основ побудови сучасного європейського парламенту в Україні.

ЯКІСТЬ ВИБОРІВ ЯК ОСНОВА ЗМІЦНЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ



Денис
КОВРИЖЕНКО,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

У виборчому законодавстві України протягом останнього часу відбулися суттєві зміни, однак процес реформ в цій сфері ще незавершений і буде продовжуватися. Разом з тим, слід розуміти, що проблема якості виборів лежить не лише у площині змісту відповідного регулювання та правозастосовчої практики. Якість виборів визначається також роллю, яку відіграють партії, громадські організації та засоби масової інформації у виборчому процесі.

Пасивне ставлення виборців до політичних програм суб'єктів виборчого процесу, до відповідності їх заяв і декларацій практичній діяльності, тіньового фінансування партій і виборів та корупції в політиці, орієнтація при формуванні і вираженні власної волі на виборах на особисті якості кандидатів, недостатнє розуміння ролі виборів як засобу зміни політичної команди при владі та інструменту впливу на владу негативно впливають на якість виборів навіть за умови існування досконалого виборчого законодавства та належного застосування останнього. У свою чергу, така позиція виборців є одним з наслідків недостатньо ефективної роботи тих інститутів, які виступають (або мали б виступати) сполучною ланкою між владою і суспільством, зокрема – неурядових організацій та ЗМІ. Саме тому одним з завдань цього дослідження є визначення шляхів посилення ролі громадських організацій та ЗМІ у забезпеченні якості виборів, перетворення партій на реальний інструмент формування та вираження політичної волі громадян.

Тож дане дослідження присвячене аналізу як правової складової чинників, що впливають на якість виборів (і перш за все – нової редакції Закону «Про вибори Президента України»), так і розгляду неправових факторів, від яких залежить волевиявлення громадян.

Володимир КОВТУНЕЦЬ,
експерт з виборчого права

З прийняттям Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» ми повертаємось до виборчого законодавства зразка не 2004, а 1990 року, коли не просто не передбачались можливості проведення чесних і прозорих виборів, але й створювались перешкоди для реалізації виборцями права на вибори, які б відповідали зазначеним стандартам. Прийнятий Закон становить серйозну загрозу і майбутнім виборам, і демократії взагалі. Сьогодні мова йде не лише про те, що порушуються права виборців, принципи виборчого права – мова йде про те, що будується стіна між Україною і Європою саме на тій території, де ми до Європи були найближчими, з тим, щоб у Європі Україна була поставлена поруч із Білоруссю.

Ігор ПОПОВ,
Заступник Глави Секретаріату Президента України

Нас дійсно чекає серія великих виборів, і їх якість буде тестом для держави і суспільства. На сьогодні ми вже маємо певні досягнення, до яких, зокрема, можна віднести чесні вибори, які ми навчилися проводити. Однак вже існує реальна загроза того, що це досягнення ми втратимо.

Першим викликом для чесних виборів є непідготовленість відповідного законодавства. І справа не в тому, що не було прийнято того чи іншого конкретного закону. Не була створена критична маса громадської думки, чи навіть громадського тиску для

того, щоб ці закони були прийняті. Саме тому залишається півроку до найближчих виборів, а наші закони далеко не повністю відповідають суспільним потребам.

Андрій МАГЕРА,
заступник Голови Центральної виборчої комісії

Я не хочу критикувати Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України», оскільки там є дуже багато позитивних моментів. Проте є і моменти для дискусій.

Володимир БОГАТИР
заступник Міністра юстиції України

На сьогоднішній день питання виборчого законодавства набуває особливої актуальності. Міністерство юстиції України занепокоєне Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України». Офіційною позицією Міністерства щодо цього Закону була його підтримка без урахування окремих положень.

Анатолій СЕЛІВАНОВ
Постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України

Не можна звинувачувати суди в тому, що вони виконують рішення законодавчого органу. Саме парламент є першоджерелом правових норм, і, відповідно, несе відповідальність за свої рішення. Верховна

Тема

Рада встановлює правовідносини і є основним джерелом їх нормативного регулювання. Верховною Радою встановлюється відповідальність, впроваджуються механізми, які застосовуються судами. Тому коли йдеться про невідповідну роботу судів, ми маємо говорити не про судову систему чи роботу окремого суду, ми повинні говорити про якість прийнятих законів. І саме тому загальна суспільна потреба сьогодні полягає у необхідності спонукати законодавця швидше реагувати на сучасні законодавчі виклики.

Юрій ДОНЧЕНКО,
член Центральної виборчої комісії

У новій редакції Закону «Про вибори Президента України» є низка позитивних норм, зокрема – в частині зменшення кворуму для прийняття рішень виборчими комісіями. Це значно полегшить роботу комісій, адже попередній досвід вказує на те, що коли певний кандидат вочевидь втрачає всі шанси перемогти, то його представники відмовляються працювати в комісіях. Особливої актуальності ця проблема набула на виборах 2004 р. після першого туру голосування. Позитивом є і перегляд положень щодо необхідності збору кандидатами у Президенти 500 000 підписів виборців на підтримку свого висування. Перевірка підписних листів потребувала значних витрат ЦВК, крім того підробити відповідні підписи не становило особливої проблеми. До того ж, перевірка підписних листів відбувалась вибірково, а це за висновками Венеціанської комісії взагалі позбавляло роботу з їх перевірки будь-якого сенсу.

Igor ЖДАНОВ
Президент Аналітичного центру «Відкрита політика»

Починаючи з 1996 року в Україні склалася сумна традиція змінювати виборче законодавство напередодні чергових виборів. Загалом, розвиток виборчого законодавства в Україні пішов двома шляхами. Перший – це деталізація виборчих процедур. З одного боку це є позитивом, адже в умовах становлення та розвитку демократії, будь-яка людина повинна прочитати і зрозуміти закон. Другим напрямком розвитку законодавства є рефлексія: після кожних виборів ми уважно аналізуємо прогалини законодавства та нові методи зловживань та маніпуляцій, вносимо до законів відповідні зміни. Поте напередодні чергових виборів виробляються нові політичні технології, способи ухилення від вимог законодавства, а ми відповідаємо на це черговими рекомендаціями по вдосконаленню законодавства. Відповідно, змагання за удосконалення виборчого законодавства ні до чого не призводить.

Хотілося б певною мірою захистити нову редакцію Закону «Про вибори Президента України». Тим паче, що після розгляду проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України» до законопроекту було внесено ряд змін, які знайшли відображення в остаточній редакції Закону. Кожна норма в ньому має своє логічне пояснення: на проблему з відкріпними посвідченнями законодавець відповів тим, що взагалі скасував можливість їх використання; проблему невідвідуваності засідань виборчих комісій вирішили встановленням кримінальної відповідальності за відсутність в засіданні та зменшенням кворуму, необхідного для прийняття комісіями рішень.

Свєген ЗАХАРОВ,
Співголова Харківської правозахисної групи

Майже очевидним є факт, що в Україні в 2010 р. не буде чесних і прозорих виборів. Нам не вдалося зробити виборчу систему в Україні відкритою і демократичною. На заміну радянському тоталітаризму і його піраміді влади прийшли авторитаризми місцевого рівня. Замість однієї рушійної сили КПРС зараз в Україні близько ста п'ятдесяти партій. Але структури цих партій побудовані за радянським зразком і не стали більш демократичними за роки незалежності України. Рішення приймаються партійною верхівкою фактично без участі пересічних членів партії.

1. АНАЛІЗ НОВОЇ РЕДАЦІЇ ЗАКОНУ «ПРО ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ»

1.1. Територіальна організація виборів

Згідно із новою редакцією частини третьої статті 19 Закону «Про вибори Президента України» територіальні виборчі округи утворюються ЦВК з приблизно рівною кількістю виборців у кожному виборчому окрузі. При цьому Закон не вимагає утворення у кожному територіальному виборчому окрузі приблизно однакової кількості виборчих дільниць (як це передбачено, наприклад, статтею 18 Закону «Про вибори народних депутатів України»). В результаті виборчі округи на чергових президентських виборах складатимуться з 45 (найменший округ – м. Харків, Орджонікідзевський район) – 318 (найбільший округ – м. Збараж Тернопільської області) дільниць. Таким чином, функціональне навантаження між різними окружними виборчими комісіями розподілятиметься нерівномірно: одні ОВК витратять на дії, пов'язані з організацією голосування, встановленням підсумків голосування в межах округу тощо у декілька разів більше часу, ніж інші ОВК.

Сергій ПОДГОРНИЙ,
народний депутат України, Голова підкомітету з питань виборчого законодавства та об'єднань громадян Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування

Прийнятий парламентом Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України» має низку недоліків.

Зокрема, ним передбачається залишити механізм формування округів не за кількістю дільниць, як це було зроблено під час парламентських виборів 2006 і 2007 рр., а за кількістю виборців. Це означає що одна територіальна виборча комісія буде працювати з п'ятдесятьма дільницями, а інша – з декількома сотнями виборчих дільниць. В таких умовах опрацьовувати протоколи про підрахунок голосів виборців деяким територіальним виборчим комісіям буде дуже складно. За таких обставин з'являються можливості фальсифікації на рівні територіальних виборчих комісій.

Андрій МАГЕРА,*заступник Голови Центральної виборчої комісії*

На президентських виборах система побудови виборчих округів зовсім різниться від системи на парламентських виборах. В законі «Про вибори народних депутатів України» ця система є набагато кращою, оскільки округи утворюються в залежності від кількості дільниць та кількості виборців. Територіальні виборчі комісії безпосередньо працюють саме з дільничними виборчими комісіями, і від цього варто відштовхуватися при формуванні округів, яке має відбуватися виходячи з приблизно рівної кількості дільниць, а не рівної кількості виборців, як передбачено Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України».

Ольга МАШТАКОВА,*консультант Сектору з питань методичної роботи та адміністративно-територіального устрою Управління організаційного забезпечення діяльності ради і її органів Виконавчого апарату Донецької обласної ради*

Вибори глави держави відбуватимуться в єдиному загальнодержавному окрузі, який поділятиметься на 225 територіальних виборчих округів. Починаючи з виборів 2006 р. був змінений принцип формування територіальних виборчих округів: останні мали утворюватися з урахуванням не лише кількості виборців, але і на основі рівної кількості виборчих дільниць у кожному територіальному виборчому окрузі. Відтак у кожному окрузі було утворено в середньому 147 виборчих дільниць.

Під час виборів 2004 року в Донецькій області було утворено 23 територіальних виборчих округи, починаючи з 2006 року область ділилась на 17 округів. Львівська область під час президентських виборів 2004 року була поділена на 14 округів і посіла друге місце за кількістю округів, в той час як за кількістю виборців вона займала лише п'яте місце. В Тернопільській області було 8 виборчих округів, так само як і в Запорізькій, Черкаській областях та Автономній Республіці Крим.

При формуванні округів в Донецькій області не було враховано поділ дільниць на великі, середні та малі. Переважну більшість в цій області становлять саме великі дільниці, де кількість виборців перевищує дві з половиною тисячі виборців. Вже цей факт вказує на складні умови роботи членів виборчих комісій. В ТВО № 51, до якого входять Краматорськ, Слов'янськ та Слов'янський район, на позачергових виборах народних депутатів України була утворена 191 виборча дільниця при середній кількості 147.

Варто також звернути увагу на прив'язку до числа 225 при формуванні виборчих округів. Ця норма використовувалася при функціонуванні мажоритарно-пропорційної системи і залишилася після її заміни на пропорційну. В 2005 р. у висновках Венеціанської комісії було зазначено, що варто змінити цю норму, оскільки вона вже втратила актуальність і лише ускладнює виборчий процес. Виходячи з цього, треба змінити сам принцип формування

виборчих округів. По-перше, не треба прив'язуватись до числа 225, і по-друге – формування виборчих округів повинно відбуватися не за кількістю дільниць, а за кількістю виборців. В ТВО № 54, до якого входить весь Волноваський район, відстань від віддалених дільниць до окружної виборчої комісії становить більше ста кілометрів.

Також проблемою на сьогодні є матеріально-технічне забезпечення проведення виборів. Головне питання: де саме можна сформувати виборчу дільницю? Приміщення, в яких на сьогодні формуються дільниці (сільські клуби, школи) не пристосовані для роботи ДВК. Тому треба ставити питання про створення постійнодіючих виборчих дільниць з відповідними приміщеннями.

Однією з переваг нової редакції Закону «Про вибори Президента України» є впровадження поділу виборчих дільниць на великі, середні та малі. Саме такий поділ знайшов відображення і у чинному Законі «Про вибори народних депутатів України». Проте, на відміну від останнього, Закон «Про вибори Президента України» (частина дев'ята статті 20 Закону) зберіг граничну кількість виборців, які можуть бути віднесені до великої виборчої дільниці, на рівні **3000 виборців** (згідно із Законом «Про вибори народних депутатів України» гранична чисельність виборців на дільниці не повинна перевищувати 2500 виборців). У своїх рекомендаціях щодо удосконалення виборчого законодавства Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ¹ неодноразово наголошували на тому, що кількість виборців, які включаються до списків виборців на одній виборчій дільниці, **має бути меншою за 2500 осіб**, що має сприяти оптимізації голосування, підрахунку голосів виборців на виборчих дільницях та встановлення підсумків голосування в межах відповідних територіальних виборчих округів. Таким чином, нова редакція Закону «Про вибори Президента України» не лише не враховує рекомендації ОБСЄ та Венеціанської комісії, але і прямо їм суперечить.

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України», на жаль, не узгодив чинний Закон «Про вибори Президента України» в частині порядку утворення виборчих дільниць з відповідними положеннями Закону «Про вибори народних депутатів України».

Андрій МАГЕРА,*заступник Голови Центральної виборчої комісії*

Неодноразово поставало питання про необхідність зменшення максимальної кількості виборців на дільницях. Ми маємо орієнтуватися на 1500 виборців, але цей процес має бути поступовим.

¹ Див., наприклад: Opinion on the Law on elections of People's Deputies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 15th meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65th plenary session (Venice, 16–17 December 2005). – р.6; Joint Opinion on the Draft Law № 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 the Venice Commission at its 79th plenary session (Venice, 12–13 June 2009). – р. 10.

Тема

Так стаття 22 Закону «Про вибори народних депутатів України» визначає **процедуру утворення закордонних виборчих дільниць**: передбачається можливість утворення закордонних виборчих дільниць за межами офіційних представництв та консульських установ України, закріплюється обов'язковість отримання МЗС від компетентних органів країни перебування згоди на утворення виборчих дільниць за межами офіційних представництв та консульських установ; встановлюються вимоги до подання МЗС щодо утворення закордонних виборчих дільниць, визначається порядок утворення виборчих дільниць у виняткових випадках (передислокація військової частини, відкриття нового офіційного представництва України за кордоном тощо). Натомість новою редакцією Закону «Про вибори Президента України» передбачено утворення **закордонних виборчих дільниць лише при офіційних представництвах і консульських установах, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами території України**. За таких умов **значна кількість виборців**, у тому числі і тих, які перебувають на консульському обліку, **фактично буде позбавлена можливості реалізувати право голосу** – адже право голосу зможе бути реалізоване лише на території офіційних представництв, які можуть розташовуватись за тисячі кілометрів від фактичного місця проживання українських громадян на території відповідної іноземної держави (що є особливо актуальним для таких країн як, наприклад, Росія, США, Канада тощо). Процедура утворення закордонних виборчих дільниць Законом «Про вибори Президента України» **не врегульована взагалі** – у Законі (частина восьма статті 20) лише зазначається, що закордонні виборчі дільниці мають утворюватись ЦВК за поданням МЗС. Відсутність будь-яких вимог щодо форми, змісту, обґрунтування відповідного подання МЗС, підстав внесення такого подання може призвести до того, що в одних країнах виборчі дільниці утворюватимуться без належних підстав, а в інших, навпаки, не утворюватимуться, попри наявність достатніх підстав для їх утворення. Це підтверджується і досвідом практичного застосування відповідних положень Закону «Про вибори Президента України» в ході перших двох турів голосування на президентських виборах 2004 року.

Не визначає Закон «Про вибори Президента України» **і порядку утворення спеціальних виборчих дільниць** – у частині сьомій статті 20 Закону лише зазначається, що такі дільниці

мають утворюватись окремими виборчими комісіями за місцем розташування стаціонарних лікувальних закладів, установ виконання покарань, за місцем прописки судна чи полярної станції. У цьому контексті варто відзначити, що процедура утворення спеціальних виборчих дільниць у Законі «Про вибори народних депутатів України» визначена окремою статтею (стаття 21), яка забороняє утворення однієї виборчої дільниці для декількох закладів і установ; передбачає утворення таких дільниць виключно на основі подань районних державних адміністрацій, міських виконавчих комітетів міст обласного (республіканського) значення, які мають відповідати визначеним законом вимогам і надійти до окружних виборчих комісій у встановлений строк; визначає виняткові випадки утворення спеціальних виборчих дільниць. Неврегульованість відповідних відносин Законом «Про вибори Президента України» може перешкодити або і взагалі унеможливити реалізацію виборчих прав громадян, дієвий контроль за роботою виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць з боку представників кандидатів на пост Президента України.

Володимир КОВТУНЕЦЬ,
експерт Інституту виборчого права

Керуючись новою редакцією Закону «Про вибори Президента України», жодна виборча комісія не зможе працювати таким чином, щоб не порушити його вимоги. Так реєстрація кандидатів у Президенти завершується за 64 дні до дня виборів, за 60 днів до дня виборів виконавчі органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації повинні внести до окружних виборчих комісій подання про утворення звичайних виборчих дільниць; кандидати на пост Президента подають свої кандидатури до окружних виборчих комісій за 54 дні до дня виборів, ЦВК утворює окружні комісії не пізніше як за 50 днів до дня виборів. Таким чином, органи місцевого самоврядування не зможуть виконати вимогу Закону щодо строків внесення до ОВК подань про утворення виборчих дільниць, оскільки ОВК на момент закінчення відведеного Законом строку для внесення цих подань ще не існуватиме.

У своїх пропозиціях до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» Президент України звертав увагу також на **неузгодженість строків утворення виборчих дільниць зі строками утворення окружних виборчих комісій**. Ця неузгодженість полягає в тому, що подання про утворення звичайних виборчих дільниць мають бути внесені до ОВК за 60 днів до дня виборів (частина шоста статті 20 Закону), в той час як ОВК, які б мали розглядати відповідні подання – мають бути утворені не пізніше як за 50 днів до дня виборів (стаття 23 Закону).

Таким чином, якщо **ОВК будуть сформовані пізніше ніж за 60 днів до дня виборів, органи, які вносять подання про утворення виборчих дільниць, не зможуть внести такі подання у визначений строк і порушать вимоги частини шостої статті 20 Закону «Про вибори Президента України».**

1.2. Управління виборчим процесом

Згідно із новим порядком формування окружних та дільничних виборчих комісій на президентських виборах, такі комісії утворюються відповідно ЦВК та окружними виборчими комісіями за поданнями кандидатів на пост Президента України, **кожен з яких має право внести по дві кандидатури для включення до складу відповідної виборчої комісії.** Відповідні положення нової редакції Закону «Про вибори Президента України» не узгоджуються з процедурою формування виборчих комісій, відображеною у Законі «Про вибори народних депутатів України». Останній передбачає, що право висування кандидатур до складу виборчих комісій надається партіям і блокам – суб'єктам виборчого процесу, причому пріоритет у висуванні кандидатур до складу комісій надано тим партіям і блокам, які у поточному складі Верховної Ради України утворили власні фракції. На нашу думку, порядок, відображений у Законі «Про вибори народних депутатів України» є більш досконалим, ніж порядок, передбачений Законом «Про вибори Президента України». Це підтверджується і досвідом роботи виборчих комісій під час проведення перших двох турів президентських виборів у 2004 році.

Сергій ПОДГОРНИЙ,

народний депутат України, Голова підкомітету з питань виборчого законодавства та об'єднань громадян Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування

Неоднозначною є і норма щодо суб'єктів формування виборчих комісій. Я схильний розцінювати як правильний такий підхід до формування комісій, який відводить ключову роль у цьому процесі фракціям. Адже ми пам'ятаємо як у 2004 р. склад окремих комісій, сформованих за поданнями кандидатів у Президенти, становив 40 осіб і більше, що не дозволяло розмістити в одному приміщенні навіть всіх членів комісії, не кажучи вже про інших осіб. Саме тому на минулих парламентських виборах 2006 та 2007 рр. комісії формувалися фракціями партій і блоків, представлених у парламенті.

Юрій ДОНЧЕНКО,

член Центральної виборчої комісії

ЦВК займає нейтральну позицію щодо процедури формування складу виборчих комісій – відповідне питання є питанням політичної доцільності, а ЦВК

є незалежним і політично незаангажованим органом, завданням якого є виконання політичних рішень, а не участь у їх прийнятті.

Володимир БОГАТИР,

заступник Міністра юстиції України

Що стосується процедури формування виборчих комісій, то, як відомо, перед прийняттям Закону в цілому ним передбачалось формування виборчих комісій за поданнями фракцій, що порушувало принцип рівності прав кандидатів у Президенти і принцип пропорційного представництва кандидатів у складі виборчих комісій. Закріплення у Законі принципу, згідно з яким виборчі комісії мають формуватись за поданнями кандидатів у Президенти збігається з відповідною позицією Міністерства юстиції України.

Ігор ЖДАНОВ,

Президент Аналітичного центру «Відкрита політика»

В процесі удосконалення Закону «Про вибори Президента України» чи не найбільш резонансним стало питання про спосіб формування територіальних і дільничних виборчих комісій. Модель, яка була запропонована перед першим читанням відповідного законопроекту, передбачала формування комісій з фіксованою кількістю членів і з наданням пріоритету кандидатам від парламентських фракцій. Критика цієї моделі базувалась на тому, що вона встановлює нерівні можливості для кандидатів. В остаточній редакції Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України» зрештою було закріплено іншу модель формування виборчих комісій – кожен кандидат у Президенти отримав право запропонувати по 2 кандидатури до складу кожної з них. В таких умовах кількісний склад комісій стає фактично необмеженим, що призведе до ускладнень у їх роботі, особливо з урахуванням значної кількості т.зв. «технічних» кандидатів у Президенти, які безсумнівно братимуть участь у чергових президентських виборах. Також будуть розбіжності у кількості членів комісій в залежності від регіону, адже для багатьох кандидатів буде проблематично забезпечити своє представництво в усіх виборчих дільницях. Шлях уникнення цих проблем дуже простий: не порушувати закон і не шукати нових способів його обходу. В українських реаліях цей шлях може здаватися нездійсненним ідеалом, але приклади сталих демократій яскраво свідчать про таку можливість.

Олександр КЛЮЖЕВ,

керівник аналітичних програм Донецької обласної організації ВГО «Комітет виборців України»

Викликає занепокоєння як існуюча, так і запропонована модель формування виборчих комісій. В світовій практиці існує декілька підходів до формування виборчих комісій. Суть першого підходу полягає в тому, що вибори проводять незалежні від влади та учасників виборчого процесу органи. Другий підхід передбачає пропорційне представництво суб'єктів виборчого процесу у виборчих комісіях. В Україні практикується другий підхід, але в наших умовах він призводить до певних негативних явищ: зловживання квотами у виборчих комісіях, використання «технічних» кандидатів для ускладнення роботи комісій тощо. Все це порушує принцип пропорційності.

В якості шляху вдосконалення існуючої системи висування кандидатів у Президенти ми пропонуємо підвищити суму грошової застави в три рази. Втім, це не єдиний спосіб збереження принципу пропорційності у формуванні комісії. Існує можливість забезпечити цей принцип через встановлення системи компенсацій чи перехресного контролю. Якщо певний кандидат з об'єктивних причин був непропорційно (менше, ніж передбачається законом) представлений в дільничній виборчій комісії, то він повинен мати законодавчо закріплене право пріоритетного представництва в комісії вищого рівня. Також, на нашу думку, необхідно встановити мінімальний освітній рівень членів виборчих комісій. Це підвищить якість виборчого процесу і змусить політичні сили постійно підтримувати свої організаційні структури.

На критичну оцінку заслуговує не лише загальний підхід до формування виборчих комісій, але і процедура їх формування, визначена новими редакціями статей 23 та 24 Закону «Про вибори Президента України»:

1. Відповідно до частини другої статті 23 та частини першої статті 24 зазначеного Закону мінімальний склад ОВК та ДВК має становити 12 осіб. Виникає логічне запитання: яким чином має формуватись комісія, якщо до її складу запропоновано менше 12 осіб. Закон дає лише часткову відповідь на це запитання: якщо до складу комісії запропоновано 9 і менше осіб, комісія формується виборчою комісією вищого рівня (ОВК чи ЦВК) у складі 9 осіб з обов'язковим урахуванням поданих кандидатур від кандидатів у Президенти. Відповідно, **невирішеним залишається питання про те, чи повинні враховуватись комісіями вищого рівня кандидатури до складу комісії, запропоновані кандидатами у Президенти, у випадку, якщо кількість таких запропонованих кандидатур становить 10–11 осіб, і в якому складі мають утворюватись комісії у цьому ж випадку – у складі 9, 10 (11) чи 12 членів.**

2. **Мінімальний кількісний склад ОВК та ДВК не залежить від обсягу функціонального навантаження на відповідні комісії.** На практиці це призведе до нерівномірного функціонального навантаження на членів різних виборчих комісій одного й того ж самого рівня. Так, оскільки в одних ТВО буде утворено 45–60 виборчих дільниць², в інших – 290 і більше³ виборчих дільниць, на деякі окружні

виборчі комісії припадатиме в 6 разів більше функціональне навантаження (опрацювання протоколів про підрахунок голосів, прийом-передача виборчої документації тощо), ніж на окружні виборчі комісії, утворені в округах з мінімальним «дільничним» складом. У той же час, як впливає із Закону «Про вибори Президента України», як у «великих», так і в «малих» округах проведення виборів забезпечуватиме одна й та ж сама кількість членів ОВК: адже і в Ордженікідзевському районі м. Харкова (45 виборчих дільниць) і в місті Збараж Тернопільської області (318 виборчих дільниць) ОВК можуть бути утворені у складі 9–12 членів. Хоча Закон передбачив поділ виборчих дільниць на великі, середні та малі, мінімальна кількість членів ДВК жодним чином не пов'язана з розміром виборчої дільниці. В результаті виборча комісія малої дільниці, на якій до списків виборців включено, наприклад, 60 і менше виборців, та виборча комісія великої дільниці з кількістю виборців близько 3 000, можуть складатись з однакової кількості членів ДВК – 9–12 членів.

3. Закон жодним чином **не обмежує максимальний кількісний склад ОВК і ДВК.** Позитивом такого підходу є забезпечення рівного представництва кандидатів у Президенти у складі виборчих комісій. Однак, якщо участь у виборах братиме 26 кандидатів (як це мало місце у 2004 році), до складу ДВК і ОВК входить до 52 осіб. В таких умовах організувати засідання комісії буде надзвичайно складно, якщо взагалі можливо: в умовах існуючого матеріально-технічного забезпечення виборів розміщення всіх членів комісії (не кажучи вже про довірених осіб кандидатів у Президенти, членів виборчих комісій вищого рівня, представників ЗМІ та спостерігачів) в одному приміщенні може бути проблематичним, а засідання виборчих комісії нагадуватимуть роботу Верховної Ради України.

4. Згідно із частиною другою нової редакції статті 24 Закону, подання щодо кандидатур до складу дільничних виборчих комісій вноситься до окружної виборчої комісії **за підписом довіреної особи** кандидата на пост Президента у загальнодержавному чи відповідному територіальному виборчому окрузі, **засвідченим**

² На виборах в 2004 році, під час проведення яких виборчі округи утворювались без врахування кількості виборчих дільниць, 45-60 дільниць включали такі виборчі округи: 1) ТВО № 175 (м. Харків, Ордженікідзевський район) – 45 дільниць; 2) ТВО № 129 (м. Миколаїв, Заводський район) – 50 дільниць; 3) ТВО № 174 (м. Харків, Фрунзенський район) – 52 дільниці; 4) ТВО № 79 (м. Запоріжжя, Шевченківський район) – 53 дільниці; 5) ТВО № 119 (м. Львів, Франківський район) – 53 дільниці; 6) ТВО № 43 (м. Донецьк, Київський район) – 55 дільниць; 7) ТВО № 27 (м. Дніпропетровськ, Бабушкінський район) – 57 дільниць; 8) ТВО № 26 (м. Дніпропетровськ, Жовтневий район) – 60 дільниць; 9) ТВО № 220 (м. Київ, Подільський район) – 60 дільниць.

³ На виборах 2004 року з 290 і більше виборчих дільниць складались 3 територіальних виборчих округи: 1) ТВО № 67 (м. Новоград-Волинський Житомирської області) – 294 дільниці; 2) ТВО № 15 (м. Іллінець Вінницької області) – 295 дільниць; 3) ТВО № 167 (м. Збараж Тернопільської області) – 318 дільниць.

головою окружної виборчої комісії. Відповідно, існує імовірність того, що голова ОВК може відмовитись від засвідчення підпису довіреної особи, що (після закінчення строків внесення подань щодо кандидатур до складу ДВК) матиме наслідком позбавлення одного з кандидатів у Президенти представництва у складі всіх чи окремих ДВК в межах відповідного округу. На цей недолік Закону звернув увагу і Президент України: у своїх пропозиціях до Закону він наголошував на тому, що «засвідчення підпису виключно головою відповідної окружної виборчої комісії (наприклад, у разі відсутності голови окружної виборчої комісії, його відмови засвідчити підпис) може суттєво ускладнити, а за певних обставин й унеможливити реалізацію кандидатами на пост Президента України в установленій законом строк їх права на подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій.»

5. У Законі не знайшло відображення положення Закону «Про вибори народних депутатів України», згідно з яким *особа, включена до складу окружної виборчої комісії ЦВК за поданням Голови ЦВК, не може бути призначена на керівну посаду в комісії*. Відсутній у Законі і «аналог» частини десятої статті 27 Закону «Про вибори народних депутатів України», згідно з якою при розподілі керівних посад у комісіях між суб'єктами подання кандидатур до складу окружних комісій має бути дотримана *приблизна рівномірність територіального розподілу відповідних посад*. Таким чином, існує висока вірогідність того, що: 1) на керівні посади у складі деяких окружних комісій будуть призначені особи, визначені ЦВК, а не кандидатами у Президенти; 2) керівні посади в окружних виборчих комісіях будуть розподілені за регіональним принципом: в одних областях в керівництві ОВК домінуватимуть представники одного кандидата, в інших – іншого. Така практика, до речі, мала місце під час формування виборчих комісій перед першим туром президентських виборів 2004 року.

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,

народний депутат України, заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Президент Інституту виборчого права

Венеціанська комісія у Кодексі належної практики у виборчих справах наголошує на необхідності дотримання процедурних гарантій реалізації основних принципів виборчого права, зокрема — щодо організації виборів безсторонніми виборчими комісіями. Рівень безсторонності комісії значною мірою применшує той факт, що на чергових президентських виборах їх склад формуватиметься виключно

з числа осіб, які проживають у межах відповідного територіального виборчого округу. Формування виборчих комісій лише з числа виборців, які проживають в межах ТВО або міста, на території якого утворено виборчий округ, на мою думку, обмежує право голосу за ознакою місця проживання.

6. Згідно із Законом «Про вибори Президента України» до складу виборчих комісій можуть входити лише ті виборці, *які проживають в межах відповідного територіального округу або міста, на території якого утворено виборчий округ*. Між тим, Закон «Про вибори народних депутатів України» дозволяє включати до складу виборчих комісій виборців *незалежно від місця їх проживання*. Як показала практика, формування виборчих комісій лише з представників «місцевих» виборців може знизити рівень їх незалежності під час здійснення повноважень у комісіях⁴. Тому зазначене обмеження не може вважатись обґрунтованим. Закон «Про вибори Президента України» фактично дозволяє призначати членами ДВК спеціальних виборчих дільниць працівників закладів та установ, в яких такі дільниці утворені. У тих випадках, коли та чи інша ДВК буде сформована переважно з працівників слідчого ізолятора, установи виконання покарань чи стаціонарного лікувального закладу, очікувати на незалежність ДВК від керівника закладу (установи), в якій її утворено, не доводиться.

7. Закон «Про вибори народних депутатів України» передбачає, що *рішення про позбавлення права присутності на засіданні виборчої комісії осіб, які мають право бути присутніми на такому засіданні, має прийматись двома третинами* від складу комісії. Таким чином забезпечено, зокрема, виваженість та відносну політичну нейтральність відповідних рішень комісії. Натомість новою редакцією Закону «Про вибори Президента України» передбачається можливість прийняття такого рішення *не кваліфікованою, а абсолютною більшістю* від складу комісії, а у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення підсумків голосування в межах територіального виборчого округу – *навіть простою більшістю присутніх на засіданні членів комісії*. Як наслідок: будь-яка присутня на засіданні комісії на законних підставах особа, яка «не подобається» більш ніж половині складу комісії (чи більшості присутніх на засіданні членів комісії) за новим Законом може позбавлятися права присутності на засіданні комісії. *Тим самим ставиться під сумнів можливість здійснення ефективного спостереження за черговими президентськими виборами.*

⁴ Такі виборці, як правило, працюють в межах відповідного територіального виборчого округу і керівники відповідних підприємств, установ та організацій можуть впливати на їх діяльність у комісіях, зокрема – шляхом погроз про звільнення з роботи.

8. Закон «Про вибори Президента України», на відміну від Закону «Про вибори народних депутатів України», не визначає порядку *набуття і припинення окружною виборчою комісією статусу юридичної особи*.

1.3. Грошова застава

Згідно із новою редакцією статті 49 Закону «Про вибори Президента України» *розмір грошової застави кандидата на пост Президента України складатиме 2 500 000 грн*. При цьому грошова застава повертатиметься партії (партіям, що входять до блоку), яка висунула кандидата на пост Президента України, чи кандидату на пост Президента України, лише за умови, що відповідного кандидата включено до виборчого бюлетеня для повторного голосування.

У цьому контексті слід відзначити перш за все те, що конструкція статті 49 є недосконалою: якщо вибори закінчуються у першому турі (тобто, якщо один з кандидатів у Президенти отримав на свою підтримку абсолютну більшість голосів виборців), виборча застава не повертається жодному з кандидатів, у тому числі і кандидату, обраному Президентом України. Сам *розмір виборчої застави видається недостатньо обґрунтованим*. По-перше, він не відповідає розміру виборчої застави, яка вноситься партіями і блоками на парламентських виборах – згідно із Законом «Про вибори народних депутатів України» розмір застави становить лише 2000 розмірів мінімальної заробітної плати, тобто – 1 260 000 грн.⁵ По-друге, такий розмір виборчої застави не корелюється із загальним рівнем доходів українських громадян: відповідно до даних Держкомстату середньомісячна заробітна плата в цілому по Україні за січень-липень 2009 року становила 1840 грн.⁶, тобто розмір виборчої застави перевищує середню заробітну плату в Україні в 1358 разів. Таким чином, пересічному українському громадянину для того, щоб лише висунути свою кандидатуру на президентських виборах (не кажучи вже про участь у них) слід було б пропрацювати 113 років. По-третє (і це прямо впливає з попереднього твердження), такий розмір виборчої застави штучно звужує коло потенційних кандидатів у президенти лише до керівників партій чи тих незалежних кандидатів, які належать

до великого бізнесу (т.зв. «олігархів»). У свою чергу, штучне звуження кола кандидатів на пост Президента суперечить європейським стандартам, на чому неодноразово наголошувала Венеціанська комісія⁷.

Андрій МАГЕРА,

заступник Голови Центральної виборчої комісії

Варто звернути увагу на процес висування та реєстрації кандидатів на пост Президента України. Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України» передбачає скасування збору підписів виборців на підтримку висування кандидатів на пост глави держави. Таке нововведення загалом заслуговує на позитивну оцінку – адже перевірити всі 500 000 підписів виборців на підтримку одного кандидата є неможливим та потребує значних витрат робочого часу працівників Центральної виборчої комісії. У той же час, скасовуючи норму про підписні листи, варто було б подумати і про альтернативу. Це могли б бути підписи підтримки представницьких органів місцевого самоврядування, заяви виборців.

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,

народний депутат України, заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Президент Інституту виборчого права

Слід наголосити на тому, що всі претенденти на пост Президента України нещодавно публічно подавали декларації про доходи. Мені здається, що було б варто порівняти зміст цих декларацій з рівнем доходів членів сім'ї претендентів на посаду Президента і можливостями сплатити заставу, особливо – коли ця застава буде сплачена. Якщо мова буде йти про те, що застава сплачена політичною партією, то я хотів би нагадати, що Закон «Про політичні партії в Україні» сьогодні встановлює дуже вузькі легальні рамки для партійного фінансування. Таким чином, суспільству буде цікаво, з яких саме джерел сплачено виборчу заставу.

Володимир КОВТУНЕЦЬ,

експерт Інституту виборчого права

Оцінюючи розмір виборчої застави, слід говорити не про середню заробітну плату по Україні і її відповідність законодавчо визначеному розміру застави – варто говорити про зарплату тих людей, які можуть стати загальнонаціональними лідерами, тобто людей, які обіймають посади топ-менеджерів. Щоб заробити 500 000 грн., топ-менеджеру потрібно працювати 2 роки, таким чином 2 500 000 грн. – це 10 років роботи топ-менеджера. Відповідно, людина найманої праці навіть теоретично не зможе взяти участь у цих виборах – потрібно або йти у залежність від дуже багатих людей, або ж самому належати до когорти багатіїв і мати власний бізнес (який в Україні далеко не завжди є чистим).

⁵ З 1 липня по 10 жовтня 2009 року розмір мінімальної заробітної плати в Україні становитиме 630 грн.

⁶ Державний комітет статистики України. Середньомісячна заробітна плата за регіонами за період з початку року у 2009 році. – <http://www.ukrstat.gov.ua/>

⁷ Opinion on the Law on elections of People's Deputies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 15th meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65th plenary session (Venice, 16-17 December 2005). – p.11 (point 53).

