



**Аналіз стану та пропозиції
щодо доопрацювання
проекту Виборчого кодексу
(№ 3112-1)**



Аналіз стану та пропозиції щодо доопрацювання проекту Виборчого кодексу (№ 3112-1)

Матеріали за результатами регіональних дискусій

Київ
Видавництво «Фенікс»
2018

Автори:
Юрій Ключковський,
Олександр Бурмагін,
Володимир Венгер,
Євген Радченко

А 64 **Аналіз** стану та пропозиції щодо доопрацювання проекту Виборчого кодексу (№ 3112-1): матеріали за результатами регіональних дискусій / Ю. Ключковський, О. Бурмагін, В. Венгер, Є. Радченко. – К.: Фенікс, 2018. – 98 с.

ISBN 978-966-136-599-4

До публікації увійшли аналітичні матеріали, висновки та рекомендації експертів Європейської Комісії за демократію через право (Венеційська комісія) за результатами регіональних публічних обговорень основних процедур, підходів та спірних питань, закладених у проекті Виборчого кодексу України №3112-1, а також позицій, які були запропоновані народними депутатами України в якості поправок до проекту Виборчого кодексу.

Регіональні публічні обговорення відбулися протягом червня-вересня 2018 року в 12 обласних центрах України.

Видання розраховане на народних депутатів України, експертів з виборчого законодавства, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців, практикуючих юристів та громадськість.

УДК 342.8(477)(082)



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Матеріали публікуються в авторській редакції.
Видання здійснено за підтримки проекту Європейської Комісії за демократію через право (Венеційська комісія Ради Європи) в рамках Плану дій Ради Європи для України 2018–2021.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА стор. 4

Олександр Бурмагін

Аналіз стану та пропозиції щодо доопрацювання проекту
Виборчого кодексу (№ 3112-1) стосовно проблем
регулювання правовідносин у сфері передвиборної агітації
та інформаційного забезпечення виборів стор. 6

Юрій Ключковський

Аналіз стану та пропозиції щодо доопрацювання проекту
Виборчого кодексу (№ 3112-1) стосовно проблем
формування складу, повноважень та процедури діяльності
виборчих комісій стор. 20

Володимир Венгер

Аналіз стану та пропозиції щодо доопрацювання проекту
Виборчого кодексу (№ 3112-1) стосовно фінансового та
матеріально-технічного забезпечення виборів стор. 43

Євген Радченко

Аналіз стану та пропозиції щодо доопрацювання проекту
Виборчого кодексу (№ 3112-1) стосовно підготовки і проведення
голосування, підрахунку голосів та встановлення підсумків
голосування стор. 59

Юрій Ключковський

Аналіз стану та пропозиції щодо доопрацювання проекту
Виборчого кодексу (№ 3112-1) стосовно проблем
оскарження виборчих правопорушень та розгляду виборчих
спорів..... стор. 80

ПЕРЕДМОВА

Шановні друзі!

7 листопада 2017 року Верховна Рада ухвалила в першому читанні проект Виборчого кодексу №3112-1, що передбачає запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими партійними списками на парламентських виборах, а також зміну виборчої системи на місцевих виборах. Загалом до проекту Виборчого кодексу було подано велику кількість поправок – більше 4400.

28 лютого 2018 року на засіданні Комітету Верховної Ради з питань правової політики та правосуддя депутати проголосували за створення робочої групи з підготовки до розгляду в другому читанні проекту Виборчого кодексу України №3112-1.

Під час засідань робочої групи її учасники не змогли дійти згоди щодо деяких поправок. Це, зокрема, було зумовлено їх приналежністю до різних парламентських фракцій та груп. Крім того, багато дискусій точилося навколо практичної реалізації певних ініціатив, запропонованих депутатами у формі поправок.

У зв'язку з цим народний депутат України пан Олександр Черненко, Голова Робочої групи з підготовки проекту Виборчого Кодексу до другого читання, звернувся до Ради Європи з проханням посприяти в організації більш широкого публічного обговорення основних процедур, підходів та спірних питань, що виникли в процесі доопрацювання проекту Виборчого кодексу України.

Протягом червня – вересня 2018 року проект Венеційської комісії Ради Європи забезпечив проведення регіональних публічних обговорень проекту Виборчого кодексу України в 12 обласних центрах: Вінниця, Чернігів, Рівне, Чернівці, Хмельницький, Одеса, Миколаїв, Херсон, Запоріжжя, Кропивницький, Дніпро, Львів.

До регіональних обговорень були залучені депутати Верховної Ради України, депутати та представники органів місцевого самоврядування, правоохоронних та судових органів, політичних партій, громадських організацій, члени виборчих комісій, працівники відділів ведення Державного реєстру виборців, журналісти. Всього участь у регіональних обговореннях взяло більше 500 осіб. Під час регіональних заходів обговорення відбувались за такими темами та напрямками:

- Формування складу, повноважень та процедури діяльності виборчих комісій.
- Оскарження виборчих правопорушень та розгляд виборчих спорів.
- Підготовка і проведення голосування. Підрахунок голосів та встановлення підсумків голосування.
- Фінансове та матеріально-технічне забезпечення виборів.
- Регулювання правовідносин у сфері передвиборної агітації та інформаційного забезпечення виборів.

Ця публікація містить основні висновки та рекомендації учасників та учасниць регіональних обговорень та їхні пропозиції щодо врегулювання спірних питань і моментів у тексті проекту кодексу та поправок, запропонованих до нього¹. Сподіваємось, що висновки та рекомендації, які містяться в цій публікації будуть використані в подальшій роботі над проектом Виборчого кодексу, а також становитимуть інтерес для науковців, фахівців із виборчого права та усіх, хто цікавиться виборчою тематикою.

*Голова Офісу Ради Європи в Україні,
Представник Генерального секретаря
Ради Європи з питань координації програм
співробітництва Ради Європи*

Мортен Енберг

¹ Ця публікація є узагальненням виступів, позицій, думок та рекомендацій учасників та учасниць регіональних обговорень.
Зміст цієї публікації не обов'язково відображає офіційну позицію Ради Європи.

Аналіз стану та пропозиції щодо доопрацювання проекту Виборчого кодексу (№ 3112-1) стосовно проблем регулювання правовідносин у сфері передвиборної агітації та інформаційного забезпечення виборів

Олександр Бурмагін

Вільні вибори та свобода слова, особливо свобода політичної дискусії, створюють основу будь-якої демократичної системи. Обидва ці права взаємопов'язані та укріплюють одне одного. З цієї причини особливо важливо, щоб будь-яка інформація та думки могли циркулювати вільно у період, що передує виборам.

Разом із цим, за певних обставин, може виникнути конфлікт цих двох прав: введення певних обмежень свободи вираження, неприйнятних в звичайний час, може розцінюватися як необхідність під час виборів або в період, що передує їм, – з метою забезпечення «людям свободи вираження поглядів під час виборів законодавчого органу».

Отже, одним із головних завдань виборчого законодавства в частині інформаційного забезпечення та агітації є встановлення справедливого балансу інтересів кандидатів (партій), засобів масової інформації та виборців.

Актуальними, дискусійними і контраверсійними питаннями на сьогодні є обмеження/заборона агітації в засобах масової інформації та засобами зовнішньої реклами (зменшення вартості виборчих кампаній), розмежування агітації та інформування, чіткість «правил гри» для ЗМІ та відповідальність за їх порушення.

Проект виборчого кодексу передбачає структуру, яку вперше було впроваджено у виборче законодавство України у 2009 році (на рівні проєктів нормативно-правових актів у 2007 році), а саме – розподіл регулювання відповідно до предмета на дві частини – «Інформаційне забезпечення виборів» та «Передвиборна агітація» (розділи XV, XVI).

В цілому, вона успадкувала «фундамент» тих років, і лише в окремих частинах містить спроби відповідати сучасним умовам. Адже за 7 років практика застосування, як адміністративна, так і судова, показала значну кількість вад, які на сьогодні потребують нових **системних підходів** у регулюванні.

Серед новел «авторської» (початкової) редакції проекту ВК можна назвати:

Відсутність терміну «політична реклама». Тільки загальне визначення «матеріали передвиборної агітації». Зазначений підхід дозволяє уникнути дуалізму і плутанини в частині визначення сфери дії обмежень, інших інструментів регулювання;

- Передбачено чітку вимогу, що проведення масових заходів, таких як концерти, вистави, спортивні змагання, на підтримку суб'єкта виборчого процесу можливе лише у разі ПОВНОГО фінансування заходу з виборчого фонду. Вимога щодо повного фінансування не дозволить обходити таке обмеження, фінансуючи 0,01% заходу і формально дотримуючись закону;
- Відсутність застереження «у робочий час» у частині заборони посадовим особам органів державної влади та місцевого самоврядування агітувати (крім випадків, коли вони є кандидатами). Зазначене положення, яке довгий час присутнє у виборчому законодавстві України, призводить до масових зловживань з боку очільників державних адміністрацій, інших посадових осіб і збільшує можливості для використання адміністративного ресурсу;
- Спроба обмежити «джинсу» в ЗМІ під час виборів через запровадження, з одного боку, – чітких вимог щодо фінансування тільки з двох джерел (бюджет, виборчий фонд), з іншого – заборони в передачах, програмах, матеріалах, не профінансованих з виборчих фондів, будь-яким чином оцінювати суб'єктів виборчого процесу. До цього «антиджинсового» механізму також можна віднести достатньо чіткі вимоги щодо збалансованого висвітлення фактів, в яких згадуються суб'єкти виборчого процесу;
- Наявність окремих статей, які присвячено здійсненню агітації за допомогою носіїв зовнішньої реклами. Поширення вимог щодо забезпечення рівних умов для суб'єктів виборчого процесу на операторів зовнішньої реклами (єдині розцінки для всіх, рівний доступ до рекламних площ тощо) та визначення норми, що саме оператори зобов'язані прибрати до початку «дня тиші» агітаційні матеріали зі своїх носіїв;
- Вимоги щодо тривалості агітаційних роликів на ТБ та радіо, які розміщуються за рахунок виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу, – «не менше трьох хвилин». Зазначена норма дозволить збільшити перевагу змістовних агітаційних матеріалів (фрагменти передвиборних програм, мінімальна аналітика) над емоційними (тривалість 15-30 секунд, тільки слогани, короткі заклики, емблеми). Проте слід звернути увагу на чіткість дефініцій для унеможливлення обходу даних обмежень;

- Прописування в регулюванні «права на відповідь» можливості регресу для ЗМІ, якщо матеріали, які було опубліковано за рахунок коштів виборчих фондів, призвели до заподіяння шкоди третім особам;
- Деталізація і окрема, зрозуміла процедура проведення оплатних дебатів на телебаченні та радіо. Виключення часу, виділеного на дебати, із загальної добової квоти для розміщення матеріалів передвиборної агітації.
- Розміщення рішень виборчих комісій на веб-сайтах ЦВК, відповідних нижчестоящих (або відповідних органів місцевого самоврядування). Проте, норми статті 25 Виборчого кодексу щодо опублікування рішень виборчих комісій вступають в колізію з іншими, морально-застарілими нормами проекту, які передбачають «старий порядок» опублікування тільки на стендах;
- Передбачено норму щодо відсутності обов'язку узгоджувати публічні агітаційні заходи із органами місцевого самоврядування, в т.ч. встановлення наметів;
- Передбачено чітку норму щодо заборони використання у соціальній та комерційній рекламі будь-яких ініціалів, символіки суб'єктів виборчого процесу. Повинні розміщуватись тільки як матеріал передвиборної агітації, з оплатою з виборчого фонду;
- Передбачено обмеження щодо участі в агітаційній діяльності благодійних фондів, засновниками або учасниками яких є кандидати (необхідно розширити до будь-яких організацій);
- Розширено обмеження щодо заборони розміщення матеріалів передвиборної агітації, в т.ч. зовнішньої реклами – на будь-які комунальні і державні установи. Проте, для мінімізації можливості використання адміністративного ресурсу та забезпечення рівності, це обмеження має бути поширено на будь-які комунальні-державні ОРГАНІЗАЦІЇ;
- Запропоновано більш чітке обмеження щодо заборони ЗМІ поширювати інформацію щодо суб'єктів виборчого процесу «якщо загальновідомо, що вона є недостовірною або визнана судом недостовірною».

Отже, предметом цього аналізу є пропозиції щодо регулювання майбутнім Виборчим кодексом правовідносин у сфері передвиборної агітації та інформаційного забезпечення виборів. Таким чином, тут розглядаються питання стосовно норм розділів «Інформаційне забезпечення виборів» та «Передвиборна агітація» проекту (розділи XV, XVI) в розрізі сучасної проблематики та існуючих викликів.

Однією з основних засад виборчого процесу проект Виборчого кодексу визначає **публічність і відкритість** усіх його процедур (за винятком процедури таємного голосування), належного інформування виборців та інших суб'єктів виборчого процесу (п. 6 ч. 1 ст. 23).

Як засвідчили виборчі кампанії 2014-2015 рр., питання доступу до публічної інформації стосовно організації і проведення виборів, забезпечення прозорості і відкритості проведення виборів лишається проблемним і таким, що потребує додаткових гарантій на рівні законодавства. Численні судові спори запитувачів з ЦВК та іншими виборчими комісіями призвели до реєстрації заяв в Європейському суді з прав людини. Також, очевидно, що опублікування рішень комісій «на стендах» не відповідає вимогам сучасності й є анахронізмом. Первісна редакція проекту Виборчого кодексу містить фрагментарне регулювання доступу до інформації. Зокрема, опублікування декларацій, фінансових звітів, автобіографій. Проте, як свідчить адміністративна і судова практика, навіть норми щодо обов'язкового опублікування не гарантують доступу до такої інформації в порядку направлення запитів. Наприклад, проект передбачає, що інформація надається «в порядку, передбаченому цим кодексом», але такого порядку сам кодекс не містить. Крім того, необхідно передбачити механізм розміщення практично всієї інформації щодо суб'єктів та діяльності виборчих комісій всіх рівнів в мережі Інтернет. Як було зазначено вище, у проекті лише зроблені спроби врегулювання цього на рівні загальних норм і відсутні в деталізаціях процедур.

Пропозиції до другого читання передбачають **запровадження функціонування автоматизованої інформаційно-аналітичної системи**, яка здійснює оперативний збір, опрацювання та оприлюднення на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії, в тому числі на веб-сторінках окружних територіальних виборчих комісій, повної інформації, що стосується виборчого процесу, з безперешкодним загальним доступом до неї. Пропонується, аби порядок функціонування та організаційно-технічного забезпечення автоматизованої інформаційно-аналітичної системи встановлювала Центральна виборча комісія з урахуванням окремих особливостей, передбачених самим проектом¹.

Також пропонується врахувати потреби осіб з інвалідністю: «Виборцям забезпечується можливість доступу, **у тому числі для осіб з порушеннями зору та слуху**, до різнобічної, об'єктивної та неупередженої інформації, потрібної для здійснення усвідомленого, поінформованого, вільного вибору»² та прямо прописати поширення норм Закону України

¹ - 1057- Н.д.Гуляев В.О.

² - 1059 - Н.д.Сюмар В.П.

«Про доступ до публічної інформації» на правовідносини щодо доступу до інформації, що міститься у документах, поданих до відповідної виборчої комісії для реєстрації кандидатів³.

Зазначена норма деталізується в трьох однакових за змістом поправках⁴, якими пропонується статтю 192 доповнити новою частиною сьомою такого змісту:

«7. Центральна виборча комісія, головна територіальна виборча комісія на місцевих виборах забезпечує доступ до інформації виборців з інвалідністю шляхом подання її у доступних форматах:

- 1) використання титрування або сурдоперекладу у відповідних повідомленнях на телебаченні;
- 2) використання аудіоформату та електронного формату друкованих повідомлень, в тому числі шляхом приведення офіційного сайту у відповідність до технічних вимог, затверджених Кабінетом Міністрів України;
- 3) використання «формату спрощеного читання» у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;
- 4) використання інших форматів, передбачених Конвенцією Організації Об'єднаних Націй про права осіб з інвалідністю.».

Стосовно забезпечення прав людей з інвалідністю поправки мають достатньо комплексний характер, містяться в різних частинах і нормах розділів. Наприклад, в частині буклетів та інформаційних плакатів до статті 194 пропонується додати норми стосовно врахування потреб осіб з порушеннями зору (збільшити шрифт)⁵ та виготовлення інформаційних буклетів та плакатів рельєфно-крапковим шрифтом (за методом Брайля) та збільшеним шрифтом із розрахунку по одному примірнику на кожну виборчу дільницю⁶. Розміщувати плакати пропонується з врахуванням можливості ознайомлення з ними особам, які пересуваються на візках⁷. А для ДВК прописати обов'язок сприяти виборцям, які самостійно не можуть ознайомитись із інформаційними плакатами та буклетами суб'єктів виборчого процесу, у доступі до їх змісту у максимально зручний для таких виборців спосіб⁸.

³ - 1064 - Н.д.Лещенко С.А., -1065- Н.д.Суслова І.М., -1066- Н.д.Ємець Л.О., Н.д.Веселова Н.В., Н.д.Єднак О.В., Н.д.Пташник В.Ю., Н.д.Гопко Г.М.

⁴ -1081 - Н.д.Третьяков О.Ю.

⁵ -1082 - Н.д.Кривошея Г.Г.

⁶ -1083 - Н.д.Кривошея Г.Г.

⁷ - 1084 - Н.д.Лещенко С.А., -1085- Н.д.Суслова І.М., -1086- Н.д.Ємець Л.О., Н.д.Веселова Н.В., Н.д.Єднак О.В., Н.д.Пташник В.Ю., Н.д.Гопко Г.М.

⁸ -1063 - Н.д.Ємець Л.О., Н.д.Веселова Н.В., Н.д.Єднак О.В., Н.д.Пташник В.Ю., Н.д.Гопко Г.М.

Увесь обсяг відомостей, які відносяться до загального інформаційно-забезпечення, депутати пропонують опубліковувати у форматі відкритих даних⁹. Аналогічна правка відомостей про рахунки виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу, спосіб, у який робиться добровільний внесок до виборчого фонду, максимальний розмір добровільного внеску та офіційні (контактні) адреси суб'єктів виборчого процесу є і щодо спеціального інформаційного забезпечення¹⁰.

Збільшити прозорість виборчого процесу покликані і поправки - 1077-, - 1078-¹¹ до статті 193 проекту ВК, які зобов'язують НАЗК та Національну поліцію публікувати фінансові звіти про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних, місцевих виборах та відомості про кількість відкритих кримінальних проваджень та кількість зареєстрованих органами Національної поліції звернень, пов'язаних з порушенням виборчого законодавства під час відповідного виборчого процесу.

В цілому, запропоновані зміни до другого читання можуть значно покращити гарантії реалізації публічності та відкритості виборчого процесу. Серед недоліків, які лишаються надалі, можна назвати непропорційне обмеження участі за власної ініціативи ЗМІ в спеціальному інформаційному забезпеченні тільки нормою «висвітлення фактів». Формально це забороняє публікувати, наприклад, програми суб'єктів виборчого процесу.

Чітке і зрозуміле розмежування агітації та інформування на законодавчому і правозастосовчому рівнях є одним з ключових і нагальних питань сьогодення.

Від його ефективного вирішення залежить застосування багатьох інших норм законодавства, що регулюють виборчий процес у відповідній сфері.

Наприклад, норми стосовно обмежень при проведенні агітації, визначення прихованої агітації в ЗМІ (т.з. джинси) і реагування на такі випадки, застосування санкцій за порушення «правил гри» у сфері інформування та агітації з боку всіх суб'єктів виборчого процесу тощо при розгляді правозастосовчими органами, в кінці кінців, відсилають нас до дефініцій і пошуку відповіді – що є агітацією, а що є інформацією/інформуванням.

⁹ - 1072 - Н.д.Ємець Л.О., Н.д.Веселова Н.В., Н.д.Єднак О.В., Н.д.Пташник В.Ю., Н.д.Гопко Г.М.

¹⁰ - 1077 - Н.д.Ємець Л.О., Н.д.Веселова Н.В., Н.д.Єднак О.В., Н.д.Пташник В.Ю., Н.д.Гопко Г.М.

¹¹ стаття 199 проекту ВК.