Такими, що не узгоджуються із загальноєвропейськими стандартами та рекомендаціями ОБСЄ/БДПЛ щодо удосконалення виборчого законодавства, є і підстави повернення кандидатам у Президенти грошової застави. Так, пункт 57 Рекомендацій Місії ОБСЄ/БДПЛ за результатами спостереження за виборами Президента України у 2004 році передбачає, що виборча застава має повертатись кандидатам у Президенти за умови отримання ними не менше 3% голосів виборців, оскільки «таким є рівень підтримки, необхідний для одержання права на участь у розподілі депутатських мандатів за виборчими списками партій (блоків)». Якщо ж слідувати логіці авторів змін до Закону «Про вибори Президента України», то на парламентських виборах виборчі застави мали б повертатись лише двом партіям (блокам), які отримали на свою підтримку найбільшу кількість голосів виборців, що є неприпустимим у демократичних державах.

В контексті аналізу положень нової редакції статті 49 Закону «Про вибори Президента України» окремої уваги заслуговує питання про її конституційність.

У своїх пропозиціях до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України» глава держави наголошував на тому, що стаття 49 зазначеного Закону «суттєво обмежує пасивне виборче право громадян, гарантоване частиною першою статті 38 Конституції України, значно ускладнює порівняно з чинними нормами Закону України «Про вибори Президента України» реалізацію права громадянина України бути обраним на пост Президента України шляхом самовисування кандидатом на пост Президента України», а відтак – «не відповідає частині третій статті 22 Конституції України, за якою при внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, частині другій статті 24 Основного Закону держави, згідно з якою не може бути привілеїв чи обмежень, зокрема, за ознакою майнового стану, частинам першій та другій статті 64 Конституції України, відповідно до якої конституційні права громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України». У цьому контексті слід відзначити, що **стосовно конституційності запровадження виборчої застави Конституційний Суд України вже висловив свою позицію.** Так, у Рішенні від 30 січня 2002 р. № 2-рп/2002 у справі про виборчу заставу Конституційний Суд України дійшов висновку про те, що: 1) виборча застава не є майновим виборчим цензом, і «її метою є обмеження чи усунення зловживання

громадянином виборчим правом»; 2) виборчу заставу **не можна розглядати як обмеження пасивного виборчого права громадян за ознакою майнового стану**, встановлення грошової застави не порушує принципу рівності громадян перед законом та рівності їх конституційних прав і свобод; 3) **визначення соціально орієнтованого розміру виборчої застави є питанням політичної доцільності і не належить до компетенції Конституційного Суду. Тому, на наш погляд, аргументи Президента щодо неконституційності нової редакції статті 49 є необґрунтованими.**

1.4. Державний реєстр виборців, складання і уточнення списків виборців

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України» вносить низку змін до Закону «Про Державний реєстр виборців». Лише деякі з цих змін (зокрема – в частині розширення прав уповноважених працівників органів ведення Реєстру щодо внесення змін до бази даних Реєстру у випадках виявлення кратного включення виборців до Реєстру, щодо проведення перевірок ідентифікаційних персональних даних виборців) заслуговують на позитивну оцінку. **Натомість переважна більшість інших змін до Закону є недостатньо обґрунтованими.**

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,

народний депутат України, заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Президент Інституту виборчого права

Новою редакцією Закону «Про вибори Президента України» у черговий раз скасовано можливість використання на виборах відкріпних посвідчень. У 2004 році порядок використання відкріпних посвідчень дійсно створював широкий ґрунт для зловживань. Але вже у 2006 році після відповідного удосконалення Закону «Про вибори народних депутатів України» механізм використання відкріпних посвідчень під час проведення парламентських виборів спрацював майже ідеально. Зараз же він в черговий раз скасовується. Це означає, що громадяни, які у день голосування перебуватимуть не за своєю виборчою адресою (у тому числі – офіційні спостерігачі), не зможуть проголосувати взагалі.

У Законі закріплено ряд положень, які прямо виборчі права не порушують, однак сприятимуть фальсифікаціям, негативно впливатимуть на реалізацію виборчого права. Зараз, як відомо, відбувається первинне уточнення даних Державного реєстру виборців. На фоні колосальної роботи щодо впровадження Державного реєстру, яка триває вже 5 років і супроводжувалась (протягом останніх 2 років) значними обсягами державного фінансування та підтримкою міжнародних організацій (в плані забезпечення відповідною матеріально-технічною базою 700 органів ведення реєстру), до Закону «Про вибори Президента України» включено положення, які дозволятимуть включати до списків

виборців громадян за рішеннями судів, ОВК та ДВК. Тим самим вся логіка впровадження Реєстру фактично перекреслюється новими законодавчими положеннями. Змінами до Закону «Про Державний реєстр виборців» також передбачено, що одночасний доступ до Реєстру в режимі запису отримують всі 700 органів ведення Реєстру, в той час як відповідно до попередньої редакції Закону записи до Реєстру органи його ведення могли вносити лише в частині виборчих адрес, причому – виключно в межах територіальної юрисдикції цих органів.

Володимир КОВТУНЕЦЬ,
експерт Інституту виборчого права

Для голосування на чергових виборах Президента України виборці будуть включені за їх виборчими адресами, і хоча Закон не передбачає використання відкріпних посвідчень, кожен виборець зможе звернутись до відповідного органу ведення Реєстру з тим, що у день виборів проголосувати, скажімо, не у Львові, а у Донецьку (якщо для цього будуть достатні підстави). У той же час, при проведенні повторного голосування виборці включатимуться до списків виборців вже не за їхніми виборчими адресами, а за місцем постійного проживання. Я не знаю, як органи ведення Державного реєстру виборців реалізуватимуть цю норму, адже у базі даних Реєстру фіксується лише виборча адреса виборців, а не місце їх постійного проживання.

Так, попередня редакція статті 15 Закону «Про Державний реєстр виборців» досить чітко визначала засади доступу органу ведення до бази даних Реєстру. Передбачалось, наприклад, що доступ до бази даних мав здійснюватись не менш як двома уповноваженими працівниками органу ведення Реєстру; визначались межі доступу органу ведення до Реєстру в режимі записування, засади внесення змін щодо виборчої адреси виборця (такі зміни мали вноситись за попередньою виборчою адресою виборця на підставі рішення розпорядника Реєстру). Зазначені положення не знайшли відображення у новій редакції статті 15 Закону – **врегулювання практично всіх питань доступу органу ведення до бази даних Реєстру передбачається віднести до дискреційних повноважень ЦВК.** Це може створити умови для загального послаблення контролю за операціями, пов'язаними із змінами бази даних Державного реєстру виборців.

Відповідно до попередньої редакції частини першої статті 17 Закону «Про Державний реєстр виборців», дії щодо ведення Реєстру мали здійснюватись уповноваженими працівниками органу на виконання **письмового розпорядження** керівника відповідного органу. Нова ж редакція цієї частини фактично допускає можливість здійснення таких дій на підставі усних наказів керівника органу ведення Реєстру. На цей недолік правового регулювання вказував і Президент у своїх пропозиціях до

Закону, внесених перед остаточним прийняттям Закону парламентом.

Із Закону «Про Державний реєстр виборців» також виключено статтю 36, яка визначала **порядок первинного формування бази даних Реєстру.** Як випливало зі змісту цієї статті, остаточне первинне формування бази даних Реєстру (включення персональних даних щодо номера ТВО, постійної виборчої дільниці, до якої відноситься виборець) мало б закінчитись після набрання чинності законом, яким передбачено утворення постійних виборчих дільниць. Цей закон, як відомо, парламентом до цього часу прийнято не було. Оскільки повноцінне первинне формування бази даних Реєстру мало б закінчитись вже після чергових президентських виборів (точніше – після утворення постійних виборчих дільниць і внесення відповідних даних про номери округів і дільниць до Реєстру), а не до їх проведення, виключення із Закону статті 36 є необґрунтованим.

Ряд положень нової редакції Закону «Про вибори Президента України» не узгоджується з відповідними нормами Закону «Про Державний реєстр виборців». Це стосується, зокрема, суб'єктів публічного контролю за веденням Реєстру, їх обов'язків щодо використання копії бази даних Державного реєстру виборців та відповідальності за невиконання таких обов'язків. Так, частина четверта статті 12 Закону «Про Державний реєстр виборців» передбачає, що публічний контроль ведення Реєстру здійснюється **партіями, які мають свої фракції** у поточному скликанні Верховної Ради, **а також партіями, що входять до складу виборчого блоку, який має свою фракцію** у парламенті поточного скликання. Між тим, останніми змінами до Закону «Про вибори Президента України» **право здійснювати публічний контроль за веденням Реєстру надано не партіям, а фракціям та кандидатам на пост Президента України** (частина дев'ята нової редакції статті 31 Закону). При цьому Закон «Про вибори Президента України» **не покладає на фракції та кандидатів у Президенти обов'язки, які покладаються на партії** (стаття 24 Закону «Про Державний реєстр виборців») **у зв'язку з передачею копії бази даних Реєстру**, наприклад – щодо повернення копії бази даних розпоряднику Реєстру, забезпечення захисту бази даних від несанкціонованого копіювання, фіксації технічними засобами спроб порушення захисту бази даних Реєстру. До того ж, якщо згідно із Законом «Про Державний реєстр виборців» партії можуть бути притягнені до юридичної відповідальності

ті за порушення встановленого порядку використання копії бази даних Реєстру, для кандидатів у Президенти та фракцій за відповідні порушення жодних санкцій не передбачено.

Ряд положень нової редакції Закону «Про вибори Президента України» в частині визначення кола осіб, які мають право голосу на президентських виборах, а також порядку реалізації виборчих прав, **суперечать Конституції України.**

Зокрема, згідно із новою редакцією частини шостої статті 2 Закону «Про вибори Президента України» **право голосу у закордонному виборчому окрузі мають лише ті виборці, які в період підготовки та проведення виборів проживають або перебувають за межами України і були взяті на консульський облік.** Попередня редакція зазначеної частини статті 6 дозволяла реалізовувати право голосу на виборах у закордонному виборчому окрузі всіх громадянам, які на законних підставах перетнули державний кордон України, незалежно від того, чи були вони взяті на консульський облік після виїзду за межі України. Нова редакція частини шостої статті 2 Закону «Про вибори Президента України», на нашу думку, суперечить ряду положень Конституції, зокрема – статтям 22, 24, 64 та 70 Основного Закону: по-перше, різні групи однієї категорії виборців (тих, хто перебуває або проживає на день виборів за межами території України) поставлені у нерівні умови щодо здійснення виборчого права (відтак порушено конституційний принцип рівності громадян перед законом); по-друге, право голосу на виборах надається не всім громадянам, які проживають за межами території України і яким виповнилось 18 років (як це передбачено статтею 70 Конституції), а лише тим з них, яких було взято на консульський облік; по-третє, за своїм змістом нова редакція частини шостої статті 2 звужує обсяг вже існуючих прав – позбавляє права голосу на виборах ту частину виборців, яка, не перебуваючи на консульському обліку, мала право голосу на виборах у закордонному виборчому окрузі на попередніх виборах глави держави (відповідно, зазначене нововведення суперечить також статтям 22 та 64 Конституції). На користь неконституційності зазначеного нововведення свідчить також аналіз Рішення Конституційного Суду України від 24.12.2004 р. № 22-рп/2004 у справі про особливості застосування Закону України «Про вибори Прези-

дента України». У цьому рішенні орган конституційної юрисдикції відзначив, зокрема, що надання можливості голосувати за місцем перебування виборців лише інвалідам першої групи порушує принцип рівності громадян перед законом, оскільки «різні групи однієї категорії виборців поставлені в нерівні умови щодо здійснення виборчого права».

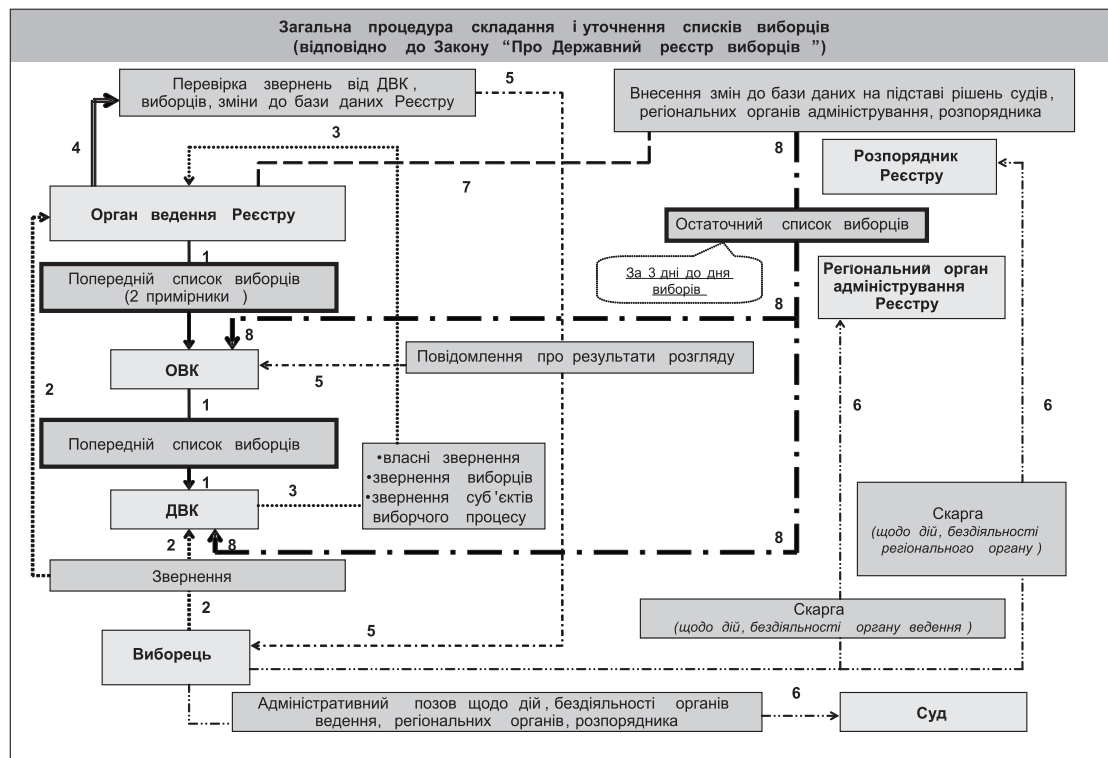
Новою редакцією Закону «Про вибори Президента України» **скасовується використання на виборах Президента України відкритих посвідчень.** За умови введення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Державний реєстр виборців» в експлуатацію та узгодження положень Закону «Про вибори Президента України» з відповідними положеннями Закону «Про Державний реєстр виборців»⁸, скасування використання відкритих посвідчень не становило б серйозної загрози – адже кожен виборець міг би реалізовувати право голосу на дільниці, до якої якого віднесено за виборчою адресою (яка могла б визначатись за зверненням виборця).

Однак, по-перше, АІТС «Державний реєстр виборців» поки що не введена у промислову експлуатацію, по-друге, Закон «Про вибори Президента України» не узгоджено із Законом «Про Державний реєстр виборців», і крім того, у першому із зазначених Законів наявні певні прогалини у правовому регулюванні.

Зокрема, стаття 8 Закону «Про Державний реєстр виборців» надає виборцю право визначати будь-яку виборчу адресу, за якою орган ведення Реєстру відноситиме його до відповідної виборчої дільниці. Водночас зі змісту нової редакції частини третьої статті 32 Закону «Про вибори Президента України» випливає, що виборець може звернутись до органу ведення Державного реєстру виборців лише з питань допущених **помилки** при складанні попереднього списку виборців (невключення, неправильного включення, виключення зі списку виборців себе чи інших осіб). При цьому можливість порушення виборцем питання про зміну попередньої виборчої адреси Законом «Про вибори Президента України» чітко не передбачена. Загалом, не передбачена цим Законом і можливість зміни виборцем місця голосування (виборчої дільниці) без зміни виборчої адреси⁹ – хоча така можливість, як і порядок та строки її реалізації, мали б визначатись саме цим Законом (це випливає з частини шостої статті 8 Закону «Про Державний

⁸ Зокрема, шляхом уніфікації порядку складання і уточнення списків виборців, систем обліку виборців, закріплення у Законі «Про вибори Президента України» поняття «постійної виборчої дільниці», процедури її утворення, проведення розмежування між постійними та тимчасовими дільницями, заміни «місця проживання», на яке часто посилається Закон «Про вибори Президента України», на «виборчу адресу»

Тема



реєстр виборців»). У цьому контексті *скасування використання на президентських виборах відкритих посвідчень може тлумачитися як звуження змісту існуючих виборчих прав громадян і визнане таким, що суперечить частині третій статті 22 Конституції*.

Далеким від досконалості є і визначений новою редакцією Закону «Про вибори Президента України» порядок складання і уточнення списків виборців. Нижче наведено порівняння процедур складання та уточнення списків виборців на виборах, визначені Законом «Про Державний реєстр виборців» та новою редакцією Закону «Про вибори Президента України».

Загальна логіка Закону «Про Державний реєстр виборців» полягала у тому, що ключова роль в уточненні даних Державного реєстру мала відводитись органам ведення Реєстру, а не виборчим комісіям. Саме органи ведення Реєстру мали взаємодіяти з виборцями і відповідними органами державної влади, уточнювати відповідну інформацію, скласти попередні та остаточні списки виборців. Дії цих органів мали безпосередньо контролюватись судами та регіональними органами адміністрування Реєстру, дії регіональних органів адміністрування – судами та розпорядником Реєстру. Роль виборчих комісій мала обмежуватись

лише інформуванням органів ведення Реєстру про наявність неправильних даних у Реєстрі; комісії також не повинні були розглядати скарги виборців та приймати рішення за результатами їх розгляду. При цьому передбачалося, що не пізніше ніж за 3 дні до дня виборів органом ведення Реєстру мав виготовлятися остаточний список виборців, який не повинен був зазнавати будь-яких подальших змін. За умови конкретизації положень Закону «Про Державний реєстр виборців» у відповідних виборчих законах, система державної реєстрації виборців могла б створити належні правові умови для усунення тих недоліків, пов'язаних зі складанням і уточненням списків виборців, які мали місце під час попередніх виборчих кампаній.

Натомість законодавець пішов іншим шляхом – він поєднав частину положень Закону «Про Державний реєстр виборців» з окремими положеннями чинного та попереднього виборчого законодавства. Запроваджені таким чином системи обліку виборців, складання і уточнення списків виборців повертають виборче законодавство у відповідній частині на рівень розвитку кінця 1990-х – початку 2000-х років.

Згідно з новою редакцією Закону «Про вибори Президента України» уточнення списків виборців здійснюватимуть декілька органів одночасно – відповідні органи ведення Реєстру,

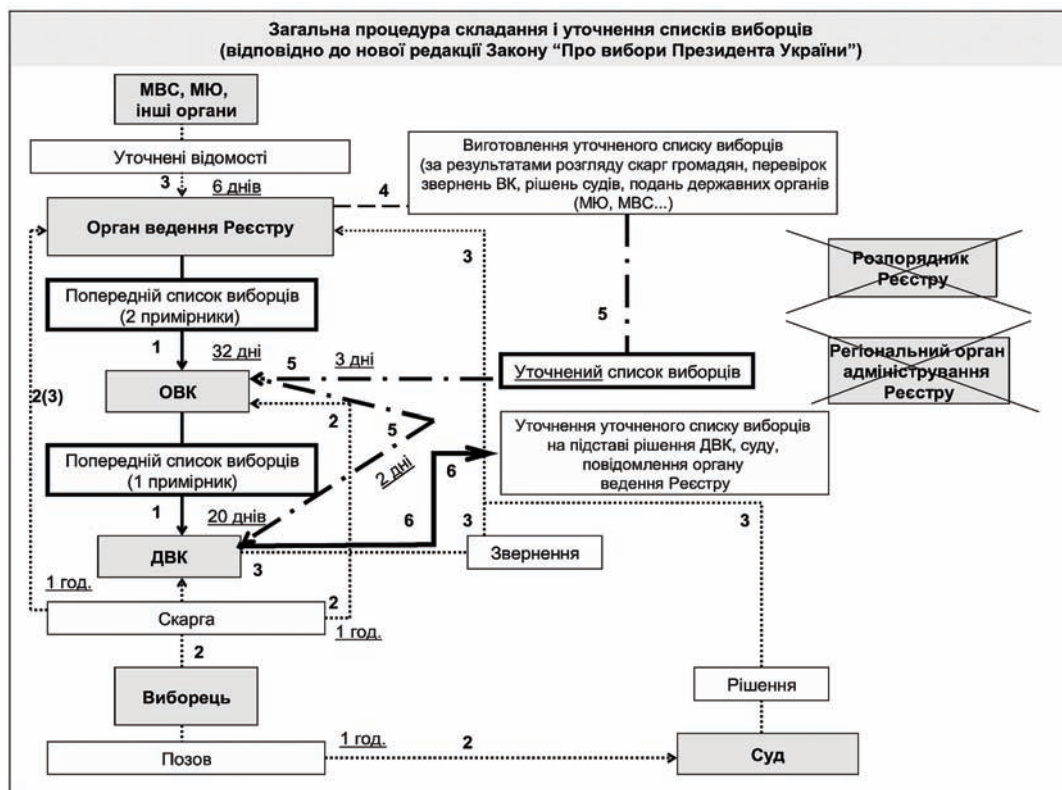
⁹ Така можливість передбачена лише для обмеженого кола випадків, зокрема для голосування на спеціальних ділянках, утворених у стаціонарних лікувальних закладах, а також для голосування членів виборчих комісій, які відповідно до частини дев'ятої нової редакції статті 34 Закону «Про вибори Президента України», голосують не за своїми виборчими адресами, а за місцем роботи у відповідній виборчій комісії.

окружні виборчі комісії (в частині, що стосується членів виборчих комісій, включених до складу ДВК не за своїми виборчими адресами), дільничні виборчі комісії, а також суди. При цьому Закон не дає відповіді на питання про те, як така система обліку виборців має співвідноситись із системою, запровадженою Законом «Про Державний реєстр виборців», і який із двох законів має пріоритет у застосуванні у відповідній частині. **Нечітко визначено Законом і порядок взаємодії між органами, які мають право уточнювати списки виборців**, зокрема щодо обміну інформацією про скарги виборців, взяті до розгляду одним з таких органів (**на практиці це може призвести до одночасного розгляду одних і тих самих скарг різними органами та прийняття взаємовиключних рішень**).

Нова редакція Закону «Про вибори Президента України» також передбачає можливість **внесення змін до уточнених списків виборців у день голосування – до останньої години перед його закінченням**. Так новела не лише суперечить демократичним стандартам чесних і прозорих виборів, відображеним, у тому числі у Кодексі кращої практики з виборчих питань Венеціанської комісії, але і нівелює всі надбання вітчизняного виборчого законодавства останніх років. Враховуючи те, що позовні заяви і скарги про уточнення списку виборців відповідно до Закону зможуть подаватись до суду, органу ведення Державного реєстру виборців, виборчої комісії за одну годину до дня

закінчення голосування, **відповідні органи навряд чи матимуть можливість (або бажання) перевірити достовірність відомостей, наведених скаржниками (позивачами) в обґрунтування своїх вимог**, і прийматимуть необґрунтовані, незаконні рішення (які, до того ж, можуть бути цілком протилежними за змістом). Також варто відзначити, що Закон «Про вибори Президента України» **не визначає порядок і строки відображення внесених у день голосування змін до списків виборців у базі даних Державного реєстру**, що може призвести до **кратного голосування** виборців на дільницях (при цьому такі факти залишатимуться невідомими для органів ведення Реєстру та інших комісій, якщо ДВК несвоєчасно надаватимуть відповідну інформацію, або не надаватимуть її взагалі).

В умовах практичного застосування нового законодавства про президентські вибори імовірним є виникнення такої ситуації: за 3 години до закінчення голосування виборець включається до списку виборців рішенням ДВК на підставі повідомлення органу ведення Реєстру, реалізує право голосу, після чого до ДВК надходить рішення суду за позовом іншого виборця щодо виключення виборця, який проголосував, зі списку виборців. Або ще один приклад: один і той самий виборець рішеннями декількох ДВК (прийнятих на підставі відповідних рішень судів чи повідомлень органів ведення Реєстру, тобто – цілком закон-



Тема

них) за годину-дві до закінчення голосування включається до списків виборців на різних дільницях (що цілком імовірно в умовах, коли ДВК і органи ведення Реєстру недостатньо оперативно обмінюватимуться інформацією щодо виборців, включених до списків виборців нездовго до закінчення голосування) і реалізує право голосу на всіх цих дільницях.

В окремих випадках у Законі «Про вибори Президента України» закріплено **взаємовиключні положення**. Так, відповідно до нової редакції частини другої статті 35, **зміни до уточненого списку виборців на виборчій дільниці вносяться на підставі, зокрема, рішення дільничної виборчої комісії**. У той же час, відповідно до частини третьої цієї ж статті при внесенні змін до уточненого списку виборців на підставах, зазначених у частині другій зазначеної статті, **рішення дільничною виборчою комісією не приймається**. Виникає запитання: на підставі чого ж саме (рішення ДВК чи власної ініціативи одного з членів дільничної комісії) мають вноситись зміни до уточненого списку виборців у такому випадку? Якщо на підставі рішення ДВК, то **ДВК буде вимушена періодично переривати голосування, проводити засідання і розглядати скарги виборців** (рішення судів, повідомлення органів ведення Реєстру і т. ін.); до того ж у випадку, **якщо таких скарг буде значна кількість, хід голосування на дільниці може бути повністю паралізований**. Якщо ж списки виборців змінюватимуться одним членом комісії, то такий підхід, по-перше, суперечитиме колегіальній природі виборчої комісії, по-друге, – не дозволить належним чином контролювати дії відповідного члена комісії під час внесення змін до списку виборців (адже кожен з членів комісії буде задіяний в організації голосування виборців).

Сергій ПОДГОРНИЙ,
народний депутат України, Голова підкомітету з питань виборчого законодавства та об'єднань громадян Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування

Ми можемо лише сподіватися, що незабаром почне функціонувати Державний реєстр виборців, і на наступних виборах порушень, пов'язаних з невключенням виборців до списків виборців, їх кратним включенням, майже не буде. Але, на жаль, це лише сподівання.

Ігор ПОПОВ,
Заступник Глави Секретаріату Президента України

Є обґрунтовані сумніви у тому, що станом на жовтень 2009 року в Україні функціонуватиме Державний реєстр виборців. Існує імовірність і того, що протягом кількох останніх місяців дані щодо виборців не були достатньо захищені.

Юрій ДОНЧЕНКО,
член Центральної виборчої комісії

Центральна виборча комісія працює за чітким графіком і до дня виборів підготує виборчі списки на основі Державного реєстру виборців. Також ЦВК прийняла рішення про щорічне коригування списків виборців, адже за проведеними Комісією підрахунками різниця між зібраними ЦВК даними і даними, які надавалися перед попередніми виборами, становить 1,1 млн. виборців.

Володимир БОГАТИР,
заступник Міністра юстиції України

Викликає занепокоєння звуження обсягу і змісту виборчих прав громадян, які у день виборів перебувають за межами України. Новою редакцією Закону «Про вибори Президента України», як відомо, передбачається складання списків виборців у закордонному виборчому окрузі на основі даних консульського обліку. Іншими словами, якщо громадянин України не перебуває на консульському обліку, то він автоматично втрачає право голосу на виборах. А тих, хто не перебуває на обліку, – у декілька разів більше ніж тих, кого було взято на облік. Іншим дискусійним аспектом нової редакції Закону «Про вибори Президента України» є скасування відкріпних посвідчень, що фактично означає прикріплення виборців до місця реєстрації за місцем проживання. Відповідні положення Закону також суттєво звужують виборчі права громадян України. Ми вважаємо, що така відповідь на негативний досвід використання відкріпних посвідчень не відповідає потребам українського суспільства. Проблему можна було вирішити більш демократичним шляхом, якби парламент почав її розглядати одразу після позачергових виборів народних депутатів України, а не безпосередньо перед офіційним початком виборчої кампанії з виборів глави держави.

Володимир КОВТУНЕЦЬ,
експерт з виборчого права

Однією з найбільших проблем організації виборчого процесу є складання списків виборців. На сьогодні є Державний реєстр виборців, на основі якого будуть складені списки виборців, які, у свою чергу, будуть передані до відповідних виборчих комісій. Водночас Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України» передбачає, що дільнична комісія за власними рішеннями, за рішеннями окружної виборчої комісії чи за рішеннями суду буде вносити зміни до списків виборців аж до моменту закінчення голосування. Подібна практика мала місце на виборах Київського міського голови, коли всупереч закону районні комісії приносили на дільниці так звані «додаткові» списки виборців, які не передбачені жодним законом, і змушували за цими списками видавати виборчі бюлетені. На превеликий жаль, кандидати, які боролися, відмовилися від боротьби за чесні вибори в Києві, і це теж становить велику загрозу, адже змова провідних політиків становить значну небезпеку для демократії як такої. На сьогодні ЦВК надає такі невтішні дані про Державний реєстр виборців: 500 000–600 000 двійників, 155 000 включених двічі, не підрахована кількість випадків, коли одне й те саме прізвище подане з різних джерел і пишеться по-різному. Таким чином, беручи до уваги режим, в якому ЦВК працювало з Державним

реєстром, малоімовірно, що на початок виборчого процесу списки виборців будуть відповідати реальним даним.

Олександр КЛЮЖЕВ,

керівник аналітичних програм Донецької обласно

Певне занепокоєння викликають положення нової редакції Закону «Про вибори Президента України» в частині складання та уточнення списків виборців. Україна досить довго не виконувала рекомендації Ради Європи щодо постійного та регулярного оновлення списків виборців. Ця проблема вирішена Законом «Про Державний реєстр виборців», але закріплене у Законі «Про вибори Президента України» положення щодо можливості внесення змін до списку виборців в день виборів фактично зводить нанівець всі досягнення в частині удосконалення реєстрації виборців. Можливість перегляду списків виборців у день голосування також суперечить і рекомендаціям Венеціанської комісії.

1.5. Передвиборна агітація

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України» торкається питань регулювання передвиборної агітації на виборах глави держави лише в контексті перегляду строків проведення агітації, зокрема – строків виготовлення інформаційних плакатів кандидатів у Президенти та передачі цих плакатів дільничним виборчим комісіям і кандидатам у Президенти, строків встановлення розцінок вартості одиниць ефірного часу та друкованої площі та строків їх опублікування. Інші положення Закону «Про вибори Президента України» переглянуто не було. У нижчеподаній таблиці наведено порівняння правил здійснення передвиборної агітації на президентських та парламентських виборах.

Таблиця 1. Регулювання передвиборної агітації: положення Закону «Про вибори народних депутатів України» та нової редакції Закону «Про вибори Президента України»

Зміст регулювання	Закон «Про вибори народних депутатів України»	Закон «Про вибори Президента України»
Заборона проведення напередодні та в день виборів масових акцій (зборів, мітингів, походів, демонстрацій, пікетів) від імені суб'єкта виборчого процесу, розповсюдження агітаційних матеріалів, а також публічних оголошень про підтримку кандидатами концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів.	+	-
Визначається поняття передвиборної агітації	+	-
Визначається поняття політичної реклами	+	-
Встановлюються квоти на політичну рекламу в друкованих ЗМІ	+	-
Встановлюються квоти на політичну рекламу в аудіовізуальних ЗМІ	+	-
Суб'єкт виборчого процесу має право на договірній основі за рахунок коштів виборчого фонду орендувати будинки і приміщення усіх форм власності для проведення зборів, мітингів, дебатів, дискусій та інших публічних заходів передвиборної агітації.	+	-
У разі якщо будинок (приміщення) незалежно від форми власності було надано для проведення передвиборного публічного заходу чи передвиборної агітації суб'єкту виборчого процесу, власник (володар, користувач) цього будинку (приміщення) не має права відмовити в його наданні на тих же умовах іншому суб'єкту виборчого процесу. Ця вимога не стосується приміщень, що перебувають у власності чи постійному користуванні суб'єктів виборчого процесу.	+	-
Розрахунок розміру розцінок вартості друкованої площі та ефірного часу	Не більше середнього значення ціни на комерційну рекламу за перші три квартали року, що передують року виборів. Розмір розцінок може варіюватись залежно від дня виходу видання (програми) та аудиторії. Для нових ЗМІ встановлено особливий порядок розрахунку розцінок.	Не більше «відповідного» середньозваженого показника за останній квартал року, що передують року проведення виборів. Можливість врахування обсягу аудиторії та дня виходу видання (програми) не передбачена. Нові ЗМІ визначають розцінки у тому ж порядку, що й інші ЗМІ.

Тема

Зміст регулювання	Закон «Про вибори народних депутатів України»	Закон «Про вибори Президента України»
ЗМІ може відмовити у наданні ефірного часу чи друкованої площі суб'єкту виборчого процесу в разі, якщо надані для поширення матеріали не відповідають вимогам закону	+	Прямо не передбачено
Замовниками політичної реклами під час виборчої кампанії для демонстрації телерадіо-організаціями можуть бути тільки суб'єкти виборчого процесу. Протягом демонстрації політичної реклами обов'язково демонструється повна назва її замовника у формі текстового повідомлення, яке має займати не менше п'ятнадцяти відсотків площі екрану і бути виконане контрастним кольором до фону та бути сприйнятним для глядача.	+	-
Проведення передвиборних теледебатів	-	+
Обмеження щодо участі членів виборчих комісій у передвиборній агітації	Участь в агітації заборонена протягом строку повноважень	Участь в агітації заборонена під час виконання обов'язків
Забороняється використання приміщень органів державної влади та органів місцевого самоврядування для проведення передвиборної агітації за рахунок коштів виборчих фондів	+	-
Забороняється розміщення агітаційних матеріалів та політичної реклами на будинках і в приміщеннях органів державної влади та органів місцевого самоврядування.	+	-
Забороняється розміщення носіїв політичної реклами, а також розповсюдження політичної реклами через радіотрансляційні або інші мережі сповіщення пасажирів, у транспортних засобах громадського користування, на станціях метрополітену, вокзалах, портах та аеропортах.	+	-
Забороняється проведення передвиборної агітації у зареєстрованих в Україні засобах масової інформації, в яких частка зарубіжної власності перевищує п'ятдесят відсотків.	+	-
У разі встановлення судом при розгляді виборчого спору повторного або одноразового грубого порушення засобом масової інформації вимог цього Закону суд приймає рішення про тимчасове (до закінчення виборчого процесу) зупинення дії ліцензії або про тимчасову заборону (до закінчення виборчого процесу) випуску друкованого видання.	+	-
Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення своїм рішенням припиняє трансляцію на території України, в тому числі операторами телекомунікацій, іноземних телеканалів, у діяльності яких порушується норма щодо заборони громадянам іноземних держав, особам без громадянства ведення передвиборної агітації через журналістську діяльність або в діяльності яких містяться заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, підризу її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганда війни, насильства та розпалювання міжтнічної, расової, національної, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення.	+	-

Як видно із наведеної таблиці, нова редакція Закону «Про вибори Президента України» (на відміну від Закону «Про вибори народних депутатів України») не містить чіткого визначення понять передвиборної агітації та політичної реклами. Закон «Про вибори Президента України» не забороняє використання приміщень органів державної влади та органів місцевого самоврядування для здійснення передвиборної агітації, дозволяє розміщення носіїв політичної реклами, а також розповсюдження політичної реклами через мережі сповіщення пасажирів, у транспортних засобах громадського користування, на станціях метрополітену, вокзалах, портах та аеропортах тощо. Якщо згідно із Законом «Про вибори народних депутатів України» членам виборчих комісій заборонено брати участь у передвиборній агітації протягом всього строку своїх повноважень, то за Законом «Про вибори Президента України» члени виборчих комісій не можуть брати участь у передвиборній агітації лише **у період виконання своїх обов'язків** у відповідних комісіях. По-різному регламентується

заяченими Законами і порядок встановлення розцінок вартості одиниці ефірного часу та друкованої площі, причому відповідні положення Закону «Про вибори Президента України» є більш дискримінаційними щодо ЗМІ, ніж аналогічні положення, закріплені у Законі «Про вибори народних депутатів України».

Окрім неузгодженостей з правилами проведення передвиборної агітації, закріпленими у Законі «Про вибори народних депутатів України», нова редакція Закону «Про вибори Президента України» зберегла ряд недоліків, на які неодноразово вказували ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанська комісія.

Катерина КОТЕНКО,
Виконавчий директор Індустріального
телевізійного комітету

Певне занепокоєння викликають положення нової редакції Закону «Про вибори Президента України» в частині складання та уточнення списків виборців. Україна досить довго не виконувала рекомендації Ради Європи щодо постійного та регулярного онов-

лення списків виборців. Ця проблема вирішена Законом «Про Державний реєстр виборців», але закріплене у Законі «Про вибори Президента України» положення щодо можливості внесення змін до списку виборців в день виборів фактично зводить нанівець всі досягнення в частині удосконалення реєстрації виборців. Можливість перегляду списків виборців у день голосування також суперечить і рекомендаціям Венеціанської комісії.

Так частина п'ята статті 61 Закону «Про вибори Президента України» забороняє *протягом 20 хвилин до і після трансляції агітаційної передвиборної програми кандидата на пост Президента України* коментувати або будь-яким іншим чином оцінювати зміст агітаційної програми, *давати інформацію щодо кандидата у Президенти, партії (блоку), яка висунула кандидата*. За результатами спостереження за виборами 2006 року ОБСЄ/БДІПЛ рекомендували вилучити із законодавства про вибори народних депутатів України положення в частині заборони коментування та оцінювання агітаційної програми, подання інформації щодо кандидатів за 20 хвилин до і через 20 хвилин після трансляції відповідної агітаційної програми на радіо чи телебаченні¹⁰. Така позиція є цілком логічною, оскільки організації мовлення ставляться перед вибором: або транслювати політичну рекламу у прайм-тайм і не висвітлювати у новинах перебіг виборчого процесу та діяльність окремих кандидатів, або ж висвітлювати діяльність кандидатів у новинах, однак транслювати політичну рекламу таких кандидатів, наприклад, вдень чи зранку (що є незручним для кандидатів). Саме тому відповідні положення законів «Про вибори Президента України» та «Про вибори народних депутатів України» на практиці ніколи не виконувались, при цьому до ЗМІ-порушників не застосовувались будь-які санкції. Відтак *доцільність збереження у статті 61 Закону «Про вибори Президента України» частини п'ятої є досить сумнівною*.

Не відповідає європейським стандартам і частина четверта статті 64 Закону «Про вибори Президента України» відповідно до якої *засобам масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами, заборо-*

няється агітувати за або проти кандидатів на пост Президента України, *оцінювати їхні передвиборні програми або віддавати їм перевагу у будь-якій формі*. На думку Венеціанської комісії, встановлення такої заборони обмежує редакційну свободу ЗМІ¹¹.