Проте можна сказати, що норми проекту ВК та зміст правок в цій частині не надають достатнього інструментарію для ефективного розмежування і запобігання обходу законодавства з боку зацікавлених осіб. Так, у кодексі не пропонується вписати окрему дефініцію «інформування». Її, як і за чинним виборчим законодавством, можна «зібрати» з критеріїв-вимог до всіх поширюваних відомостей про перебіг виборчого процесу – «достовірність, повнота і точність, об'єктивність інформації та її неупереджене подання». Також з безпосереднього опису категорій відомостей, які законодавець відносить до «загального» та «спеціального» інформаційного забезпечення. І, насамкінець, до «інформування» законодавець відносить поширення результатів соціологічних опитувань.

Отже, «інформування» – це:

- Загальне та спеціальне інформаційне забезпечення;
- Результати соціологічних опитувань на виборчу тематику;
- Будь-які інші факти про перебіг виборчого процесу, які відповідають засадам достовірності, повноти і точності, об'єктивності інформації тандупередженого й збалансованого її подання.

Визначення «передвиборна агітація» – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за кандидата (кандидатів) або не голосувати. Передвиборна агітація може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, які не суперечать Конституції України та законам України¹².

Як і у всіх виборчих законах, проект ВК містить у відповідних статтях відкритий перелік можливих форм проведення агітації:

- 1) проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями;
- 2) проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів;
- 3) проведення публічних дебатів, дискусій, круглих столів, прес-конференцій стосовно положень передвиборних програм та політичної діяльності партій – суб'єктів виборчого процесу чи політичної діяльності кандидатів у депутати;
- 4) оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень;
- 5) розповсюдження виборчих листівок, плакатів та інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, в яких розміщено матеріали передвиборної агітації;

¹² стаття 199 проекту ВК.

- 6) розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами;
- 7) проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів за підтримки партії – суб'єкта виборчого процесу або кандидата у депутати, а також оприлюднення інформації про таку підтримку;
- 8) публічні заклики голосувати або не голосувати за партію – суб'єкта виборчого процесу, кандидата у депутати або публічні оцінки діяльності цих партій чи кандидатів у депутати;
- 9) встановлення агітаційних наметів;
- 10) в інших формах, які не суперечать Конституції України та законам України.

Отже, проект ВК в цій частині успадкував «фундамент» десятирічної давнини, і лише в окремих частинах містяться спроби відповідати сучасним умовам.

Таким чином, ефективне вирішення проблеми розмежування агітації та інформації потребує акумуляції та запровадження нових підходів до регулювання в даній сфері, поєднання формальних та змістовних критеріїв при визначенні цих дефініцій.

Прикладом такого підходу є нове бачення регулювання авторського колективу законопроекту №2831-2 від 28.05.2015 р.

Зокрема, інформацією визнається все, що не підпадає під визначення «агітація»:

«Виборчі комісії, засоби масової інформації та інформаційні агентства, органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, об'єднання громадян та інші особи при поширенні інформації про вибори, яка не є передвиборною агітацією відповідно до статті 122 цього Закону, зобов'язані дотримуватись засад достовірності, повноти і збалансованості інформації та її неупередженого подання» (частина 5 статті 113 законопроекту).

Прибрано критерій «об'єктивність».

Додано наступні вимоги до інформаційних матеріалів:

«Інформаційні агентства, засоби масової інформації поширюють повідомлення про перебіг виборчого процесу, події, пов'язані із виборами, відповідно до засад, визначених частиною 2 цієї статті, якщо:

- 1) інформація про вибори висвітлюється без перекручування, відповідно до фактів;
- 2) при поширенні інформації про кандидатів, суб'єктів їх висування дотримується однакове ставлення до них, без надання переваг;

- 3) пропорційно висвітлюються коментарі всіх кандидатів відповідних місцевих виборів, суб'єктів їх висування, а також пропорційно поширюється інформація про кандидатів, суб'єктів їх висування;
- 4) інформація становить суспільний інтерес (є суспільно необхідною інформацією).» (частина 3 статті 119 законопроекту).

Агітацію визначено у «класичний» спосіб – це здійснення будь-якої діяльності, яка має на меті спонукати або спонукає виборців голосувати або не голосувати за кандидата, виборчий список кандидатів. Передвиборна агітація може здійснюватися будь-якими засобами і в формах, що не суперечать Конституції України та законам України (частина 1 статті 122 законопроекту).

Щодо форм, то авторський колектив вирішив йти «від зворотного», зазначивши у частині 2 статті 122 ті випадки, які не «спонукає» виборця, а «інформує»:

«До передвиборної агітації не відноситься:

- а) проведення електронними засобами масової інформації дискусій та дебатів за умови дотримання вимог, визначених цим Законом;
- б) поширення повідомлень про перебіг виборчого процесу, події, пов'язані із виборами, інформаційними агентствами, засобами масової інформації з дотриманням засад достовірності, повноти і збалансованості інформації та за умови її неупередженого подання;
- в) розповсюдження інформаційних матеріалів, які стосуються загального і спеціального інформаційного забезпечення виборів.»

Також в частині розмежування агітації та інформації заслуговує на увагу норма, яка присутня в проекті Виборчого кодексу, про заборону в передачах, програмах, матеріалах, не профінансованих з виборчих фондів, будь-яким чином оцінювати суб'єктів виборчого процесу. До цього «антиджинсового» механізму також можна віднести достатньо чіткі вимоги щодо збалансованого висвітлення фактів, в яких згадуються суб'єкти виборчого процесу¹³.

Будь-які згадки про «політичну рекламу» в поправках щонайменше мають бути відкореговані з врахуванням загального підходу, який передбачає проект ВК щодо відсутності цього терміну. Як було зазначено вище, цей підхід дозволяє уникнути дуалізму і багатьох колізій, які на практиці викликає присутність цього терміну поруч із «передвиборною агітацією», «рекламою» тощо. Наприклад, термін «політична реклама» з'являється в поправках до статті 196 проекту¹⁴: «Не дозво-

¹³ Стаття 196 проекту Виборчого кодексу.

¹⁴ - 1101- Н.д.Власенко С.В.

ляється використання політичної реклами як соціальної реклами». Також, у правках до статті 199 проекту ВК: «4) оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, інших публікацій та аудіовізуальних творів»¹⁵.

Дискусійними є поправки щодо зменшення строку обмеження опублікування результатів соціологічних опитувань з 7 днів до 2-х¹⁶ до дня виборів або збільшення з 7 до 14 днів¹⁷.

Важливими є поправки в частині використання приміщень органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, житлово-комунальних підприємств та установ, навчальних і медичних закладів щодо наявності виключення із загальної норми заборони – ця заборона не поширюється на актові, концертні зали відповідних органів, будинки культури, якщо в селі, селищі відсутні аналогічні за призначенням споруди¹⁸ (стаття 204 проекту ВК). А також, поправки, які передбачають, що будівлі (приміщення) державної або комунальної форми власності надаються для проведення публічного заходу передвиборної агітації без проведення конкурсу¹⁹.

Дуже небезпечними з точки зору можливості реалізації права на відповідь, як важливого інструменту забезпечення рівності учасників виборчого процесу є поправки до статті 213 проекту ВК, які пропонують:

Додати до слів «вони вважають» слово «завідомо» в контексті недостовірної інформації²⁰;

Прив'язати реалізацію права на відповідь до інформації «яка визнана в судовому порядку недостовірною»²¹.

Друга пропозиція у випадку запровадження призведе до практично повного блокування механізму, оскільки визнання інформації недо-

¹⁵ - 1124- Н.д.Кондратюк О.К., Н.д.Червакова О.В.

¹⁶ - 1116 - Н.д.Папієв М.М., Н.д.Ларін С.М., Н.д.Гальченко А.В.

¹⁷ - 1115 - Н.д.Левченко Ю.В., Н.д.Іллєнко А.Ю., Н.д.Головко М.Й., Н.д.Осуховський О.І., Н.д.Марченко О.О.

¹⁸ - 1203 - Н.д.Чумак В.В., Н.д.Новак Н.В., - 1204- Н.д.Ємець Л.О., Н.д.Веселова Н.В., Н.д.Єднак О.В., Н.д.Пташник В.Ю., Н.д.Гопко Г.М.

¹⁹ - 1206 - Н.д.Чумак В.В., Н.д.Новак Н.В., - 1207- Н.д.Ємець Л.О., Н.д.Веселова Н.В., Н.д.Єднак О.В., Н.д.Пташник В.Ю., Н.д.Гопко Г.М.

²⁰ - 1337 - Н.д.Кондратюк О.К., Н.д.Червакова О.В.

²¹ - 1339- Н.д.Папієв М.М., Н.д.Ларін С.М., Н.д.Гальченко А.В. - 1340- Н.д.Шпенюв Д.Ю.

²¹ - 1158 - Н.д.Чумак В.В., Н.д.Новак Н.В., 1159- Н.д.Ємець Л.О., Н.д.Веселова Н.В., Н.д.Єднак О.В., Н.д.Пташник В.Ю., Н.д.Гопко Г.М.

вірною відбувається в загальному позовному провадженні під час розгляду цивільної справи судом. Середня тривалість розгляду справ зазначеної категорії на сьогодні в Україні коливається в межах одного року, тоді як виборчий процес триває три місяці. Крім того, така модель не відповідає міжнародним стандартам і нормам щодо реалізації права на відповідь. Зокрема, Рекомендації NR (99) 15 Комітету міністрів Ради Європи «Про висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній»: «Зважаючи на те, що виборча кампанія триває короткий час, будь-який кандидат чи політична партія, які за національним законодавством чи устроєм мають право на відповідь, повинні мати змогу здійснити це право під час проведення кампанії.».

Позитивною можна назвати пропозицію запровадити у виборче законодавство підстави для відмови у реалізації права на відповідь згідно Рекомендацій Rec (2004) 16 Комітету міністрів країнам-членам щодо права на відповідь у новому медіа оточенні²²:

«Засіб масової інформації має право відмовити у наданні відповіді у таких випадках:

- 1) якщо відповідь не містить посилання на інформацію, яка вважається недостовірною;
- 2) якщо обсяг відповіді перевищує обсяг того, що необхідно спростувати в інформації, яка містить факти, оголошені неправдивими;
- 3) якщо відповідь не обмежується спростуванням фактів, оголошених неправдивими;
- 4) якщо відповідь подана іншою мовою;
- 5) якщо публікація відповіді спричинить до порушення закону;
- 6) якщо публікація відповіді порушить законні права третьої особи.».