Частина п'ята статті 64 Закону «Про вибори Президента України» *забороняє поширення завідомо неправдивих відомостей про кандидата у Президенти*. У цьому контексті Венеціанська комісія робить особливий наголос на тому, що оскільки кандидати роблять свідомий вибір щодо участі у змаганні за політичні посади, законодавство про захист репутації не повинно обмежувати або звужувати право особи на вільне вираження своїх політичних поглядів¹². В іншому висновку (в аспекті аналогічного питання) Венеціанська комісія відзначила, що на практиці визначити «завідомість» неправдивості складно, якщо взагалі можливо. Таким чином, із частини п'ятої статті 64 Закону «Про вибори Президента України» варто було б вилучити положення щодо заборони поширення завідомо неправдивої інформації щодо кандидатів на пост глави держави.

Ігор КУРУС,

член Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення

Виборча кампанія ще не почалася, однак телерадіокомпанії вже змушені порушити вимоги статті 60 Закону «Про вибори Президента України» в частині середньозваженого показника. Крім того, відразу після реєстрації кандидатів у Президенти ЦВК має оголосити попередження більшості з них. Адже на сьогодні більшість кандидатів активно проводять передвиборну агітацію поза строками, визначеними Законом «Про вибори Президента України», що відповідно до статті 57 цього Закону є підставою для оголошення попередження. Загалом, чинний Закон «Про вибори народних депутатів України» є набагато прогресивнішим за Закон, що регламентує порядок проведення виборів Президента, хоча і до нього у Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення були певні зауваження: 1) щодо заборони за 20 хвилин до і після трансляції передвиборної агітаційної програми оцінювання змісту такої програми, дій кандидатів та поширення щодо них будь-якої інформації; 2) щодо заборони трансляції у новинах зображень символіки суб'єктів виборчого процесу (адже висвітлюючи заходи за участі кандидатів відповідний ЗМІ фізично не може уникнути трансляції відповідних зображень); 3) щодо механізму забезпечення

¹⁰ Вибори до Верховної Ради України 26 березня 2006 р. Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами. – С. 31–32 (п. 26 Рекомендацій).

¹¹ Joint Opinion on the Draft Law № 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 the Venice Commission at its 79th plenary session (Venice, 12–13 June 2009). – p. 13 (point 53).

¹² Opinion on the Law on elections of People's Deputies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 15th meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65th plenary session (Venice, 16–17 December 2005). – p.13 (point 61).

рівності доступу кандидатів до ЗМІ – адже під час парламентських виборів окремі суб'єкти виборчого процесу мали відповідну можливість, в той час як інші були їй позбавлені (хоча остання проблема є типовою не лише для України, але і багатьох інших країн); 4) щодо заборони поширення завідомо недостовірної інформації про кандидатів (критерії «завідомості» недостовірної інформації є дуже розмитими, що відкриває шлях для довільного тлумачення цього поняття). Суттєвим недоліком чинного законодавства є також відсутність відповідальності ЗМІ за порушення виборчого законодавства, що призведе до використання ЗМІ не як джерел інформації, а як джерел пропаганди діяльності, програм того чи іншого кандидата. Враховуючи зазначене, а також те, що Закон «Про вибори Президента України» не зазнає суттєвих змін, ми повинні постійно ставити під сумнів достовірність поширюваної ЗМІ інформації, штучно понизити рівень довіри до ЗМІ з боку виборців, як це мало місце у 2004 році.

Частина дванадцята статті 64 Закону «Про вибори Президента України», **забороняє проведення передвиборної агітації в зарубіжних засобах масової інформації**, що діють на території України. Аналогічне обмеження закріплено також у частині дев'ятнадцятій статті 71 Закону «Про вибори народних депутатів України». На думку ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії, ця норма суперечить параграфу 26.1 Московського документу ОБСЄ, відтак її доцільно вилучити із законодавства про парламентські вибори (за очевидною аналогією – також із Закону «Про вибори Президента України»).

Згідно із частиною тринадцятою статті 64 Закону «Про вибори Президента України», засобом масової інформації **забороняється протягом останніх 15 днів до дня виборів поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки** щодо кандидатів на пост Президента України. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ вважають, що цей строк є надто тривалим¹³. При цьому в іншому своєму висновку¹⁴ Венеціанська комісія відзначила, що узгодження строків поширення інформації про результати опитувань громадської думки щодо кандидатів на виборах зі строками здійснення передвиборної агітації повністю відповідає міжнародним стандартам.

Відповідно до частини п'ятої статті 64 Закону «Про вибори Президента України», засіб масової інформації, що оприлюднив інформацію,

яку кандидат на пост Президента України вважає явно недостовірною, не пізніше як через три дні після дня оприлюднення таких матеріалів, але не пізніше як за два дні до дня виборів **зобов'язаний надати кандидату на пост Президента України, партії (блоку), щодо яких поширено недостовірні відомості, на їх вимогу можливість спростувати такі матеріали**: надати такий же ефірний час відповідно на телебаченні чи радіо або опублікувати в друкованому засобі масової інформації наданий кандидатом чи партією (блоком) матеріал, який повинен бути набраний таким самим шрифтом і розміщений під рубрикою «спростування» на тому ж місці шпальти в обсязі не меншому, ніж обсяг повідомлення, що спростовується. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ відзначили, що відповідним положенням Закону кандидату у Президенти фактично надається право самостійно вирішувати, які з поширених ЗМІ відомостей мають вважатись недостовірними, а які – достовірними¹⁵.

1.6. Спостереження за виборами

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» не передбачив перегляду положень попередньої редакції Закону «Про вибори Президента України» щодо гарантій діяльності кандидатів на пост Президента України та офіційних спостерігачів. Відповідно, в частині регулювання спостереження за виборами нова редакція Закону «Про вибори Президента України» містить низку недоліків.

Олександр ЧЕРНЕНКО,

Голова Правління Комітету виборців України

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України» виключив із законодавства норму щодо присутності на засіданнях виборчих комісій спостерігачів від громадських організацій. Необхідність присутності спостерігачів від громадських організацій була підкреслена в рекомендаціях ОБСЄ, відповідні положення вже знайшли відображення у Законі «Про вибори народних депутатів України» та у Законі «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Тому Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України» є великим кроком назад, він не дозволить громадським організаціям повноцінно працювати і виконувати свої функції.

¹³ Там само. – С. 14 (пункт 68).

¹⁴ Joint Opinion on the Draft Law № 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 the Venice Commission at its 79th plenary session (Venice, 12–13 June 2009). – p. 14 (point 56).

¹⁵ Opinion on the Law on elections of People's Deputies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 15th meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65th plenary session (Venice, 16–17 December 2005). – p. 14 (point 67).

Олександр КЛЮЖЕВ,

керівник аналітичних програм Донецької обласної організації ВГО «Комітет виборців України»

Як представника громадської організації мене в першу чергу турбує те, що в новій редакції Закону «Про вибори Президента України» громадські організації не наділені правом спостереження як за процесом голосування, так і за перебігом виборчої кампанії в цілому. Це свідчить про нерозуміння політиками значення і ролі громадянського суспільства в демократичних системах європейських країн, до яких наразі прямує в Україні.

Органи публічної влади можуть і повинні бути об'єктом спостереження під час виборчого процесу. Йдеться про те, щоб офіційні спостерігачі в ЦВК чи в межах певного виборчого округу отримали право доступу до інформації і відповідні повноваження для здійснення нагляду за діяльністю органів влади щодо їх об'єктивності і нейтральності під час виборчого процесу.

Перш за все, відповідно до статті 68 Закону «Про вибори Президента України» у виборчому процесі мають право брати участь офіційні спостерігачі лише від кандидатів на пост Президента, партій (блоків), які висунули кандидатів у Президенти, іноземних держав та міжнародних організацій. Між тим, на парламентських виборах право спостереження за ходом виборчого процесу надано також **офіційним спостерігачам від громадських організацій**. Виключення офіційних спостерігачів від громадських організацій з кола суб'єктів спостереження за виборами глави держави не сприяє підвищенню прозорості перебігу виборчої кампанії. На відповідний недолік Закону «Про вибори Президента України» звертала увагу і Місія зі спостереження за виборами Президента України ОБСЄ/БДПЛ у 2004 році (згідно з п.4 відповідних рекомендацій, «закон повинен дозволяти національним громадським організаціям вести спостереження за виборчим процесом у відповідності з пунктом 8 Копенгагенського документа. Цим групам спостерігачів слід надати такі самі права та обов'язки, як офіційним міжнародним спостерігачам»¹⁶).

По-друге, Закон «Про вибори Президента України» закріплює за офіційними спостерігачами значно вужчі права порівняно з правами, наданих офіційним спостерігачам на парламентських виборах. Так, якщо на парламентських виборах офіційним спостерігачам надано право бути присутніми при видачі всіх виборчих бюлетенів членам ДВК, то на президентських виборах офіційні спостерігачі мають право бути присутніми при видачі членам ДВК виборчих бюлетенів **для організації голосування виборців за межами приміщення для**

голосування. Також Закон «Про вибори народних депутатів України» надає офіційним спостерігачам право звертатись у разі виявлення порушень як до відповідної виборчої комісії, **так і до суду** з вимогою про усунення порушень, в той час як відповідно до Закону «Про вибори Президента України» офіційні спостерігачі у разі виявлення порушень можуть звертатись лише до відповідної виборчої комісії.

По-третє, окремі **норми Закону «Про вибори Президента України», зокрема – в частині процедури позбавлення права офіційних спостерігачів та інших осіб, які мають право бути присутніми на засіданні виборчої комісії без дозволу чи запрошення, є взаємно суперечливими**. Зокрема, згідно з частиною одинадцятою статті 28 Закону виборча комісія може прийняти мотивоване рішення про позбавлення права присутності осіб, присутніх на засіданні комісії, якщо вони неправомірно перешкоджають його проведенню, причому таке рішення приймається двома третинами від її складу. Водночас зі змісту нової редакції частини тринадцятої цієї ж статті, **всі рішення** виборчої комісії приймаються **більшістю голосів** від складу комісії, а в день голосування та під час повторного голосування, при підрахунку голосів, а також при встановленні підсумків голосування у межах територіального виборчого округу – **більшістю голосів від присутніх членів комісії**. Неузгодженість відповідних положень Закону може призвести з одного боку – до їх суперечливого застосування (в одних випадках комісії посилаються на положення частини одинадцятої, а в інших – на частину тринадцятої статті 28 Закону), а з іншого – створити умови для необґрунтованого позбавлення спостерігачів права присутності на засіданнях комісій абсолютною або простою більшістю членів відповідної комісії.

По-четверте, Закон «Про вибори Президента України» **нечітко визначає права довірених осіб кандидатів у Президенти у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі та територіальних виборчих округах**: частина друга статті 67 Закону встановлює лише основні завдання довірених осіб – ведення агітації на користь відповідного кандидата у Президенти, сприяння кандидату у проведенні виборчого процесу, представництво інтересів кандидата у виборчих комісіях, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, ЗМІ, виборцями тощо. Натомість Закон «Про вибори народних депутатів України» більш чітко визначає повноваження уповноважених

¹⁶Вибори Президента України 31 жовтня, 21 листопада та 26 грудня 2004 р. Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами. – С. 47.

осіб партій і блоків (які виконують на виборах народних депутатів функції, аналогічні тим, які покладаються на довірених осіб кандидатів у Президенти). Зокрема, за уповноваженими особами партій і блоків закріплено право брати участь у засіданнях комісій з правом дорадчого голосу (відповідне право на президентських виборах довіреним особам кандидатів у Президенти не надається), всі права офіційних спостерігачів тощо.

1.7. Підготовка до голосування, організація голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» певною мірою змінив закріплений в Законі «Про вибори Президента України» порядок виготовлення виборчих бюлетенів, складання протоколів про підрахунок голосів виборців, про підсумки голосування в межах територіального виборчого округу, встановлення результатів виборів в межах загальнодержавного виборчого округу, організації повторного голосування. На жаль, більшість внесених змін не пішли на користь якості відповідного правового регулювання.

По-перше, відповідно до нової редакції частини восьмої статті 83 Закону «Про вибори Президента України», окружна виборча комісія зобов'язана встановити підсумки голосування в межах територіального виборчого округу **не пізніше ніж на п'ятий день з дня проведення виборів**, незалежно від кількості виборчих дільниць у відповідному територіальному виборчому окрузі, щодо яких прийнято рішення про визнання голосування на виборчій дільниці недійсним. **Зазначене положення можна тлумачити і таким чином**, що у встановлений строк (5 днів з дня проведення виборів) **ОВК зобов'язана встановити підсумки голосування в межах територіального виборчого округу незалежно від кількості опрацьованих протоколів дільничних виборчих комісій**. Таким чином, якщо результати голосування на окремих виборчих дільницях в межах округу будуть не вигідними для певних кандидатів у Президенти, останні (через членів відповідних ДВК або ОВК) матимуть можливість заблокувати встановлення підсумків голосування на таких дільницях і вплинути на кінцевий результат виборів в межах територіального виборчого округу.

З аналогічних підстав на критичну оцінку заслуговують і положення нової редакції частини першої статті 84 Закону «Про вибори

Президента України», за якою ЦВК зобов'язана встановити результати голосування протягом 10 (максимум – 11) днів після дня виборів; при цьому у разі неподання до ЦВК у встановлений строк протоколу ОВК про встановлення підсумків голосування, ЦВК зобов'язана встановити результати виборів у цьому окрузі на підставі наявних протоколів ДВК. Якщо частина восьма статті 83 дозволяє коригувати підсумки голосування в межах територіального виборчого округу (за рахунок блокування встановлення підсумків голосування на окремих дільницях округу), то частина перша статті 84 дозволяє отримувати «зручний» для певних кандидатів у Президенти результат голосування вже в межах загальнодержавного виборчого округу. Без відповіді залишається і питання про те, **звідки ЦВК має брати дані «наявних протоколів» ДВК в межах виборчого округу** – адже такі протоколи транспортуються до ЦВК разом з першим примірником протоколу про підсумки голосування в межах територіального виборчого округу, а не окремо одне від одного. **Якщо ж ОВК не передала до ЦВК протокол про підсумки голосування в межах ТВО, то не могла вона і передати протоколи дільничних виборчих комісій**. Як в такій ситуації має діяти ЦВК? Знехтувати результатами голосування на всіх дільницях в межах відповідного округу, посилаючись на відсутність «наявних протоколів» ДВК? Зобов'язати ОВК доставити протоколи ДВК без протоколу про підсумки голосування в межах територіального виборчого округу (що суперечить вимогам Закону)? Отримати протоколи ДВК безпосередньо від ДВК (процедура такої передачі Законом не визначена)? Порушити встановлений Законом строк (10–11 днів) для встановлення підсумків голосування в межах загальнодержавного виборчого округу, очікуючи доки ОВК здійснить транспортування виборчої документації? **На жаль, відповіді на ці запитання нова редакція Закону «Про вибори Президента України» не дає.**

Частиною третьої статті 84 Закону «Про вибори Президента України» передбачається, що **обрання Президента України оформлюється ЦВК не шляхом прийняття відповідного рішення, а шляхом оформлення протоколу**. Іншими словами, результати виборів глави держави не потребують від ЦВК прийняття будь-якого рішення. **Оскільки результати виборів оформлюється у вигляді протоколу, а до суду можуть бути оскаржені лише рішення, дії та бездіяльність виборчих комісій, результати виборів оскаржити у судовому порядку буде практично неможливо.**

З частин третьої та четвертої нової редакції статті 85 Закону «Про вибори Президента України» випливає, **що включений до бюлетеня для повторного голосування кандидат у Президенти може бути виключений з бюлетеня лише за умови зняття своєї кандидатури з балотування** (шляхом подання відповідної заяви) і прийняття ЦВК рішення про скасування його реєстрації за результатами розгляду заяви кандидата у Президенти. Таким чином, смерть кандидата на пост глави держави перед другим туром голосування, втрата ним громадянства, виїзд за межі України для постійного проживання, визнання кандидата недієздатним, оголошення безвісно відсутнім чи померлим, набрання обвинувальним вироком суду за вчинення злочину, не є підставами для внесення будь-яких змін до бюлетенів для повторного голосування.

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,
народний депутат України,
заступник Голови Комітету Верховної Ради
України з питань державного будівництва
та місцевого самоврядування,
Президент Інституту виборчого права

Вінцем нормотворчої фантазії авторів Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» є скасування офіційного оприлюднення результатів виборів Президента – відтепер для обрання Президента достатньо, щоб Голова ЦВК прочитав протокол і оголосив одного з кандидатів Президентом – і вже наступного дня оголошена Президентом особа може скласти присягу і приступати до виконання повноважень глави держави. Особисто у мене складається враження, що цей Закон готували ті, хто у 2004 р. здійснювали зловживання – адже вони заборонили всі ті дії, які у 2004 році перешкоджали цим зловживанням. Саме тому цей Закон – далекий відхід від європейських стандартів виборчого права і регрес у розвитку національного виборчого законодавства.

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України» передбачає **замінити офіційне оприлюднення результатів виборів офіційним оголошенням відповідних результатів**. Так, якщо згідно із статтею 86 попередньої редакції Закону «Про вибори Президента України» ЦВК повинна була офіційно оприлюднити результати виборів у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр», то відповідно до нової редакції цієї ж статті результати виборів мають оголошуватись на засіданні ЦВК головуючим, без подальшого опублікування відповідного повідомлення у ЗМІ. Такий підхід не є типовим для демократичних держав, більше того, **положення щодо «оголошення виборів» не узгоджуються з іншими положеннями Закону**

«Про вибори Президента України», зокрема – із частиною сьомою статті 11, відповідно до якої виборчий процес завершується **офіційним оприлюдненням** результатів виборів. Про офіційне оприлюднення (а не оголошення) результатів виборів йдеться також у частинах восьмій та дев'ятій статті 38, частині дванадцятій статті 41, частинах одинадцятій та дванадцятій статті 43 та інших статтях Закону, які автори нової редакції Закону «забули» змінити.

Попри внесення до Закону «Про вибори Президента України» низки змін, **його положення** в частині підготовки до голосування, проведення голосування, встановлення підсумків голосування на виборчій дільниці, в межах виборчих округів та встановлення результатів виборів, **так і не було узгоджено з відповідними нормами Закону «Про вибори народних депутатів України»**. Зазначене стосується, зокрема, прийому-передачі виборчих бюлетенів та іншої документації ЦВК, ОВК та ДВК, підготовки до голосування (наприклад, в частині розподілу обов'язків між членами ДВК щодо організації голосування, повідомлення ОВК про кількість виборців у списку виборців та у витягу зі списку виборців на момент початку голосування), часу проведення голосування на дільницях, організації роботи ДВК у день голосування, організації голосування за межами приміщення для голосування, процедури під-рахунку голосів виборців на дільниці, змісту протоколів про підрахунок голосів виборців, про підсумки голосування в межах територіального виборчого округу, про результати виборів у загальнодержавному виборчому окрузі тощо.

1.8. Оскарження рішень, дій та бездіяльності щодо підготовки та проведення виборів

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» суттєво змінив процедуру оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів виборчого процесу з президентських виборів. При цьому переважна більшість новел лише погіршує якість відповідного правового регулювання, але і прямо суперечить окремим положенням Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (статті 6 та 13), Кодексу кращої практики з виборчих питань Венеціанської комісії.

Відповідно до нової редакції статті 92 Закону «Про вибори Президента України» скарги, що стосуються призначення, підготовки та проведення виборів глави держави можуть бути подані лише на рішення, дії і бездіяльність виборчих

Тема

комісій та їх членів, дії кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб. Згідно з попередньою редакцією статті 92 Закону, предмет оскарження включав також рішення, дії, бездіяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, закладів, установ та організацій, акти та дії об'єднань громадян, дії та бездіяльність ЗМІ, а також інших суб'єктів виборчого процесу. На наш погляд, **звуження новою редакцією Закону «Про вибори Президента України» предмету позасудового оскарження може призвести до посилення функціонального навантаження на суди, що навряд чи підвищуватиме ефективність захисту порушених виборчих прав.**

Згідно з новою редакцією частини четвертої статті 94 Закону «Про вибори Президента України», скарга щодо порушень, які мали місце у день голосування, **може бути подана до виборчої комісії, яка допустила порушення.** Це нововведення не можна вважати обґрунтованим, оскільки об'єктивність і неупередженість розгляду справ щодо правопорушень, допущених безпосередньо органом, який розглядає справу, є сумнівною, адже ніхто не повинен бути суддею у власній справі.

Відповідно до нової редакції частини шостої статті 96 цього ж Закону, скарги щодо порушень, які мали місце в день голосування, **можуть розглядатись виборчими комісіями (у тому числі і дільничними виборчими комісіями,** як випливає зі змісту частини четвертої статті 94 Закону «Про вибори Президента України») **не пізніше ніж за одну годину до закінчення голосування.** Відповідно, у разі знаходження до ДВК у день голосування значної кількості скарг, організація голосування на відповідній дільниці може бути фактично паралізована.

Частиною першої нової редакції статті 99 Закону «Про вибори Президента України» передбачається, що провадження в окремих категоріях справ у судах, а також порядок розгляду та оскарження рішень визначаються Кодексом **адміністративного судочинства України з урахуванням особливостей, передбачених Законом «Про вибори Президента України».** Ця норма Закону не узгоджується із статтею 5 Кодексу адміністративного судочинства, згідно з якою адміністративне судочинство має здійснюватись виключно відповідно до Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Відтак визначені Законом «Про вибори Президента України» особливості провадження у справах, розгляду та оскарження

відповідних рішень в адміністративних судах, у світлі положень статті 5 КАС України **не можна вважати обов'язковими для застосування судами при здійсненні адміністративного судочинства.**

Нова редакція статті 99 Закону «Про вибори Президента України» визначає вичерпне коло суб'єктів, рішення, дії чи бездіяльність яких **може бути оскаржена в суді.** Ними є лише органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, заклади та організації, їх посадові та службові особи, партії (блоки) – суб'єкти виборчого процесу, об'єднання громадян, ЗМІ, їх власники, посадові і службові особи, творчі працівники, виборчі комісії, кандидати на пост Президента України, їх довірені особи. При цьому не передбачена можливість оскарження в суді дій та бездіяльності **інших суб'єктів** виборчого процесу, наприклад – офіційних спостерігачів, уповноважених представників тощо. **Такий підхід суперечить статті 124 Конституції України, згідно з якою юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.**

Частинами п'ятою та шостою нової редакції статті 99 Закону «Про вибори Президента України» також передбачається, що суди розглядають і вирішують адміністративні справи **протягом 2 днів з часу закінчення голосування** на виборчих дільницях, при цьому **позови, не розглянуті у цей строк, залишаються без розгляду.** Відповідні положення суперечать не лише частині першій статті 55 Конституції України, яка гарантує кожному право на судовий захист прав і свобод, але і частині першій статті 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. У цьому контексті також варто згадати Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003 у справі про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора. У мотивувальній частині цього Рішення орган конституційної юрисдикції наголосив на тому, що **«правосуддя визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення у правах».**

Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» до КАС України вносяться зміни, які **забороняють судам постановляти ухвали про вжиття заходів щодо забезпечення адміністративних позовів** у спорах, які стосуються призначення, підготовки та проведення виборів. Тим самим **суттєво обмежуються можливості поновлення пору-**

шених виборчих прав, створюються умови для прийняття органами адміністрування виборчого процесу подальших незаконних рішень, які ґрунтуються на рішеннях, що оскаржуються в судовому порядку. Зазначене нововведення, на нашу думку, не відповідає частині першій статті 55 та частині третій статті 22 Конституції України.

Олександр ПАСЕНОК,

Голова Вищого адміністративного суду України

В ході чергових та позачергових виборів народних депутатів України 2006–2007 рр. Вищий адміністративний суд України напрацював багатий досвід розгляду виборчих спорів як суд першої та апеляційної інстанції. Не є новими виборчі спори і для окружних адміністративних судів, які були створені на момент останньої загальнонаціональної виборчої кампанії, і, повинен з приємністю відзначити, – на чергових виборах Президента України 2010 року наразі працюватимуть всі 27 окружних адміністративних судів та 7 апеляційних адміністративних судів разом з ВАСУ. Згідно із Звітом Місії ОБСЄ/БЮДІПЛ за результатами позачергових виборів народних депутатів України, українська судова система продемонструвала свою спроможність вирішувати пов'язані з виборами справи. Таким чином, систему адміністративних судів наразі побудовано, вона працює і візьме участь у чергових виборах Президента.

Останні зміни до Закону «Про вибори Президента України» викликали в українському суспільстві підвищений інтерес. Цими змінами законодавець, зокрема, суттєво обмежив судовий контроль за діяльністю виборчих комісій. Це рішення має певне логічне пояснення: з огляду на те, що судовій практиці в Україні відомі приклади зловживань при вирішенні виборчих спорів, існує певна імовірність зриву виборів через судові рішення, особливо з урахуванням того, що ключові питання виборчого процесу у нашій державі вирішуються в залі судового засідання. Разом з тим, недобросовісність окремих суддів не є достатньою підставою для позбавлення виборців їхнього конституційного права на оскарження рішень, дій і бездіяльності виборчих комісій. На мою думку, розвиток вітчизняного законодавства в частині взаємовідносин між судами та публічною адміністрацією нагадує рух маятника: сьогодні маятник відхитнувся у бік адміністрації, тобто виборчих комісій, які значною мірою вилучені з-під судового контролю, однак закони природи неминуче відхитнуть маятник в інший бік – бік суду, якому з метою більш ефективного впливу на управлінців-порушників нададуть право приймати рішення замість них. Як перша, так і друга ситуація несуть у собі значні ризики. Саме тому важливо, щоб амплітуда коливань згаданого маятника була зведена до нуля, і суди, з урахуванням принципу поділу влад, не втручалися б у компетенцію публічної адміністрації, а управлінці беззастережно виконували б судові рішення.

На сьогодні виборчі комісії отримали безпрецедентний рівень довіри від законодавця, саме тому вони мають усвідомлювати і серйозний тягар відповідальності за кожне своє рішення та дію. Відповідно, виборчим комісіям варто враховувати європейські стандарти організації виборчого процесу. У цьому контексті до уваги слід взяти таке важливе правило:

процедура вирішення комісіями виборчих спорів повинна носити судовий характер у тому сенсі, що скарги має бути гарантований такий порядок розгляду виборчих спорів, при якому будуть заслухані обидві сторони. Друге правило – остаточні результати виборів не можуть бути оголошені до тих пір, доки не будуть розглянуті і вирішені всі виборчі спори, які можуть мати вплив на результати виборів. Останні зміни до Закону «Про вибори Президента України» передбачають внесення низки суттєвих коректив до виборчого законодавства та Кодексу адміністративного судочинства України. У застосуванні окремих з цих коректив можуть виникнути істотні проблеми.

По-перше, законодавець вже вкотре наступив на граблі колізійності між нормами виборчого законодавства та КАС України, надавши при цьому пріоритет нормам саме виборчого законодавства. У зв'язку з цим варто нагадати, що Пленум Вищого адміністративного суду України свого часу роз'яснив, що адміністративні суди під час вчинення будь-яких процесуальних дій щодо розгляду і вирішення спорів, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, повинні керуватися правилами, закріпленими в Конституції, КАС України та міжнародних договорах, згоду на обов'язковість яких було надано Верховною Радою України, незалежно від наявності інших нормативно-правових актів, які визначають засади, порядок організації та проведення виборів, та в яких можуть бути положення щодо вчинення судами окремих процесуальних дій. Вважаю, що аналогічний підхід має застосовуватись і при вирішенні виборчих спорів під час президентської виборчої кампанії 2010 року.

По-друге, нечіткість та суперечливість окремих змін до Кодексу адміністративного судочинства України може зумовити виникнення проблем із визначенням підсудності відповідних категорій виборчих спорів. Так, змінами до статті 18 КАСУ передбачено, що позови на рішення та дії ЦВК щодо встановлення результатів виборів мають подаватись до Вищого адміністративного суду України. В той же час, зміни до статті 172 КАСУ передбачають, що такі позови мають подаватись до Київського апеляційного адміністративного суду. Виходячи із системного тлумачення статті 20 та нової редакції статті 172 КАСУ, справи щодо оскарження рішень та дій ЦВК зі встановлення результатів виборів Президента України по першій інстанції мають вирішуватись, на мою думку, Вищим адміністративним судом України. Зміни до виборчого законодавства також породили ще одне запитання: чи можуть оскаржуватись рішення Київського апеляційного адміністративного суду у справі за позовом на дії кандидатів на пост Президента України, і якщо так – то до якого саме суду може бути подана апеляційна скарга? Прямої відповіді на це запитання останні зміни до Закону «Про вибори Президента України» не дають. На першу частину запитання відповідь, очевидно, має бути позитивною: апеляційна скарга на відповідне рішення може бути подана на підставі конституційної гарантії апеляційного оскарження судових рішень та відсутності в КАС України прямих заборон щодо відповідного апеляційного оскарження. На другу частину запитання відповідь слід давати на основі аналогії закону – скарга має подаватись до Вищого адміністративного суду України.

По-третє, відверто антиконституційними можна назвати зміни до КАС, які запроваджують заборону

оскарження підсумкових протоколів дільничних та окружних виборчих комісій. Ці зміни суттєво обмежують право особи на судовий захист, тому на підставі статей 55 та 124 Конституції України адміністративні суди мають відмовлятися від застосування вищезгаданих нововведень на практиці, адже норми Конституції є нормами прямої дії. Щоправда, це – моя особиста думка, а як суди вирішуватимуть відповідні питання на практиці, наразі поки що невідомо. Гадаю, що найближчим часом цю проблему буде вирішено.

Викликає сумніви й обгрунтованість деяких інших положень Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України», зокрема – в частині скорочення строків розгляду позовів з 5 до 2 днів, запровадження загальної заборони судам застосовувати заходи забезпечення адміністративних позовів у виборчих спорах. Хоча з іншого боку впровадження цих нововведень саме на цих виборчих перегонах, можливо (з урахуванням попереднього досвіду вирішення виборчих спорів), може розцінюватись як позитив.

В процесі подальшого удосконалення виборчого законодавства народним депутатам України варто звернути уваги на ті проблемні питання, які до цього часу вирішено не було. Насамперед йдеться про виконання судових рішень у виборчих спорах. На сьогодні КАС України передбачає, що у виборчих спорах до негайного виконання може бути звернена лише одна категорія рішень: рішення про уточнення списків виборців. Проте, на мою думку, до негайного виконання слід звертати рішення і в інших категоріях виборчих справ. Також слід удосконалити існуючий порядок виконання судових рішень, Закон України «Про виконавче провадження» варто доповнити положеннями про примусове виконання судових рішень про тимчасове зупинення діяльності ЗМІ. Актуальним є і питання забезпечення належного фінансування адміністративних судів, адже протягом останнього часу у судів не вистачає коштів на розгляд не лише виборчих спорів, але і на ведення процесу загалом.

Михайло СМОКОВИЧ,

Секретар Пленуму

Вищого адміністративного суду України

Сьогодні особливе занепокоєння викликає Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України». Він в черговий раз намагається врегулювати роботу адміністративних судів по розгляду виборчих спорів, і вже вкотре зміст пропонує новаций не узгоджується з Кодексом адміністративного судочинства. У цьому контексті варто нагадати зміст статті 5 КАС України, відповідно до якої у своїй роботі адміністративні суди мають керуватись Конституцією України, міжнародними договорами та Кодексом адміністративного судочинства. Таким чином, до тих пір, доки Верховна Рада України не узгодить положення КАС та відповідних законів про вибори, постійно виникатимуть проблеми, пов'язані із судовим розглядом виборчих спорів.

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,

народний депутат України,

заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва

та місцевого самоврядування,

Президент Інституту виборчого права

Право на оскарження порушень власного виборчого права де-факто скасовується останніми законодавчими новелами, відповідно до яких позови, не розглянуті судами упродовж 2 днів, взагалі залишатимуться судами без розгляду, а також неможливістю оскарження у виборчих комісіях порушень, що мали місце під час та після проведення голосування. Таким чином, виконання виборчими комісіями таких функцій, як забезпечення реалізації виборчих прав громадян та однакового застосування виборчого законодавства, нагляд за його додержанням, суттєво ускладниться – адже комісії скарг не розглядатимуть і на порушення не реагуватимуть. Є в новій редакції Закону «Про вибори Президента України» і більш цікаві положення, які, наприклад, зобов'язують дільничну виборчу комісію розглянути скарги не пізніше, ніж за годину до закінчення голосування. Хто працював у складі дільничних виборчих комісій, той добре пам'ятає, що під час проведення голосування жодні скарги розглядатися не можуть.

Володимир БОГАТИР,

заступник Міністра юстиції України

Закон містить низку недоліків в частині оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних із виборами глави держави. Так, Закон фактично зводить процедуру розгляду скарг і адміністративних позовів нанівець. По-перше, якщо суд не встигнув розглянути позов протягом 2 днів, то позов не розглядається взагалі, що позбавляє громадян та суб'єктів виборчого процесу права на судовий захист порушених виборчих прав. По-друге, Закон передбачає можливість розгляду скарг тими ж виборчими комісіями, які порушили вимоги законодавства. По-третє, Законом передбачена можливість розгляду скарг дільничними виборчими комісіями у день голосування під час його проведення, що навряд чи позитивно вплине на організацію голосування виборців. Зрештою, певні неузгодженості між КАС та новою редакцією Закону «Про вибори Президента України» значно ускладнять роботу судів.

Володимир КОВТУНЕЦЬ,

експерт з виборчого права

Новою редакцією Закону «Про вибори Президента України» порушено вимоги міжнародних договорів, ратифікованих не лише Верховною Радою України, але і Верховною Радою УРСР, зокрема – Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Відтак цілком імовірно є ситуація, коли Європейським судом з прав людини президентські вибори будуть визнані такими, що були проведені незаконно. За новою редакцією Закону «Про вибори Президента України» оскаржити результати голосування буде неможливо, навіть за наявності масових порушень процедури голосування, підрахунку голосів і встановлення результатів виборів. Так, згідно з цим Законом, ЦВК скарги після голосування не приймає. Скарги щодо порушень подаються в ті самі комісії, які порушували закон. Суди

повинні будуть розглядати позовні заяви протягом двох днів, і після закінчення цього строку розгляд скарг має припинитись, не дивлячись на те, чи доведено справу до кінця. Округна комісія зобов'язана протягом п'яти днів подати в ЦВК протокол, незалежно від того, що відбувалося на дільницях, незалежно від наявності виборчих спорів, справ у судовому провадженні. Якщо протокол не було подано, то ЦВК встановлюватиме підсумки голосування в окрузі за тими протоколами дільничних комісій, які в неї є. ЦВК зобов'язана буде оголосити результати виборів на десятий день після дня голосування. Найжахливішим є те, що Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України» скасовує дію статті 117 КАСУ, тобто навіть якщо були порушення, то суд не зможе прийняти ухвалу щодо забезпечення позову. Це означає, що можуть бути найстрашніші порушення, а ЦВК у будь-якому разі оголошуватиме результати виборів; суб'єкти оскаржуватимуть результати виборів до Вищого адміністративного суду, який просто не зможе розглянути справу за два дні, а в цей час публікуватимуться результати виборів, проводитиметься до присяги Президент. Це свідчить про те, що зроблено все, щоб народ не зміг відстояти право на чесні вибори. З цього можна зробити висновок, що саме сьогоденній українській парламент і є найбільшою загрозою для демократії в Україні. Через систему закритих виборчих списків були суттєво обмежені виборчі права громадян, і сьогоденній склад парламенту – це прямий наслідок цієї системи. На моє переконання, треба повертатися до витоків, а не говорити про деталі, які нам радить Венеціанська комісія чи Рада Європи, відновлювати базові принципи в наших виборчих законах. Інакше нам загрожує щось на зразок Веймарської Німеччини 1933 року.

Сергій КАЛЬЧЕНКО,
юрист адвокатської компанії
«Моор & Кросондович»

Перш за все треба визнати, що в Україні відсутні проблеми з європейськими виборчими стандартами, натомість є суттєві проблеми з їх дотриманням. Найяскравішим прикладом є недотримання усталеного стандарту Ради Європи та Венеціанської Комісії, відповідно до якого вносити зміни до виборчого законодавства можна не пізніше, ніж за рік до виборів. Відповідно до Кодексу належної практики з виборчих питань проблема полягає не в тому, що не можна змінювати систему голосування – завжди є можливість зробити її більш досконалою, – а в тому, що не можна робити це часто і напередодні виборів (менш як за рік до виборів). Особливої уваги потребує проблема оскарження порушень виборчого законодавства, оскільки на цьому акцентують увагу як у Раді Європи, так і у Венеціанській комісії. На скільки були враховані ці рекомендації засвідчує досвід 2005 р., коли одночасно були прийняті та майже одночасно набрали чинність Кодекс адміністративного судочинства України та Закон «Про вибори народних депутатів України», який містив норми, що стосувались судового порядку оскарження порушень та розгляду й вирішення виборчих спорів. Проблема була розв'язана рішенням Конституційного Суду, а на ви-

борах 2007 року ситуацію в цій площині якісно поліпшила відома Постанова Пленуму ВАСУ від 2 квітня 2007 року № 2.

Нова редакція Закону «Про вибори Президента України» не лише передбачає внесення змін до КАС України – одночасно передбачається, що провадження у судах визначається КАС, але з урахуванням особливостей, передбачених Законом (нова редакція частини 1 статті 99 Закону). Окрім цього, Закон «Про вибори Президента України» у новій редакції містить деякі правила розгляду та вирішення судами виборчих спорів. Ця ситуація є повністю неприпустимою, адже ця норма входить у конфлікт з приписом частини 1 статті 5 Кодексу адміністративного судочинства, згідно з яким адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції, КАС та міжнародних договорів. Беручи до уваги зазначене положення, можна сміливо стверджувати, що ніякі особливості, передбачені цим Законом, де-юре не можуть застосовуватись при здійсненні провадження у виборчих спорах.

Подальше дослідження нової редакції Закону «Про вибори Президента України» дає підстави стверджувати про повну відсутність логіки у формулюванні окремих норм. Зокрема є незрозумілим, з якою метою у новій редакції частини другої статті 99 Закону вказується на судовий порядок оскарження окремих порушень, якщо положення КАС і так закріплюють відповідні правила. До того ж у частині другій статті 99 Закону міститься фактична помилка стосовно оскарження актів чи дій партій (блоків) в порядку статті 174 КАСУ, хоча добре відомо, що такий порядок встановлений статтею 175 Кодексу.