Важливою поправкою є розширення переліку обмежень використання певних матеріалів під час передвиборної агітації зі статті 202 проекту ВК і включення в нього «символіку комуністичного або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, пропаганду комуністичного або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів»²³ (відповідно до норм Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»).

²² -1357- Н.д.Чумак В.В., Н.д.Новак Н.В., -1361- Н.д.Сюмар В.П., -1358- Н.д.Ємець Л.О., Н.д.Веселова Н.В., Н.д.Єднак О.В., Н.д.Пташник В.Ю., Н.д.Голко Г.М.

²³ - 1158- Н.д.Чумак В.В., Н.д.Новак Н.В., 1159- Н.д.Ємець Л.О., Н.д.Веселова Н.В., Н.д.Єднак О.В., Н.д.Пташник В.Ю., Н.д.Голко Г.М.

Останнім по черзі в цьому аналізі, але одним з перших за значимістю є питання обмежень у сфері передвиборної агітації. Українські виборчі кампанії є одними з найдорожчих в світі. Як свідчить аналіз фінансових звітів останніх років, левову частку витрат партій та кандидатів складає саме оплата агітації на телебаченні та в інших ЗМІ, витрати на агітацію за допомогою засобів зовнішньої реклами тощо (до 80-90% загального бюджету кампанії). Необмежений виборчий фонд, відсутність будь-яких обмежень щодо кількості ефірного часу, друкованої площі, бордів, які може придбати відповідний кандидат (партія), призводить до нерівності можливостей в конкуренції суб'єктів через різні фінансові ресурси. Також в цьому контексті мова йде про зменшення залежності політиків від фінансово-промислових груп, забезпечення принципу рівності кандидатів, зменшення обсягів відшкодування з державного бюджету витрат на виборчий процес партіям-переможцям, прозорість фінансування і витрат (зовнішня реклама).

Проект ВК в редакції першого читання не містить суттєвих змін або пропозицій в частині обмежень або заборон у сфері агітації. По суті, єдиною новелою є вимога щодо збільшення тривалості агітаційних роликів на телебаченні до 3 хвилин. На думку авторів це змусить зменшити емоційний вплив на людей за допомогою великої кількості 15-30-секундних кліпів і перейти до змістовного (програмного) спілкування кандидатів з виборцями.

Поправки до другого читання передбачають широкий спектр варіантів – до повної заборони зовнішньої реклами та агітації на телебаченні:

- Розміщення або поширення матеріалів передвиборної агітації з використанням рекламних засобів забороняється. Забороняється розміщення рекламних матеріалів політичних партій за три місяці до початку чергових виборів²⁴;
- Забороняється розповсюдження передвиборної агітації із застосуванням носіїв зовнішньої реклами, у тому числі із застосуванням спеціальних тимчасових і стаціонарних конструкцій – рекламоносіїв, розташованих на відкритій місцевості, а також на зовнішніх поверхнях будинків, споруд, на елементах вуличного обладнання, над проїжджою частиною вулиць і доріг.
- Забороняється поширення в будь-якій формі передвиборної агітації телерадіоорганізаціями усіх форм власності, які здійснюють мовлення (теле-, радіомовлення) на території України або в її окре-

²⁴ - 1138 - Н.д.Левченко Ю.В., Н.д.Ілленко А.Ю., Н.д.Головко М.Й., Н.д.Осуховський О.І., Н.д.Марченко О.О.

- мих регіонах, крім випадків проведення передвиборної агітації за рахунок коштів Державного бюджету;
- Забороняється реклама книг, випусків друкованих засобів масової інформації, телерадіопередач, інших товарів чи послуг із використанням прізвиськ чи зображень кандидатів, назв, символіки (прапорів чи логотипів) партій (організацій партій – суб'єктів виборчого процесу) на носіях зовнішньої реклами²⁵;
 - Яка конфігурація обмежень матиме право на життя, може визначити тільки голосування. Висока ймовірність і того, що все лишиться без новел в цій сфері і вибори 2019-2020 відбудуться за старими правилами і принципами – коли заможні суб'єкти апріорі матимуть переваги над менш ресурсними опонентами.

Контраверсійною є пропозиція щодо введення визначеного законом переліку дозволених форм агітації і зміни кількості форм тільки шляхом внесення змін до кодексу (частина 2 статті 199):

«Всі інші форми передвиборної агітації забороняються, у тому числі розміщення друкованих агітаційних матеріалів (матеріалів політичної реклами) на носіях зовнішньої реклами, а також проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач або інших публічних заходів за підтримки чи на підтримку кандидата (кандидатів), суб'єктів їх висування, а також поширення інформації про таку підтримку. Зміна кількості форм передвиборної агітації можлива лише шляхом внесення змін до цієї статті Кодексу»²⁶.

Зазначена модель, крім того що суттєво обмежить форми можливих агітаційних дій та заходів суб'єктів, призведе до необхідності фактичної контрасигнації парламентом будь-яких нових форм агітації, які будуть з'являтися як результат розвитку суспільних відносин та творчого процесу.

Слід зазначити, що ні проект ВК в редакції до першого читання, ні поправки до другого читання не містять норм щодо регулювання поширення інформації і передвиборної агітації в мережі Інтернет. Враховуючи сучасні виклики, зростання кількості користувачів мережі та її впливу, відсутність регулювання в цій сфері є неприпустимою.

Як підсумок, можна зазначити, що виборче законодавство потребує значного удосконалення в декількох основних напрямках. По-перше,

²⁵ - 1177 - Н.д.Чумак В.В., Н.д.Новак Н.В., -1178- Н.д.Ємець Л.О., Н.д.Веселова Н.В., Н.д.Єднак О.В., Н.д.Пташник В.Ю., Н.д.Гопко Г.М., -**Error! Main Document** Only.- Н.д.Сидорович Р.М., Н.д.Лаврик О.В., Н.д.Семенуха Р.С., Н.д.Зубач Л.Л., Н.д.Пастух Т.Т., Н.д.Острікова Т.Г., Н.д.Соболев Є.В., Н.д.Сотник О.С., Н.д.Березюк О.Р., Н.д.Сироїд О.І., Н.д.Підлісецький Л.Т., Н.д.Подоляк І.І.

²⁶ - 1132 - Н.д.Дерев'яно Ю.Б.

здешевлення виборчих кампаній через можливу заборону зовнішньої реклами, суттєво обмеження або заборону на телебаченні та радіо. Оскільки вони, як раніше, надають більше можливостей для впливу на виборця партійним проектам із більшим фінансовим ресурсом. По-друге, більш чіткі обмеження щодо агітації, в т.ч. боротьба з «джинсою», через розмежування агітації та інформування, встановлення системи контролю та відповідальності для порушників цих обмежень. І, по-третє, забезпечення максимальної прозорості виборчого процесу через «виведення» всіх його етапів – організації, підготовки і проведення виборів – в загальнодоступну мережу Інтернет. Виборчий кодекс та поправки до другого читання передбачають певні зрушення в цих напрямках. Проте вони мають, швидше, фрагментарний, не системний характер.

Аналіз стану та пропозиції щодо доопрацювання проекту Виборчого кодексу (№ 3112-1) стосовно проблем формування складу, повноважень та процедури діяльності виборчих комісій

Юрій Ключковський

Одним з основних завдань Виборчого кодексу є уніфікація регулювання виборчих правовідносин для усіх типів виборів на основі базових принципів виборчого права та міжнародних виборчих стандартів (європейського виборчого доробку).

Предметом цього аналізу є пропозиції щодо регулювання у рамках єдиного підходу формування складу, повноважень та процедур діяльності органів адміністрування виборів – виборчих комісій усіх типів виборів. Оскільки регулювання відповідних аспектів стосовно Центральної виборчої комісії як конституційного органу має істотні особливості, відповідні проблеми залишаються поза межами цього аналізу. Таким чином, тут розглядаються питання стосовно розділів V «Виборчі комісії» та VII «Формування складу, повноваження та форми діяльності інших виборчих комісій», а також окремі статті інших розділів – статті 288, 339, 385, 396, 450, 493, 539 проекту Виборчого кодексу.

Отже, об'єктом розгляду є дільничні виборчі комісії, окружні виборчі комісії загальнонаціональних виборів як *тимчасові* комісії, а також територіальні виборчі комісії місцевих виборів як *постійні* комісії; саме ці види комісій будемо позначати терміном «виборчі комісії».

I. Основні вимоги до регулювання виборчих комісій

Із принципів виборчого права та європейського виборчого доробку впливають такі основні вимоги щодо регулювання виборчих комісій як системи органів адміністрування виборів:

незалежність (автономність, відсутність адміністративного підпорядкування іншим органам влади, насамперед виконавчої);

безсторонність (рівне ставлення виборчих комісій до суб'єктів виборчого процесу, без надання будь-яким із них незаконних привілеїв і без створення безпідставних перешкод);

колегіальність (усі члени комісії мають рівні повноваження щодо вирішення питань, віднесених до компетенції комісії, і спільно вирішують усі питання її діяльності);

відкритість та **прозорість** (у діяльності та документації комісії немає нічого таємного чи конфіденційного; засідання комісій проводяться публічно із забезпеченням права присутності на засіданнях комісії; усі рішення комісії є відкритими і невідкладно публікуються або надаються для загального ознайомлення в інший спосіб);

законність (виборчі комісії діють на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначений Конституцією і законами України; в окремих випадках, передбачених законом, порядок роботи комісії може також визначатися постановами Центральної виборчої комісії);

професіоналізм (члени комісії діють із *знанням* і *розумінням* закону, з *належним* виконанням необхідних процедур та усвідомленням правових наслідків своїх дій).

Законодавче регулювання повинно забезпечити дотримання цих вимог уніфіковано, однак із врахуванням деталей, специфічних для окремих типів виборів.

Аналізуючи забезпечення дотримання зазначених вимог регулюванням, запропонованим проектом Кодексу та внесеними поправками, доцільно звернути увагу на такі блоки питань:

1. Утворення або формування складу виборчих комісій, зокрема, в аспекті забезпечення їх незалежності та безсторонності.
2. Забезпечення належного рівня професіоналізму членів виборчих комісій.
3. Функції та обсяг повноважень виборчих комісій.
4. Процедури та звітність діяльності виборчих комісій в аспекті забезпечення колегіальності, відкритості і законності.
5. Дострокове припинення повноважень усього складу виборчої комісії чи її окремого члена; зміни у складі комісій.
6. Фінансування та матеріально-технічне забезпечення виборчих комісій.

II. Утворення (формування складу) постійних і тимчасових виборчих комісій

Процедури утворення тимчасових виборчих комісій чи формування складу постійних (територіальних) виборчих комісій вимагають особливої уваги, оскільки, як засвідчує практика проведення виборів, вони часто є предметом зловживань під час виборчого процесу.

1. Перше питання, на яке має відповісти законодавче регулювання, – хто має право бути членом виборчої комісії?

Таке право традиційно розглядається як похідне право, пов'язане з правом голосу. Однак можливі два варіанти його тлумачення – як такого, що належить усім виборцям відповідно до статті 70 Конституції, або як такого, що належить виборцям, які мають право голосу на конкретних виборах, організацію підготовки і проведення яких має здійснювати виборча комісія.

Проект Виборчого кодексу приймає за основу перший підхід, передбачаючи додаткові обмеження для конкретних типів виборів (стаття 86 проекту).

1.1. Обмеження щодо місця проживання (виборчої адреси)

Передбачається, що до складу окружної виборчої комісії чи дільничної виборчої комісії звичайної або спеціальної виборчої дільниці загальнонаціональних виборів (тобто виборів Президента України чи народних депутатів України) можуть входити виборці, які проживають у межах території України.

Виняток передбачається щодо права бути членом дільничної виборчої комісії закордонної виборчої дільниці, де вимагається наявність виборчої адреси на території відповідної іноземної держави (частина друга статті 98 проекту).

До складу виборчої комісії місцевих виборів у відповідній адміністративно-територіальній одиниці (об'єднаній громаді) можуть входити виборці, які відповідно до відомостей Державного реєстру виборців мають виборчу адресу відповідно в Автономній Республіці Крим, відповідній області, місті Києві чи Севастополі (тобто в одному з субнаціональних регіонів України).

Такі вимоги щодо місця проживання потенційних членів комісій забезпечують достатньо широкі можливості вибору кандидатур для суб'єктів подання – кандидатів чи партій (місцевих організацій партій).

Поправка 389 пропонує посилити обмеження, пов'язане з місцем проживання, для членів дільничних виборчих комісій загальнонаціональних виборів («мають виборчу адресу відповідно в Автономній Республіці Крим, відповідній області, місті Києві чи Севастополі») та для членів усіх виборчих комісій місцевих виборів («виборці, які мають право голосу на цих місцевих виборах»).

Зазначені обмеження недоцільні.

Перше з них (щодо загальнонаціональних виборів) робить неможливим скерування до складу виборчих комісій осіб з інших регіонів, які не мають особистих зв'язків з місцевими владними чи політичними структурами і тому більше схильні опиратися тиску та підкупу.

Друге (щодо місцевих виборів), як засвідчує практика його застосування, надмірно звужує можливості пошуку належних кандидатур і навіть може мати наслідком неможливість сформувати комісію (наприклад, при виборах старости села).

1.2. Обмеження у зв'язку з протиправною поведінкою («ценз законослухняності»)

Частина четверта статті 86 проекту пропонує встановити близьке до традиційного обмеження права членства в комісіях для осіб, які мають судимість за вчинення корупційного, службового або виборчого злочину, а також іншого умисного злочину, за який призначене покарання у вигляді позбавлення волі, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку.

Поправки 394, 512, 513 пропонують зберегти обмеження, що міститься у чинному виборчому законодавстві, – лише у випадку «тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину».

Проте таке обмеження лише випадком засудження за вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину допускає членство в комісії особи, яка вчинила *злочин середньої тяжкості* і відбуває покарання у вигляді позбавлення або обмеження волі, що, по суті, позбавляє її можливості повноцінно виконувати повноваження члена комісії. Таке обмеження виглядає непропорційним.

Доцільно встановити обмеження права бути членом виборчої комісії (в аспекті «морального цензу») двом категоріям осіб:

- 1) які під час виборчого процесу відбувають покарання у вигляді позбавлення чи обмеження волі (незалежно від форми вини чи тяжкості злочину) або, можливо, адміністративного арешту;
- 2) які після відбуття покарання мають судимість за певні категорії злочинів, до яких мають обов'язково включатися корупційні, службові та виборчі злочини (питання, чи включати до такого переліку загальну категорію злочинів середньої тяжкості, підлягає дискусії).

Доцільно також розглянути можливість обмеження права бути членом виборчої комісії протягом певного часу (від одного до п'яти років) осіб, які були притягнуті до *адміністративної відповідальності* за корупційні або виборчі правопорушення, а також осіб, які були членами виборчих комісій, але їхні повноваження були достроково припинені у зв'язку з порушенням виборчого законодавства (тобто ці особи були притягнуті до конституційно-правової відповідальності).

При обговоренні цих питань слід брати до уваги, що мова йде про можливість набуття такими особами статусу *суб'єкта владних повнова-*

жень (члена виборчої комісії), завданням якого є забезпечення дотримання вимог виборчого законодавства.

Неприйнятною слід визнати поправку 395, яка пропонує обмежити право бути членом виборчої комісії для кожної особи, яка «скоїла або підозрюється у скоєнні тяжкого або особливо тяжкого злочину». Формулювання «скоїла або підозрюється у скоєнні злочину» без вказівки на судимість передбачає обмеження права для осіб, вина яких не встановлена обвинувальним вироком суду, що, по суті, означає порушення презумпції невинуватості.

1.3. Обмеження щодо суміщення двох функцій у виборчому процесі

Традиційні обмеження щодо заборони суміщення двох різних функцій у виборчому процесі (члена комісії, з одного боку, та кандидата, довіреної чи уповноваженої особи або спостерігача – з іншого) не викликають заперечень.

Слід, проте, оцінити як недоцільну пропозицію поправки 390 щодо дозволу члену територіальної виборчої комісії *місцевих* виборів (тобто постійної комісії) бути одночасно членом окружної виборчої комісії *загальнонаціональних* виборів (тобто тимчасової комісії) на час відповідного виборчого процесу за умови, що у цей час не проводяться відповідні місцеві вибори.

Основним аргументом щодо недоцільності такої пропозиції є те, що територіальна виборча комісія є постійно діючим органом і може бути задіяна у будь-який час (у випадку призначення позачергових, проміжних місцевих виборів чи для прийняття інших важливих рішень, як-то визнання обраним чергового за списком кандидата і т.п.). При цьому неодмінно виникатиме конфлікт обов'язків щодо одночасної участі у роботі (наприклад, у засіданнях) двох комісій, що спричинятиме неналежне виконання таких обов'язків.

1.4. Участь у складі виборчих комісій осіб з інвалідністю

Традиційно виборче законодавство не акцентувало цієї проблеми: участь осіб з інвалідністю у роботі виборчих комісій не обмежувалася, а пропонування таких осіб до складу комісій залишалася на розсуд суб'єктів подання. Слід зауважити, що таких пропозицій практично не надходило з прагматичних міркувань: особи з інвалідністю (особливо з вадами слуху або зору) матимуть істотні труднощі у здійсненні покладених на них як членів комісії повноважень.

У зв'язку з цим викликають істотні сумніви пропозиції (див. поправки 426-428, 491-493) щодо створення спеціальних умов для стимулювання залучення таких осіб до роботи у складі виборчих комісій: «*безперешкодний доступ до приміщень для осіб з інвалідністю, можливість залучення*

супроводжуючої особи, перекладача жестової мови тощо) та розумного пристосовання для виконання повноважень члена комісії кандидатом з інвалідністю або з порушеннями здоров'я».

Особливі заперечення викликають ідеї залучення «супроводжуючої особи» (для осіб з вадами зору) чи «перекладача жестової мови» (для осіб з вадами слуху), які, по суті, самі будуть змушені виконувати значну частину обов'язків члена комісії, лише інформуючи відповідну особу з інвалідністю про таку діяльність.

Водночас слід звернути увагу на пропозиції щодо обмеження членства в комісіях для осіб, чия дієздатність обмежена за рішенням суду (поправки 395, 396). Таке раціональне обмеження сьогодні встановлене Законом «Про державну службу»; оскільки право бути членом виборчої комісії не є конституційним правом, його обмеження може бути встановлене законом.

1.5. Проблема кількісного складу виборчих комісій

Кількісний склад виборчої комісії має забезпечити не лише ефективне виконання покладених на комісію повноважень, але й їх незалежність та безсторонність через збалансованість складу.

Проект пропонує такі орієнтовні склади виборчих комісій:

– *окружна* виборча комісія *загальнонаціональних* виборів – 12-18 осіб (частина перша статті 88);

– *територіальна* виборча комісія *місцевих* виборів (частина друга статті 91):

 виборча комісія АРК, обласна, Київська міська виборча комісія – 15 осіб;

 міська (міста з районним поділом), Севастопольська міська виборча комісія – 13 осіб;

 районна, міська (міста обласного, республіканського в АРК значення без районного поділу), районна у місті Києві виборча комісія – 11 осіб;

 міська (крім міст обласного, республіканського в АРК значення), районна у місті (крім міста Києва) виборча комісія – 9 осіб;

 сільська, селищна виборча комісія – 7 осіб;

– *дільнична* виборча комісія для будь-яких виборів (частина друга статті 94):

 для малих дільниць (від 50 до 500 виборців) – 10-16 осіб;

 для середніх дільниць (від 500 до 1500 виборців) – 14-20 осіб;

 для великих дільниць (від 1500 до 2500 виборців) – 18-24 особи.

Такі кількісні параметри обґрунтовуються: для окружних (територіальних) виборчих комісій – кількістю виборчих дільниць в окрузі (адміністративно-територіальній одиниці, об'єднаній громаді), які має

контролювати комісія; для дільничних виборчих комісій – розміром дільниці, тобто кількістю виборців, голосування яких комісія має організувати у день голосування.

В останньому випадку розрахунок виходить з того, що:

- голова, заступник голови комісії здійснюють загальне керівництво і зовнішні контакти;
- секретар контролює документацію і зв'язок комісії;
- 4 члени комісії здійснюють (кожен окремо) контроль відповідно виборчих скриньок, кабін для голосування, входу та виходу із приміщення для голосування.

Таким чином, **7 членів** дільничної комісії у день голосування мають обов'язки, не пов'язані з виданням виборцям бюлетенів.