Продовжуючи аналіз проблеми конфлікту норм нової редакції Закону «Про вибори Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України, слід відзначити, що новою редакцією статті 92 Закону пропонується вилучити з кола суб'єктів оскарження органи влади, їхніх посадовців, юридичних осіб, у тому числі – ЗМІ та їхніх творчих працівників, засновників тощо. З іншого боку, у новій редакції частини другої статті 100 Закону передбачена можливість оскарження до виборчих комісій дій чи бездіяльності ЗМІ, їхніх власників тощо. Очевидно, що це – чергова колізія окремих норм одного закону. Більш того, у цьому ж положенні закладений механізм колізії окремих судових юрисдикцій щодо розгляду відповідних спорів, адже у частині другій статті 100 Закону вказується на вимоги спростувати неправдиві відомості, що має здійснюватись у порядку розгляду цивільного спору, але аж ніяк не адміністративного. Натомість у виборчому спорі можна розглядати хіба що вимоги щодо надання права на відповідь кандидату, партії тощо.

Зазначеним Законом також пропонується внесення змін до статей 109 та 172 КАС України щодо неможливості оскарження відповідних протоколів ДВК та ОВК. З одного боку, протокол виборчої комісії не є самостійним предметом позову чи скарги, оскільки оскаржуються дії відповідної виборчої комісії щодо підрахунку голосів на виборчій дільниці, встановлення підсумків голосування та результатів виборів. Окрім цього, є підстави стверджувати, що пропозиції унеможливити судовий порядок оскарження цих порушень є нічим іншим, як зву-

женням обсягу існуючого права, що заборонено приписом частини третьої статті 22 Конституції. Отже, зазначені новели не лише не узгоджуються із європейськими стандартами, але і суперечать Основному Закону.

Видається надзвичайно проблематичною і можливість оскарження порушень при підрахунку голосів, встановленні підсумків голосування та результатів виборів до відповідних виборчих комісій у порядку, передбаченому новою редакцією Закону «Про вибори Президента України». Йдеться знову ж таки про взаємосуперечливі положення самого Закону. Зокрема, якщо у статті 104 Закону збережено механізм оскарження рішень, дії чи бездіяльності виборчої комісії до комісії вищого рівня, що є виправданим та логічним, то у новій редакції частини четвертої статті 94 Закону вказується на можливість подання скарги безпосередньо до виборчої комісії, яка допустила порушення. Тобто, комісія може розглядати скарги на саму себе. До цього варто додати, що нова редакція частини шостої статті 100 Закону передбачає, що позови, які вчасно не розглянуті судом, лишаються без розгляду. Це положення взагалі робить розгляд скарг непотрібною роботою. Таким чином, ми можемо стверджувати, що повністю відсутній механізм оскарження порушень у зв'язку із встановленням результатів голосування на виборчій дільниці, підсумків голосування у межах територіального виборчого округу. Звідси можна припустити, що Президентом має більше шансів стати (при цьому не обов'язково бути обраним) саме та особа, яка буде контролювати більшість виборчих комісій.

Слід наголосити також на тому, що сам процес голосування на виборчих дільницях можна дуже легко загальмувати і навіть заблокувати. Зокрема зазначимо, що дотепер під час голосування дільничні виборчі комісії не проводили засідань, а відповідні звернення до цих комісій, які могли надійти протягом дня, розглядалися вже після закінчення голосування. Нова ж редакція частини четвертої статті 96 Закону передбачає, що скарга стосовно порушень, які мали місце у день голосування, розглядається не пізніше ніж за годину до закінчення голосування. Таким чином, у разі надходження скарг до ДВК упродовж голосування, ці комісії будуть змушені їх розглядати також під час голосування, тобто працювати у режимі засідання. Це означає, що у випадку подання необмеженої кількості безпідставних скарг до ДВК робота комісії буде паралізована, і, як результат, – голосування не буде проведено.

1.9. Відповідальність за порушення

Однією з найбільш важливих проблем розвитку виборчого законодавства в Україні є відсутність ефективних, дієвих та пропорційних санкцій за порушення виборчих прав громадян. На жаль, Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» зазначену проблему так і не вирішив.

Так, низка положень нової редакції Закону «Про вибори Президента України» містить

ряд заборон, порушення яких не тягне будь-якої юридичної відповідальності. Наприклад, відповідно до частини четвертої статті 57 Закону «Про вибори Президента України» передвиборна агітація у період виборчого процесу поза встановленими Законом строками забороняється. Між тим, активна передвиборна агітація з використанням друкованих та аудіовізуальних ЗМІ, носіїв зовнішньої реклами починається після офіційного старту передвиборчої кампанії, у ряді випадків – навіть до її початку, і притягнути до відповідальності винних осіб (майбутніх кандидатів на відповідних виборах) неможливо, оскільки особи, в інтересах яких здійснюється агітація, до реєстрації ЦВК не вважаються суб'єктами виборчого процесу. Порушення вимог виборчого законодавства юридичними особами (наприклад, в частині фінансування передвиборної агітації) також не тягне юридичної відповідальності, адже такі особи не є суб'єктами адміністративної та кримінальної відповідальності, в той час як Закон «Про вибори Президента України» встановлює юридичну відповідальність лише за порушення, вчинені кандидатами у Президенти.

За низку порушень вимог Закону «Про вибори Президента України» передбачена відповідальність у вигляді *оголошення відповідним кандидатам попередження*. До таких порушень відносяться, наприклад, підкуп виборців, використання при здійсненні агітації не лише коштів виборчого фонду, але й інших коштів, залучення кандидатом для здійснення передвиборної агітації підлеглих осіб, службового транспорту тощо, порушення будь-яких інших вимог Закону, за які не передбачена відповідальність у вигляді скасування реєстрації (частина третя статті 56 Закону «Про вибори Президента України»). Очевидно, що *оголошення попередження не може вважатись ефективною, дієвою та пропорційною санкцією*. На аналогічну оцінку заслуговують і адміністративні санкції, передбачені *Кодексом України про адміністративні правопорушення* (статті 212-7–212-20 КУпАП).

Законом передбачено внесення до Кримінального кодексу України змін, які *встановлюють кримінальну відповідальність членів виборчих комісій за ухилення у роботі відповідних комісій без поважних причин* (нова редакція частини першої статті 157 КК України), а також кримінальну *відповідальність за голосування виборцем на виборчій дільниці більше ніж один раз* (нова стаття 158-1 КК України). Змінами до статті 157 КК законодавець прагнув вирішити проблему блокування

роботи виборчих комісій внаслідок відсутності кворуму для проведення засідань через відсутність на засіданні необхідної кількості членів комісії (у тому числі і без поважних причин), включенням до КК України нової статті 158 – проблемою кратного голосування виборців.

На наш погляд, нові зміни до статті 157 КК України не відповідають принципам пропорційності та ефективності. Непропорційність санкції ступеню тяжкості злочину полягає у тому, що покарання у вигляді позбавлення волі строком до двох років (чи у вигляді штрафу розміром від 5100 до 8500 грн.) не можна вважати адекватною відповіддю на відсутність окремих членів комісії на декількох її засіданнях. Навряд чи відповідні зміни відповідають і критеріям ефективності – адже відповідний член комісії завжди матиме можливість знайти (і, у разі потреби, підтвердити) «поважну» причину для відсутності на засіданні. Тому очікувати на дієвість відповідних змін не доводиться. Більше того, встановлення кримінальної відповідальності за ухилення у роботі виборчих комісій може призвести до того, що кількість претендентів на включення до складу виборчих комісій може суттєво зменшитись. На нашу думку, вирішувати проблему участі у роботі виборчих комісій їхніх членів слід було б не через криміналізацію ухилення від участі у їх роботі, а шляхом більш зваженого добору кандидатур до складу комісій, відмови суб'єктів виборчого процесу від втручання у діяльність членів комісій, призначених за «квотами» цих суб'єктів.

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,

народний депутат України, заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Президент Інституту виборчого права

Право на оскарження порушень власного виборчого права де-факто скасовується останніми законодавчими новелами, відповідно до яких позови, не розглянуті судами упродовж 2 днів, взагалі залишають

Володимир БОГАТИР,

заступник Міністра юстиції України

Встановлення кримінальної відповідальності за неучасть у засіданнях виборчих комісій не є адекватною відповіддю на проблему ухилення від участі у роботі дільничних та окружних виборчих комісій.

Формулювання статті 158-1 КК України є невдалим. З одного боку, її частину першу можна розуміти таким чином, що у разі голосування виборцем на декількох виборах, які проводяться одночасно, він має притягатись до кримінальної відповідальності за голосування більш ніж на одних виборах, з іншого боку, – її можна

тлумачити і таким чином, що виборець може реалізувати право голосу на виборах лише один раз за все життя. Зі змісту частини першої статті 158-1 КК України також випливає, що кримінальну відповідальність тягне лише багаторазове голосування виборця на одній виборчій дільниці, в той час як кратне голосування на декількох виборчих дільницях кримінальної відповідальності не тягне. Частина друга цієї ж статті передбачає кримінальну відповідальність за голосування виборцем більш ніж один раз за змовою лише з членом виборчої комісії, в той час як змова виборця і інших осіб (крім члена комісії) є підставою для притягнення виборця до кримінальної відповідальності за частиною першою (а не другою) цієї статті.

2. НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИБОРІВ

Наталія АМЕЛЬЧЕНКО,

Завідувач кафедри політології Національного університету «Києво-Могилянська Академія», кандидат філософських наук, доцент

Говорячи про якість виборів, слід вийти з царини права і говорити про цінності сучасної української політики і нинішніх українських політиків. Ми часто говоримо про демократію в інституціональних термінах, підкреслюючи, що вибори, верховенство права, опозиція тощо є необхідними інститутами для демократичних країн. Безперечно, без інститутів, у тому числі вищезгаданих, і без їхнього правового забезпечення демократії немає. У той же час, є велика різниця між демократією як інститутом і правом, і демократією як цінністю. На мою думку, демократія у нас існує якраз на рівні інститутів і права, які, звичайно, потрібно удосконалювати. Проте закони не працюють, і виникає логічне запитання: чому?

Я виходжу з того, що право може регулювати не все. Багато хто і з-поміж юристів погоджується з цією тезою, говорячи, що правові норми не можуть забезпечити рівність доступу кандидатів на виборах до ЗМІ, рівне ставлення ЗМІ до кандидатів, проведення чесних соціологічних досліджень і т.ін. Адже не можна поставити міліціонера біля кожного редактора і контролювати його діяльність; не може право зробити ЗМІ незалежним від кнопки на пульті, яку натискає виборець, перемикаючи канали – адже мас-медіа роблять все для того, щоб людина не дивилась інші канали, бо має значні доходи від реклами. Саме тому ЗМІ працюють у форматі політичних «ток-шоу», і навіть наявність у цих шоу розумних політологів, юристів, представників наукових центрів не впливає на їх якість, а роль присутніх фахівців зводиться лише до легітимації політичних спектаклів, які демонструються нам щодня.

Я вважаю, що демократія на рівні цінностей – це дещо інше: це коли людина, чий права порушено, не дає хабара, а звертається за захистом своїх прав до суду, коли представник політичної еліти перетворює права людини, норми Конституції, правові приписи на свої власні переконання, за які він готовий боротись. Якщо демократія і право не вис-

тупатимуть як цінність, то навіть найдемократичніші закони навряд чи будуть діяти ефективно. Право не може зробити людину моральною, мораль – це коли право стає внутрішнім обов'язком, а не зовнішнім примусом.

У Європі демократія ефективно функціонує тому, що її інститути підтримуються демократичними цінностями. Варто згадати, які саме гасла висувались на Майдані Незалежності у 2004 році під час відомих подій: вільні, чесні, відкриті вибори, моральна влада і т.д. На жаль, ті, хто прийшов до влади за результатами виборів 2004 року, не змогли втілити ці гасла в життя. І це – не лише проблема влади, це значною мірою і наша проблема, адже політична еліта не прилітає з іншої планети, вона є частиною народу.

2.1. Правова основа виборів

Уніфікація правового регулювання загальнодержавних і місцевих виборів

Порядок проведення загальнодержавних та місцевих виборів на сьогодні регламентується 3 Законами, прийнятими у різний час і неузгодженими між собою (Закон «Про вибори народних депутатів України», Закон «Про вибори Президента України», Закон «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»). В частині регулювання процедури підготовки і проведення виборів найбільш досконалим є Закон «Про вибори народних депутатів України». Саме його варто брати за основу при подальшому удосконаленні чинних виборчих законів. Разом з тим, Венеціанською комісією та Місіями ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами 2006 та 2007 рр. було висловлено низку рекомендацій щодо подальшого перегляду положень Закону «Про вибори народних депутатів України», значну частину яких так і не було виконано. Також у своїх звітах за результатами спостереження за виборами Місії ОБСЄ/БДПЛ неодноразово наголошували на необхідності «консолідації окремих чинних законів про вибори у єдиний Виборчий кодекс»¹⁷.

З огляду на це у Виборчому кодексі було б доцільно врахувати ті рекомендації ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії, які досі виконано не було, узгодити положення Кодексу та Закону «Про Державний реєстр виборців» (в редакції, що передувала прийняттю Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України»), зокрема – в частині територіальної організації виборів, реєстрації виборців, складання і уточнення списків виборців. Процедуру судового оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з виборами, на

наш погляд, варто визначити у Кодексі адміністративного судочинства, а не у Виборчому кодексі України, що повною мірою відповідало б статті 5 КАС України. Слід також розглянути можливість повернення до тієї редакції КАС України, яка була чинною до набуття чинності останніми змінами до Закону «Про вибори Президента України».

Карлос КЛОЗА МОНТЕРО,

професор Інституту публічної політики (м. Мадрид), колишній член Венеціанської комісії від Іспанії

Перш за все, слід звернути увагу на основні стандарти виборчого процесу, які розроблені Радою Європи і Венеціанською комісією.

Варто почати з базових аспектів виборів та виборчих систем. Якщо проаналізувати виборчі системи європейських країн, то можна зробити важливий висновок: попри суттєві відмінності між ними, всі вони функціонують досить успішно. Звичайно, важливу роль у формуванні виборчої системи відіграють історичні обставини, передумови, особливості. Наприклад, в Іспанії виборча система з дня її запровадження у 1975 році за тридцять останніх років жодного разу суттєво не переглядалась.

Виборча система виконує дві основних функції: забезпечення представництва народу (система повинна забезпечувати відображення максимально широкого різноманіття інтересів) та формування у парламенті такої більшості, яка здатна забезпечити стабільний розвиток держави у напрямі, визначеному народом.

Будь-яка виборча система включає п'ять основних елементів: 1) активне і пасивне виборче право; 2) виборчу формулу, яка визначає механізм формування парламентської більшості; 3) порядок формування списків кандидатів (відкритих, закритих, напіввідкритих) тощо; 4) фінансування політичних партій; 5) оскарження результатів виборів. Варто зазначити, що ні Рада Європи, ні Венеціанська Комісія не надають переваги якійсь одній моделі виборчої системи: якщо система відповідає базовим принципам виборчого права, то вона вважається прийнятною. Якими є ці базові принципи виборчого права?

Перший принцип – принцип загального (універсального) виборчого права. Очевидно, що ця універсальність має свої межі, і законодавство має визначити певні обмеження цього принципу. Наприклад, обмеження за віком, громадянством, дієздатністю. У кожній країні існує елемент, покликаний забезпечити принцип загального виборчого права – реєстр виборців. Останній має періодично оновлюватись (принаймні один раз на рік). Також має бути запроваджена адміністративна чи юридична процедура, яка б дозволяла виправляти та доповнювати дані в реєстрі. З принципу загального виборчого права прямо випливає необхідність забезпечення можливості участі у виборах всіх кандидатів, які відповідають визначеним конституцією чи законами кваліфікаційним вимогам. Збір надмірно великої кількості підписів виборців на підтримку кандидата може обмежити принцип загального виборчого права, а відтак – не підтримується Венеціанською комісією.

¹⁷ Див.: Україна. Позачергові вибори до Верховної Ради України 30 вересня 2007 р. Звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами. – Варшава, 20 грудня 2007 р. – С. 30 (п.1 Рекомендацій).

Другий принцип – принцип рівного виборчого права. Його можна також вкласти у формулу: одна людина – один голос. Звідси випливає, що голос одного виборця має ту ж саму ціну, що і голос будь-якого іншого виборця. Іншим аспектом цього принципу є розподіл місць у виборному органі відповідно до отриманих кандидатами голосів. При такому розподілі також слід враховувати деякі принципи. Зокрема, у випадку проведення виборів у багатомандатних виборчих округах, має забезпечуватись стабільність меж виборчих округів, а також (у разі різної ціни голосу у різних виборчих округах) визначення кількості мандатів, які відводяться на виборчий округ, у відповідності до кількості виборців, зареєстрованих у ньому. Крім того, забезпечення принципу рівного виборчого права потребує створення об'єктивного і неупередженого органу, який формуватиме виборчі округи, проводитиме вибори і відповідатиме за підрахунок голосів. Створення такого органу є важливим не лише для стабільності виборчої системи, але і для якості виборів взагалі.

В контексті реалізації принципу рівного виборчого права на особливу увагу заслуговує питання забезпечення представництва у виборних органах національних меншин та адекватного гендерного представництва. Різні механізми забезпечення такого представництва нині практикуються у багатьох європейських країнах. При цьому позиція Венеціанської комісії полягає у тому, що позитивна дискримінація на користь забезпечення представництва національних меншин та гендерного балансу не суперечить принципу рівного виборчого права – однак лише за умови, що в конституції країни поряд з гарантуванням основних виборчих прав передбачено впровадження зазначених норм.

Третій принцип – принцип таємності голосування. Його зміст є зрозумілим і не потребує додаткових роз'яснень.

Четвертий принцип – принцип вільного голосування. Він має дві складові – вільне формування і вираження волі виборця, а також принцип вільного мандату. Втілення цього принципу в життя передбачає впровадження дієвих норм та механізмів боротьби з порушеннями, які впливають на формування і вираження волі виборців. Що стосується вільного мандату, то за висновками Венеціанської комісії імперативний мандат суперечить європейським стандартам і основним принципам виборчого права.

На увагу заслуговують умови втілення в життя основоположних принципів виборчого права. У цьому контексті Венеціанська комісія виділяє три основні умови. По-перше, має бути забезпечений захист виборчих прав. По-друге, виборче законодавство має бути стабільним і не повинно переглядатись перед кожними виборами за ініціативою тієї чи іншої політичної сили. Адже постійний перегляд правил проведення виборів створює поживний ґрунт для маніпуляцій в основному механізмі формування органів влади. По-третє, мають забезпечуватись належні умови для проведення демократичних виборів. Такими умовами є, зокрема, наявність об'єктивного і неупередженого органу, який забезпечуватиме проведення виборів; існування ефективної системи нагляду за якістю виборів та оскарження їх результатів.

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,

*народний депутат України,
заступник Голови Комітету Верховної Ради
України з питань державного будівництва
та місцевого самоврядування,
Президент Інституту виборчого права*

Виборче законодавство незалежно від політичних перипетій постійно перебуває в полі уваги народних депутатів України загалом, і профільного парламентського комітету – зокрема. Вже більше року працює Робоча група з підготовки проекту Виборчого кодексу України, за результатами роботи якої проєкт Кодексу вже внесено на розгляд парламенту.

У той же час, парламентом прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України». Підходи, покладені в основу цього Закону та проєкту Виборчого кодексу України, принципово відрізняються.

У виборчому праві існує система основних стандартів, визнаних в усіх демократичних країнах, які знайшли відображення і в Конституції України.

Існує три вимоги щодо забезпечення впровадження цих стандартів. По-перше, – це чіткість відповідних законодавчих формулювань, по-друге, чіткість процедур реалізації відповідних вимог законодавства, по-третє, – чіткість механізмів захисту від порушень принципів виборчого права та виборчих прав.

Втілення в життя демократичних засад виборчого права залежить від волі законодавця, практики застосування положень виборчого законодавства всіма, хто бере участь у виборчому процесі, рівня психологічного сприйняття засад виборчого права суспільством, цінностей демократії та виборчого права. Всі ці чинники становлять єдиний комплекс, який є наріжним каменем демократичної держави.

Серед загальноновизнаних принципів виборчого права – принципи загальних, рівних, вільних, чесних виборів та принцип особистого голосування.

Загальне виборче право у Європі було здобуте у серйозній боротьбі, а тому становить неабияку цінність. Натомість в Україні загальне виборче право розглядається в контексті радянського досвіду, за якого участь у виборах не мала будь-якого значення. Саме тому для України характерними є зневага виборців до свого голосу та здатність його продавати задешево.

Конституцію України 1996 року передбачено закріплення права голосу за особами, які відбувають покарання у вигляді позбавлення волі. Такий підхід суперечить практиці багатьох демократичних країн, де права голосу не мають особи, які вчинили тяжкі злочини або злочини у сфері виборів. В Україні такого роду обмеження передбачається Кримінальним кодексом лише щодо пасивного виборчого права. У зв'язку з цим розглядалася пропозиція щодо запровадження в Україні обмеження активного виборчого права за вчинення виборчих злочинів. На жаль, відповідні норми сприймаються як такі, що суперечать Конституції України, хоча формальної оцінки подібних обмежень Конституційним Судом України здійснено поки що не було.

Рівне виборче право має декілька аспектів: формальний (всі виборці мають однакову кількість голосів); та матеріальний (кожен голос виборця повинен мати однакову вагу). На жаль, спроби багатократного голосування є досить поширеними в Україні. Особливо гостро це відчувалося під час виборів 2004 року, коли існувала практика включення ви-

Тема

борців до списку виборців у день голосування. У документах Венеціанської комісії можливість внесення змін до списків виборців у день голосування розглядається як необгрунтований лібералізм, який може призводити до порушення принципу рівного виборчого права. Матеріальний аспект рівного виборчого права не має великого значення для України, де вибори проводяться у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі. Однак, якщо буде здійснений перехід до виборчих систем з голосуванням за регіональні списки, постає питання про те, як ділити Україну на округи та як забезпечити, щоб голоси виборців в кожному окрузі мали однакову вагу. Конституція України закріплює принцип прямих виборів. Проте за останні 6 років спостерігається вже друга спроба внесення змін до Конституції, якими запроваджуватимуться непрямі вибори Президента України парламентом. Таку спробу слід розглядати як звуження виборчих прав громадян, яке заборонене статтями 23 та 157 Основного Закону. Важливе місце в системі виборчих стандартів відводиться принципу вільних виборів. Цей принцип набув поширення після закінчення Другої світової війни, коли члени антигітлерівської коаліції вимагали від радянських союзників забезпечити вільні вибори у визволених країнах. Принцип вільних виборів також має дві складові: по-перше, – це вільне вираження волі виборця, по-друге, – вільне формування цієї волі.

Принцип таємного голосування є для нас загальноновизнаним, але не становить цінності. У багатьох країнах за розкриття змісту свого волевиявлення наступає та ж сама кримінальна відповідальність, як і за розголошення змісту чужого волевиявлення, адже розголошення результатів голосування сприяє реконструкції голосування інших. Тому заповнення бюлетенів не в кабіні для голосування є загрозою для інших виборців. У цьому контексті варто звернути увагу і на безпеку, яку становить для принципу таємності виборів проведення екзит-полів виборців під телевізійними камерами.

Принцип особистого голосування знайшов відображення в українському законодавстві, але його не було закріплено у Кодексі кращої практики з виборчих питань Венеціанської комісії. Це обумовлено тим, що у деяких європейських державах існує інститут голосування за дорученням, який вважається демократичним там, де він не створює можливостей для зловживань і порушень. Проте в Україні запровадження голосування за дорученням є абсолютно передчасним і невинуватим.

Важливість демократичних принципів для українського виборчого права та виборчого процесу є дуже високою. Варто нагадати хоча б Рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 року щодо справи за скаргою на рішення, дії і бездіяльність ЦВК по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України 21 листопада 2004 року, суть якого зводиться до наступного: якщо не дотримані основні принципи виборчого права, виборчий процес не може вважатись виборами.

Окремо слід зупинитись на питанні виборчих систем, які застосовуються на виборах. Поширеною є думка про те, що існує лише три виборчих системи – мажоритарна, змішана і пропорційна. Така позиція є повною ілюзією, оскільки існують десятки різних виборчих систем. Ідеальної системи немає, і тому кожного разу, коли відбуваються дискусії щодо запровадження тієї чи іншої виборчої систе-

ми, варто визначити принципи, на основі яких робиться відповідний вибір. У Кодексі кращої практики з виборчих питань зазначено, що за умови дотримання основоположних принципів виборчого права будь-яка виборча система є допустимою.

Першою групою принципів, на яких має базуватися виборча система, є правові принципи – виборча система повинна відповідати вимогам Конституції та загальним принципам права. Другою групою принципів є суспільні принципи – суспільство має сприймати виборчу систему як справедливу. Відповідно, нав'язування суспільству несправедливої виборчої системи може призвести до того, що і результати виборів за такою системою вважатимуться несправедливими, а легітимність органів, сформованих за відповідною системою – поставлена під сумнів. Якщо дотримано два вищевказаних принципи, то може бути застосований і третій – принцип політичної доцільності. Суть останнього полягає у тому, що виборча система має забезпечувати досягнення політичних цілей, які ставились при її запровадженні.

Міжнародною спільнотою ставляться вимоги дотримання належної процедури організації виборів, зокрема – організації виборів безсторонніми та неупередженими органами. В Україні та більшості посткомуністичних країн такими органами є виборчі комісії. В усталених демократіях до таких органів часто відносяться органи виконавчої влади. Так, наприклад, у Німеччині, Франції, Австрії вибори організовує Міністерство внутрішніх справ. Венеціанська комісія наголошує на тому, що у тих країнах, де органи виконавчої влади не користуються високим рівнем довіри виборців, дуже важливо, щоб організацію виборів здійснювали виборчі комісії. До останніх ставляться дві вимоги: неупередженості та об'єктивності, а також професіоналізму. Об'єктивність діяльності виборчих комісій в Україні забезпечується тим, що їх склад формується з представників конкуруючих політичних сил. Разом з тим, питання професіоналізму членів виборчих комісій все ще залишається надзвичайно актуальним. Існує також проблема належної оплати праці членів виборчих комісій, оскільки наразі рівень оплати праці не набагато перевищує розмір мінімальної заробітної плати.

Слід підкреслити, що Україна сприймає основні цінності європейського демократичного доробку у сфері виборів, однак їх практична реалізація стикається з цілим рядом труднощів, в тому числі і на рівні законодавства.

Михайло СМОКОВИЧ,
Секретар Пленуму Вищого адміністративного суду України

Адміністративне судочинство було започатковано в Україні 1 вересня 2005 р., і вже під час парламентських виборів 2006 р. була проведена апробація Кодексу адміністративного судочинства України. Звичайно, на той час система адміністративного судочинства ще не була цілком готова до такого випробування, але судді з гідністю виконували свій обов'язок, і своїми діями не викликали критики з боку як суб'єктів виборчого процесу, так і сторонніх спостерігачів. Набутий досвід дозволив удосконалити практику адміністративного судочинства щодо розгляду скарг і спорів під час виборчого процесу, який з огляду на політично нестабільну ситуацію в країні у 2006–2009 рр., може стартувати у будь-

який час. Тому Вищий адміністративний суд вживав та продовжує вживати всіх необхідних заходів для того, щоб забезпечити належний розгляд справ, пов'язаних з виборами. Одним з таких заходів була Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 2 квітня 2007р. «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму». Ця постанова стала своєрідним стрижнем для уніфікації судової практики з розгляду виборчих спорів. Як засвідчили парламентські вибори 2006 та 2007 рр., робота судів була організована належним чином і створила певний позитивний імідж адміністративних судів як в суспільстві, так і серед політичних сил. Під час проведення зазначених виборів суди працювали цілодобово. При Вищому адміністративному суді України була створена консультативна робоча група., яка в будь-яку хвилину могла надати консультацію судам. Існуюча система адміністративних судів дозволила суддям розглядати виборчі спори не лише під час парламентських, але і під час місцевих виборів, які з 2006 року проводяться за новим Законом і новою виборчою системою.

Набутий досвід судової практики дозволяє стверджувати, що на сьогодні адміністративні суди готові до будь-яких політичних перипетій у нашій державі і що вони забезпечать належний судовий контроль під час розгляду виборчих спорів, які будуть виникати. Водночас, не дивлячись на вжиті заходи, під час розгляду справ виникало дуже багато проблем, пов'язаних, у першу чергу, з внесеними змінами до виборчого законодавства. Так, вже на виборах 2006 р. було виявлено велику невідповідність між процесуальними положеннями, які закріплено в Законі «Про вибори народних депутатів України» та у Кодексі адміністративного судочинства України. Ми неодноразово зверталися до Верховної Ради України з проханням внести відповідні зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, але відповідні побажання враховано не було. Як наслідок, проблеми, які виявились в ході підготовки виборів 2006 року, в черговий раз знову постали наступного року, коли проводились позачергові вибори народних депутатів. Виникла парадоксальна ситуація: процесуальні положення закону «Про вибори народних депутатів України» докорінно відрізнялись від положень КАСУ, які регламентували розгляд таких спорів судами. Наприклад, за Законом «Про вибори народних депутатів України» скарги на рішення виборчої комісії членами цієї комісії подаються до апеляційного суду, а за КАС України – до окружного адміністративного суду; спори щодо результатів виборів за Законом має розглядати Верховний Суд України, а за КАС України – Вищий адміністративний суд. Іншими словами, на сьогодні існують два нормативно правових акти, які мають однакову юридичну силу, але по-різному трактують та регламентують певні дії суду.

Верховний Суд України і Вищий адміністративний суд України прийняли рішення керуватися Кодексом адміністративного судочинства України. Але згідно з рішенням Конституційного Суду України, пріоритет у застосуванні мають нормативно-правові акти, прийняті пізніше. Оскільки Закон «Про вибори народних депутатів України» був прийнятий на два дні пізніше за Кодекс адміністративного

судочинства України, він мав би застосовуватись у пріоритетному порядку. Однозначно вирішити проблему неузгодженості двох нормативно-правових актів могла лише Верховна Рада України шляхом прийняття Закону «Про нормативно-правові акти», але цей закон, хоч і був прийнятий парламентом, був ветоований главою держави.

Ігор ПОПОВ,

Заступник Глави Секретаріату Президента України

Варто звернути увагу на Закон «Про вибори народних депутатів України», який вже морально застарів. Особливо у зв'язку з тим, що судячи з тенденцій і заяв політичних діячів, зберігається досить високий ступінь імовірності проведення позачергових парламентських виборів. Тому хотілося б, щоб цей Закон було вчасно доопрацьовано. Наразі у парламенті зареєстровано законо-проект, який підтримують дві найбільші фракції парламенту. Він передбачає проведення парламентських виборів у два тури, збереження загальнонаціональних закритих списків, впровадження більш жорсткого імперативного мандату. На місцевих виборах при цьому передбачається впровадити ту ж саму систему, яка застосовуватиметься на парламентських виборах. Позиція Президента України щодо виборчих систем для місцевих виборів полягає у тому, що слід повернутись до мажоритарної системи. Ми здійснили достатню політичну структурування місцевих рад, і тепер депутатів слід повернути обличчям до виборців та скасувати імперативний мандат. Хоча такі реформи є досить радикальними, вони на сьогодні відповідають загальносуспільним інтересам і настроям.

Ще один закон, вартий уваги, – це закон «Про всеукраїнський референдум», який теж є частиною виборчого законодавства. Я вважаю, що залишається певна імовірність проведення референдуму 17 січня 2010 року, тому цей Закон треба удосконалювати, щоб не приймати його за два дні до старту президентської кампанії. Мені відомі скептичні оцінки Венеціанської комісії щодо того, що ми збільшуємо роль референдуму у прийнятті політичних рішень в Україні. Проте в умовах існуючого політичного протистояння, спроб поділити країну на двох, проведення референдуму могло б бути виходом з політичного протистояння при прийнятті серйозних політичних рішень.

Низку недоліків має і Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України».

Юрій ДОНЧЕНКО,

член Центральної виборчої комісії

Варто зауважити, що однією з проблем організації виборчого процесу є те, що розробка виборчого законодавства відбувається неплановірно. На практиці це часто призводить до колізій. У цьому контексті доцільно було б взяти до уваги позитивний досвід останніх парламентських виборів та практику застосування відповідного виборчого законодавства. Загалом, на думку ЦВК, варто уніфікувати положення законів, які встановлюють порядок проведення парламентських та президентських виборів. Наприклад, закріплена в Законі «Про вибори народних депутатів України» модель формування виборчих комісій добре показала себе на практиці, її варто було б закріпити і в Законі «Про вибори Президента України».

Наталія БОГАСHEBA,*заступник Міністра юстиції України*

Одним з головних елементів демократичного суспільства та дієвості влади є принцип виборності влади. Серед усіх форм демократії інститут виборів набув розвитку як найбільш вживана та пріоритетна форма народовладдя. Стандарти європейського конституціоналізму у виборчій сфері засновані на п'яти принципах: загальне, рівне, пряме, вільне виборче право та таємне голосування.

Долучившись до міжнародних інституцій, Україна сприйняла ці принципи та імплементувала їх у виборче законодавство. Як зазначив Конституційний Суд України у своєму рішенні стосовно виборів народних депутатів України, основоположні принципи виборчого права становлять конституційну основу правового регулювання виборчого процесу. Але якщо для більшості країн Європи демократичні вибори є нормою, то Україна лише долає тернистий шлях до демократії. Від якості виборів залежить подальше утвердження принципів демократії у суспільстві та державі. Ствердження принципів народовладдя та створення умов для реалізації демократичних виборів вимагають не лише законодавчого закріплення принципів справедливих та чесних виборів, але і детального правового регулювання процедур ведення виборчої кампанії, визначення статусу суб'єктів виборчого процесу, їх прав та обов'язків. У країнах перехідного типу на виборчу систему покладаються особливі функції – стабілізація політичної системи, розвиток, збереження та підтримка демократичних цінностей та інститутів демократії у суспільстві. Для України, що намагається ствердити демократичні цінності, вироблення дієвих механізмів демократії за допомогою інституту виборів є вкрай актуальним. Національне виборче законодавство перебуває у постійному пошуку оптимальної моделі свого дієвого існування. Сучасні конституційні процеси в Україні мають безпосереднє відношення до питання про вироблення виборчого законодавства. Саме стан виборчого законодавства став однією з передумов завершення конституційного процесу, але налагодити дієвий зв'язок між результатами виборів та дієвістю влади не вдалося. Зміни законодавства в ході виборчого процесу дали підстави для численних порушень виборчих прав громадян.

Метою реформи виборчого законодавства має стати не просто забезпечення демократичного виборчого процесу, а і сприяння побудові єдиної, внутрішньо узгодженої, збалансованої виборчої системи.

Міжнародні інституції неодноразово звертали увагу на кодифікацію виборчого законодавства. Венеціанська комісія визнала виборче законодавство України суперечливим, у зв'язку з чим рекомендувала схвалити Виборчий кодекс.

Більше того, політичний процес вимагає не лише кодифікації виборчого законодавства, а й модернізації виборчих інститутів, що сприятиме більш повній реалізації виборчих прав громадян.

Для вирішення існуючих проблем необхідною є реалізація наступних завдань: уніфікація виборчих процедур, кодифікація виборчого законодавства шляхом розробки та прийняття Виборчого кодексу, розробка цілісної системи гарантування конституційних виборчих прав громадян, приведення її у відповідність до системи міжнародних стандартів.

Анатолій СЕЛІВАНОВ,*Постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України*

Основною доктриною сучасного конституційного права є доктрина захисту виборчих прав громадян, який гарантується Конституцією України. Йдеться про пасивне і активне виборче право, тобто право обирати і бути обраним. І саме з позиції відповідності цій доктрині, закріпленій в Основному Законі, ми повинні аналізувати виборчу систему. В такому разі постає запитання, чи є конституційною пропорційна система? Як охороняється пасивне виборче право громадян, які не є членами партій, і які, відповідно, не мають змоги потрапити до виборчих списків. Відповідно до Конституції України політичні права і свободи громадян захищаються судом. Але те, як саме суди здійснюватимуть захист цих прав, визначається виключно законом.

Охорона Конституції в цілому і виборчих прав громадян – зокрема, здійснюється насамперед через Конституційний Суд України. Але в нашій системі захисту Конституції і основних прав громадян є велика вада: громадянин України не може звернутися зі скаргою до Конституційного Суду України, як це можливо у Франції, Іспанії, Німеччині, Росії. І надзвичайно актуальним для української судової системи є саме це питання. Також, якщо говорити про місце Конституційного Суду в системі захисту основних прав громадян в Україні, то можна побачити невтішну картину: вісім рішень і чотири висновки за період діяльності Конституційного суду суттєво не вплинули на захист виборчих прав і не виробили відповідних правових позицій. Звичайно, в Україні склалася своя система, притаманна українському суспільству і його менталітету. І тому, коли міжнародні та вітчизняні експерти зауважують, що не варто фіксувати виборчу систему в Конституції, то ми повинні подумати, що, можливо, ця норма відповідає саме українській політичній системі.

Ситуацію навколо виборів ускладнює останнє рішення Конституційного Суду від 4 червня 2009 року у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України. В результаті цього рішення хитка система синхронності загальнодержавних та місцевих виборів руйнується на очах. У перспективі, можливо, Конституційний Суд України і парламент будуть займатимуться тим, що вирішуватимуть проблеми, пов'язані з проведенням чергових та позачергових виборів до якоїсь сільської чи районної ради. В якості можливого вирішення цієї проблеми я бачу створення окремого органу (підрозділу органу), який відслідковуватиме, де і як відбулися вибори, і коли вони відбудуться знову.

Я хочу звернути увагу також на те, яким чином рішення Конституційного Суду впливають на правовідносини, і яким чином встановлюється правова відповідальність. В більшості рішень Конституційного Суду ми останнім часом бачимо не роз'яснення чи уточнення змісту існуючих норм, а формулювання нових норм. Тобто, Верховній Раді фактично не належить вся повнота законодавчої влади; з іншого боку рішення Конституційного Суду оскарженню не підлягають. Це ставить парламент в безвихідне становище – законодавцю на сьогодні не залишається нічого, крім того, щоб змінювати положення Конституції.