Подальший розрахунок визначає, скільки членів комісії (які працюють попарно) повинні видавати бюлетені виборцям.

Виходячи з того, що для видачі бюлетеня одному виборцю потрібно *2 хвилини* (як це засвідчили з власного досвіду члени виборчих комісій, які брали участь у регіональних обговореннях), неважко підрахувати, що протягом дня голосування (12 годин) у разі безперервної роботи одна пара членів комісії може видати бюлетені 360 виборцям. За наявності на дільниці, наприклад, 1500 виборців (середня дільниця) для їх обслуговування необхідні 4 пари членів комісії (тобто 8 осіб). Слід також врахувати, що 3 члени комісії протягом кількох годин повинні організувати голосування виборців, не здатних самостійно пересуватися, за місцем їх перебування (тому протягом цього часу не зможуть видавати бюлетені у приміщенні для голосування), а також мати на увазі можливу відсутність одного-двох членів комісії з поважних чи інших причин. Це означає, що орієнтовна необхідна кількість членів комісії для середньої дільниці повинна складати щонайменше 15-18 осіб, що приблизно відповідає кількості (14-20 осіб), запропонованій у проекті.

З огляду на ці аргументи слід визнати неприйнятними поправки 465-469, які пропонують зменшити кількість членів дільничних виборчих комісій. Врахування таких поправок матиме наслідком істотне збільшення навантаження на них у день голосування. Крім того, воно також не сприятиме більш широкому представництву у складі комісій різних суб'єктів подання кандидатур, а отже, збалансованості їх складу та, відповідно, забезпеченню їх незалежності і безсторонності.

2. Наступне питання, яке потребує чіткої нормативної відповіді, – **хто може подавати кандидатури до складу виборчих комісій?**

Загальна відповідь визначається прийнятим партійним способом формування виборчих комісій – кандидати, які балотуються на відповідних виборах, та/або партії, які висунули кандидатів.

Однак у рамках цієї загальної відповіді можуть існувати важливі особливості, часто пов'язані із типом (президентські, парламентські, місцеві) чи видом (загальні, часткові) виборів, зокрема з особливостями застосовуваної виборчої системи.

2.1. *Вибори Президента України*

Стосовно кандидатів принцип рівності повинен дотримуватися строго (пасивне виборче право є конституційним, а порушення його юридичної рівності Конституцією не передбачене). Тому умови внесення кандидатур до складу виборчих комісій для усіх кандидатів, що балотуються на відповідних виборах, повинні бути однаковими. Таким чином, на *виборах Президента України* право подання кандидатури до складу виборчих комісій природно повинно належати лише кандидатам у рівному обсязі (принцип рівного виборчого права стосовно кандидатів); див. частину першу статті 288 проекту.

У зв'язку з цим дискусійною є пропозиція, зафіксована у частині першій статті 87 проекту Кодексу, згідно з якою на усіх загальнонаціональних виборах (тобто і на виборах Президента України) парламентські партії є суб'єктами подання кандидатур до складу виборчих комісій. У разі реалізації такої ідеї рівність можливостей кандидатів буде порушена: кандидати, які висунуті парламентськими партіями (мають підтримку таких партій), матимуть більше представників у складі виборчих комісій. На жаль, ця позиція не привернула уваги авторів поправок.

2.2. *Вибори народних депутатів України*

На *парламентських виборах* за пропорційною системою²⁷ будь-якого виду, коли суб'єктами висування кандидатів у формі списків виступають лише політичні партії (чи їх аналоги – виборчі блоки, виборчі об'єднання і т.п.), таке право найбільш доцільно надавати суб'єктам висування кандидатів.

Стосовно політичних партій конституційного обмеження щодо виборчих прав не існує, тому щодо них може застосовуватися норма *пропорційної рівності*. За визначенням Кодексу належної практики у виборчих справах, «політичні партії мають бути на рівних умовах представлені у виборчих комісіях... Рівність може тлумачитися як абсолютна або пропорційна». За роз'ясненням Пояснювальної доповіді до Кодексу,

²⁷ Чинна виборча система паралельного змішування істотно ускладнює процедуру, в рамках якої такими суб'єктами є і партії, і кандидати, що балотуються в одномандатних округах. Водночас жодних варіантів забезпечити дотримання рівних можливостей для внесення кандидатур (принцип рівного виборчого права) така система не допускає.

пропорційна рівність означає, що враховуються «результати, отримані цими партіями на попередніх виборах»²⁸.

Зазначені особливості важливі з огляду на дві проблеми протилежного характеру, які виникали на тих чи інших парламентських виборах.

З одного боку, велика кількість суб'єктів подання має наслідком велику кількість внесених кандидатур; включення усіх поданих осіб до складу комісії (понад необхідну для ефективної діяльності кількість) може спричинити громіздкість і непрацездатність таких комісій, а також необґрунтовано збільшить витрати коштів на утримання комісій.

З іншого боку, у багатьох випадках спостерігається нездатність суб'єктів подання (як кандидатів, які не мають за собою організованої підтримки, так і партій, недостатньо розвинутих організаційно і кадрово) здійснити подання кандидатур до складу комісій у повному обсязі, що має наслідком недостатню кількість членів комісій та породжує проблеми збалансованості їх складу.

Розв'язання цих проблем слід шукати з урахуванням раціонального кількісного складу комісій та того аспекту, що партійний спосіб формування складу виборчих комісій забезпечує їх незалежність та безсторонність лише за умови збалансованого їхнього складу, у якому представлені принаймні основні (найбільш розвинуті, найбільш популярні) політичні партії, завідомо здатні забезпечити у належному обсязі подання кандидатур до складу комісій.

У рамках підходу пропорційної рівності при поданні кандидатур до складу виборчих комісій традиційно певна перевага надається *парламентським партіям* (тобто партіям, які за підсумками останніх виборів сформували фракції у поточному складі Верховної Ради України): за умови дотримання усіх вимог закону подані ними кандидатури не можуть бути відхилені та обов'язково включаються до складу виборчих комісій. Кандидатури, подані іншими суб'єктами (партіями, які висунули кандидатів на виборах), у разі перевищення кількості поданих усіма ними кандидатур над числом вакансій у комісіях, включаються за підсумками жеребкування. Важливим аргументом на користь такого підходу, поряд із очевидною здатністю парламентських партій на повноцінне подання, є також автоматичне забезпечення в такому підході представництва у складі комісій як провладних, так і опозиційних партій, що має сприяти незалежності та безсторонності комісій. Такий варіант запропонований проектом (частини друга та третя статті 88, частини друга та третя статті 96).

Деякі поправки ставлять під сумнів цей механізм. Так, поправки 434, 435, 478 пропонують відмовитися від пропорційної рівності суб'єктів по-

²⁸ Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та Пояснювальна доповідь (CDL-AD(2002)23rev).

данья кандидатур і забезпечити строгу рівність, скеровуючи на жеребкування усі подані кандидатури. Зауважимо, що в такому підході не може бути гарантована належна присутність у складі комісій представників як провладних, так і опозиційних партій (як це було засвідчено під час виборів 2012 року).

Зауважимо, що поправка 1956 пропонує обмежити коло суб'єктів подання кандидатур до складу виборчих комісій тільки парламентськими партіями. Такий підхід у загальному випадку слід визнати надмірно обмежувальним; він може бути прийнятним лише під час позачергових виборів народних депутатів України у зв'язку з істотно скороченим виборчим процесом (див. частини першу і п'яту статті 385 проекту).

Інша група поправок пропонує надати право подання привілейованих (тобто таких, які не підлягають жеребкуванню) кандидатур не парламентським партіям (які мають свої фракції), а безпосередньо фракціям у Верховній Раді, додавши до цього переліку також і депутатські групи (об'єднання депутатів, утворені не на основі партій); див. поправки 408, 409, 412-414, 436-440, 479, 480, 482.

Така підміна суб'єкта подання кандидатур не може бути підтримана. Фракції та депутатські групи у Верховній Раді є внутрішніми структурними утвореннями парламенту. Хоча фракції політично пов'язані з відповідними партіями, фракція не може виступати від імені партії у правовідносинах поза парламентською діяльністю чи підмінити собою статутне керівництво партії. Депутатські групи тим більше не пов'язані з жодним позапарламентським суб'єктом. У зв'язку з цим ані фракції, ані депутатські групи не можуть бути суб'єктами виборчого процесу і вступати у виборчі правовідносини. Зокрема, фракції і депутатські групи не можуть за своїм статусом бути суб'єктами подання кандидатур до складу виборчих комісій.

З огляду на наведені аргументи слід звернути увагу на проблемний аспект механізму, запропонованого проектом Виборчого кодексу.

Партія, представлена фракцією у поточному складі парламенту, не обов'язково є суб'єктом виборчого процесу. Звичайно, проста відмова парламентської партії від участі у наступних виборах є рідкісним винятком; однак існування такого прецеденту (Партія регіонів на виборах 2014 року) не дозволяє ігнорувати таку можливість. Інша можливість пов'язана із численними пропозиціями щодо відновлення інституту виборчих блоків: зміна складу блоку, входження парламентської партії до складу блоку на наступних виборах або навпаки, самостійна участь партії, яка входила до складу блоку, у наступних виборах означає появу нового суб'єкта, який виключає можливість участі попереднього суб'єкта (нехай і представленого фракцією у поточному скликанні) у наступному виборчому процесі.

У всіх зазначених випадках слід *виключити можливість внесення кандидатур до складу виборчих комісій суб'єктом (партією, блоком), представленим фракцією у поточному скликанні парламенту, якщо цей суб'єкт не бере участі у нових виборах.*

Запропонований проектом механізм вимагає певного запобіжника від надання парламентським партіям подвійного привілею: окрім обов'язкового включення до складу комісій кандидатур, поданих ними як партіями, які представлені фракціями у парламенті, надання можливості тим же партіям подавати додаткові кандидатури до складу тих же комісій як суб'єктам висування кандидатів; такі подані ними кандидатури підлягають включенню до складу комісій через механізм жеребкування. Очевидно, такий привілей навіть у рамках пропорційної рівності партій слід вважати надмірним. Такий запобіжник передбачений частиною третьою статті 339 проекту. У зв'язку з цим слід визнати неприйнятними поправки 1954, 1955, які пропонують скасувати такий запобіжник.