Що стосується судової системи, то я абсолютно погоджуюсь з тим, що в Україні існує адміністративна юстиція; вона працює, її механізм достатньо потужний і спеціалізований. Але варто акцентувати увагу на тому, що громадяни не читають Кодекс адміністративного судочинства. В кращому випадку вони можуть переглянути виборчі закони. І тому я переконаний у тому, що норми стосовно захисту виборчих прав потрібно залишати в самому законі. Я не маю на увазі, що механізм розгляду виборчих спорів повинен бути «розписаний» у законах про вибори в усіх деталях, однак громадяни повинні мати певне уявлення про те, як вони можуть захистити свої виборчі права. Тому положення щодо розгляду скарг, пов'язаних з виборами, повинні закріплюватись у законах, але лише рамково, для загального розуміння. А вже в Кодексі адміністративного судочинства України потрібно конкретизувати механізми реалізації та захисту норм, закріплених у законах.

Насамкінець слід відзначити, що охорона основних виборчих прав громадян – це пріоритет судочинства в Україні. Владно-публічні і конституційно-правові відносини в кінцевому підсумку стосуються громадянина. Кожне рішення політиків, кожна нова норма, кожне рішення суду безпосередньо впливають на громадян. Тому ми в першу чергу повинні думати, як захистити їх основні права від можливих необдуманих кроків політиків, незаконних рішень.

Євген ЗАХАРОВ,

Співголова Харківської правозахисної групи

Я хотів би заперечити тезі про потребу уніфікувати законодавство щодо процедури проведення парламентських виборів та виборів Президента. Коли йдеться про вибори Президента, то ми маємо загальнодержавний виборчий округ. В тих умовах, які ми маємо сьогодні, було б доцільніше навпаки розвести ці процедури і запропонувати більш доцільну модель виборів Президента України.

Дільниці мають існувати тільки для підготовки та проведення голосування, і підрахунок голосів має відбуватися в окружних виборчих комісіях. На мою думку, це певною мірою має зменшити можливість зловживань. Можна удосконалити конструкцію скриньки для бюлетенів: додати електронний пристрій, який би фіксував час відкриття скриньки о 8.00 і закриття о 20.00. Це б дозволило запобігти будь-яким маніпуляціям зі скриньками до чи після голосування. Після закінчення голосування закрита скринька мала б передаватись до окружної виборчої комісії, де і відбувався б підрахунок голосів. Процедуру підрахунку також можна довірити не членам комісії, а спеціально підготовленим працівникам.

Ці вдосконалення, звичайно, вже не будуть втілені на виборах 2010 р. Майже всі останні зміни до Закону «Про вибори Президента України» стосуються вдосконалення роботи виборчих дільниць. Саме виборчі дільниці розглядаються як зона підвищеного ризику, найбільш вірогідне місце для зловживань та маніпуляцій. Якщо ж перенести процедуру підрахунку голосів на рівень окружної виборчої комісії, то проблема буде вирішена в корені. Можна ввести процедуру перфорації паспорту, щоб запобігти багаторазовому голосуванню за одним паспортом. Але всі ці заходи – це результат недовіри, яка панує серед учасників виборчого процесу. Потрібні кардинальні зміни в самому ставленні як політиків, так і громадян до виборів та до їх ролі для країни.

Запровадження поділу виборчих дільниць на постійні та тимчасові

Закон «Про Державний реєстр виборців» запроваджує поняття постійної виборчої дільниці (номер такої дільниці належить до персональних даних, які визначають місце та умови голосування виборця). Зі змісту статті 27 цього ж Закону випливає, що звичайні виборчі дільниці завжди є постійними, постійними також є виборчі дільниці в установах кримінально-виконавчої системи, на полярних станціях та у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами населених пунктів на значній віддалі від них. Підстави утворення тимчасових виборчих дільниць зазначеним Законом не визначаються.

Забезпечення функціонування Державного реєстру виборців потребує створення належної правової бази для утворення постійних виборчих дільниць. Частиною другою статті 36 Закону «Про Державний реєстр виборців» (до її виключення із Закону Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України») передбачалось, що відомості про номер територіального виборчого округу (зазначення закордонного виборчого округу), номер постійної виборчої дільниці, до якої віднесений виборець, будуть внесені до бази даних Державного реєстру виборців лише після набрання чинності законом, який передбачатиме формування постійних виборчих дільниць. Водночас поділ виборчих дільниць на постійні і тимчасові не передбачений чинними законами про вибори.

Формування постійних і тимчасових виборчих дільниць передбачене проектом Закону «Про територіальну організацію виборів і референдумів в Україні» (реєстр. № 2630 від 11.06.2008 р., внесений н.д. Ключковським Ю.Б.). Цей законопроект 17 лютого 2009 року було прийнято у першому читанні. Після прийняття цього проекту як закону та після утворення ЦВК постійних виборчих дільниць, положення законопроекту в частині поділу виборчих дільниць на постійні і тимчасові, підстав і порядку їх утворення, ліквідації, зміни відомостей про дільниці, мають знайти відображення у законах про вибори (Виборчому кодексі).

Перегляд кількості виборчих округів

Чинні Закон «Про вибори Президента України» (стаття 19) та Закон «Про вибори народних депутатів України» передбачають проведення відповідних загальнодержавних виборів у 225 територіальних виборчих округах. На думку Венеціанської комісії (п. 22 відповідного

Тема

Висновку¹⁸), поділ на зазначену кількість округів базується не стільки на адміністративно-територіальному устрої України, скільки на досвіді застосування змішаної виборчої системи, за якої 225 народних депутатів України обирались у одномандатних виборчих округах. Саме тому Комісія рекомендувала оцінити «адекватність числа 225» з тим, щоб на основі адміністративно-територіального устрою України було можливо логічно розподілити обов'язки щодо адміністрування виборчого процесу між відповідними комісіями. Виконання цієї рекомендації є можливим у більш віддаленій перспективі, коли парламентом буде визначено нову систему виборів народних депутатів України (з голосуванням у певній кількості виборчих округів за відкриті, напіввідкриті чи закриті списки партій і блоків). Відповідно, існуючу кількість виборчих округів, у яких проводяться вибори Президента, у майбутньому слід буде привести у відповідність до кількості виборчих округів, в яких проводитимуться парламентські вибори.

Подальше зменшення кількості виборців на виборчій дільниці

Венеціанська комісія та ОБСЄ рекомендували зменшити кількість виборців на виборчих дільницях – вона має бути меншою за 2500 виборців. Хоча на сьогодні суттєве зменшення кількості виборців на дільницях за рахунок відповідного збільшення загальної кількості виборчих дільниць є неможливим з огляду на відсутність необхідних фінансових ресурсів для створення додаткової кількості дільниць, у перспективі кількість виборців на постійних виборчих дільницях варто було б переглянути у напрямі зменшення принаймні до 1 500 виборців.

Посилення незалежності ЦВК

Однією з передумов забезпечення дотримання основоположних засад демократичних виборів є незалежність органів, що адмініструють виборчий процес, від політичних впливів. У той же час, стаття 31–1 Закону «Про Центральну виборчу комісію», яка дозволяє главі держави у будь-який момент ініціювати перед парламентом питання про дострокове припинення повноважень всього складу комісії, а парламенту – у будь-який момент припинити повноваження ЦВК за поданням Президента, ставить

ЦВК у залежне становище від глави держави і парламентських фракцій, орієнтує членів ЦВК не стільки на виконання вимог закону, скільки на забезпечення реалізації політичних інтересів тих сил, за квотами яких їх було призначено членами ЦВК. Таким чином, існує потреба у конкретизації (визначенні вичерпного переліку) підстав дострокового припинення повноважень всього складу ЦВК.

Андрій МАГЕРА,

заступник Голови Центральної виборчої комісії

Якщо ми хочемо говорити про Центральну виборчу комісію як про незалежний державний орган, то варто говорити про її незалежність від політичних партій. Наразі Закон України «Про Центральну виборчу комісію» не сприяє такій незалежності, оскільки повноваження всього складу ЦВК можуть бути припинені за поданням Президента рішенням Верховної Ради України, двома третинами голосів. Щодо підготовки членів виборчих комісій: якщо політичним партіям держава надає надто великі права, то політичні партії повинні мати певні обов'язки, зокрема – готувати кандидатури на посади членів виборчих комісій. Тут дуже важливим є, зокрема, проект закону про попередню підготовку членів виборчих комісій.

Запровадження попередньої підготовки членів виборчих комісій

Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ не раз наголошували на тому, що чинне виборче законодавство України не встановлює вимог до кваліфікації членів виборчих комісій (окрім секретарів комісії, які мають володіти державною мовою в обсязі, достатньому для ведення діловодства, хоча відповідне положення певною мірою є декларативним, адже обсяг володіння українською мовою секретарями виборчих комісій ніким не перевіряється). У зв'язку з цим виборчі комісії на практиці формуються з осіб, які не мають відповідної підготовки до роботи у складі комісій, що негативно впливає на якість прийнятих комісіями рішень та організацію виборчого процесу загалом. Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ у 2005, 2006 та 2007 рр. рекомендували вжити подальших зусиль для організації програм підготовки для виборчих комісій¹⁹. На думку ОБСЄ/БДПЛ, «така підготовка має бути більш інтерактивною й орієнтованою на процедури, які виконуються у день виборів, з особливим наголосом на більш складних процедурах – зокрема, тих, що стосуються підрахунку голосів і складання протоколів про підсумки голосування»²⁰.

¹⁸ Opinion on the Law on elections of People's Deputies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 15th meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65th plenary session (Venice, 16–17 December 2005). – p.6

¹⁹ Вибори Президента України 31 жовтня, 21 листопада та 26 грудня 2004 р. Заключний звіт ОБСЄ/БДПЛ. – С. 51 (п. 40 Рекомендацій); Вибори до Верховної Ради України 26 березня 2006 р. Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами. – С. 30 (п. 12 Рекомендацій).

На розгляді парламенту перебуває проект Закону «Про попередню підготовку членів виборчих комісій» (реєстр. № 2787 від 18.07.2008 р., внесений н.д. Ключковським Ю.Б., Подгорним С.П.). 20 травня 2009 року цей законопроект був схвалений парламентом у першому читанні. Після його схвалення як закону визначений законами про вибори перелік вимог до претендентів на посади членів виборчих комісій має бути доповнений вимогами щодо проходження ними попередньої курсової підготовки, засвідченої відповідним документом встановленого зразка.

Євген ЗАХАРОВ,

Співголова Харківської правозахисної групи

Без довіри в Україні ніколи не відбудеться об'єднання окремих політичних сил в єдину політичну спільноту. Поки цього не станеться, ми будемо мати ту ситуацію, коли внаслідок панування взаємної недовіри політичні сили намагатимуться не допустити зловживання виборчим правом, фальсифікації і маніпуляції з боку інших політичних сил. Це, у свою чергу, призводитиме до ускладнення законодавства, яке буде зрозумілим лише кваліфікованим юристам та досвідченим бюрократам, але аж ніяк не пересічним громадянам. З цього витікає і проблема невідповідної підготовки членів виборчих комісій, що й призводить до ускладнення їх роботи. Головна вимога до виборчого закону – він має бути прозорим, достатньо зрозумілим для пересічних виборців.

Олександр ЧЕРНЕНКО,

Голова правління Комітету виборців України

Закон суттєво скорочує строки виборчої кампанії. За досить оптимістичними і позитивними закликами щодо зменшення строку кампанії через нездатність країни витримати таке фінансове навантаження, прихована ще одна загроза для чесних та відкритих виборів. Не варто забувати, що кампанія – це не лише агітаційна робота штабів політичних сил, це і процедурна підготовка як ЦВК, так і дільничних виборчих комісій. Відповідно, скорочення терміну кампанії ставить в більш складні умови і роботу комісій, і ЦВК. Таким чином, чим менше часу виділено на кампанію, тим менше часу лишається на процедуру, і тим більше навантаження лягає на членів комісій.

Визначення підстав відкликання членів виборчих комісій кандидатами на пост Президента

Згідно з пунктом 2 частини четвертої статті 30 Закону «Про вибори Президента України», повноваження члена територіальної, дільничної виборчої комісії припиняються достроково виборчою комісією, яка її утворила, у зв'язку з його відкликанням відповідним кандидатом

на пост Президента України. Аналогічні положення щодо припинення повноважень членів виборчих комісій на підставі їх відкликання суб'єктами виборчого процесу закріплено також у Законі «Про вибори народних депутатів України». На думку Венеціанської комісії²¹, закріплення у виборчому законодавстві відповідних положень робить членів виборчих комісій «об'єктами політичного тиску та загрожує відкликанням у випадку голосування всупереч інструкціям суб'єктів їх висування». У п. 77 Кодексу кращої практики з виборчих питань зазначено, що відкликання членів виборчих комісій не є прийнятною практикою (оскільки суперечить принципу незалежності органів адміністрування виборчого процесу). У зв'язку з цим у законах про вибори слід визначити вичерпний перелік підстав для відкликання членів виборчих комісій суб'єктами відповідного виборчого процесу.

Запровадження програм освіти виборців

У Заключному звіті Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за позачерговими виборами до Верховної Ради України від 30 вересня 2007 року наголошується на тому, що програми освіти виборців мають стати обов'язковою складовою виборів. Пунктом 11 статті 17 Закону «Про Центральну виборчу комісію» до загальних повноважень ЦВК віднесено здійснення заходів щодо підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів. Відповідні заходи здійснюються ЦВК на основі Указу Президента України від 8.12.2000 р. № 1322 та постанови Кабінету Міністрів № 88 від 31.01.2001 р. Протягом останніх років протокольними рішеннями ЦВК (№ 2 від 25.04.2008 р., № 2 від 12.03.2009 р.) затверджувались Основні напрями діяльності Центральної виборчої комісії щодо підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів відповідно на 2008 та 2009 рік. Загалом, визначені в Основних напрямках заходи відповідають рекомендаціям ОБСЄ/БДПЛ щодо впровадження програм освіти виборців, проте окремі з цих заходів, які мають чи не найбільше значення для виборців, залишились невиконаними (наприклад, в частині створення телерадіопрограм роз'яснювального характеру тощо). У зв'язку з цим зазначені вище рекомендації все ще залишаються актуальними для України.

²⁰ Україна. Позачергові вибори до Верховної Ради від 30 вересня 2007 р. Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами. – С. 30 (п. 8 Рекомендацій).

²¹ Joint Opinion on the Draft Law № 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 the Venice Commission at its 79th plenary session (Venice, 12–13 June 2009). – p. 9.

Наталія АМЕЛЬЧЕНКО,

Завідувач кафедри політології Національного університету «Києво-Могилянська Академія», кандидат філософських наук, доцент

У перехідних суспільствах потрібно відводити важливу роль не лише інституційним реформам і удосконаленню правового регулювання, але і гуманітарно-освітній політиці, яка має бути спрямована на запровадження демократичних цінностей. Як у нас ставляться до такої політики? Тут серед т.зв. «політичної еліти» існує два підходи: 1) «марксистський» – колишні представники старої комуністичної номенклатури вважають, що гуманітарно-освітня політика взагалі не є обов'язковою, достатньо лише провести ринкові, соціальні, політичні, інституційні реформи, а демократичні цінності докладуться самі собою (відповідно, серед таких представників домінує зневага до важливості гуманітарно-освітньої політики; у цьому контексті заслуговує на увагу приклад Партії Регіонів, яка позиціонує своїх представників як господарників, професіоналів в економіці, соціальній політиці, при цьому інтеграція цих представників здійснюється не на основі спільних цінностей, а на основі спільних бізнесових інтересів; БЮТ, до речі, так само не висуває ціннісних гасел – Юлія Тимошенко в основному працює, в той час як інші займаються чимось деструктивним; аналогічна риторика притаманна і Арсенію Яценюку – він не висуває ціннісних орієнтирів, акцентує увагу на «новій індустріалізації», «продуктивності села» тощо); 2) образ України-жертви в контексті постколоніального дискурсу (на чому акцентує увагу В.Ющенко), який не сприяє формуванню активного громадянства, громадянина, який націлений на майбутнє.

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,

народний депутат України, заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Президент Інституту виборчого права

Виборче право є правом «масового застосування», тому надзвичайно важливим є широке вивчення засад виборчого права, широке ознайомлення громадян із змістом своїх виборчих прав та процедурами їх реалізації. У цьому контексті я заздрю навіть не європейцям, де система громадянської освіти дуже добре поставлена, я заздрю Росії, де у курсі суспільних дисциплін в школах запроваджено відповідні навчальні дисципліни, у програмі гуманітарних дисциплін у вузах закріплено курс «Засади прямої демократії», а всі юристи вивчають курс виборчого права. Я вважаю, що обізнаність із виборчим правом має бути складовою загального рівня правової культури будь-якого юриста.

Обмеження участі виборчих комісій в організаціях зустрічей кандидатів з виборцями

Згідно із позицією Венеціанської комісії, окружні виборчі комісії повинні здійснювати регуляторні, контрольні та організаційні повноваження, не залучаючись безпосередньо до

організації виборчої кампанії того чи іншого суб'єкта виборчого процесу (організація заходів, пов'язаних з проведенням агітаційної кампанії тим чи іншим суб'єктом виборчого процесу має здійснюватись безпосередньо таким суб'єктом, без участі органів адміністрування виборів). На підставі цього Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ рекомендували вилучити із Закону «Про вибори народних депутатів України» положення, відповідно до яких окружні виборчі комісії разом з відповідними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні сприяти організації зустрічей кандидатів з виборцями або організувати такі зустрічі. За очевидною аналогією, зазначена рекомендація у повній мірі стосується пункту 9 частини першої статті 26 Закону «Про вибори Президента України», яка покладає на окружні виборчі комісії аналогічний обов'язок.

Перегляд обмежень щодо строку реєстрації партій перед виборами

Згідно з частиною другою статті 44 Закону «Про вибори Президента України», кандидата на пост Президента України може висувати партія, яка зареєстрована в установленому законом порядку не пізніше як за рік до дня виборів, або виборчий блок партій за умови, що до його складу входять партії, зареєстровані не пізніше як за рік до дня виборів. Аналогічні положення (в частині строку реєстрації партії до дня виборів) закріплено також у статті 10 Закону «Про вибори народних депутатів України». В одному із своїх висновків Венеціанська комісія рекомендувала скоротити період, з якого зареєстрована в установленому порядку партія набуває право на висунання кандидатів (п. 11 відповідного Висновку Венеціанської комісії)²², оскільки встановлений законодавством строк істотно обмежує право партій на участь у виборах.

Перегляд розміру та підстав повернення грошової застави

Встановлений Законом «Про вибори Президента України» розмір виборчої застави (2 500 000 грн.), а також підстави для її повернення (застава повертається кандидатам у Президенти, партіям, блокам, що висунули кандидатів, лише за умови включення кандидатів до бюлетеня для повторного голосування), не виправдано звужують коло потенційних претендентів на посаду Президента України. У зв'язку з цим варто повернутись до попереднього розміру виборчої застави (500 000 грн.), передба-

²² Joint Opinion on the Draft Law # 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 the Venice Commission at its 79th plenary session (Venice, 12-13 June 2009). – p. 4.

чивши при цьому, що застава має повертатись кожному кандидату у Президенти (партії (блоку), яка висунула кандидата), за умови отримання відповідним кандидатом на свою підтримку не менше 3% голосів виборців. На користь такої позиції свідчить пункт 57 Рекомендацій Місії ОБСЄ/БДПЛ за результатами спостереження за виборами Президента України у 2004 році, яким «поріг» повернення застави було рекомендовано знизити з 7% до 3%, оскільки «таким є рівень підтримки, необхідний для одержання права на участь у розподілі депутатських мандатів за виборчими списками партій (блоків)».

Уточнення порядку перевірки декларацій про доходи і майно кандидатів у Президенти

Статтею 50 Закону «Про вибори Президента України» запроваджено обов'язкове подання до ЦВК кандидатами у Президенти декларацій про майно і доходи щодо себе та членів своєї сім'ї за рік, що передє року проведення виборів. Достовірність відомостей, поданих у декларації, перевіряється Державною податковою адміністрацією України за дорученням Центральної виборчої комісії. Помилки і неточності, виявлені у декларації, підлягають виправленню і не є підставою для відмови у реєстрації кандидата у Президенти.

ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанська комісія звернули увагу на те, що підстави надання ЦВК декларацій для перевірки ДПА законодавчо не визначено, що фактично означає наділення ЦВК додатковими дискреційними повноваженнями, які можуть бути вибірково застосовані проти кандидатів від певної партії. Відповідно, за результатами аналізу вітчизняного виборчого законодавства ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанською комісією було рекомендовано визначити підстави передачі декларацій для перевірки до ДПА. На наш погляд, існує три шляхи виконання відповідної рекомендації: 1) всі декларації, подані кандидатами у Президенти, передаються до ДПА для перевірки; 2) за загальним правилом, декларації кандидатів у Президенти не подаються до ДПА, крім випадку, коли до ЦВК надходить підтверджена відповідними доказами інформація про недостовірність відомостей, відображених у декларації того чи іншого кандидата у Президенти; 3) кандидати самостійно звертаються до ДПА для підтвердження відомостей, відображених у їхніх деклараціях, і по-

дають до ЦВК декларацію разом з відповідною письмовою довідкою ДПА (цей шлях є найбільш недосконалим, оскільки ДПА може не своєчасно видати заявнику відповідну довідку, що за певних умов може позбавити заявника можливості балотуватись у Президенти).

Уточнення підстав скасування реєстрації кандидатів у Президенти

Підставами скасування реєстрації кандидатів на пост Президента, зокрема, є звернення кандидата на пост Президента у будь-який час після його реєстрації, однак не пізніше як за 5 днів до дня виборів або дня повторного голосування, з письмовою заявою про відмову від балотування.

ОБСЄ/БДПЛ за результатами спостереження за виборами Президента України у 2004 році рекомендували визначити у Законі «Про вибори Президента України» кінцевий строк, до якого бюлетені не повинні виготовлятися і після якого кандидати формально не можуть зняти кандидатуру (п. 12 Рекомендацій²³). Оскільки відповідно до статті 72 Закону «Про вибори Президента України» бюлетені виготовляються не пізніше як за 7 днів до дня виборів (за 6 днів до дня повторного голосування), допустимий строк подання кандидатами заяв про відмову від балотування має збігатись зі строком виготовлення виборчих бюлетенів (тобто, за 7–10 днів до дня виборів чи за 6–10 днів до дня повторного голосування).

Наразі Закон «Про вибори Президента України» визначає більш вузький перелік підстав для скасування реєстрації кандидатів на виборах порівняно із Законом «Про вибори народних депутатів України». Таким чином, існує потреба в узгодженні відповідних положень цих двох законів. При цьому варто враховувати рекомендацію ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії, згідно з якою скасування реєстрації кандидатів має обмежуватись лише одним випадком – невідповідністю кандидата встановленим законом вимогам до кандидатури²⁴.

Срджан ДАРМАНОВИЧ,
професор факультету права Університету
Чорногорії, Директор CEDEM,
член Венеціанської комісії від Чорногорії

Питання ведення державних реєстрів виборців є актуальним не лише для України, але і для багатьох інших країн. Дуже часто недоліки у реєстрації виборців є підставою для оскарження результатів

²³ Вибори Президента України – 31 жовтня, 21 листопада, 26 грудня 2004 р. Заключний звіт ОБСЄ/БДПЛ. – С. 51 (п. 40 Рекомендацій); Вибори до Верховної Ради України 26 березня 2006 р. Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами. – С. 48.

²⁴ Opinion on the Law on elections of People's Deputies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 15th meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65th plenary session (Venice, 16–17 December 2005). – p.12 (point 57).

виборів учасниками виборчих перегонів, адже достовірність реєстрації виборців напряму визначає можливість/неможливість маніпулювання результатами волевиявлення. Перший принцип реєстрації виборців – принцип перманентності відповідного реєстру. Реєстр виборців також має поновлюватись на регулярній основі, публікуватись – у тому числі на електронних носіях інформації з тим, щоб суб'єкти виборчого процесу мали можливість перевіряти повноту і достовірність відображених у реєстрі даних. Реєстрація виборців також не повинна здійснюватись на виборчих дільницях у день голосування; в окремих державах така практика існує, однак у цьому випадку мають бути впроваджені механізми, які б унеможливили незаконні зміни у реєстрі виборців.

Узгодження порядку складання і уточнення списків виборців із Законом «Про Державний реєстр виборців»

Закріплені у Законі «Про вибори Президента України» положення в частині складання і уточнення списків виборців в існуючій редакції уможливають порушення принципів загального та рівного виборчого права, а також виборчих прав громадян загалом.

Після введення у промислову експлуатацію АІТС «Державний реєстр виборців» порядок складання і уточнення списків виборців має визначатись з урахуванням вимог Закону «Про Державний реєстр виборців» та останніх рекомендацій Венеціанської комісії²⁵. Зокрема, у випадку, якщо уповноважений орган, який розглядає скарги на пов'язані з реєстрацією виборців порушення, отримує інформацію щодо порушень від третьої особи, то перед прийняттям рішення за результатами розгляду такої інформації він повинен повідомити особу, якої така інформація стосується, про її надходження, а після її розгляду – про прийняте за результатами розгляду рішення. Доцільно також передбачити, що скарги на порушення, пов'язані з реєстрацією виборців, повинні подаватись безпосередньо до органу ведення Державного реєстру виборців, а не до декількох органів за вибором скаржника (наприклад, до органу ведення Реєстру та до виборчої комісії, навіть якщо остання не розглядає скарги, а лише передає їх до органу ведення Реєстру).

Скасування квот на політичну рекламу

Чинний Закон «Про вибори Президента України» не передбачає квотування політичної реклами у друкованих та аудіовізуальних ЗМІ. У той же час, відповідні квоти запроваджено Законом «Про вибори народних депутатів України».

Європейська конвенція про транскордонне телебачення, а також Директива Ради ЄС про транскордонне телебачення, обмежують тривалість реклами на телебаченні 15% фактичного обсягу мовлення протягом астрономічної доби. Можливості збільшення цих квот зазначеними документами не передбачено, однак дозволяється їх зменшення (що і практикується низкою країн Європи на каналах суспільного мовлення, де реклама або взагалі заборонена, або її тривалість є значно меншою за тривалість, визначену Конвенцією та Директивою). На практиці більшість країн обмежує тривалість реклами на комерційному телебаченні і радіо 15% обсягу мовлення протягом доби; при цьому тривалість політичної реклами (на яку не поширюється дія законодавства про рекламу) законодавчо не обмежується взагалі. На наш погляд, встановлення квот на політичну рекламу на каналах телебачення і радіо не лише не відповідає європейським стандартам у відповідній сфері, але і може призвести до порушення принципу рівності кандидатів на виборах – адже реклама одних суб'єктів виборчого процесу включатиметься до обсягу квоти на політичну рекламу, а інших – не включатиметься, причому на законних підставах (наприклад, якщо трансляція реклами може призвести до перевищення ЗМІ встановлених виборчим законодавством квот на політичну рекламу в аудіовізуальних ЗМІ). Саме тому від квотування політичної реклами на каналах комерційного телебачення і радіомовлення варто відмовитись взагалі.

Квотування політичної реклами у друкованих ЗМІ не є поширеним у європейській практиці. Сумнівною є і відповідність такого обмеження положенням статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (квоти на політичну рекламу в друкованих ЗМІ навряд чи можна вважати особливо необхідними у демократичному суспільстві). Відповідно, квотування політичної реклами у друкованих ЗМІ має бути скасоване.

Подальша лібералізація регулювання діяльності комерційних ЗМІ

Чинне виборче законодавство України не проводить чіткого розмежування між обов'язками державних і комерційних організацій мовлення. На думку ОБСЄ/БДПІЛ та Венеціанської комісії, таке розмежування має бути проведене, і регулювання державою діяльності комерційних ЗМІ має бути обмеженим. Необхідність лібералізації регулювання комерційних ЗМІ обґрун-

²⁵ Joint Opinion on the Draft Law # 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 the Venice Commission at its 79th plenary session (Venice, 12-13 June 2009). – p. 12 (points 44-49).

товується і тим, що положення виборчого законодавства, які зобов'язують комерційні ЗМІ неупереджено ставитися до всіх кандидатів (і закріплюють відповідні механізми забезпечення такої рівності), все одно на практиці не діють.

Скасування обмежень на здійснення передвиборної агітації, що суперечать демократичним стандартам

Із Закону «Про вибори Президента України» у відповідності до рекомендацій ОБСЄ та Венеціанської комісії доцільно виключити положення, які: а) встановлюють заборону на поширення завідомо недостовірних відомостей про кандидатів на виборах; б) забороняють проведення передвиборної агітації у зарубіжних ЗМІ; в) забороняють засобом масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами з кандидатами оцінювати передвиборні програми кандидатів або віддавати їм перевагу у будь-якій формі; г) забороняють коментувати чи оцінювати агітаційну програму за 20 хвилин до і через 20 хвилин після її трансляції на радіо чи телебаченні, поширювати іншу інформацію щодо партії, блоку, кандидата.

Удосконалення регулювання процедури реалізації права на відповідь

Згідно з чинними виборчими законами України, забезпечення реалізації права на відповідь є обов'язком ЗМІ; при цьому підстав для звільнення ЗМІ від його виконання не передбачено. Такий підхід суперечить практиці більшості європейських країн, які закріпили у своєму законодавстві стандарти забезпечення права на відповідь, відображені в Резолюції 74 (26) Комітету Міністрів Ради Європи «Про право на відповідь – стан особи відносно преси».

Так, згідно з *естонським законодавством*, будь-яка фізична або юридична особа, незалежно від національності, місця реєстрації або проживання, законним інтересам якої, зокрема – репутації, було завдано шкоди внаслідок поширення в програмах телебачення або радіомовлення недостовірних фактів, має право на відповідь або інші засоби захисту порушених прав згідно з положеннями цивільного, адміністративного або кримінального законодавства. Особа, права якої порушено, повинна звернутись до організації мовлення з письмовим обґрунтованим клопотанням про надання права на відповідь протягом 20 днів після трансляції програми, а організація мовлення – забезпечити трансляцію відповіді у тій самій програмі протягом 20 днів після отримання обґрунтованого кло-

потання. При цьому особа, яка здійснює право на відповідь, звільняється від відшкодування витрат, пов'язаних з трансляцією відповіді. Підставами для відмови у задоволенні клопотання є достовірність поширених фактів; невідповідність змісту відповіді загальноприйнятним соціальним стандартам або можливість того, що трансляція відповіді може бути підставою для юридичної відповідальності організації мовлення або особи, яка здійснює право на відповідь.

Мінімальні правила стосовно права на відповідь у пресі, по радіо, телебаченню та в інших періодичних ЗМІ (Резолюція 74 (26) Комітету Міністрів Ради Європи «Про право на відповідь – стан особи відносно преси»)

1. Будь-яка фізична або юридична особа, а також інші органи, незалежно від їхнього громадянства та місцезнаходження, якщо про них ішлося в газеті, журналі, передачі по радіо чи телебаченню або в будь-якому іншому засобі інформації періодичного характеру, можуть використати право на відповідь з метою спростування фактів, що стосуються цієї особи або органу, якщо, за їхнім твердженням, факти, що стали надбанням громадськості, є неправдивими.
2. На прохання відповідної особи засіб інформації зобов'язаний зробити публічну заяву, яку ця особа йому надсилає.
3. Національне законодавство може, в порядку виключення, передбачити, що засіб інформації має право відмовити в опублікуванні відповіді за таких випадків:
 - i) якщо прохання про опублікування відповіді не надано засобу інформації в достатньо короткий строк;
 - ii) якщо обсяг відповіді перевищує обсяг того, що необхідно спростувати в інформації, яка містить факти, оголошені неправдивими;
 - iii) якщо відповідь не обмежується спростуванням інкримінованих фактів;
 - iv) якщо це становить порушення, яке підлягає покаранню;
 - v) якщо це суперечить інтересам третьої сторони, які охороняються законом;
 - vi) якщо відповідна особа не в змозі довести існування законного інтересу.
4. Публікація відповіді має здійснюватись без надмірної затримки та, якщо можливо, їй необхідно надати такої самої ваги, як інформації, що містила факти, оголошені неправдивими.
5. Задля забезпечення ефективного здійснення права на відповідь за національним законодавством може призначитись особа, яка представлятиме будь-яке видання, видавництво, радіо, телебачення або інший засіб інформації та якій направлятимуться прохання про публікацію відповіді. Таким самим чином призначається особа, відповідальна за опублікування відповіді. Ця особа не підлягатиме жодним імунітетам.
6. Наведені вище правила застосовуються до всіх без винятку ЗМІ. Це не виключає різниці в застосуванні цих правил до окремих засобів масової інформації, наприклад, радіо й телебачення, у межах, які є необхідними або виправданими їх специфікою.

Тема

7. Будь-який спір стосовно застосування викладених вище правил має відбуватись у суді, який уповноважений приймати рішення щодо негайного опублікування відповіді.

Аналогічний підхід закріплено в законах низки інших країн, наприклад – *Латвії*: будь-яка фізична або юридична особа законним інтересам якої було завдано шкоди внаслідок поширення в програмах телебачення або радіомовлення недостовірних фактів, має право на відповідь. Реалізація права на відповідь може здійснюватись шляхом зачитування в ефірі відповідних матеріалів, підготовлених особою, права якої порушено, або у формі трансляції запису відповіді, підготовленого особою, права якої порушено. Особа, яка бажає реалізувати право на відповідь, повинна упродовж 14 днів після трансляції програми звернутись до організації мовлення з письмовим клопотанням, до якого має бути додано запис відповіді на інформаційному носії, або текст відповіді; при цьому копія клопотання надсилається також Національній раді з питань телебачення і радіомовлення. Протягом 14 днів після отримання клопотання організація мовлення зобов'язана здійснити трансляцію відповіді у тій самій програмі та у той самий час, в якій транслювалась програма, в якій недостовірним викладом фактів було завдано шкоди правам особи. Організація мовлення може відмовити у поширенні відповіді, якщо: а) відповідь є необґрунтовано довгою; б) якщо особа, яка вимагає трансляції відповіді, не має на те підстав; в) відповідь містить твердження, поширення якого є підставою для кримінальної відповідальності. У разі відмови поширення відповіді організація мовлення зобов'язана протягом 14 днів після отримання клопотання особи, викласти вичерпний перелік підстав відмови у письмовому вигляді і надіслати рішення про відмову відповідній особі. Таке рішення може бути оскаржене в суді упродовж 14 днів після його отримання. Згідно із законодавством Законом про телерадіомовлення *федеральної землі Північний Рейн-Вестфалія*, організація мовлення зобов'язана розмістити відповідь особи, честі, гідності або діловій репутації якої було завдано шкоди внаслідок поширення мовником неправдивої або неточної інформації. Звернення щодо забезпечення права на відповідь має бути подано протягом двох місяців з моменту випуску в ефір інформації, у письмовій формі, та підписано фізичною особою, правам та інтересам якої завдано шкоди, її уповноваженим представником або уповноваженим представником юридичної особи. Відповідь має містити посилання на передачу, в якій бу-

ло розміщено інформацію, що завдала шкоди честі, гідності або діловій репутації особи. Відповідь має бути поширена у тій самій програмі або категорії програм, в якій було поширено інформацію, якої стосується відповідь, в той самий або рівноцінний час, без скорочень та переривань. Трансляція відповіді здійснюється безоплатно. Організація мовлення звільняється від обов'язку забезпечення права на відповідь, якщо: 1) вимоги щодо розміщення відповіді є безпідставними; 2) тривалість відповіді перевищує розумні межі; 3) відповідь не стосується фактів, на які надається відповідь; 4) трансляція відповіді може потягнути для організації мовлення або особи, яка реалізує право на відповідь, негативні правові наслідки; 5) відповідь стосується репортажів про засідання Європейського Парламенту, парламенту Німеччини, представницьких органів земель, органів місцевого самоврядування та судів. У разі відмови від трансляції відповіді особа має право оскаржити відмову в суді.

Згідно із Законом про телерадіомовлення *Португалії*, право на відповідь надається особі, правам або інтересам якої було завдано шкоди шляхом поширення недостовірної інформації, або її представнику, і може бути реалізоване протягом 20 днів після трансляції недостовірної інформації. Цей строк може бути подовжено у випадку, якщо особа з поважних причин не змогла реалізувати своє право на відповідь протягом встановленого строку. Текст з відповіддю має бути поданий організації мовлення у такий спосіб, який дозволяє забезпечити підтвердження його отримання організацією мовлення, підписаний автором, стосуватись конкретних фактів, які були поширені організацією мовлення; тривалість відповіді має бути пропорційною тривалості трансляції інформації, яка є об'єктом відповіді. Право на відповідь забезпечується протягом 2 діб після отримання звернення з клопотанням про забезпечення права на відповідь, або протягом 24 годин після отримання рішення суду або Вищої Ради з питань соціальних комунікацій (у разі оскарження особою відмови у забезпеченні права на відповідь), без скорочень і коментарів, у тій самій або іншій програмі, у той самий час; причому кількість трансляцій відповіді має дорівнювати кількості трансляцій інформації, яка є об'єктом відповіді. Організація мовлення може відмовити у забезпеченні права на відповідь у випадку, якщо заява про забезпечення права на відповідь подана неналежною особою, або якщо вимоги про забезпечення права на відповідь позбавлені належних правових підстав. Відмова у забезпеченні права на відповідь, в якій мають бути на-

ведені підстави відмови, має бути надана заявникові упродовж 24 годин після отримання його заяви щодо забезпечення права на відповідь. У разі, якщо тривалість відповіді є непропорційною до тривалості поширеної мовником інформації, або якщо відповідь містить образливі висловлювання, чи її трансляція може потягти негативні правові наслідки для автора відповіді, організація мовлення зобов'язана запросити автора відповіді чи уповноваженого ним представника для узгодження остаточного тексту відповіді, і провести відповідні переговори протягом 48 годин після отримання звернення про забезпечення права на відповідь. Якщо протягом 48 годин після отримання зазначеного звернення особа відмовиться від узгодження остаточного тексту відповіді або не вчинить ніяких дій, спрямованих на узгодження остаточного варіанту відповіді, організація мовлення має право відмовити у трансляції відповіді у повному обсязі. У випадку, якщо протягом встановленого строку трансляцію відповіді здійснено не було, або якщо у забезпеченні відповіді було безпідставно (на думку особи, що звернулася із завою про забезпечення права на відповідь) відмовлено, особа має право звернутись до суду або Вищої Ради з питань соціальних комунікацій зі скаргою на дії або бездіяльність організації мовлення протягом 10 днів з дня, коли мали місце такі дії або бездіяльність.

У зв'язку із вищенаведеним, у виборчих законах України варто закріпити наступний порядок реалізації права на відповідь: 1) су-

б'єкт виборчого процесу (кандидат, партія, блок) може звернутись до ЗМІ із письмовим зверненням щодо забезпечення його права на відповідь у разі поширення ЗМІ недостовірної інформації щодо такого суб'єкта; 2) ЗМІ повинен розглянути таке звернення у визначений строк і: а) забезпечити реалізацію права на відповідь; б) у визначений законом строк вмотивовано відмовити у забезпеченні такого права з посиланням на вичерпний перелік підстав, закріплених в Законі; 3) визначений законом перелік підстав для відмови у забезпеченні права на відповідь має враховувати положення Резолюції 74 (26) Комітету Міністрів Ради Європи «Про право на відповідь – стан особи відносно преси»; 4) відмова у забезпеченні права на відповідь може бути оскаржена в суді.

Перегляд часових обмежень щодо оприлюднення результатів соціологічних опитувань

Частина 13 статті 64 Закону «Про вибори Президента України» забороняє ЗМІ поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки щодо кандидатів на пост Президента України протягом останніх 15 днів перед днем виборів. Аналогічні обмеження закріплено також у статті 71 Закону «Про вибори народних депутатів України». Венеціанська комісія та ОБСЄ наголошували на тому, що строк дії такого обмеження є «надмірно тривалим і має бути скорочений до більш обґрунтованого рівня»²⁶. На користь необхід-

Таблиця 2. Обмеження строків оприлюднення соціологічних опитувань щодо кандидатів на виборах у зарубіжних країнах

Обмеження строків оприлюднення опитувань громадської думки	Країни
Обмеження відсутні	Австралія, Австрія, Бангладеш, Бельгія, Боснія, Бразилія, Данія, Естонія, Фінляндія, Грузія, Гондурас, Німеччина, Ісландія, Індія, Індонезія, Ірландія, Японія, Казахстан, Латвія, Малайзія, Нідерланди, Нова Зеландія, Нігерія, Норвегія, ОАЕ, Пакистан, ПАР, Філіппіни, Пуерто-Рико, Швеція, Тайвань, Таїланд, Великобританія, США.
Заборонено за 1 день до дня виборів	Аргентина, Колумбія, Хорватія, Франція, Ізраїль, Непал, Панама, Польща, Португалія
Заборонено за два дні до дня виборів	Болівія, Канада, Коста-Рика, Румунія, Венесуела
Заборонено за 3 дні до дня виборів	Росія
Заборонено за 5 днів до дня виборів	Македонія, Іспанія, Албанія
Заборонено за 7 днів до дня виборів	Болгарія, Мексика, Перу, Словенія, Туреччина, Уругвай
Заборонено за 10 днів до дня виборів	Швейцарія
Заборонено за 14-15 днів до дня виборів	Греція, Італія, Словаччина
Заборонено за 20 і більше днів до дня виборів	Люксембург (за 30 днів), Південна Корея (23 дні)
Джерело: The Freedom to Publish Opinion Poll Results. Report on a Worldwide Update by Frits Spangenberg; http://www.unl.edu/wapor/Opinion%20polls%202003%20final%20version.pdf Дані станом на 2002 р.	

²⁶ Opinion on the Law on Elections of People's Deputies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 15th meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65th plenary session (Venice, 16 – 17 December 2005). – p. 14 (point 68)

Тема

ності перегляду згаданих обмежень свідчить і зарубіжний досвід (див. Таблицю 2). Загалом, строк, з якого забороняється оприлюднювати результати опитувань громадської думки, мав би, на наш погляд, збігатись зі строком, з якого забороняється здійснення передвиборної агітації.

Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ,

народний депутат України, заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Президент Інституту виборчого права

Слід констатувати що в Україні, на превеликий жаль, спостерігається дискредитація соціології. Наявність цілого спектру фірм, які турбуються не про свою репутацію, а про щось інше, призводить до появи суперечливих результатів соціологічних опитувань. Саме тому всупереч рекомендаціям Венеціанської комісії я намагаюсь наполягати на збереженні у Законі заборони на оприлюднення результатів соціологічних досліджень протягом останніх 15 днів перед днем виборів.

Перегляд санкцій, що можуть застосовуватись до ЗМІ

За результатами спостереження за виборами 2006 року Місія ОБСЄ/БДПЛ рекомендувала передбачати запровадження за порушення у сфері здійснення передвиборної агітації різних видів санкцій, зокрема – штрафів.

Санкції за порушення законодавства про телебачення і радіомовлення визначені статтею 72 Закону «Про телебачення і радіомовлення»; до них віднесено оголошення попередження, стягнення штрафу, анулювання ліцензії. При цьому розміри штрафів встановлюються Національною радою України за погодженням з Кабінетом Міністрів України (в той час як у більшості європейських країн розміри штрафів визначаються безпосередньо законами про телерадіомовлення), до того ж пріоритетне значення у застосуванні санкцій відводиться не штрафу, а попередженню (штраф накладається, якщо після винесення попередження не усунуто порушення, або за наявності 3 попереджень після видачі або продовження ліцензії на право мовлення; при цьому штраф не може накладатись, якщо з часу останнього порушення законодавства минуло більше одного календарного року). Таким чином, варто: 1) визначити вичерпний перелік підстав для оголошення попередження з урахуванням ступеня тяжкості порушення (попередження має оголошуватись не у разі першого порушення законодавства умов ліцензії (як передбачено частиною сьомою статті 72 Закону «Про телебачення і радіомовлення»), а залежно від ступеня тяжкості порушення –

у разі вчинення певних порушень, навіть вперше, на телерадіоорганізації, провайдерів програмної послуги має накладатись штраф); 2) визначити у законі (а не підзаконних актах) розміри штрафів, пов'язавши їх із ступенем тяжкості порушення.

Перегляд правил фінансування партій і виборів

Питання фінансування політичних партій та виборчих кампаній тісно пов'язане не лише із забезпеченням рівності можливості суб'єктів виборчого процесу, але і з проблемою корупції. Документи Венеціанської комісії стосуються насамперед забезпечення рівних умов для суб'єктів виборчих процесів, і питання корупції у політиці поки що обійдені у них увагою.

Основним документом, який визначає механізми, що мають бути закріплені у національному законодавстві країни з метою запобігання корупції у сфері фінансування партій і виборчих кампаній, є Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Res 2003(4) щодо Єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій і виборчих кампаній.

Враховуючи те, що Україна приєдналась до Групи держав проти корупції (ГРЕКО), а також те, що в рамках Третього раунду оцінювання ГРЕКО здійснює моніторинг виконання учасниками ГРЕКО положень Єдиних правил проти корупції (цей моніторинг у найближчі роки буде проведений і в Україні), питання відповідності національного законодавства положенням Єдиних правил набуває важливого значення.

Доводиться констатувати, що виборче законодавство України далеко не в повній мірі відповідає Єдиним правилам проти корупції у сфері фінансування політичних партій і виборчих кампаній. Така невідповідність полягає у наступному:

1. Всупереч статті 2 Єдиних правил, поняття внеску на користь суб'єкта виборчого процесу поширюється лише на внески і грошовій формі і не поширюється на внески, здійснені у негрошовій формі (знижки, безоплатне постачання робіт, товарів і послуг). Відповідно, у виборчих законах слід прямо передбачити, що внесками на користь суб'єкта виборчого процесу вважаються як внески у грошовій формі, так і внески у негрошовій формі (у тому числі у вигляді знижок і пільг з оплати товарів, робіт, послуг, використання суб'єктом виборчого процесу власного майна для потреб виборчої кампанії).

2. Правила фінансування партій і виборчих кампаній не є уніфікованими. Відповідно до Закону «Про політичні партії в Україні», партії

можуть фінансуватись юридичними особами, в той час як згідно із законами про вибори юридичні особи не мають права здійснювати внески на користь суб'єктів виборчого процесу. Неузгодженість правил фінансування партій і виборів призводить до того, що висунуті партіями кандидати опосередковано фінансуються за рахунок внесків юридичних осіб: кошти юридичних осіб спочатку перераховуються партіям, потім – перераховуються партіями до виборчих фондів (внески партій до виборчих фондів не підлягають обмеженням за кількістю і розміром перерахувань), після чого використовуються для фінансування передвиборної агітації «партійних» кандидатів. У цьому контексті виникає проблема порушення принципу рівності суб'єктів виборчого процесу – партійні кандидати можуть опосередковано фінансуватись юридичними особами, «незалежні» кандидати, натомість, такої можливості не мають. Відповідно, слід або заборонити фінансування партій юридичними особами, або ж дозволити юридичним особам здійснювати внески на користь суб'єктів виборчого процесу. В останньому випадку слід обмежити перелік юридичних осіб, які мають право здійснювати внески на користь партій і кандидатів на виборах – у відповідності до Єдиних правил, має бути обмежене або заборонене фінансування партій і кандидатів поставальниками робіт, товарів і послуг для потреб публічної адміністрації (органів державної влади чи органів місцевого самоврядування), юридичними особами, які перебувають під контролем держави, юридичними особами-нерезидентами.

3. Відповідно до Єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій і виборчих кампаній, державам слід вжити заходів, спрямованих на запобігання надмірному фінансуванню партій і виборчих кампаній. Однією з тенденцій розвитку українського виборчого законодавства є відмова від встановлення обмежень розміру виборчих фондів суб'єктів виборчих процесів. На практиці це призвело до стрімкого зростання видатків на виборчі кампанії. У зв'язку з цим слід або обмежити граничні розміри виборчих фондів на виборах, або ж заборонити певні види політичної реклами у ЗМІ, наприклад – політичну рекламу на радіо і телебаченні, на яку припадає левова частка витрат учасників виборів.

4. Вимоги до виборчої фінансової звітності законами про вибори не встановлено, встановлення таких вимог віднесено до компетенції ЦВК. Остання не вимагає від суб'єктів виборчого процесу оприлюднення інформації про джерело і розмір внеску, який перевищує визначену величину. Відповідно, у виборчій фінансовій

звітності вказується лише загальна сума надходжень від певної категорії джерел – самого кандидата (партії), фізичних осіб. Сама ця інформація у випадках, передбачених відповідними законами про вибори, оприлюднюється на веб-сайті ЦВК, і її практична цінність є незначною. Слід також відзначити, що розмір внесків, які дозволяється здійснювати до виборчих фондів суб'єктів виборчих процесів, не уніфіковано між собою та із Законом «Про політичні партії в Україні» (останній взагалі не обмежує величину внеску на користь партії від однієї особи протягом певного періоду). Такий підхід не узгоджується з положеннями Єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій і виборчих кампаній. У зв'язку з цим необхідно: 1) у Законі «Про політичні партії в Україні» – визначити граничний розмір внеску від однієї особи на користь партії протягом року (наприклад, на рівні 400 розмірів мінімальної заробітної плати); 2) уніфікувати розмір внеску на користь партії та суб'єкта виборчого процесу (наприклад, якщо граничний розмір внеску на користь партії становитиме 400 розмірів мінімальної заробітної плати, то і розмір внеску до виборчого фонду має обмежуватись цією ж величиною); при цьому, якщо особа протягом поточного звітного періоду здійснювала внески на користь партії, її внески на користь кандидатів, висунутих партією, мають зменшуватись на суму здійснених внесків на користь партії; 3) у виборчій фінансовій звітності суб'єкта виборчого процесу має відображатись інформація про джерело, вартість і природу (грошова, негрошова) кожного внеску, здійсненого на користь суб'єкта виборчого процесу; ця інформація повинна оприлюднюватись на веб-сайті ЦВК та (в узагальненому вигляді) в офіційних друкованих ЗМІ.

5. В ході Третього раунду оцінювання ГРЕКО неодноразово наголошувала на тому, що виборча фінансова звітність має оприлюднюватись не лише після виборів, але і до дня голосування (принаймні один раз до дня виборів). Національними законами про вибори передбачене оприлюднення виборчої фінансової звітності лише після проведення виборів, що не узгоджується з рекомендаціями ГРЕКО та кращою європейською практикою забезпечення прозорості фінансування виборів. Відповідно, законами про вибори має передбачатись подання виборчої звітності у визначений строк до дня голосування до ЦВК, перевірка цієї звітності ЦВК, оприлюднення звітності на веб-сайті ЦВК до дня голосування на відповідних загальнодержавних виборах. Остаточні фінансові звіти також мають подаватись, перевірятись ЦВК та

Тема

оприлюднюватись на веб-сайті ЦВК і після проведення виборів.

6. ЦВК та територіальні виборчі комісії (на місцевих виборах) на сьогодні не наділені достатніми повноваженнями для перевірки фінансування виборчих кампаній – їхні повноваження обмежено лише перевіркою виборчої фінансової звітності. З-під контрольних повноважень ЦВК «виведено», наприклад, фінансування партій (хоча партійні кошти є одним з джерел формування виборчих фондів) – контроль за фінансуванням партій здійснює Міністерство юстиції України, засади взаємодії якого з ЦВК законодавчо не визначені. Таким чином, існує потреба у розширенні контрольної компетенції ЦВК та територіальних виборчих комісій (на місцевих виборах), як за рахунок розширення меж відповідної компетенції, так і за рахунок надання виборчим комісіям повноважень, які дозволятимуть проводити не лише формальну, але і змістовну перевірку фінансування виборчих кампаній.

7. У багатьох європейських країнах впроваджено внутрішній фінансовий аудит фінансування партій і суб'єктів виборчих процесів. Зокрема, законодавством низки країн передбачено подання разом із виборчою фінансовою звітністю аудиторських висновків, які підтверджують правильність складання, повноту і достовірність відповідних фінансових звітів. Аналогічні положення слід закріпити і у національному виборчому законодавстві.

8. Після внесення останніх змін до Закону «Про Центральну виборчу комісію», рівень незалежності ЦВК було суттєво звужено: за бажанням глави держави, підтриманим парламентською більшістю, повноваження всього складу ЦВК можуть у будь-який момент бути припинені без будь-яких правових підстав. Невизначеність правових підстав припинення повноважень всього складу ЦВК робить ЦВК залежним від політичної кон'юнктури, що не відповідає Єдиним правилам проти корупції у сфері фінансування політичних партій і виборчих кампаній. У зв'язку з цим до Закону «Про Центральну виборчу комісію» необхідно внести зміни, які визначатимуть вичерпний перелік випадків, за яких повноваження всього складу ЦВК можуть бути припинені достроково.

9. Єдиними правилами проти корупції рекомендовано закріпити дієві, пропорційні та ефективні санкції за порушення у сфері фінансування партій і виборчих кампаній. Санкції за фінансові порушення, встановлені Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним кодексом України та відповідними законами про вибори, на сьогодні у ряді

випадків не відповідають принципам ефективності, пропорційності та дієвості. Юридичні особи за порушення у сфері фінансування партій і виборчих кампаній нині взагалі не є суб'єктами юридичної відповідальності. Звідси впливає необхідність удосконалення правового регулювання відповідальності як за фінансові правопорушення (злочини), так і за порушення виборчого законодавства загалом. Строки давності за фінансові правопорушення мають становити не 6 місяців, а 4–5 років, що відповідатиме рекомендаціям ГРЕКО за результатами Третього раунду оцінювання.

10. В Єдиних правилах проти корупції у сфері фінансування політичних партій і виборчих кампаній важлива увага приділена участі осіб, пов'язаних з партіями та суб'єктами виборчого процесу, у фінансуванні політики. Йдеться, зокрема, про те, що правила стосовно фінансування і звітності мають поширюватись не лише на партії, кандидатів і обраних представників, але і на пов'язаних з ними осіб. Поняття «пов'язаної особи» чинним законодавством України не визначено, звітність таких осіб не відображується у виборчій фінансовій звітності, не подається до ЦВК (територіальних виборчих комісій – на місцевих виборах), ніким не контролюється. У цьому контексті заслуговує на увагу досвід Великобританії, де будь-які особи, які бажають фінансувати виборчу кампанію того чи іншого суб'єкта виборчого процесу від власного імені, можуть здійснювати таке фінансування лише за умови попередньої реєстрації у Виборчій комісії.

Сергій КУЗНЄЦОВ,

експерт з правових питань Відділу виборів та референдумів Венеціанської комісії

Венеціанська комісія вже багато років співпрацює з Україною з цілого ряду питань, пов'язаних не лише з виборчим законодавством. Намагаючись об'єктивно підходити до законопроектів під час експертизи, ми прагнемо враховувати думку не лише авторів, а й усіх, хто бере участь у виборах.

Питання фінансування виборчого процесу є актуальним як для України, так і для кожної європейської країни. Коли ми говоримо про фінансування виборів, одразу ж виникає образ учасника виборчого процесу, який хоче забезпечити ефективну виборчу кампанію, використовуючи для цього всі можливі засоби. В розумінні Венеціанської комісії фінансування виборів не зводиться лише до фінансування виборчої кампанії кандидатів. Воно включає також фінансування виборчих комісій, фінансування виготовлення виборчих бюлетенів, фінансування довгострокових проектів (які не прив'язуються до тієї чи іншої кампанії, але можуть мати вплив на виборчу систему як таку), наприклад – ведення реєстру виборців. В контексті фінансування виборів актуальним також є питання розміру виборчої застави, що вноситься кандидатом, підстав для її повернення. Варто більш детально зупинитися на документах

Венеціанської комісії та тих принципах, якими вона керується при оцінці законопроектів в частині фінансування виборів. Основним документом у цій сфері є Кодекс кращої практики з виборчих питань. Проблема прозорості фінансування виборчих кампаній також була висвітлена у Керівних роз'ясненнях та Звіті щодо фінансування політичних партій, схвалених Венеціанською комісією 9–10 березня 2001 року, Кодексі кращої практики для політичних партій, затвердженому Венеціанською комісією 12–13 грудня 2008 року, Звіті щодо участі партій у виборах, схваленому Венеціанською комісією 9–10 червня 2006 року.

Окремо слід зупинитись на Кодексі кращої практики з виборчих питань 2002 року. Говорячи про фінансування передвиборної кампанії, ми маємо на увазі перш за все принцип рівності можливостей суб'єктів виборчого процесу. Дотримання цього принципу потребує обмеження державою видатків на виборчі кампанії – відповідна рекомендація, серед іншого, знайшла відображення у Кодексі. В контексті фінансування виборчих кампаній Венеціанська комісія також приділяє значну увагу прозорості відповідного фінансування. Забезпечення прозорості фінансування виборів, потребує, по-перше, визначення у законодавчих актах вимог до змісту звітів (відповідні вимоги повинні дозволяти виборцям отримати доступ до інформації про всі ресурси, які використовувались для фінансування виборчої кампанії відповідним суб'єктом виборчого процесу), по-друге, закріплення вимог щодо періодичного оприлюднення виборчої фінансової звітності партій, кандидатів на виборах.

Важливе значення в контексті фінансування виборів також має уніфікованість і фінансування різних виборів, які проводяться у державі. Саме тому у випадку організації виборів як на місцевому, так і на національному рівні, всі витрати, пов'язані з такою організацією, мають покриватися центральними державними органами.

Протягом останніх років у більшості країн Європи було запроваджене державне фінансування партій. До недавнього часу державне фінансування надавалось лише парламентським партіям. Однак у Звіті Венеціанської комісії щодо фінансування політичних партій 2001 року міститься рекомендація розширити коло партій, що фінансуються державою, і надати фінансову підтримку як парламентським партіям, так і партіям, які не подолали виборчий бар'єр, однак отримали певний рівень підтримки виборців.

Алессіо ПЕКОРАРІО,

член Секретаріату відділення виборів та референдумів Венеціанської комісії, Доктор порівняльного конституційного права, «La Sapienza» (Рим, Італія)

У багатьох європейських країнах законодавство, яке регламентує фінансування політичних партій, було ухвалене всього декілька років тому. На сьогоднішній день відсутні такі стандарти у відповідній сфері, які б могли бути просто перенесені у національне законодавство тієї чи іншої держави. Все ще відкритими залишаються багато питань: чи повинні партії фінансуватись державою на постійній основі, чи лише підчас виборів, чи повинна віддаватись перевага державному фінансуванню партій перед приватним фінансуванням, яким має

бути оптимальний механізм контролю за фінансуванням партій тощо.

Перше проблема, яка потребує вирішення на рівні національного законодавства – проблема дозволеного обсягу приватного фінансування партій. На думку Венеціанської комісії, партії можуть фінансуватись за рахунок приватних внесків, при цьому може дозволятися фінансування з боку іноземних держав та іноземних юридичних осіб, а також громадян держави, які проживають за кордоном. Комісія вважає, що законодавство може встановлювати ряд вимог щодо приватного фінансування: по-перше, на законодавчому рівні можуть закріплюватися граничні розміри внесків на користь партій і кандидатів на виборах; по-друге, можуть заборонятись внески від комерційних підприємств та релігійних організацій; по-третє, може впроваджуватись державний контроль за фінансуванням партій, які висують кандидатів на виборах, з боку органу, який спеціалізується на виборчих питаннях; по-четверте, має бути гарантована прозорість приватного фінансування партій (партії мають оприлюднювати свої річні фінансові звіти, у яких має відображатись інформація про отримані партією внески упродовж звітного періоду); по-п'яте, інформація про внески, які перевищують встановлену межу, має обліковуватись та офіційно оприлюднюватись. Також на законодавчому рівні мають закріплюватись такі положення, які б не дозволяли обходити встановлені обмеження.

З метою запобігання надмірній залежності партій від приватного фінансування, законодавство може передбачати можливість їх державного фінансування як у прямій, так і у непрямій формах. Однак обсяг відповідної фінансової підтримки має бути законодавчо обмежений. Відповідне положення знайшло відображення у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо Єдиних правил проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній. У цьому контексті Венеціанська комісія відзначає, що: 1) державне фінансування має надаватись всім партіям, представленим у парламенті; 2) з метою стимулювання конкуренції між партіями та запобігання консервації політичної системи, законодавство може також передбачати можливість фінансування партій, які не отримали представництва у парламенті, але здобули визначений рівень підтримки виборців; 3) критерії надання фінансової підтримки мають бути об'єктивними; 4) умовою надання державної підтримки має бути подання партійної звітності компетентному державному органу; 5) держави мають стимулювати фінансову прозорість партій, які отримують державну фінансову підтримку.

Існує декілька систем державного фінансування партій: 1) держава фінансує партії переважно у непрямий спосіб, до таких країн належать, зокрема, Італія та Іспанія, 2) змішана модель, за якої держава підтримує партії як у непрямий спосіб, так і безпосередньо (наприклад, Великобританія, де держава виділяє гранти на розвиток політики представленим у парламенті групам); 3) держава надає пряму фінансову підтримку партіям. Державне фінансування може здійснюватись у різний спосіб та у різних межах – єдиний підхід до врегулювання цих питань фактично відсутній. Так, в Азербайджані держава фінансує діяльність партій лише у виборчий період, а у Швейцарії взагалі заборонене державне фінансування партійної діяльності.

Тема

Ігор ЖДАНОВ,
Президент Аналітичного центру «Відкрита політика»

Важливим питанням є і регулювання надходжень до виборчих фондів кандидатів, зокрема – питання про розмір таких фондів. На мою думку, обмежувати цей розмір недоцільно, оскільки це відкриває прямий шлях до корупції. Група держав проти корупції (ГРЕКО) рекомендує розглянути можливість обмеження витрат на виборчі кампанії. Відповідно, нам слід говорити саме про можливість, а не приймати рішення одразу.

Олександр КЛЮЖЕВ,
керівник аналітичних програм
Донецької обласної організації ВГО
«Комітет виборців України»

Ще одним надзвичайно важливим і суперечливим є питання про виборчий фонд кандидата. З одного боку, рекомендації ОБСЄ та Венеціанської комісії звертають увагу на те, що фінансування виборів не має бути надмірним. Якщо скасувати граничну суму обмежень розміру виборчих фондів, то виборчі змагання стануть нерівними з огляду на нерівність доступу кандидатів до фінансових ресурсів. Разом з тим треба визнати, що наразі ніхто не виконує положення Закону щодо граничного розміру витрат коштів виборчих фондів. На мою думку, з огляду на вітчизняні реалії, обмеження розміру виборчих фондів слід або суттєво підвищити, або ж взагалі скасувати. При цьому треба зберегти максимальний внесок від одної фізичної особи (25 мінімальних заробітних плат), який не відображується у виборчій фінансовій звітності, а у разі внесення більшої суми в межах гранично допустимого розміру внеску, цей внесок повинен бути зафіксований у відповідному фінансовому звіті, щоб контролювати залежність політичних сил від того і іншого бізнес-угруповання чи від якоїсь впливової особи.

Удосконалення регулювання спостереження за виборами

Основні зміни до виборчого законодавства в частині удосконалення регулювання спостереження за виборами мають полягати, на наш погляд, у наступному: 1) офіційним спостерігачам від громадських організацій має бути надане право присутності на засіданнях ЦВК; 2) має бути запроваджений єдиний централізований порядок акредитації всіх офіційних спостерігачів з тим, щоб вони могли здійснювати спостереження за виборами в межах загальнодержавного виборчого округу, а не лише в межах окремих територіальних виборчих округів; 3) доцільно збільшити кількість представників від одного ЗМІ, які можуть бути присутні на засіданнях виборчих комісій. У більш віддаленій перспективі варто розглянути можливість виконання рекомендації Венеціанської комісії в частині встановлення заборони офіційним спостерігачам здійснювати фото- і відеоспостереження у день голосування.

Обмеження використання штампів для внесення змін до виборчих бюлетенів

Чинним Законом «Про вибори Президента України» передбачено, що у разі скасування

рішення про реєстрацію кандидата на пост Президента України Центральна виборча комісія приймає рішення про внесення змін до виборчого бюлетеня. Такі зміни вносяться до виборчих бюлетенів членами дільничних виборчих комісій з використанням відповідного штампа. Венеціанська комісія спільно з ОБСЄ/БДПЛ вважають, що внесення змін до виборчих бюлетенів членами виборчих комісій «вручну» є вкрай небажаним, оскільки уможливорює навмисне чи необережне псування бюлетенів з відповідними наслідками, що звідси випливають. Виконання цієї рекомендації потребує запровадження такого порядку виготовлення виборчих бюлетенів, який би дозволяв здійснювати їх оперативне передрукування та передачу ДВК навіть за умови, якщо кандидат вибув з балотування за декілька днів до дня голосування. На наш погляд, ця рекомендація може бути виконана лише у віддаленій перспективі.

Скасування голосування «проти всіх»

Всі виборчі закони України на сьогодні передбачають можливість голосування «проти всіх». Венеціанська комісія наголошує на тому, що відповідна практика, по-перше, не є типовою для усталених демократій, по-друге, – не сприяє політичній відповідальності виборців за результати здійсненого вибору, посилює політичну апатію в суспільстві. Аналогічна позиція неодноразово висловлювалась і Місіями зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ. На наш погляд, в умовах відсутності в Україні дієвої політичної конкуренції, боротьби програм та ідей, обмеження можливості висунення «незалежних кандидатів», скасування голосування «проти всіх» є дещо передчасним. Виконання цієї рекомендації є питанням віддаленої перспективи і потребує впровадження правових механізмів, які стимулюватимуть політичну конкуренцію на виборах, перетворення партій на реальний інструмент формування політичної волі громадян.

Перегляд підстав для визнання голосування на виборчій дільниці недійсним

Відповідно до статті 80 Закону «Про вибори Президента України» дільнична виборча комісія може визнати голосування на виборчій дільниці недійсним за наявності лише таких обставин: 1) випадків незаконного голосування (вкидання виборчого бюлетеня до виборчої скриньки за виборця іншою особою; голосування особами, які не мають права голосу; голосування особами, які не включені до списку виборців на виборчій дільниці або включені до

нього безпідставно; голосування особою більше ніж один раз) у кількості, що перевищує десять відсотків кількості виборців, які взяли участь у голосуванні на виборчій дільниці; 2) виявлення у виборчих скриньках виборчих бюлетенів у кількості, що перевищує більше ніж на десять відсотків кількість виборців, які взяли участь у голосуванні на виборчій дільниці; 3) знищення або пошкодження виборчої скриньки (скриньок), що унеможливує встановлення змісту виборчих бюлетенів, якщо кількість цих бюлетенів перевищує десять відсотків кількості виборців, які взяли участь у голосуванні на виборчій дільниці.

Венеціанська комісія, ОБСЄ/БДПЛ наголошують на тому, що такий поріг на практиці означає встановлення певного рівня допустимості порушень виборчого законодавства, що є несумісним з належним проведенням виборів. У зв'язку з цим рекомендувалось в якості підстави визнання голосування недійсним визначити вчинення порушень, які суттєво вплинули на результат голосування на виборчій дільниці.

Олександр КЛЮЖЕВ,

*керівник аналітичних програм
Донецької обласної організації ВГО
«Комітет виборців України»*

Ми вважаємо за необхідне вилучити з чинного Закону «Про вибори Президента України» статтю 80, яка встановлює умови (10% порогові) визнання виборів недійсними на окремій виборчій дільниці. Необхідність перегляду цієї статті відображена у рекомендаціях ОБСЄ/БДПЛ за результатами спостереження за попередніми виборчими кампаніями. Більш того, ми переконані, що дільничні і окружні виборчі комісії повинні мати право призначати повторне голосування на окремих виборчих дільницях. Зрозуміло, що це не вплине на загальний результат виборів, але нас, як інститут громадянського суспільства, не цікавлять результати боротьби за владу. Для нас важливим є ставлення громадян до виборів і до свого голосу.

Врегулювання виборчих спорів

За основу подальшого удосконалення процедури оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з виборами, варто взяти відповідний розділ Закону «Про вибори народних депутатів України». При цьому положення, які визначають порядок судового розгляду виборчих спорів, слід закріпити у Кодексі адміністративного судочинства України (а не законах про вибори), що відповідатиме статті 5 цього Кодексу. В процесі удосконалення правового регулювання оскарження рішень, дій і бездіяльності, пов'язаних з виборами, доцільно також врахувати відповідні рекомендації ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії: передбачити можливість продовження строків оскарження виборчих правопорушень з 5 днів на більш тривалий

строк – лише для випадків, коли скаржник не знав і не повинен був знати про факт порушення; запровадити такий порядок розгляду скарг, який би унеможлилював одночасний розгляд однієї і тієї ж скарги судом та виборчою комісією.

Забезпечення належного захисту виборчих прав громадян також потребує подальшого реформування судової гілки влади (у тому числі – у напрямі виконання Україною зобов'язань, що випливають з її членства у Раді Європи) шляхом внесення окремих змін до Конституції України, викладення у нових редакціях Законів «Про судоустрій», «Про статус суддів».

Михайло СМОКОВИЧ,

*Секретар Пленуму Вищого
адміністративного суду України*

Великою проблемою для адміністративних судів є недостатнє фінансування. На сьогодні адміністративні суди фінансуються найгірше, порівняно з господарськими та загальними судами. Наприклад, обсяг фінансування Вищого адміністративного суду України при найбільшій чисельності суддів у ньому, є у півтора рази меншим за обсяг фінансування Вищого господарського суду і у два рази меншим за обсяг фінансування Верховного Суду України.

До категорій наболілих слід віднести і проблему втручання народних депутатів України у судовий процес. Наприклад, восени 2008 року, коли йшлося про скасування рішення Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України шостого скликання та призначення позачергових виборів, депутатами блокувалася робота судів, суддів не випускали з нарадчих кімнат тощо. Цьому було важко зарадити, оскільки депутати користуються правом недоторканості і мають право безперешкодно відвідувати інші органи влади. Тому хотілося б акцентувати увагу на необхідності перегляду статусу народного депутата.

Не дивлячись на все вищезазначене, адміністративним судам вдається зберегти політичний нейтралітет і рівну віддаленість від державних органів, владних та опозиційних політичних сил під час усіх виборчих кампаній. Вищий адміністративний суд України зробив все від нього залежне для того, щоб система адміністративних судів в Україні не перетворилася на інструмент розправи над політичними опонентами.

Віктор АГЄЄВ,

*адвокат, керуючий партнер адвокатської
компанії «Агєєв, Бережний та партнери»,
Голова Української третейської спілки*

Актуалізація питання надійності судової системи сьогодні є вкрай важливою, особливо якщо розглядати його як складову проблеми легітимності виборів і влади в цілому. На жаль, наразі можна констатувати не тільки те, що судова система не готова до викликів, породжених виборами, але й те, що судової системи в цілому не існує як такої – особливо в контексті тих явищ, які на сьогодні мають місце в цій системі.

В контексті останньої тези варто звернутись до стандартів Європейського суду з прав людини, щоб визначити саме поняття «суду». По-перше, Європейський суд неодноразово вказував, що та інституція, яка не відповідає вимогам, викладеним у статті 6 Конвенції про захист прав людини та основополож-

них свобод, не може вважатися судом. Стаття 6 сформульована як право кожного на справедливий суд, встановлений законом. Виходячи з цього можна проаналізувати реалії української судової системи. Всі пам'ятають, як Президент ліквідував Адміністративний суд міста Києва, замість одного утворив два суди: Лівобережний і Центральний. Саме тоді на поверхню вийшло питання, що утворюючи ці суди, глава держави порушив встановлений Конституцією порядок, а саме: укази про створення судів відповідно до вимог Конституції мали б контрастигуватись, тобто підписуватись Прем'єр-міністром та міністром, відповідальним за указ та його виконання, у даному випадку – Міністром юстиції України. Ця позиція підтверджується і аналізом Положення про Міністерство юстиції України. Інший приклад – створення Адміністративного суду міста Києва. На сьогодні відкритим залишається питання про те, чи було створено цей суд взагалі. Адже його створення, так само як і створення загальних апеляційних судів та всіх адміністративних судів, здійснювалось безпосередньо Президентом, без контрастигнації відповідних указів главою уряду та Міністром юстиції. З господарськими судами взагалі жахлива ситуація: є додаток до відповідного Указу Президента про створення цих судів, затверджений заступником Глави Секретаріату Президента України. Таким чином, з точки зору закону, можна вважати, що зараз формально процес створення судової системи в Україні не завершено, оскільки відповідні акти глави держави не були контрастигновані. Звичайно, це може здаватися формалізмом, але це – норма Конституції, і вона повинна бути дотримана.

Зазначене загалом демонструє ще одну проблему судової системи України – проблему ставлення до букви закону. Йдеться про те, що коли Президент створював суди, він не вважав за потрібне зважати на закон. Аналогічний підхід впроваджується і в діяльності самих судів.

Також з точки зору європейського права, крім формальної законності, ми ще маємо розглядати таку характеристику суду, як його справедливості, незалежності і безсторонності. І, очевидно, що саме з цим в Україні існують дуже великі проблеми. У цьому контексті варто пригадати всім відоме відео із суддею Ігорем Зваричем, чи інші відеозаписи, на яких задокументовано хабарництво суддів чи співробітників суду. За таких умов багато пересічних громадян втратили довіру до суду взагалі. Це підтверджується і результатами соціологічних опитувань: суд є одним з органів, який має найменший ступінь довіри. Навіть глава держави не вважає суд таким, що може вирішувати спірні ситуації.

В контексті всього зазначеного питання про те, що буде в результаті виборів, набуває ще більшої гостроти. Відомий досвід 2004 р., коли політична криза була вирішена в руслі судового процесу. Але я можу стверджувати, що тоді Верховний Суд прийняв абсолютно незаконне рішення, оскільки всі закони були написані так, що в судах не можна було щось переглянути. Разом з тим, хоча це рішення і було формально незаконним, на той час існувала певна ситуація в суспільстві, яка дозволила легітимізувати відповідне рішення Верховного Суду України. На сьогодні в політичній та суспільній сферах України все вже далеко не так однозначно, як це було у 2004 році. Відповідно, ми можемо зіткнутися з дуже великою проблемою, механізму вирішення якої в даний час в Україні немає – відсутністю в Україні судової системи, яка б була: законною, користувалася б довірою і була б здатною виносити законні рішення.

Ігор ПОПОВ,

Заступник Глави Секретаріату Президента України
Слабким місцем виборчого процесу є судові процеси на кожному етапі виборів. Як ми побачили, судова система в Україні функціонує недостатньо ефективно, і тому всі прогалини в ній будуть використовуватись для викривлення справжніх результатів волевиявлення виборців.

Олександра ПАВЛЕНКО,

адвокат, партнер Правової групи «Павленко і Побережнюк»

Слово «фальсифікація» настільки часто звучить під час виборчого процесу, що фактично стало невід'ємною його частиною. В дійсності ж слід говорити не про фальсифікації, а про неякісний юридичний захист і юридичний супровід виборчого процесу. Можна стверджувати, що в українських реаліях завжди будуть присутні фальсифікації чи принаймні спроби їх здійснити. Це витікає, поперше, з певного менталітету, спрямованого на обхід закону, по-друге, – з недосконалого законодавства. Тому я виступаю саме за якісну юридичну підтримку виборчого процесу.

Будь-який закон про вибори ділить населення країни на певні групи. Як найбільша категорія – виборці, так і інші статусні підгрупи (представники, уповноважені особи, офіційні спостерігачі) мають певні права, обов'язки та повноваження. У зв'язку з цим варто розглянути певні аспекти попередніх виборчих кампаній, які, на моє переконання, будуть присутні і в черговій кампанії з президентських виборів. Юридичний супровід будь-якої кампанії складається з трьох елементів: 1) юридичний супровід кампанії в цілому; 2) представництво і захист в судах; 3) юридичний супровід, спрямований на встановлення відповідності кампанії міжнародним стандартам. Як правило, третій вид діяльності під час попередніх виборчих кампаній був лише засобом маніпуляції. Кандидатам було вигідно звертати увагу на невідповідність процедур міжнародним стандартам у тому чи іншому виборчому окрузі чи дільниці. Тобто про міжнародні стандарти згадують, коли: а) є необхідність зірвати вибори на певній виборчій дільниці; б) є необхідність зірвати вибори на визначеній території (декілька округів); в) внаслідок всього цього можна викривити результати виборів в цілому. На сьогоднішній день картина виглядає значно краще: в штабі практично кожного кандидата спостерігачі, уповноважені особи і члени комісії проходять підготовку з міжнародних норм і стандартів виборчого процесу.