У цілому доцільно вдосконалити нормативне визначення суб'єкта подання кандидатур до складу виборчих комісій на парламентських виборах: це мають бути *суб'єкти висування кандидатів на таких виборах*. Пропорційність рівності таких суб'єктів має забезпечуватися на підставі результатів попередніх виборів; наприклад, обов'язково (без жеребкування) мають включатися кандидатури, внесені партіями, які на попередніх парламентських виборах отримали підтримку не менше ніж 2% дійсних голосів виборців.

Оскільки у поточному складі парламенту, обраному за виборчою системою паралельного змішування, присутні депутати, обрані в одномандатних округах, які є членами партій, що не подолали виборчий бар'єр і не утворили фракції у парламенті поточного скликання, у Перехідних положеннях доцільно передбачити, що аналогічний привілей (у рамках пропорційної рівності) надається партіям, які провели певну мінімальну кількість (4-5 осіб) депутатів – членів відповідної партії на день відкриття першої сесії поточного скликання – в одномандатних округах.

2.3. Формування складу виборчих комісій місцевих виборів

Оскільки місцеві вибори – це складний конгломерат різних типів і видів виборів, які можуть проводитися на різних територіях, що частково перетинаються, одночасно або в різний час, проблема суб'єкта подання кандидатур до складу виборчих комісій місцевих виборів особливо суперечлива і дискусійна. При цьому слід брати до уваги, що територіальні виборчі комісії є постійними (зі строком повноважень своїх членів тривалістю у кілька років, як правило – п'ять, відповідно до строку повноважень виборних органів місцевого самоврядування) і здійснюють повноваження стосовно одного типу (зрідка – двох типів) виборів, тоді як

дільничні виборчі комісії є тимчасовими (утворюються лише під час виборчого процесу), однак здійснюють повноваження стосовно усіх виборів, які проводяться одночасно на відповідній території.

Стосовно *територіальних виборчих комісій* насамперед слід зазначити, що їх утворення (переформатування складу) недоцільно здійснювати під час чи безпосередньо перед відповідними виборами (як це пропонує поправка 505). Враховуючи постійний характер комісій (вони не утворюються заново, а лише змінюють свій склад), доцільно підходити до питань оновлення їх складу на основі, подібній до зміни складу Центральної виборчої комісії: кожен член територіальної виборчої комісії призначається на певний строк (наприклад, 5 років), після закінчення якого його повноваження припиняються. Зазначимо, що це не повинно виключати можливості дострокового припинення його повноважень на підставах, встановлених законом. У разі закінчення повноважень члена комісії на вакантну посаду повинна призначатися інша особа (можливо, повторно та ж сама), що ніяк не впливає на повноваження інших членів комісії, строк повноважень яких не закінчився. У такому підході для територіальної виборчої комісії, яка вже існує, далеко не завжди виникає проблема повної зміни складу; більше того, заміна члена комісії, чиї повноваження припинені, може відбуватися у будь-який час безвідносно до проведення відповідних місцевих виборів. Підкреслимо, що внаслідок цього суб'єкти подання кандидатур до складу територіальних виборчих комісій не пов'язані вимогою наявності статусу суб'єкта виборчого процесу. Очевидно, що перед проведенням перших виборів (у новоутвореній адміністративно-територіальній одиниці) відповідна територіальна комісія має бути утворена шляхом первинного формування її складу; однак це не вимагає спеціального механізму.

Проект Виборчого кодексу реалізує запропонований механізм. У його рамках суб'єктами подання кандидатур до виборчих комісій передбачені відповідного рівня (обласні, районні, міські) *зареєстровані* організації політичних партій, які відповідають вимогам до політичних партій, встановленим законодавчо (частини друга та третя статті 92 проекту). Поправки, які б істотно змінювали цей підхід, відсутні.

Однак цей підхід залишає відкритим питання забезпечення принципу рівності усіх таких місцевих організацій партій включно з аспектом типу такої рівності – строгої чи пропорційної, що *вимагає доопрацювання*. У разі вибору останнього варіанту слід визначитися щодо підстав застосування привілеїв, які впливають з вимоги пропорційної рівності, тобто того, результати яких виборів (парламентських чи якихось із місцевих – обласних, міських, районних) лежать в основі таких привілеїв.

Стосовно дільничних виборчих комісій, які є тимчасовими та утворюються лише під час виборчого процесу, ситуація принципово інакша.

Суб'єктами подання мають бути суб'єкти виборчого процесу, природа яких залежить від обраного типу виборчої системи та способу висування кандидатів.

У цьому випадку проект Кодексу розрізняє дві різні ситуації.

Перша, простіша, ситуація відповідає окремому проведенню виборів певного типу (позачергові, повторні, проміжні, перші). У цій ситуації право подання кандидатур має належати (в залежності, від конкретних виборів) кандидатам або суб'єктам їх висування (місцевим організаціям партій); див. частину четверту статті 450, частину третю статті 493, частину третю статті 539.

Друга ситуація відповідає черговим місцевим виборам, коли усі місцеві вибори проводяться одночасно. Хоча у цій ситуації дільничні виборчі комісії беруть участь в організації усіх типів виборів на відповідній території, надавати право подання кандидатур до складу дільничних комісій усім суб'єктам (кандидатам, місцевим організаціям партій) недоцільно через їх надмірну кількість. Більш доцільно обрати у цій ситуації суб'єктів одного з типів виборів. Проект кодексу надає таке право кандидатам і місцевим організаціям партій – суб'єктам виборів депутатів міських рад міст обласного значення та районних рад, тобто певного «середнього» рівня. Доцільність саме такого вибору де дискусійною.

Оскільки право подання кандидату до складу дільничних виборчих комісій має належати суб'єктам виборчого процесу відповідних місцевих виборів, не має сенсу постановка питання про надання привілеїв щодо включення до складу комісій представників парламентських партій, які не є суб'єктами, що беруть участь у місцевих виборах (поправки 458-461). Зрештою, парламентська партія не зобов'язана мати свої місцеві організації в усіх областях, районах, містах; за відсутності такої організації просто відсутній потенційний суб'єкт такого подання. Водночас можлива постановка питання про застосування підходу пропорційної рівності з урахуванням результатів попередніх місцевих виборів.

Поправка 450 викликає питання, наскільки самостійними є у своїй виборчій діяльності місцеві організації партій, тобто наскільки вони залежні від рішень центральних партійних органів. Враховуючи, що на місцевих виборах обираються органи місцевого самоврядування, конституційна функція яких – вирішувати питання місцевого значення в інтересах територіальних громад, така залежність місцевих організацій від партійного «центру» (яка ще більш яскраво виявляється у пропонуваніх поправками процедурах висування кандидатів) виглядає хибною. Зрештою, необхідно визначитися, чи громадянському суспільству в Україні потрібні політичні партії, побудовані на засадах внутрішньопартійної демократії, чи жорстко централізовані партії «вождистського» типу.

Ступінь втручання політичних партій у здійснення місцевого самоврядування підлягає уважному зважуванню. Зокрема, якщо відсутність зареєстрованої партійної організації виключає можливість висування кандидатів та подання кандидатур до складу виборчих комісій відповідних місцевих виборів, то чи доцільно надавати право вносити кандидатури членів комісій (і висувати кандидатів) на виборах, наприклад, сільської чи селищної ради районної організації партії, якщо в селі (селищі) немає осередку (членів) цієї партії?

2.4. Заява про згоду бути членом комісії

Членство особи у складі виборчої комісії може наступити виключно у випадку *узгодженого подвійного волевиявлення* – як суб'єкта подання кандидатури, так і самої особи. Засвідчення наявності таких волевиявлень має бути безсумнівним; з боку потенційного члена комісії така його воля засвідчується *власноручно написаною заявою*. Пропозиції відмовитися від такої (власноручно написаної) заяви (поправка 471) чи відмови в інший спосіб (пропозиція «розумного пристосування» для осіб з інвалідністю; поправки 426-428) відкривають широкі можливості для зловживань та хаосу у складі виборчих комісій, а тому повинні вважатися неприйнятними.

2.5. Особливості формування складу дільничних комісій закордонних дільниць

Проект Кодексу відтворює традиційний підхід до формування складу дільничних виборчих комісій закордонних дільниць. Тим не менше запропоновані поправки ставлять під сумнів деякі аспекти цього механізму.

Так, поправка 498 пропонує відмовитися від обмеження («цензу осілості»), відповідно до якого особа, яка пропонується до складу такої виборчої комісії, повинна проживати на території тієї іноземної держави, де утворюється така дільниця. Однак таке обмеження породжене фактом відсутності або обмеженого характеру суверенітету України навіть над приміщенням для голосування. Відмова від цього обмеження може породити неможливість (з різних причин) призначеного члена комісії в'їхати на територію держави, де утворена дільниця.

Поправки 485, 487 пропонують позбавити Міністерство закордонних справ України повноваження пропонувати кандидатури до складу дільничних виборчих комісій закордонних дільниць. Однак слід мати на увазі, що, незважаючи на право відповідних суб'єктів виборчого процесу (кандидатів, політичних партій) подавати кандидатури до складу таких комісій, їх відповідні кадрові можливості дуже обмежені. Більше того, закордонні виборчі дільниці утворюються і в окремих країнах, де громадян України небагато. Враховуючи те, що дипломатам (як особам, що пере-

бувають на публічній службі) заборонено бути членами виборчих комісій, слід визнати зазначені поправки неприйнятними.

III. Проблема попередньої підготовки членів комісії

Як відомо, при партійному способі формування складу виборчих комісій, прийнятому в Україні, основною проблемою залишається забезпечення професіоналізму членів комісій.

Із міркувань достатньо очевидного характеру презумпції професійності для органів, які здійснюють адміністрування у будь-якій сфері, вимога професіоналізму організаторів виборів не акцентується міжнародними виборчими стандартами. Кодекс належної практики у виборчих справах Венеційської комісії лише в загальних рисах зазначає, що «членам виборчих комісій слід забезпечити стандартну підготовку»²⁹. Звертають увагу на проблеми забезпечення професійності виборчих комісій також міжнародні місії спостереження під егідою ОБСЄ/БДПЛ.