Як і раніше, юридичний супровід буде побудовано на трьох етапах. Положення нового закону «Про вибори Президента України» жодним чином не змінять для юристів етапи юридичного супроводу. Перший етап – з дня початку передвиборчої кампанії до дня виборів; другий етап – день виборів (юристи виділяють його в окремий етап, хоча він і є досить коротким), третій етап – з моменту закінчення головування до останнього дня оскарження результатів виборів. Відповідно до кожного з цих етапів існують і певні особливості в роботі юристів. Під час першого етапу останні зазвичай мають практику спостереження і участі в різноманітних юридичних спорах: з медіа, з PR-агенціями чи PR-відділами штабів кандидатів, у спорах щодо незаконної агітації чи реєстрації кандидатів, щодо утворення виборчих комісій і у чи не найбільш важливих спорах – спорах щодо внесення змін до списків виборців і до Державного реєстру виборців. Також під час цього етапу відбуваються оскарження неправдивої інформації про

кандидатів. Другий етап – найскладніший, в цей час відбуваються оскарження відмов у реалізації виборчих прав (внаслідок відсутності у списках виборців), результатів виборів на окремих виборчих дільницях, оскарження рішень, дій та бездіяльності дільничних чи територіальних виборчих комісій.

Виборчий процес 2004–2005 років яскраво засвідчив важливість юридичного супроводу виборчого процесу та значення судів у захисті як результатів виборів, так і виборчих прав в цілому. Виходячи з досвіду юридичної практики, яка мала місце під час попередніх виборчих кампаній, вважаю за необхідне надати певні юридичні рекомендації всім, хто захищатиме інтереси того чи іншого кандидата, чи хто будь-яким чином буде залучений до виборчого процесу.

Найважливіший рівень виборчого процесу – виборчі дільниці, і саме там відбуваються найбільші порушення. Тому потрібно забезпечити необхідний рівень правової обізнаності шляхом належної юридичної підготовки спостерігачів та членів комісій, а також шляхом залучення юристів до співпраці в день голосування. Виборець, якого не було включено до списків виборців, не повинен одразу йти з дільниці. Йому треба надати юридичну допомогу, незалежно від того, за якого кандидата він мав би проголосувати.

Під час попередніх парламентських виборів в центральному штабі для місцевих юристів, спостерігачів, членів дільничних комісій були підготовлені шаблонні заяви для позову до суду, шаблонні акти про виявлені правопорушення. Таким чином, виборець мав змогу одразу отримати належну юридичну допомогу, що в свою чергу впливало на підвищення правової обізнаності та свідомості виборця. Сама виборча кампанія повинна бути побудована таким чином, щоб основний акцент робився на місцевих осередках штабів кандидатів та на місцевих виборчих комісіях.

Також необхідно усвідомлювати, на скільки важливим є правильне юридичне оформлення фактів правопорушень. Досвід попередніх виборів свідчить, що ця проблема досі надзвичайно актуальна. Можна навести приклад президентських виборів 2004–2005 рр., коли нам необхідно було розглянути 217 томів доказів правопорушень, які мали бути представлені Верховному Суду України однією із сторін виборчого процесу. З них лише 30–32 томи були належно юридично оформлені для того, щоб їх можна було використати як докази в суді.

Відповідальність за правопорушення

Удосконалення регулювання відповідальності за порушення законодавства про вибори має здійснюватись у декількох напрямках: 1) у законах про вибори (окремим розділом) повинна прямо встановлюватись юридична відповідальність за порушення, вчинені юридичними особами, оскільки такі особи на сьогодні не є суб'єктами ні адміністративної, ні кримінальної відповідальності; 2) санкції, передбачені КК України та КУпАП, слід переглянути у напрямі забезпечення їх адекватності ступеню суспільної небезпеки відповідних правопорушень (злочинів), а також дієвості та ефективності таких санкцій; 3) доцільно здійснити комплексний аналіз виборчого законодавства на предмет виявлення у ньому обмежень та заборон, порушення яких

взагалі не тягне юридичної відповідальності; за результатами такого аналізу слід або скасувати відповідні обмеження, або ж встановити відповідальність за їх порушення; 4) оголошення попередження суб'єкту виборчого процесу навряд чи можна вважати санкцією, що виконує превентивну роль, відтак його доцільно замінити іншими видами юридичної відповідальності.

2.2. Роль ЗМІ у виборах

На сьогоднішній день основні проблеми, пов'язані з участю ЗМІ у виборах, полягають, на наш погляд, у наступному: 1) недосконалість законодавства, яке регламентує діяльність ЗМІ (відсутність механізмів запобігання концентрації власності на ЗМІ, непрозорість власності, відсутність належної правової основи для роздержавлення (реформування) державних і комунальних ЗМІ, недосконалість регулювання відповідальності за порушення медійного законодавства, недоліки у регулюванні роботи ЗМІ під час виборчого процесу, недоліки у регулюванні статусу та засад діяльності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення тощо); 2) домінування законодавчого регулювання над саморегулюванням, що, у тому числі є однією з причин поширення т.зв. «джинси»; 3) поверхневості роботи багатьох ЗМІ, віддання пріоритету постановці проблем (до того ж – часто другорядних за своїм значенням), а не визначенню шляхів їх вирішення. Таким чином, підвищення ролі ЗМІ у виборах потребує загального удосконалення правової бази їх функціонування, впровадження саморегулювання та загальновизнаних стандартів журналістики, зосередження уваги ЗМІ на аналізі відповідності заяв і програм політичних лідерів та партій їх реальній діяльності, а також – орієнтуванні виборців не стільки на розуміння змісту тих чи інших проблем, скільки на шляхи їх вирішення.

Ірина БЕКЕШКІНА,

Науковий керівник Фонду «Демократичні ініціативи»
На сьогоднішній день мене турбує не стільки якість законів про вибори і якість політичних сил, скільки позиція ЗМІ. Останні зі сторожових псів демократії фактично перетворились на ручних цуциків політиків: медіа не ставлять політикам потрібних питань. У демократичних суспільствах медіа грають на стороні громадян, у нашому ж випадку ЗМІ грають проти громадян. Які питання є «потрібними»? Наприклад, В.Янукович обіцяє вирішити проблеми безробіття, низьких пенсій, отже – яким чином він це зробить? Буде вмовляти Прем'єр-міністра Ю.Тимошенко впровадити свою програму? Чи буде намагатись переобрати парламент і сформувати більшість для того, щоб впроваджувати власну програму через парламент? Ю.Тимошенко також, напевне, акцентуватиме увагу на проблемах економіки. А чи хтось із ЗМІ запитав її, яким чином вона вирішуватиме економічні проблеми на новій посаді? Поєднуватиме посади Президента і в.о. Прем'єр-

міністра? Чи «переформатує» більшість, – у цьому випадку варто було б запитати, який саме Прем'єр-міністр впроваджуватиме курс Юлії Володимирівни в життя? Наполеонівські плани Арсенія Яценюка у світлі вищесказаного взагалі виглядають досить сумнівними з точки зору можливості їх реалізації, адже у нього навіть власної парламентської фракції немає, так само, як і у багатьох інших потенційних кандидатів на пост Президента України.

Сергій ГРИНЕВЕЦЬКИЙ,

народний депутат України, Перший заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони

Якщо ми говоримо про якість політичного діалогу як передумову демократичного виборчого процесу, то ми повинні визначити декілька важливих моментів. Нині існує два типи публічного діалогу в Україні: 1) діалог у різного типу ток-шоу, на зразок «Свободи слова» чи «Свободи» на каналі «Інтер»; 2) спроба кулуарних домовленостей, яскравим прикладом яких можуть служити переговори щодо створення так званої «широкої коаліції».

Обидва типи діалогу не можуть задовольняти ані суспільство, ані політичну еліту. У першому випадку ми маємо справу із своєрідною віртуалізацією політики, яка вариться у власному котлі, не маючи продуктивного виходу. Більш того, подібний тип діалогу нівелює саме значення політичного процесу. У другому випадку ми маємо справу швидше зі змовою, мета якої – переділ сфер впливу та доступ до державних ресурсів, на яких можна робити власний бізнес. Однак можливості кулуарних домовленостей в умовах навіть відносної свободи слова досить обмежені. Як свідчить приклад переговорів щодо формування «широкої коаліції», інформація про їх результати практично одразу стає надбанням громадськості.

Окремої уваги заслуговує роль ЗМІ у політичному діалозі. Вона є, безумовно, вкрай важливою. Визнаючи певні досягнення у сфері свободи слова, ми повинні усвідомлювати ті недоліки, які властиві українським засобам масової інформації. По-перше, очевидно є надмірна політизація мас-медіа, що значною мірою впливає на об'єктивність висвітлення політичних процесів. Це не PR-технології, а відверта пропаганда. По-друге, український приклад демонструє, що ефективність свободи слова гарантована лише тоді, коли існують механізми суспільного впливу на владу. Не останню роль відіграє також чинна виборча система за партійними списками, яка створює підґрунтя для корупції. Взагалі за останні роки, за словами Президента, ми пройшли шлях від політичної корупції до державної зради. Сьогодні практично всі учасники політичного процесу погоджуються з тим, що систему виборів потрібно змінювати, але за цими словами поки що відсутні реальні кроки. Вдосконалення виборчого процесу та законодавчого органу могло б стати першим кроком до масштабного політичного діалогу. Суспільство до цього вже готове, і справа лишається лише за політиками.

Ігор ПОПОВ,

Заступник Глави Секретаріату Президента України

Потребує належного вирішення і питання місця та ролі ЗМІ у виборчому процесі. Бачимо постійно зростаючий вплив власників на редакційну політику, очікуємо величезні хвилі «джинси», але що з цим робити – ми реально не знаємо. Наступна

проблема – це відкритий обман виборців та популізм. Можливо, нам треба повторити громадську кампанію «Свідомий вибір», тому що в комплексі із заангажованістю мас-медіа та хвилями проплачених сюжетів і статей, обман і популізм можуть просто заплутати виборців остаточно, і цього разу привести до соціальних зрушень.

Андрій ШЕВЧЕНКО,

народний депутат України, Перший заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації

За останні 5 років журналістика підійшла до виборчого процесу у набагато кращій формі, накопичений колосальний досвід журналістських розслідувань, журналісти навчилися бути прискількиваними до декларацій про доходи, навчилися вказувати політикам на невідповідність їхніх дій словам та заявам, що є позитивним знаком для суспільства.

За той час, що залишився до виборів, у політичному сегменті варто заохочувати змагання програм та постійно нагадувати політикам, що Україна чекає від них пропозицій після виборів. Стосовно засобів масової інформації нам потрібно зробити все, щоб Україна побачила професійні, свідомі і якісні політичні дебати.

Олександр ЧЕКМИШЕВ,

Голова Комітету «Рівність можливостей»

В будь-якій країні основну інформацію про кандидатів та про перебіг виборів громадяни отримують із засобів масової інформації: телебачення, періодики, Інтернету. Це означає, що від якості цього інформаційного продукту залежить і те, наскільки зваженим і усвідомленим буде вибір громадян, і наскільки прозорими і демократичними будуть вибори в цілому. В 2004 р. відбулися визначні події, відомі як «помаранчева революція». Але в той же час відбулася і журналістська революція, коли навіть високооплачувані журналісти відмовлялися працювати в умовах цензури. Зараз ситуація не така складна як була в 2004 р., коли картина була чорно-білою і журналіст мусив обирати між звільненням і наданням неповної чи неправдивої інформації. На сьогодні ми маємо такий рівень демократії, коли навіть Президент змушений платити за своє висвітлення в ЗМІ. Звичайно, проплачені сюжети становлять проблему і загрозу для чесних і правдивих ЗМІ, але журналісти мають більше можливостей обирати.

Я переконаний, що основою якісної зміни діяльності українських ЗМІ вже на наступних виборах будуть не стільки зміни до законодавства, яке в більшості своїй вже відповідає потребам суспільства, скільки саморегуляція в царині засобів масової інформації. Саме ця сторона регуляції роботи ЗМІ на сьогодні абсолютно не розвинена. Саморегуляція в журналістському середовищі здійснюється як правило у вигляді редакційних кодексів, редакційних настанов тощо. Є певні стандарти роботи ЗМІ, які не можуть бути встановлені та регулюватися законом. Їх можуть випрацювати лише самі журналісти. Це, звичайно, може здаватися трохи надуманим, але світова практика засвідчує, що саме завдяки цій саморегуляції ЗМІ користуються довірою та повагою громадян. На підтвердження цієї тези можна навести і результати дослідження, яке проводилося в шести регіонах України, в тому числі і у Донецькій області. Так, аудиторія донецьких ЗМІ є вдумливою і розумною, і усвідомлює, що реально відбувається в країні. Це дослідження також показало, що аудиторія більш готова до того, що у ЗМІ повинні бути редакційні кодекси, що ЗМІ

повинні діяти на основі сучасних стандартів, ніж значна частина редакторів.

Ще одним важливим методом підвищення якості ЗМІ може бути проведення кампаній та втілення програм з медіа-грамотності. Це означає, що люди, які читають газети, дивляться телебачення, слухають радіо, користуються Інтернетом, не просто розуміють роль і місце ЗМІ в суспільстві, а вміють вимагати від них інформації, якої їм бракує, вміють організувати системну кампанію з вимогою висвітлювати ті проблеми, які реально хвилюють людей. Так само це означає, що ця аудиторія, незалежно від того, якого кандидата вона буде підтримувати, може змусити представників влади, політиків та кандидатів перейти на якісно вищий рівень, коли відбуватиметься не боротьба гасел, а боротьба конкретних програм. Саме медіаграмотний виборець може примусити не тільки загальнонаціональні ЗМІ, а й муніципальні, висвітлювати ці проблеми, він може використовувати ЗМІ для впливу на вироблення політики і на реалізацію передвиборчих програм.

Сергій ГАРМАШ,

Головний редактор Інтернет-видання «Острів»

Політики останнім часом все більше і більше звертають увагу на ЗМІ і цікавляться, якого саме кандидата буде підтримувати медіа середовище. Я можу сказати, що неможливо чітко визначити, кого саме з кандидатів підтримує те чи інше видання. В той же час, я можу поділити всі засоби масової інформації на три основні групи: активні, пасивні та видання-повії.

До активних ЗМІ відносяться відомі великі бренди, які мають власну політичну позицію. Такі засоби масової інформації не завжди декларують свою позицію, але вони все одно є самостійними акторами, які не дозволяють політикам маніпулювати собою, а швидше самі маніпулюють політиками. Ці ЗМІ використовують вибори для просування в суспільстві тих норм моралі і принципів суспільного життя, які вони поділяють. До таких засобів масової інформації можна віднести «Українську Правду» та «Дзеркало тижня». Хочу звернути увагу не те, що ми все ще живемо в міфі журналістської об'єктивності. Якщо ЗМІ не мають певної політичної позиції, то це може бути як ознакою об'єктивності, так і ознакою цинізму. Навіть простий контент-аналіз зробить очевидним прихильність окремих ЗМІ до того чи іншого кандидата. Зазвичай власниками мас-медіа з цієї групи є або журналісти, або люди, непов'язані з українською політикою.

ЗМІ, які характеризуються як пасивні, частіше за все належать тій чи іншій політичній силі або певній промислово-фінансовій групі. Ці мас-медіа також мають свою позицію, але це позиція не їх, а їх власника. Ці ЗМІ не є незалежними акторами, їх просто використовують в якості рупора. В таких виданнях виховуються цинічні журналісти, які є загрозою для розвитку української журналістики.

Засоби масової інформації з третьої категорії зазвичай не є журналістськими проектами взагалі. На сьогодні їх надзвичайно багато, особливо в сегменті Інтернет видань. Це проекти, які створені виключно з метою отримання коштів. Вони дають всім, хто платить, в них немає своєї позиції. Це надзвичайно сумний і небезпечний випадок. Люди, які працюють в цьому сегменті взагалі дискредитують поняття свободи слова і підривають статус журналіста в суспільстві.

Хочу ще раз акцентувати увагу на міфі про об'єктивність журналістів та на інших міфах, як міф про «джинсу». Міф об'єктивності замикає нас в рам-

ки, фактично змушує нас не мати власної позиції. А на мій погляд, головне для журналіста – мати свою позицію, не бути транслятором чийсь позиції, а використовувати політиків для втілення в життя власних поглядів і принципів, і в такий спосіб покращувати суспільство.

Натомість основною проблемою сучасної журналістики є якраз відсутність власної позиції, що свідчить про низький рівень професіоналізму українських ЗМІ. Обмежена кількість мас-медіа з власною позицією не дозволяє медійному простору впливати на політику і суспільство. Міф про «джинсу» піднімає питання взагалі про можливість чи неправомірність сплати за висвітлення тієї чи іншої події. Я переконаний, що роботу журналіста треба оцінювати не за тим, скільки він отримує, а за тим, правдива інформація, чи не правдива.

Катерина КОТЕНКО,

Виконавчий директор Індустріального телевізійного комітету

Якщо говорити про медіа, то треба відповісти на запитання, що означає медіа? Медіа в першу чергу – це послання, але це також і свобода, і культура, і бізнес. Виходячи з цього, можна визначити, що продають медіа на виборах. Вони продають зміст (незалежно від того чи це «джинса» чи ні, та на скільки якісним є матеріал), довіру (власну аудиторію), продають особистостей (політиків). Варто також звернути увагу на розподіл грошей в медіа, оскільки це відображає і розподіл грошей у виборчих кампаніях. Об'єм грошового обігу в рекламі на телебаченні складає 2 700 млн. грн., в пресі – 2 052 млн. грн., на радіо – 160 млн. грн., в мережі Інтернет – 100 млн. грн. В цьому контексті варто повернутися до дискусії щодо «джинси». В пресі і в Інтернет-виданнях такі матеріали можна поділити на 3 категорії: немакетна реклама (об'єм грошового обігу – 557 млн. грн.), вклейки та вкладки (57 млн. грн.), та замовні матеріали (500 млн. грн.). Окремої уваги потребує телебачення. Як відомо, існує три типи телеканалів: ефірні, кабельні, супутникові. Очевидно, що серед цих трьох типів каналів політиків цікавлять в першу чергу ефірні канали. Щодо аудиторії, то канали поділяють її на три групи: універсальна – від 4-х років, політична – від 18-ти років; комерційна – 14–49 років.

Більш точне уявлення про роль українських медіа під час виборів та їх місце в суспільстві можуть надати результати різноманітних досліджень та опитувань. Так, на 2008 р. найпопулярнішими каналами, і, відповідно каналами, яким найбільше довіряли, були «Інтер», «1+1», «Новий канал». Якщо говорити про довіру до медіа в цілому, то за результатами одного з опитувань медіа довіряють більше 50% населення країни, що значно перевищує довіру до владних інститутів. Українській пресі довіряють більше, ніж російській, хоча не чітко визначено, що саме розуміють під російською чи українською пресою: країну чи мову видання. Опитування 2008 р. засвідчило, що серед десяти найпопулярніших телепрограм, які дивиться політично активна аудиторія (від 18-ти років) – лише дві програми інформаційного характеру («Подорож тижня» та «Подорож тижня»), і жодної суспільно політичної чи аналітичної. За попередні роки дані особливо не змінюються. Також цікавими є дані опитування щодо перегляду ток-шоу суспільно-політичного характеру. Так, «Свободу» на «Інтері» кожного разу протягом п'ятнадцяти хвилин дивляться 4 781 тис. чоловік, «Шустер Live» («Україна») – 2 597 тис. чоловік, «Свободу слова» («ICTV») – 1 842 тис. чоловік. Щодо інфор-

Тема

маційних програм, то тут лідером також є телеканал «Інтер». «Подробиці» кожного разу протягом п'яти хвилин дивляться 5 471 тис. чоловік, «ТСН» («1+1») – 5 727 тис. чоловік, «Факти» («ICTV») – 1 297 тис. чоловік. Якщо врахувати, що в Україні майже 37 млн. виборців, то стає очевидним, наскільки українські громадяни зацікавлені в суспільно-політичному та економічному житті їх країни. Якщо говорити про російські канали, то, на моє переконання, вони далеко не позитивно впливають як на медійний простір, так і на політичне життя. По-перше, зрозуміло яку політику проводять ці канали на території України, і, по-друге, вони віднімають сегменти глядачів у вітчизняних каналів.

2.3. Роль партій у виборах

Роль, яку мали б відігравати партії у виборах, визначається Конституцією України, частина друга статті 36 якої передбачає, що партії сприяють **формуванню і вираженню** політичної волі громадян України. У той же час, стверджувати, що партії в дійсності забезпечують формування і вираження політичної волі громадян, не доводиться: вони пропонують виборцям лише загальні гасла і відвертий популізм; рівень кваліфікації і добросовістності їхніх представників у парламенті та представницьких органах місцевого самоврядування часто залишає бажати кращого. Виборча кампанія основних кандидатів на пост Президента України будується або на абстрактних протиставленнях («працює» – «заважають», «працює» – «зраджують»), або на загальних гаслах («нова індустріалізація», тощо), або на критиці дій опонентів чи нереалістичних обіцянок на кшталт «допомоги кожному», включення всіх бажаних до списків кандидатів на виборах тощо. При цьому кандидати у Президенти не прагнуть особливо переобтяжувати виборців інформацією про склад команд, на підтримку яких вони спиратимуться після проведення президентських виборів, про принципи майбутньої взаємодії з їхніми сьогоднішніми політичними опонентами, власним баченням конкретних шляхів подальшого розвитку держави, яка на сьогоднішній день переживає далеко не найкращі часи. Така якість політичних партій зумовлена низкою чинників – монополізацією партіями владних ресурсів, системою формування представницьких органів влади, відсутністю чіткого розмежування політичної відповідальності у трикутнику «парламент – глава держави – уряд», залежністю партій від приватного фінансування з боку обмеженого кола осіб, роллю ЗМІ у висвітленні виборів та політичних процесів загалом, запитами самих виборців тощо. На нашу думку, першочерговими кроками, які б сприяли підвищенню якості полі-

тичних партій, у коротко- та середньостроковій перспективі могли б бути: 1) проведення чіткого розмежування повноважень та відповідальності між президентом і урядом; 2) посилення політичної конкуренції під час виборів, у тому числі за рахунок закріплення у законодавстві можливості балотування на загальнодержавних і місцевих виборах незалежних кандидатів (шляхом самовисування); 3) персоналізація виборчих систем, за якими формуються місцеві ради (окрім сільських та селищних) та Верховна Рада України; 4) спонукання партій до самостійної участі у виборах (а не у складі виборчих блоків); 5) обмеження приватного фінансування політичних партій; 6) запровадження державного фінансування партій; 7) впровадження механізмів прозорості діяльності органів публічної влади та посадових осіб.

Ірина БЕКЕШКІНА,

Науковий керівник Фонду
«Демократичні ініціативи»

Перед кожними виборами партії і кандидати замовляють у соціологів проведення досліджень, спрямованих на те, щоб визначити перелік проблем, які найбільше турбують виборців. В липні 2009 р. Ukrainian Sociology Service оприлюднював результати соціологічного опитування щодо проблем, які на думку виборців, має вирішувати новообраний Президент. Результати були такими: 1) подолання наслідків економічної кризи – 65%; 2) боротьба з корупцією – 47%; 3) проведення назрілих у суспільстві реформ (пенсійної, охорони здоров'я і т.д.) – 39%; 4) захист найменш соціально захищених верств суспільства – 35%; 5) зняття депутатської недоторканості, скасування депутатських пільг – 33%; 6) захист людей від несправедливості влади – 33% тощо. У той же час, з переліку п'яти першочергових проблем, Президент відповідно до своїх кадрових повноважень може вирішити лише одну – проблему корупції. Решта проблем, як-то питання зовнішньої політики чи створення єдиної помісної церкви, не дуже турбують виборців – лише 4% опитаних відносять до пріоритету діяльності нового Президента об'єднання церков.

Таким чином, головними для виборців є проблеми економіки, і всі кандидати намагаються тиснути на цю «больову точку». Інше питання: яким чином це робиться? В.Янукович обіцяє «очолити ефективний уряд» (виникає логічне запитання: він планує стати Президентом чи Прем'єр-міністром України?), Ю.Тимошенко «працює» (багато хто ставить питання так: якщо вона працює, то що ж буде з країною, коли вона піде, адже працювати буде нікому – то, можливо, нехай і далі працює?), А.Яценюк обіцяє «нову індустріалізацію», хоча індустріалізація завершилась ще в 1930-ті роки. Водночас згідно з конституційною реформою 2004 року, ці обіцянки Президент не зможе виконати в силу обмеженості своїх повноважень, адже його компетенція у сфері економіки є досить вузькою. Іншими словами, політики обіцяють те, чого зробити не зможуть. Певною мірою у цьому винен споживач, адже його запит формує нереалістичну пропозицію. Звідси випливає два завдання для ЗМІ і громадянського суспільства: виховувати кандидатів

і виховувати виборців (з тим, щоб останні могли розуміти, що зможе зробити Президент, а чого він зробити не зможе через брак повноважень).

Анатолій РОМАНЮК,

*Директор Центру політичних досліджень,
професор кафедри політології Львівського
національного університету ім. І.Франка*

Напередодні президентських виборів дедалі частіше проходять зустрічі, конференції і круглі столи, присвячені виборчій тематиці. Якщо у цих зустрічах беруть участь політики та експерти, спостерігається певна тенденція – депутати говорять про те, що: 1) не потрібно займатися критиканством; 2) за стан справ в Україні відповідальність несе народ, а не еліта – адже саме народ цю еліту привів до влади. Варто почати з визначення поняття еліти. Під політичною елітою я розумію: а) політичних лідерів, які за результатами виборів приходять до виконавчої влади і обіймають посади за квотами партій (тобто є політиками, а не державними службовцями); б) представників парламентських політичних партій, які завдяки входженню до парламентських інститутів здатні певним чином впливати на діяльність виконавчої влади, процес прийняття політичних рішень і спрямування політичного процесу; в) представників позапарламентських політичних партій, які мають можливість у майбутньому потрапити до складу парламенту і можуть активно використовувати засоби тиску на політичний процес. Свого часу класик партології Моріс Дюверже сформулював положення, за яким для оцінки політичної партії необхідно розглядати її організаційну структуру. Якщо розширити цей підхід, то можна стверджувати наступне: атмосфера і взаємовідносини всередині партії прямо впливають на те, яким чином вона буде діяти після здобуття влади. Відповідно, якщо партія є демократичною, вона зможе реалізувати демократичну програму, якщо ні – то демократичну програму вона реалізувати не зможе. Кафедрою політології ЛНУ ім. І.Франка завершено дослідження, яке присвячене політичній комунікації всередині партій у період з 2006 року (тобто з моменту проведення виборів до парламенту за новою виборчою системою із голосуванням за закриті списки у єдиному загальнонаціональному виборчому окрузі). Результати цього дослідження говорять про те, що в межах всіх політичних партій комунікація носить централізований характер: рішення приймаються в центрі і «спускаються» вниз, зворотного шляху комунікації немає. Таким чином, національні партії є авторитарними за своєю суттю.

Необхідно також розглянути питання міжпартійної комунікації – утворення блоків, коаліцій, формулювання спільних документів тощо. На сьогодні між партіями є певний компроміс. Суть останнього полягає у тому, що слабкі партії підтримують більш потужні. У той же час, відсутній компроміс між партіями як рівними партнерами. Таким чином, наша партійна еліта не знає, що таке компроміс – компроміс розглядається лише з позиції сильної сторони. Якщо використовувати термінологію теорії ігор, партійна еліта пропонує дотримуватись тільки однієї моделі політичного процесу – гри з нульовим результатом, коли той, хто виграв, отримує все, а той, хто програв, втрачає все і платить як за себе, так і за того, хто виграв.

Ключовою характеристикою сучасної української еліти є популізм. Він завжди був присутній в українській політиці, однак протягом останніх років почав

вже зашкалювати, і його рівень вже не відповідає нормам європейської країни – він дійшов до рівня латиноамериканських держав.

Ознакою політичних еліт в Україні також стало «м'яке» ставлення до закону, а якщо називати речі своїми іменами – повне нехтування законом або прийняття законів «під себе». Я зверну увагу тільки на дві приклади. Перший приклад – проблема фінансування політичних партій. У нас існує відповідний закон, який так і не почав діяти. На сьогодні інших (окрім експертних оцінок) джерел отримання достовірної інформації про те, скільки коштує виборча кампанія, немає. Другий приклад – скорочення строків виборчої кампанії до 90 днів. Таке скорочення – пуста декларація, адже реально виборча кампанія почалась не за 90, і навіть не за 120 днів до дня виборів – вона стартувала за 150 днів до дня виборів, можливо, навіть раніше. На мій погляд, у виборчих законах варто було б закріпити положення про те, що передвиборна агітація починається не після реєстрації кандидатів, а за певний строк до призначення виборів.

Важливим є також питання співвідношення особистісного та ідеологічного в діяльності політичної еліти. Протягом останніх років, особливо після 2004 року, ми стали свідками активних «персоналістських» кампаній, коли одні політичні лідери перейшли до звинувачень інших політичних лідерів (проблема «любих друзів» Президента, протистояння по лінії Тимошенко – Балага тощо), прикриваючи особистісне протистояння ідеологією. Коли ж особистісне протистояння знімається, виявляється, що вчорашні запеклі «ідеологічні» опоненти стають друзями і політичними однодумцями. Найгіршим є те, що особистісне протистояння переноситься у сферу внутрішньої та зовнішньої політики, і в результаті ми маємо приклад повної безвідповідальності політичної еліти.

Протистояння еліти, свідками якого ми стали упродовж останніх чотирьох років, має інституційну складову: боротьба «А» проти «Б» полягає не лише в тому, що «А» принижує «Б» і намагається перетворити його на цапа-відбувайла, але і в тому, що «А» завдає удару по інституту, який представляє «Б». В результаті ми спостерігаємо знищення у громадському сприйнятті ролі й авторитету інститутів: парламенту, глави держави, уряду. Причому таке знищення відбувалось свідомо і цілеспрямовано. Саме тому згідно з даними одного із соціологічних досліджень, 20% опитаних громадян України ненавидять ту владу, яка на сьогодні існує в Україні.

Мирослав МАРИНОВИЧ,

*Віце-ректор Українського
католицького університету*

На превеликий жаль, помаранчеві сили, які отримали владу завдяки народу, після здобуття влади відвернулися від народу і взяли активну участь у самоізоляції влади задля наступних перемог.

На сьогодні серед політиків наявний брак відповідальності, а точніше – неготовність до відповідальності за свої дії і рішення. Окремі народні депутати намагаються покласти відповідальність на народ, мовляв – ми ж представляємо не себе, а тих, хто за нас голосував. На мій погляд, таке апелювання до народу, який самі ж політики ізолювали від влади, є аморальним: якщо ти як депутат не відповідаєш за те, що діється в парламенті, – склади мандат. Адже якщо працівник, наприклад, комерційної компанії пропонує певний крок, який потім оберта-

ється крахом для компанії, від апелює не до тих, хто його призначав – він звільняється або його звільняють, тобто він несе відповідальність. В політиці ж відповідальності немає. Я добре пам'ятаю, як у свій час колишній заступник керівника Народного Руху України Олександр Лавринович обстоював ідею впровадження пропорційної системи виборів як чи не єдиного шляху порятунку України від тих явищ, які на той момент мали місце у суспільно-політичному житті. При цьому я не чув від тих, хто впроваджували цю виборчу систему, якихось вибачень за негативні наслідки її впровадження. Ще один приклад браку відповідальності: зараз Олександр Мороз активно критикує все, що відбувається у державі, у тому числі стосунки між гілками влади. Але він, мабуть, забув, що саме завдяки його зусиллям був ухвалений той варіант Конституції України, який істотно розбалансував владу.

Я припускаю, що у цій президентській кампанії повториться те ж саме, що мало місце під час попередніх кампаній – пошук «незаплямованих» облич, які стануть окрасою відповідних виборчих списків. Це зумовлено певним суспільним запитом: ті, хто при владі, вже остаточно зіпсовані, і нам потрібно обрати чесних людей для наведення порядку у владі. Я не знаю, скільки нам ще потрібно виборчих циклів, спроб і помилок, щоб усвідомити: не в цьому річ, адже і серед «зіпсованих» було багато чесних людей, які прийшли до влади для того, щоб її поліпшити. Я не знаю, як на сьогодні оцінюють Андрія Шевченка, але на момент свого обрання до парламенту він був одним з найкращих; між тим, перебуваючи у владі, він розчинився у ній.

Дуже гарним інструментом перевірки етичної позиції того чи іншого політика є його готовність йти на особисті жертви заради тих, кого він представляє у владі – заради народу. Не хочу вдаватися до крайнощів і стверджувати, що всі депутати «при владі» не зробили нічого позитивного для народу, – це було б несправедливо. Водночас я не знаю жодного прикладу, коли б хтось із народних депутатів України пішов на значну особисту жертву заради інтересів народу.

Виникає логічне запитання: яким є вихід з існуючої ситуації, особливо з урахуванням того, що аморальність не лише нагромаджується, вона сприймається як щось звичне, як норма. Я не вірю у те, що вихід з нинішнього глухого кута може бути знайдений у політичній площині – моральне одужання не може відбутися внаслідок політичних дій, воно є одноразовим актом – ти або готовий до жертви, або ж ні, жертву не можна планувати. На моє переконання, майбутнє – за такою політичною силою, яка не просто декларуватиме моральне очищення, але і доведе готовність до такого очищення конкретною жертвою. Етичні зміни не є ідентичними змінам політичним. На політичному рівні цілком нормально виступати, наприклад, за скасування інституту президентства. Що ж означає виступати за скасування корупції? Нічого, якщо ти не можеш довести таку готовність своїми власними діями через відповідні втрати.

Після 2004 року реалізувалась всім добре відома притча: герой, який подолав дракона, посів його місце і сам став драконом. У мене таке враження, що помаранчева сила не виконала головного мандату, який йому дав народ. І тому на помаранчевих політиків на чергових президентських виборах можуть очікувати певні сюрпризи: Галичина, наприклад, може проголосувати за В.Януковича,

давши йому більш високий рівень підтримки, ніж Партія регіонів отримала на відомих виборах у Тернопільській області. І причиною цього будуть не маніпуляції і фальсифікації, а невиконання помаранчевими силами свого мандату.

Може виникнути ще одна проблема: якщо система все одно поглинає все, що потрапляє в неї, то вона не може бути змінена взагалі, і проблема якості еліт взагалі знімається – деградація системи є невідворотною, як і перетворення «під систему» всього, що потрапляє в неї. На мій погляд, згідно із законами структуралізму є два виходи: якщо елемент, що входить до системи, не є достатньо потужним для перетворення системи, система його поглинає або виштовхує; якщо він достатньо потужний – такий елемент стає системоутворюючим, він формує нову систему.

Антоніна КОЛОДІЙ,

Завідувач кафедри політичних наук і філософії Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України,

доктор філософських наук, професор

Існує два підходи до розуміння еліт. Перший з них – ціннісний, за якого визначаються риси, якими б мала володіти еліта. Такі риси загалом перераховані у літературі з відповідної проблематики, більше того – в окремих публіцистичних статтях автори піднімають ідею про необхідність створення певних експертних комісій, які б перевіряли претендентів на державні посади на предмет відповідності їх визначеному переліку рис. Звичайно, такі заклики – повна утопія, реальне життя цю ідею якщо і не відкине, то викривить на стільки, що від неї практично нічого не залишиться. Водночас цінність згаданого підходу полягає у тому, що він встановлює певний стандарт еліти. Другий підхід – функціональний, його суть зводиться до того, що еліта розглядається як сукупність всіх тих, хто претендує на здійснення та здійснює владу.

Засоби масової інформації перестали акцентувати гострі моменти у політичному процесі – вони йдуть за тими провідними політиками, за якими люди, можливо, вже давно передумали йти.

Еліта зараз перебуває у такому стані, що очікувати на якісь райдужні перспективи з нею не доводиться. У свою чергу, сучасний стан еліти визначається специфічністю національного процесу трансформації. У будь-якій країні цей процес починається з лібералізації старого режиму, яка закінчується передачею влади у руки нової еліти, після чого остання започатковує реформи. В Україні окремі стадії цього процесу були обійдені: стара партійна номенклатура лібералізувалась, почала (без особливого бажання) певні демократичні перетворення, але еліта, яка б мала прийти на заміну номенклатури, була знищена (самознищена), розпорошена, і, відповідно, не отримала владу та не започаткувала реформ. Відтак, до консолідованої демократії Україна не дійшла. Замість консолідації в нашій державі сформувались олігархічні клани, економічна могутність яких спонукала їх рухатись не до демократії, а до утвердження такого режиму, який би найбільше задовольняв їхні інтереси. Цей режим намагались утвердити шляхом реформування Конституції, яке почалось у 2000 році і завершилось у 2004 році. При цьому утвердження відповідного режиму супроводжувалось інституційною нестабільністю, розхищенням тих інституцій, які були

запроваджені у нашій політичній системі в середині 1990-х років. Таким чином, наразі спостерігається початкова стадія постолігархічного переходу – стадія застою, коли між елітами ще не почалася боротьба за принципові питання державної політики, яка б вела до демократії. Адже демократія виникає із жорсткої боротьби, коли сили, що ведуть таку боротьбу, починають розуміти, що відсутність загальноприйнятих узгоджених правил може призвести до повного програву у боротьбі. Якщо «борці» розуміють важливість правил, вони їх визнають і стають готовими до того, що програв у боротьбі за владу не стане остаточним, за ним завжди може слідувати перемога.

Наталія АМЕЛЬЧЕНКО,

Завідувач кафедри політології Національного університету «Києво-Могилянська Академія», кандидат філософських наук, доцент

Чому у суспільстві існує значна кількість тих, які не хочуть голосувати взагалі або голосують «серцем»? Я вважаю, що причинами цього є відсутність ідеологічної ідентифікації партій, відсутність ідеології, постійна міграція депутатів з партій і фракцій. Голосування «серцем», а не розумом навряд чи є позитивом. Вибір має бути свідомим, однак свідомим він може бути лише тоді, коли виборець зможе голосувати за певну ідеологію, певну програму.

Наша т.зв. «політична еліта» демонструє повну неспроможність домовлятися, неспроможність до рефлексивної демократії, коли політики домовляються щодо вихідних засад політики. В Україні серед політиків немає ціннісного консенсусу, на відміну від багатьох європейських країн, наприклад – Литви, де представники різних політичних таборів спільно погодилися з тим, що Литва має стати членом ЄС. Про неспроможність домовлятися свідчать, наприклад, провал Універсалу національної єдності, Конституційної ради тощо. Якби еліта могла домовлятися, то Закону «Про вибори Президента України» у тому вигляді, який зараз зазнає критики, можливо, не було б взагалі.

Сергій ГРИНЕВЕЦЬКИЙ,

народний депутат України, Перший заступник Голови Комітету Верховної Ради

України з питань національної безпеки і оборони

Я впевнений, що стан політичного діалогу є наслідком у першу чергу відсутності в Україні боротьби ідей, різних поглядів на шляхи розвитку країни. Ми маємо справу лише із квазі-ідеями, сформульованими лише в загальних рисах: є умовно прозахідний та проросійський напрями, які ніби-то змагаються між собою. Власне, ідейна боротьба витіснена на маргінес, і ототожнюється із силами та особами, які не мають політичної ваги.

Таким чином, потрібно відповісти на головне питання: чого ми чекаємо від політичного діалогу? Порозуміння між лідерами, між бізнес-групами, які стоять за тими чи іншими силами? Якщо ми прагнемо саме цього, то політичний діалог нам взагалі не потрібен. Перш ніж говорити про діалог, вітчизняним політикам варто було б ознайомитись хоча б з азами теорії компромісу та консенсусу. Стисло суть цієї теорії можна звести до наступної формули: результативність та повноцінність компромісу залежить від того, чи веде він до консенсусу як способу прийняття політичних рішень та широкої громадської згоди. В українських умовах підхід до цього питання кардинально відрізняється від зазначеного:

кожна зі сторін розглядає компроміс як можливий лише за умови прийняття її позиції за основну. Звідси і провальність ідей круглих столів між парламентськими партіями, різного роду універсалів національної єдності і таке інше. Навіть у такому важливому питанні, як конституційна реформа, яка безумовно необхідна, відсутнє бажання піти на певний компроміс. Натомість є прагнення написати Конституцію під себе, перетворити її на знаряддя влади, до того ж влади абсолютної. І доки буде тривати саме таке ставлення до діалогу і до потреби іти на компроміс, доти ми не будемо мати масштабної та змістовної політичної реформи.

Андрій ШЕВЧЕНКО,

народний депутат України, Перший

заступник Голови Комітету Верховної Ради

України з питань свободи слова та інформації

Головне питання, що стоїть перед Україною в контексті цих виборів, полягає в наступному: чи будуть ці вибори проведені «по-новому»? Спершу, щодо тієї реальності, яку можна назвати останніми виборами «по-старому». Це – вибори, де забагато маніпулятивних технологій, використання адміністративного ресурсу, тобто вибори без вибору. У всіх ко-мандах є досить багато політиків, що займалися виборами у попередній президентській кампанії, навіть нові кандидати у президенти залучають у свої команди тих технологів, котрі «робили» вибори в 1999 та 2004 роках. Є досить велика вірогідність відтворення у другому турі чергових президентських виборів тієї картини, яку ми спостерігали у 2004 році. Громадянське суспільство підходить до цих виборів, як і в 2004 році, коли велика кількість громадських організацій, експертів та соціологів замість того, щоб виконувати свою місію у виборчій кампанії, досить часто працювали, обслуговуючи ті чи інші інтереси. Говорячи про засоби масової інформації, ми бачимо, що на зміну «темникам» та цензурі прийшла «джинса», продажна журналістика, журналістика на замовлення.

Є також і нові тенденції. Ці вибори починають розглядатися як вибори для осмисленого розуміння, змагання виборчих ідеологій, і для цього зараз набагато кращі умови, ніж у 2004 році. Якщо у 2004 році ми говорили про використання адміністративного ресурсу виконавчої влади, то зараз існує набагато більший ризик адміністративного ресурсу місцевої влади. Є дані, що вперше за 20 років під час виборів ми будемо більше говорити про економіку, а не про ідеологічні чи політичні питання. У зв'язку з цим для кандидатів у Президенти постають нові виклики. Для Ю. Тимошенко це буде абсолютно нестандартна кампанія, адже вперше за її політичну кар'єру вона буде проводити кампанію не з позиції опозиціонера. Змагатися потрібно буде не лише з конкурентами, а й економічною кризою. Для В. Януковича ця кампанія буде відрізнитися від 2004, 2006 та 2007 років, бо він буде змушений говорити не лише про НАТО, російську мову, але і про економіку.

Євген ЗАХАРОВ,

Співголова Харківської правозахисної групи

Політичні еліти не враховують тієї обставини, що наразі можливими є декілька рівноцінних і в рівній мірі можливих варіантів розвитку країни. Вони не враховують різноманітність українського суспільства. Саме через це впроваджується імперативний мандат у формі жорсткої партійної дисципліни, що

знову ж таки відсилає нас до прикладу КПРС. Такий обмежений погляд на сучасний стан українського суспільства веде до остракізму незгодних з політикою партії, до закритості партійних списків і до непрозорого процесу прийняття рішень.

Ігор ЖДАНОВ,
Президент Аналітичного центру
«Відкрита політика»

Одне з головних питань сьогодення полягає у тому, чи будуть чергові президентські вибори демократичними, чи ні. Аргументом «за» є виборчі кампанії 2006 та 2007 років. За всіма висновками вибори були демократичними, тобто традиція чесних і демократичних виборів є. Але сьогодні перед нами саме президентські вибори, що зумовлює виникнення декількох загроз. Так, якщо говорити про відмінність цієї виборчої кампанії від кампанії 2004 р., то перш за все треба звернути увагу на ціну виграшу чи програшу. Якщо на попередніх президентських виборах головною метою було виграти, то на виборах 2010 р. головним завданням всіх політичних сил буде не програти. Програш в цих виборах буде мати серйозні політичні наслідки для основних кандидатів.

Тому головним завданням чергових виборчих перегонів буде подолання недовіри до політиків та політики в цілому. Це завдання може бути виконаним за умови, якщо політики запропонують прийнятну для більшості модель майбутнього України. Така модель повинна мати дві важливі складові: політичну (конституційний устрій) та економічну (шляхи подолання наслідків економічної кризи).

Вже зараз кожний кандидат у Президенти має своє бачення майбутнього устрою України. Партія регіонів пропонує парламентську демократію зі слабким Президентом; Анатолій Гриценко в своїй «Конституції Порядку» запропонував модель з сильною президентською владою; комуністи взагалі закликають скасувати посаду Президента; Сергій Тигіпко пропонує скасувати конституційну реформу 2004–2005 рр., та повернутися до Конституції зразка 1996 р. тощо. Таким чином, голосуючи за того чи іншого кандидата ми також голосуємо і за певну модель майбутньої України.

В економічній площині передвиборчих дебатів перш за все матиме місце обговорення тактичних шляхів виходу з кризи і критика дій уряду щодо подолання негативних явищ в економіці. Але необхідно, щоб кандидати артикулювали і стратегію економічного розвитку країни, щоб у кожного з них було чітке бачення економічної моделі України після кризи. Очевидно, що докризова економіка вже вичерпала себе – металургія і хімія більше не будуть локомотивами ВВП. Тому вже зараз вкрай необхідно думати про те, які галузі промисловості будуть пріоритетними для розвитку економіки.

Важливим є і питання про те, чи будуть ці чергові президентські вибори роз'єднувати. Очевидно, що більшість кандидатів не будуть говорити про роз'єднання країни та ділити її на три сорти, як це було у 2004 році, приділяти надмірну увагу питанням членства в НАТО, двомовності, подвійного громадянства, статусу ОУН-УПА тощо. Зокрема, питання НАТО – це питання довгострокової перспективи, і політики дійшли згоди, що рішення про вступ не буде прийматися без всенародного референдуму. Що стосується питання про статус російської мови, яке піднімає Партія регіонів перед кожними виборами, то за весь час ця політична сила так і не

зробила якихось потужних кроків, щоб втілити своє гасло в життя.

Олександр ЧЕРНЕНКО,
Голова правління Комітету виборців України
Для того, щоб говорити про якість політичного діалогу, необхідна наявність самого діалогу. І ми змушені констатувати, що в Україні немає політичного діалогу як такого. Він є на таких конференціях і круглих столах, в яких беруть участь експерти, політики та представники громадськості, де часто бувають палкі дискусії, але виробляється певна конструктивна позиція, спільне бачення нагальних проблем і шляхів їх вирішення. Але коли ми доходимо до моменту прийняття рішень, то тут діалог закривається, починається або монолог або діалог за закритими дверима двох чи трьох політичних сил. І в результаті такого діалогу ми отримуємо або спроби змін до Конституції, або зміни до виборчого законодавства, які дуже часто перекреслюють всі ті діалоги, всі ті дискусії, які ми проводимо на таких заходах.

2.4. Громадянське суспільство і вибори

Роль національних громадських організацій у виборах традиційно полягала у проведенні обговорень наявних проблем виборчого законодавства та визначенні шляхів їх вирішення, моніторингу порушень виборчого законодавства, у тому числі – шляхом спостереження за проведенням виборів, проведенні освітніх та адвокатських кампаній, участі у підготовці членів виборчих комісій та спостерігачів, аналізі передвиборчих обіцянок партій, блоків та кандидатів на виборах тощо. В силу того, що виборчі кампанії 2006–2007 років загалом пройшли з дотриманням демократичних стандартів чесних та прозорих виборів (принаймні, на загальнодержавному рівні), на основі суттєво удосконаленої правової бази, моніторинг порушень та аналіз проблем виборчого законодавства набули другорядного значення, в той час як першочерговим пріоритетом став аналіз політичних програм учасників виборів (партій і блоків) на предмет їх відповідності реальним суспільним потребам, а також їх відповідності попередній діяльності під час перебування «у владі», дослідження якості списків кандидатів на виборах. Після внесення останніх змін до Закону «Про вибори Президента України», потреба у підвищенні уваги «третього сектору» до недоліків законодавства, шляхів його удосконалення, а також практики застосування законодавства під час чергових виборів, знову стала надзвичайно актуальною.

Загалом, посилення ролі громадських організацій у забезпеченні демократичних, чесних та прозорих виборів потребує перегляду законодавчої бази діяльності неприбуткових організацій в Україні, надання громадським організаціям права здійснювати спостереження за перебі-

гом всіх виборчих кампаній, що відбуваються в державі, більш активного залучення таких організацій у процес формування державної політики та здійснення контролю за діяльністю органів публічної влади. Заслугує також на увагу і ідея створення «громадянської партії» як альтернативи існуючим партіям (див. вставку).

Ірина БЕКЕШКИНА,

*науковий керівник Фонду
«Демократичні ініціативи»*

В нас вже є відносно чесні і відносно демократичні вибори. Я маю на увазі останні вибори 2007 р. Хоча б тому, що їх результати збіглися з результатами екзит-полів. Але ці вибори не призвели до демократії. Постає абсолютно логічне питання: чому?

Що таке демократія? Відповідь дуже проста: це вплив суспільства на владу. Що таке демократичні вибори? Це єдина умова, коли виборець може дуже серйозно вплинути на владу. Колись відомий політолог сказав дуже влучну фразу: вибори – це час, коли виборець виступає у ролі Бога: він карає або нагороджує. І саме в цій ситуації доводиться рахуватися з виборцями. Я вважаю, що наразі дійсно існує виклик суспільству, і він є більшим, ніж у 2006 і 2007 рр. Це можна зрозуміти, якщо подивитись на проект Закону «Про внесення змін до Конституції», який був запропонований найбільшими парламентськими фракціями. Він передбачав суттєве зменшення і обмеження впливу суспільства на владу. Передбачалося скасувати всенародні вибори Президента, перенести наступні парламентські вибори на 2014 р., обмежити права преси, дисциплінувати через імперативний мандат незгодних з політикою фракції депутатів. Зараз про цей проект намагаються не згадувати, але напрям думок політичних лідерів залишився таким самим. Очевидно, що не можна очікувати від них прихильності до демократії.

Як можна охарактеризувати діяльність громадських організацій під час виборів? Простою мовою це звучить так: відчують обманювати людей, які приймають для нас закони. Але проблема полягає ще і в тому, що інших кандидатів у нас немає. Тобто, в цій ситуації нам залишається зробити так, щоб кандидати були хоча б цивілізованими, щоб вони цивілізовано вели виборчу кампанію. І в цьому процесі на громадські організації чекають певні перепони.

Варто виділити неконкретність і безвідповідальність як основні перепони на шляху до демократичних перетворень. Ми повинні вимагати від політиків конкретних програм, конкретних відповідей на конкретні питання, хоч це і може бути надзвичайно важко.

Для багатьох міжнародних спостерігачів та вітчизняних експертів досі залишається незрозумілим, чому люди не цінують свого голосу. Відповідь на це запитання може вразити своєю прагматичністю: більшість громадян переконані, що всі політичні діячі однакові, і що їх вибір не змінить абсолютно нічого, а голосування за гроші принаймні дає хоч щось. Така переконаність у відсутності реального вибору і апатія громадян може мати надзвичайно негативні наслідки для тих демократичних здобутків, які нам все ж таки вдалося вибороти.

Як соціолог, я хотіла б виділити ще одну проблему: навмисне викривлення соціологічних опитувань, з яким я постійно стикаюся, починаючи виборів

2006 р. Йдеться про використання недостовірних соціологічних даних, які створюють хибне враження у виборців, і таким чином кандидати намагаються впливати на рішення громадян. Така ситуація створює певну небезпеку, тому що якщо починають шахраювати на виборах, то немає жодних гарантій того, що не будуть шахраювати при владі. І якщо ми не будемо опиратися цьому шахрайству, підкупу, спотворенню соціологічних даних, то ми, на жаль, вийдемо з цих виборів набагато гіршими, ніж ми є навіть зараз. Тому варто боротися за чесні і відкриті вибори, бо від них дійсно залежить якість нашої демократії.

Володимир КОВТУНЕЦЬ,

експерт Інституту виборчого права

Нині перед експертами, громадськими організаціями стоїть принципово інше завдання, ніж під час попередніх виборчих кампаній – врятувати реноме України як демократичної європейської держави. У зв'язку з цим необхідно забезпечити тотальне спостереження за виборами, щоб жодне порушення виборчого законодавства не залишилось незадокументованим. З іншого боку, ті, хто здійснюватиме навчання членів виборчих комісій, мають сформулювати такі правові позиції, правові механізми, які не дозволять застосувати на практиці ті засоби фальсифікацій, які передбачені новою редакцією Закону «Про вибори Президента України», наприклад – знайдуть правове обґрунтування неможливості розгляду дільничними виборчими комісіями скарг під час проведення голосування.

Олександр ЧЕРНЕНКО,

Голова правління Комітету виборців України

Нам дійсно необхідний діалог, і в першу чергу, – діалог між громадськими організаціями, між експертним середовищем і тими, хто приймає рішення або впливає на його прийняття. Певна практика подібного діалогу вже мала місце в Україні, коли при ЦВК існували громадські ради, які представляли факти і оцінки громадянського суспільства. Також, можливо, мало б сенс прийняти певну резолюцію, чи декларацію, в якій ми виклали б бачення експертним середовищем проблем законодавства і шляхів їх вирішення. Також, на мою думку, варто подумати про можливість створення громадськими організаціями коаліції, першим кроком якої міг би стати виступ із спільною заявою зі своїми пропозиціями.

Можна без кінця вдосконалювати законодавство, але якщо не буде політичної волі головних учасників політичного процесу, то чесних, відкритих, конкурентних виборів не буде. Тому хотілося б, щоб така політична воля була. Я думаю, що громадські організації зі свого боку зроблять все можливе, щоб все-таки якість виборів була кращою.

Антоніна КОЛОДІЙ,

*Завідувач кафедри політичних наук і філософії
Львівського регіонального інституту державного
управління Національної академії державного
управління при Президенті України,
доктор філософських наук, професор*

Якщо порівнювати період кучмівського напівавторитаризму і період теперішньої умовної демократії, порівняння видається не на користь останньої – у тому сенсі, що за часів Л.Кучми існувала незгода з принципових питань державної політики, породжена суперечливістю інтересів Президента і його адміністративного апарату, олігархів, націонал-де-

Тема

мократів, лівих сил; в той час як зараз вся еліта перебуває разом, і протистоїть цій еліті хіба що громадянське суспільство. Тому якщо від громадянського суспільства не буде жодної ініціативи, не буде жодних перспектив і в українській демократії. Виникає питання: якою має бути така ініціатива? На мою думку, необхідне інституційне «перезавантаження» політичної системи України через Конституційну Асамблею. Суспільство повинно усвідомити, що для зміни еліти потрібен певний радикальний крок, адже змінити політичну еліту через існуючі правові засоби буде неможливо – політична еліта не дозволить цього зробити. Зміна еліти – процес революційний за змістом, однак еволюційний за своєю формою (процес формування Асамблеї, процес обговорень проекту Конституції, підготовленого Конституційною Асамблеєю, мав би тривати десь 4 роки; за цей час суспільство могло б змінитись і виділити нову еліту).

Михайло НАХОД,

Голова Луцької міської громадської організації «Центр політичного аналізу та виборчого консалтингу»

Активність громадських організацій з наближенням виборів зростає. Цьому є низка пояснень: 1) ряд громадських організацій фіксують відповідні або суміжні цілі у своїх статутах, а наближення виборів дозволяє втілити ці цілі у життя; 2) вибори – можливість отримання фінансової підтримки для своєї діяльності, як в рамках співпраці з політиками, так і в рамках проектів, що здійснюються за фінансової підтримки міжнародних фондів, благодійних організацій тощо; 3) вибори дають громадським організаціям можливість змобілізувати своїх активістів та резерви.

Найбільш активними у виборчому процесі є молодіжні партійні організації (вони не є демократичними, мають доволі вузьку спеціалізацію, їхня роль зводиться до підтримки відповідних суб'єктів виборчого процесу тощо), експертні та аналітичні центри як на загальнонаціональному, так і регіональному рівні (здійснюють експертне забезпечення виборів, аналізують програми партій тощо), моніторингові організації (спостерігають за виборами), правозахисні організації (сприяють захисту виборчих прав, запобігають порушенням законодавства), просвітницькі організації. Часто у виборах суб'єкти виборчого процесу намагаються задіяти й інші типи організацій – профспілки, асоціації тощо.

Можна виділити декілька перспективних напрямків діяльності громадських організацій в контексті поліпшення якості виборів.

По-перше, - це лобювання прийняття необхідних законодавчих актів. Має бути створена коаліція всеукраїнських і місцевих громадських організацій, які б могли внести свій внесок в удосконалення законодавства, зокрема – виборчого. Зараз готується проект Виборчого кодексу, і пропозиції щодо його удосконалення мають вносити не поодинокі, як це має місце нині, а узгоджено. Протягом останнього часу низка політичних сил виступала із заявами про необхідність перегляду виборчих систем, які застосовуються на загальнонаціональній та місцевих виборах у напрямі забезпечення їх персоналізації. Громадські організації повинні виробити спільну думку щодо таких систем і активно відстоювати свою позицію, у тому числі і в засобах масової інформації, під час зустрічі з політиками тощо.

Другий напрям – громадянський тиск. Дуже часто лунає думка про те, що ніхто, крім громадських

організацій, неспроможний забезпечити прозорість виборчого процесу. У цьому напрямі зусилля громадських організацій можуть полягати в: а) узгодженні бачення недоліків виборчого законодавства, напрацюванні відповідних пропозицій щодо їх врегулювання, підтримці пропозицій підписами представників значної кількості організацій; б) надсиланні колективних звернень, проведених масових заходів.

Третій напрям – громадянська освіта. Громадські організації повинні поінформувати суспільство про ті ключові небезпеки, які можуть виникнути у зв'язку із практичним застосуванням законодавства про вибори.

Четвертий напрям – створення підґрунтя для виникнення громадянської партії. Через один-два виборчих цикли нинішні політики дискредитують себе остаточно. Тому ті представники громадянського суспільства, для яких небайдужими є демократичними цінності, повинні зосередитись на побудові партії нового зразка, яка «виросте» з активних громадян і будуватиметься на принципово іншій основі.

Олександр СОЛОНТАЙ,

експерт Інституту політичної освіти, депутат Закарпатської обласної ради

З точки зору ролі громадських організацій у виборах чергові вибори Президента України принципово відрізнятимуться від попередніх виборчих кампаній. Якщо у 2004 році майже всі молодіжні громадські організації потрапили під репресивний тиск, у 2009 році громадським організаціям було створено належні умови для роботи. У той же час, ми маємо падіння молодіжної активності, руйнування великої кількості молодіжних організацій і їх регіональної мережі, зміну керівників, значний вплив грошей на діяльність організацій і повну демобілізацію громадського активу. Дві третини активу громадських організацій відійшло від активної громадської діяльності, ці люди просто вибули з громадського середовища.

Розуміючи ці та інші інституційні проблеми, ми – представники частини молодіжних громадських організацій, об'єднались у проект «Громадянська кампанія «Молодіжна варта»: молодь за вами спостерігає». Наше завдання протягом чергових президентських виборів полягає у тому, щоб повернути (принаймні частково) молодіжну активність, актуалізувати питання усвідомленого вибору, повернути молодь до дискусій. Зокрема, дискусій щодо того, що зараз заважає Юлії Тимошенко прийняти необхідні законодавчі акти стосовно демократизації стосунків студентів і адміністрації вищих навчальних закладів, починаючи від студентського самоврядування і закінчуючи впливом студентства на вирішення господарських питань у навчальних закладах. Партії регіонів ми б хотіли поставити питання про те, що заважає їй у тих регіонах, де вона має відповідний рівень представництва в органах місцевого самоврядування, запровадити земельні аукціони і використати отримані кошти для будівництва соціального житла для молоді. Або ж що заважає «Нашій Україні», яка представлена в уряді низкою міністрів, запровадити програми працевлаштування молоді на селі після закінчення навчання у вищих навчальних закладах, і тим самим вирішити питання повернення молодих фахівців на село. Всі ці питання, до речі, знайшли відображення у передвиборних програмах політичних партій і блоків на виборах 2007 року.

Попри вибух молодіжної активності у 2004 році, реальна чисельність молодіжних громадських організацій за останні 5 років збільшилась лише вдвічі. Це означає, з одного боку, що до справжнього громадянського суспільства на рівні молоді нам ще дуже далеко; з іншого боку, це означає також і те, що все перебуває в руках активних молодіжних організацій, які можуть активно впливати на побудову демократії в Україні.

Олександр НЕБЕРИКУТ,

Громадянська мережа «ОПОРА» (м. Львів)

Що можуть робити громадські організації для того, щоб зробити вибір на виборах більш усвідомленим? Мені здається, що більшість наших продуктів (результати моніторингів, експертиз, навчальні матеріали тощо) спрямовані не на виборців, а на більш вузьку групу користувачів. Вбачається два шляхи активізації роботи громадських організацій з виборцями: 1) громадянська освіта з питань усвідомленого вибору – не лише у період виборів, але і у міжвиборчий період; 2) громадський контроль за діяльністю влади із залученням виборців, у тому числі на найнижчому рівні – рівні громад.

3. ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» є суттєвим кроком назад на шляху удосконалення правового регулювання виборів глави держави. Хоча він і містить декілька позитивних нововведень, значна частина його положень не відповідає Конституції України, йде у розріз з рекомендаціями Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо покращення виборчого законодавства. В існуючому вигляді нова редакція Закону «Про вибори Президента України» навряд чи зможе стати фундаментом для проведення чергових президентських виборів у відповідності до європейських стандартів.

2. До найбільших недоліків зазначеного Закону, на наш погляд, відносяться наступні:

- утворення виборчих округів на основі рівної кількості виборців, а не рівної кількості виборчих дільниць в округах, що призведе до нерівномірного розподілу функціонального навантаження між окружними виборчими комісіями (одні ОВК взаємодітимуть з 40–50 ДВК, інші – з 300 ДВК);

- збереження граничної чисельності виборців, що можуть бути віднесені до виборчої дільниці, на рівні 3000 виборців, що не узгоджується із Законом «Про вибори народних депутатів України» і суперечить рекомендаціям Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ за результатами спостереження за виборами у 2004, 2006 та 2007 рр.;

- рамковий характер регулювання процедури утворення закордонних та спеціальних виборчих дільниць;

- неузгодженість строків утворення виборчих дільниць зі строками утворення окружних виборчих комісій;

- відсутність зв'язку між мінімальним складом ОВК, ДВК і обсягом функціонального навантаження на відповідні комісії (кількістю дільниць в окрузі, з якими має взаємодіяти ОВК, кількістю виборців на дільниці, з якими має взаємодіяти ДВК);

- наявність низки прогалин та суперечностей у регулюванні процедури утворення ОВК та ДВК;

- відсутність обмежень максимального складу ОВК та ДВК, що за умови висування значної кількості кандидатів у Президенти може призвести до суттєво збільшення складу комісії і ускладнення їх роботи;

- надання права на входження до складу виборчих комісій лише тим виборцям, які проживають в межах відповідного територіального виборчого округу або міста, на території якого утворено округ;

- можливість прийняття рішень про позбавлення права присутності на засіданні комісії абсолютною (простою) більшістю присутніх на засіданні членів відповідної комісії;

- необґрунтованість розміру виборчої застави (виборець, який отримує середньомісячну заробітну плату, для акумулювання коштів для внесення виборчої застави повинен пропрацювати 113 років) та підстав її повернення;

- віднесення врегулювання практично всіх питань доступу до бази даних Реєстру до повноважень ЦВК, що розширює дискреційні повноваження останньої;

- неузгодженість положень нової редакції Закону «Про вибори Президента України» з нормами Закону «Про Державний реєстр виборців», вилучення із Закону «Про Державний реєстр виборців» низки важливих положень, зокрема – в частині первинного формування бази даних Реєстру;

- надання права голосу у закордонному виборчому окрузі лише тим виборцям, яких взято на консульський облік, що можна розглядати як порушення ст.ст. 22, 24, 64 та 70 Конституції;

- скасування використання на виборах відкритих посвідчень із одночасною відсутністю дієвих гарантій реалізації права голосу на виборах за виборчою адресою виборця (що можна розглядати як порушення статті 22 Конституції України);

- недостатня визначеність порядку взаємодії між органами, які мають право змінювати спис-

Тема

ки виборців (судами, органами ведення Реєстру, виборчими комісіями), зокрема – щодо обміну інформацією про скарги виборців, взяті до розгляду одним з таких органів (насамперед, у день голосування);

- можливість внесення змін до списків виборців у день голосування, до того ж – за рішеннями різних органів, що суперечить Кодексу належної практики з виборчих питань;

- можливість проведення ДВК засідань і розгляду скарг під час організації голосування виборців, що може паралізувати хід голосування;

- неузгодженість правил здійснення передвиборної агітації, закріплених у Законі «Про вибори Президента України» та у Законі «Про вибори народних депутатів України», збереження у Законі «Про вибори Президента України» низки норм, що не відповідають європейським стандартам, не узгоджуються з попередніми рекомендаціями Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ;

- відсутність у громадських організацій права здійснювати спостереження за виборами, що суперечить стандартам демократичних виборів;

- можливість встановлення ЦВК результатів виборів на підставі лише тих протоколів ДВК, які є у наявності ЦВК на 10–11 день після дня голосування, що дозволяє виборчим комісіям під впливом відповідних політичних сил коригувати результати волевиявлення у загальнонаціональному масштабі;

- оформлення обрання Президента України не шляхом прийняття рішення, а шляхом складання відповідного протоколу, що не сприятиме належному захисту виборчих прав громадян;

- заміна офіційного оприлюднення результатів виборів офіційним оголошенням результатів виборів, що не узгоджується із загальносвітовою практикою;

- звуження предмету позасудового оскарження, що може зумовити посилення функціонального навантаження на суди і, відповідно, послаблення можливостей захисту порушених виборчих прав;

- можливість розгляду скарг тими виборчими комісіями, які допустили порушення, що суперечить загальновизнаному принципу права *peto iudex in causa sua*;

- визначення вичерпного кола питань, що можуть бути предметом судового оскарження (що суперечить статті 124 Конституції);

- можливість залишення адміністративних позовів, нерозглянутих у встановлений Законом строк, без розгляду (що суперечить статті 55 Конституції та статті 6 Європейської кон-

венції про захист прав людини і основоположних свобод);

- закріплення заборони на постановлення ухвал про забезпечення адміністративних позовів у спорах, що стосуються призначення, підготовки та проведення виборів (що суперечить ст.ст. 22 та 55 Конституції)

- встановлення кримінальної відповідальності членів виборчих комісій за ухилення у роботі відповідних комісій без поважних причин (що не відповідає принципу ефективності, адекватності та дієвості санкцій), недосконалість формулювання статті 158-1 КК України.

3. одальше удосконалення правового регулювання виборів може передбачати:

- забезпечення стабільності виборчого законодавства – правила проведення виборчих кампаній не повинні переглядатись перед кожними виборами, тим більше – після початку виборчого процесу, як це постійно спостерігається в Україні;

- уніфікацію положень різних виборчих законів шляхом прийняття Виборчого кодексу, в якому варто врахувати рекомендації ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії в частині, зокрема: а) скасування положень, згідно з якими вибори вважаються такими, що відбулися, якщо участь у голосуванні взяли не менше 50% виборців; б) закріплення можливості реєстрації незалежних кандидатів на виборах; в) закріплення механізмів, які стимулюватимуть забезпечення гендерного балансу у складі представницьких органів влади; г) закріплення гарантій належної оплати праці членів виборчих комісій; д) перегляду процедури прийому-передачі виборчої документації та опрацювання протоколів у напрямі підвищення оперативності їх опрацювання;

- повернення до тієї редакції Кодексу адміністративного судочинства України, яка була чинною до набуття чинності Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України»;

- перегляд територіальної організації виборів шляхом: а) запровадження поділу виборчих дільниць на постійні та тимчасові з урахуванням принципів, відображених у Законі «Про Державний реєстр виборців», визначення порядку їх утворення, ліквідації, зміни відомостей про дільниці тощо; б) визначення оптимальної кількості територіальних виборчих округів з урахуванням типу виборчої системи, що застосовуватиметься на парламентських виборах;

- поступове зменшення кількості виборців на виборчих дільницях з 2500 до 1500 виборців;

- посилення незалежності ЦВК від політичних впливів, у тому числі шляхом визначення

ви-черпного переліку підстав дострокового припинення повноважень усього складу ЦВК;

- запровадження обов'язкової попередньої підготовки членів виборчих комісій (ОВК та ДВК), закріплення в якості умови набуття повноважень членом виборчої комісії проходження ним такої підготовки;

- посилення незалежності членів комісій від суб'єктів висування їхніх кандидатур, інших політичних впливів, у тому числі шляхом: а) закріплення у виборчих законах (Виборчому кодексі) вичерпного переліку підстав відкликання членів комісій; б) звільнення комісій від обов'язку організації зустрічей кандидатів з виборцями;

- вжиття подальших заходів, спрямованих на підвищення рівня правової культури виборців;

- перегляд обмежень щодо строку реєстрації партії перед виборами (1 рік до дня виборів) як умови її участі у виборах;

- перегляд розміру та підстав повернення виборчої застави з тим, щоб коло потенційних кандидатів на виборах не зазнавало невинуватого звуження: а) закріплення розміру застави на президентських виборах на рівні 500 000 грн., б) закріплення правила, згідно з яким застава повертається всім кандидатам у Президенти (суб'єктам висування їхніх кандидатур) за умови отримання ними не менш як 3 % голосів виборців, які взяли участь у голосуванні (що відповідатиме рекомендаціям ОБСЄ/БДПЛ);

- закріплення таких правил перевірки декларацій про доходи і майно кандидатів у Президенти України, які унеможливуватимуть проведення вибіркових перевірок щодо певних кандидатів;

- обмеження кола підстав скасування реєстрації кандидатів на виборах невідповідністю кандидата встановленим вимогам до кандидатури;

- повноцінне введення у промислову експлуатацію АІТС «Державний реєстр виборців»;

- закріплення нового порядку складання і уточнення списків виборців на загальнодержавних і місцевих виборах, що передбачатиме, зокрема: 1) позбавлення виборчих комісій права розглядати скарги на порушення, пов'язані з реєстрацією виборців, складанням і уточненням списків виборців – відповідні повноваження мають бути передані органам ведення Державного реєстру виборців, рішення яких мають оскаржуватись в адміністративному або судовому порядку; 2) подання карг на відповідні порушення лише до одного органу, а не одного з декількох органів за вибором скаржника; 3) визначення кінцевого строку, після завершення якого списки виборців вже не можуть

змінюватись (при цьому мають враховуватись строки адміністративного та судового оскарження рішень, дій та бездіяльності органів ведення Реєстру, строки розгляду відповідних справ); 4) наділення правом здійснювати публічний контроль за веденням Державного реєстру виборців партій (незалежних кандидатів), а не фракцій; 5) визначення у виборчих законах (Кодексі) чітких механізмів взаємодії органів ведення Реєстру, судів та інших органів, відповідальних за забезпечення належної реєстрації виборців;

- приведення правил здійснення передвиборної агітації на виборах у відповідність до європейських стандартів, у тому числі шляхом: а) скасування квот на політичну рекламу в аудіовізуальних та друкованих ЗМІ; б) уточнення поняття «передвиборної агітації», його співвідношення з політичною рекламою; в) лібералізації регулювання діяльності комерційних ЗМІ, у тому числі шляхом скасування ряду обмежень, встановлених для таких ЗМІ чинними Законами про вибори; г) вилучення із законів про вибори положень, що встановлюють відповідальність ЗМІ за поширення завідомо недостовірних відомостей про кандидатів на виборах; д) вилучення із законів про вибори положень, які забороняють проведення передвиборної агітації у зарубіжних ЗМІ; е) вилучення із законів про вибори положень, які забороняють засобом масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами з кандидатами оцінювати передвиборні програми кандидатів або віддавати їм перевагу у будь-якій формі; є) вилучення із законів про вибори норм, які забороняють коментувати чи оцінювати агітаційну програму за 20 хвилин до і через 20 хвилин після її трансляції на радіо чи телебаченні, поширювати іншу інформацію щодо партії, блоку, кандидата на виборах; ж) удосконалення регулювання права на відповідь, зокрема через визначення переліку випадків, за яких ЗМІ має право відмовити у забезпеченні права на відповідь, та закріплення можливості судового оскарження відмови у забезпеченні права на відповідь; з) закріплення правила, згідно з яким результати соціологічних опитувань можуть оприлюднюватись до 24 години останньої п'ятниці перед днем голосування; и) прискорення роздержавлення ЗМІ, підвищення прозорості відносин власності щодо ЗМІ, посилення незалежності Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, встановлення пропорційних санкцій за порушення ЗМІ вимог законодавства;

Тема

- приведення правил фінансування партій і виборів у відповідність до європейських стандартів, у тому числі до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам Res 2003(4) щодо Єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій і виборчих кампаній;

- удосконалення регулювання спостереження за виборами, що передбачає: а) надання офіційним спостерігачам від громадських організацій права присутності на засіданнях ЦВК; б) запровадження єдиного централізованого порядку акредитації всіх офіційних спостерігачів з тим, щоб вони могли здійснювати спостереження за виборами в межах загальнодержавного виборчого округу, а не лише в межах окремих територіальних виборчих округів; в) збільшення кількості представників від одного ЗМІ, які можуть бути присутніми на засіданнях виборчих комісій; г) обмеження здійснення фото і відео спостереження у день голосування (з метою забезпечення таємниці голосування);

- встановлення такого порядку виготовлення виборчих бюлетенів, який би дозволяв здійснювати оперативне повторне виготовлення бюлетенів у разі вибуття кандидатів з балотування – з тим, щоб члени комісій не вносили зміни до виборчих бюлетенів за допомогою відповідних штампів;

- скасування голосування «проти всіх» у більш віддаленій перспективі;

- скасування 10% порогів, перевищення яких є підставою для визнання голосування недійсним – підставою для визнання голосування недійсним має бути наявність таких порушень виборчого законодавства, які суттєво вплинули на результат голосування;

- врегулювання процедури судового та позасудового (адміністративного) врегулювання виборчих спорів на основі відповідних положень чинного Закону «Про вибори народних депутатів України» (при цьому процедури адміністративного оскарження мають визначатись виборчими законами (Виборчим кодексом), а судового оскарження – Кодексом адміністративного судочинства), з урахуванням рекомендацій Венеціанської комісії в частині: а) закріплення можливості продовження строків оскарження виборчих правопорушень з 5 днів на більш тривалий строк – лише для випадків, коли скаржник не знав і не повинен був знати про факт порушення; б) запровадження такого порядку розгляду скарг, який би унеможлилював одночасний розгляд однієї і тієї ж скарги судом та виборчою комісією.

- запровадження відповідальності юридичних осіб за порушення виборчого законодавства

(безпосередньо у законах про вибори, Виборчому кодексі), перегляд існуючої системи санкцій за виборчі правопорушення (злочини) у напрямі забезпечення їх пропорційності, ефективності та дієвості.

4. Підвищення ролі ЗМІ у забезпеченні демократичних, чесних і прозорих виборів потребує перегляду правової основи їх діяльності, більш широкого впровадження саморегулювання, орієнтуванні виборців засобами масової інформації не стільки на розуміння суті проблем, скільки на конкретні шляхи їх вирішення.

5. Перетворення партій на реальний інструмент сприяння та вираження політичної волі громадян потребує: а) більш чіткого розмежування повноважень і відповідальності між главою держави і урядом; б) надання можливості балотування на парламентських та місцевих виборах незалежним кандидатам; в) персоніфікації виборчих систем, які застосовуються на парламентських та місцевих виборах; г) закріплення механізмів, які б спонукали партії брати участь у виборах самостійно, а не у складі виборчих блоків (у тому числі шляхом встановлення для блоків вищих бар'єрів, ніж для партій); д) обмеження приватного фінансування партій; е) запровадження державного фінансування партій; е) забезпечення прозорості діяльності органів публічної влади, що дозволить здійснювати ефективний громадський контроль за діяльністю обраних представників від партій у таких органах.

6. Посилення ролі громадських організацій у забезпеченні демократичних, чесних та прозорих виборів потребує перегляду законодавчої бази діяльності неприбуткових організацій в Україні, надання громадським організаціям права здійснювати спостереження за перебігом всіх виборчих кампаній, що відбуваються в державі, більш активного залучення таких організацій у процес формування державної політики та здійснення контролю за діяльністю органів публічної влади.