Порядок навчання членів комісій в Україні встановлений постановою ЦВК «Про Порядок навчання членів окружних та дільничних виборчих комісій з виборів народних депутатів України» № 949 від 15.09.2014 р. Проте, як засвідчила практика, тренінгова підготовка чи інструктажі **вже призначених** членів комісії *під час виборчого процесу* неефективні. Для цього бракує часу, крім того, часті зміни складу комісій мають наслідком поповнення складу особами, які не проходили навіть таких тренінгів чи інструктажів. Наслідком цього стану на рівні окружних чи територіальних виборчих комісій є надзвичайно низький рівень якості правозастосовної діяльності, а на рівні дільничних комісій – часті помилки та зловживання при виконанні основних процедур проведення голосування виборців та підрахунку голосів.

Розроблена під егідою ЦВК і розміщена на її сайті система дистанційного навчання корисна, однак недостатньо ефективна, оскільки є деперсоніфікованою (не дозволяє встановити особу, яка пройшла навчання, і засвідчити її підготовку відповідним документом) та орієнтована на тривалу ініціативу тих, хто її використовує, а отже, не гарантує системності підготовки.

У зв'язку з цим уже давно визнана необхідність розробки та законодавчого закріплення системи попередньої курсової підготовки осіб, які хочуть реалізувати своє право бути членом виборчої комісії (чи, принаймні на першому етапі, претендувати на керівні посади у комісіях) із засвідченням рівня такої підготовки особи державно визнаним документом

²⁹ Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та Пояснювальна доповідь (CDL-AD(2002)23rev).

(сертифікатом). Без такої системи проблема забезпечення належного професіоналізму (по суті, знань, вмінь і навичок роботи) не може бути ефективно розв'язана.

Проект Виборчого кодексу пропонує варіант такої системи попередньої підготовки членів виборчих комісій. Звичайно, ця проблема непроста, варіантів такої системи може бути декілька, і вони потребують обговорення. Крім того, слід взяти до уваги, що повноцінне запровадження такої системи потребує певного часу (мінімум два-три роки) для формування певної критичної кількості вже підготованих осіб.

Однак багато поправок (зокрема, 400-405, 416-420, 429-433, 575-579, 4245, 4246, 4249) пропонують повну відмову від запровадження такої системи, що консервує проблему забезпечення професіоналізму і стимулює фальсифікаційні практики та інші зловживання з боку організаторів виборів. Тому цей підхід не може бути підтриманий. З іншого боку, застосування відповідних вимог щодо попередньої підготовки до членів комісій слід відтермінувати на два-три роки з часу набрання чинності Кодексом для створення відповідної системи і початку її функціонування. Різні варіанти такого відтермінування пропонують поправки 4250, 4253.

Окремі поправки спрямовані не певні зміни у запропонованій системі підготовки, зокрема, щодо суб'єктів проведення такого навчання (поправки 585-588, 590). Поправка 589 пропонує обмежити встановлення такої вимоги лише для осіб, які претендують на керівні посади в комісіях. Ці поправки заслуговують на обговорення у загальному контексті дискусії щодо цілісної системи підготовки.

IV. Функції та обсяг повноважень виборчих комісій

1. Проект Кодексу виходить з того, що основними функціями виборчих комісій (крім ЦВК) є:

- організаційно-розпорядча (організація підготовки і проведення тих чи інших виборів на відповідній території);
- контрольно-наглядова (забезпечення додержання та однакового застосування виборчого законодавства **усіма** учасниками виборчих правовідносин на відповідній території).

Ці функції забезпечуються відповідними повноваженнями, законодавчий перелік яких не може бути вичерпним.

Повноваження виборчих комісій мають бути вичерпними і виключними. Вичерпність повноважень (із урахуванням адміністративної природи виборчих комісій) означає, що на комісію покладаються усі повноваження, необхідні для виконання визначених функцій. Виключність повноважень означає, що інші адміністративні органи не мають спеціальних

повноважень, спрямованих на забезпечення виконання відповідних функцій; їх участь у виборчих правовідносинах зводиться до виконання їхніх звичайних функцій. Ці характеристики повноважень виборчих комісій забезпечують їхню незалежність від інших адміністративних органів.

Звідси випливає, що рішення виборчої комісії, прийняте в межах її повноважень, є *обов'язковим до виконання для кожного, кому воно адресоване*.

Зокрема, для ефективного здійснення контрольно-наглядової функції виборча комісія повинна бути уповноважена розглядати і вирішувати виборчі спори. Обсяг такого повноваження є предметом окремого розгляду.

Слід зазначити, що підхід, запропонований проектом, в основному сприймається; внесені поправки здебільшого стосуються лише окремих деталей щодо аспектів списків виборців чи забезпечення голосування осіб з інвалідністю.

2. Єдине застереження стосовно обсягу повноважень виборчих комісій викликає поправка 522, яка забороняє територіальним виборчим комісіям визнавати відповідні місцеві вибори недійсними за наявності визначених законом підстав.

Проблема дійсності виборів складна і виходить за межі розгляду питань, що стосуються виборчих комісій.

Вимога, щоб вибори завжди були результативними (дійсними незалежно від кількості вчинених порушень та їх реального чи потенційного впливу на результати виборів), особливо неприйнятна для місцевих виборів.

Слід наголосити, що зазначене повноваження є важливою складовою контрольно-наглядових повноважень виборчих комісій, без якого, як засвідчує практика навіть парламентських виборів в окремих округах, зазначена функція не може бути виконана. Звичайно, відповідні рішення виборчих комісій повинні підлягати судовому контролю.

V. Процедури діяльності і документування виборчих комісій в аспекті забезпечення колегіальності, відкритості і законності

1. Колегіальність комісії

Колегіальність виборчих комісій забезпечується двома факторами: критерієм визнання засідання комісії повноважним (кворум) і критерієм прийняття комісією рішення.

1.1. Кворум

Виборче законодавство знає два можливі критерії повноважності засідання виборчої комісії. Проект Виборчого кодексу пропонує в якості загального критерію (кворуму) прийняти вимогу присутності *двох третин*

від кількісного складу виборчої комісії на день проведення засідання, допускаючи водночас виняток для підсумкових засідань дільничної чи окружної виборчих комісій (для територіальних виборчих комісій місцевих виборів такий виняток не передбачається) – *більшість* (тобто *більше половини*) від кількісного складу виборчої комісії на день проведення засідання (частини четверта та п'ята статті 113 проекту).

Поправка 536 пропонує встановити кворум «більше половини від складу» для всіх засідань виборчих комісій. Така норма існує у чинному виборчому законодавстві; вона покликана зменшити ризики зриву засідань (паралічу роботи) виборчих комісій через саботаж (умисну неявку членів комісій) чи їх відсутність з інших причин. Однак встановлення такого кворуму ускладнює процес прийняття рішення, оскільки при мінімальному рівні присутності членів комісії для прийняття рішення необхідне їх одноставне голосування.

Вибір одного з двох варіантів кворуму є питанням доцільності.

Слід взяти до уваги, що поправка 535, яка пропонує встановити кворум на рівні «не менше половини складу комісії», є неприйнятною, оскільки допускає проведення двох паралельних повноважних засідань тієї ж комісії, на кожному з яких присутня інша половина кількісного складу членів комісії.

1.2. Критерій прийняття рішення

Загальний критерій прийняття рішення виборчою комісією – більшість від складу комісії – не викликає заперечень авторів поправок.

Також не викликає заперечень підвищений критерій (дві третини від кількісного складу) прийняття рішення про позбавлення права бути присутніми на засіданні осіб, які мають право здійснювати спостереження (офіційних спостерігачів, кандидатів, їхніх довірених осіб, уповноважених осіб партій), а також журналістів, якщо вони протиправно перешкоджають його проведенню (частина шоста статті 114). Однак доцільно розмістити вказівку на таку можливість у статті 113, присвяченій рішенням комісій. Поправка 538 пропонує застосовувати підвищений критерій прийняття рішення у випадку виключення питання з порядку денного. Такий ускладнений спосіб прийняття рішення про виключення з порядку денного може мати наслідком розгляд комісією непідготованих питань, з яких вона не зможе прийняти жодного рішення.

Що стосується зниженого критерію прийняття рішень (дві третини від числа присутніх на засіданні членів комісії), то, крім передбаченого проектом випадку, його пропонується поширити також на всі підсумкові засідання виборчих комісій (поправка 540), а також на випадок прийняття рішення щодо включення питання до порядку денного (поправка 538).

2. Відкритість комісії

Відкритість (прозорість) діяльності виборчих комісій є важливим фактором забезпечення чесних виборів. Як зазначає Венеційська комісія, «оскільки вибори є публічним процесом, він повинен бути повністю прозорим. Усі суб'єкти виборчого процесу і громадськість повинні своєчасно отримувати повну інформацію про усі пов'язані з виборами події». Комісія наголошує, що на виборах немає місця конфіденційній інформації, крім змісту волевиявлення конкретного виборця³⁰.

Забезпечення відкритості виборчих комісій досягається двома механізмами:

- право присутності на засіданні комісії;
- відкритість і доступність документації комісії.

2.1. Право присутності на засіданні комісії

З метою забезпечення відкритого характеру діяльності виборчих комісій певним категоріям осіб забезпечується право бути присутніми на засіданні комісії. Таке право за статусом (тобто без дозволу чи запрошення комісії) надається (частина друга статті 114 проекту):

- кандидатам, які балотуються на відповідних виборах;
- довіреним особам кандидатів (якщо такі особи передбачені);
- уповноваженим особам (уповноваженим представникам) партій (місцевих організацій партій), які висунули кандидатів на відповідних виборах;
- «партійним» офіційним спостерігачам (тобто спостерігачам від кандидатів чи партій);
- громадським спостерігачам (від громадських організацій);
- міжнародним спостерігачам;
- представникам засобів масової інформації (журналістам).

Кількість таких осіб, одночасно присутніх на засіданні, обмежується залежно від суб'єкта їх номінації.

Ці положення проекту не викликають заперечень; відповідні поправки відсутні.

Поправки 544, 550, 553, 554 пропонують включити до переліку осіб, які мають право присутності на засіданнях виборчих комісій за статусом, також народних депутатів України (остання поправка – і депутатів місцевих рад), що формально відповідає їх статусу, встановленому Законом «Про статус народного депутата України» (див. статтю 17). Однак слід взяти до уваги, що Конституційний Суд України, надаючи офіційне тлумачення частині третій статті 17 Закону «Про статус народного депу-

³⁰ Доповідь про виявлення можливих виборчих фальсифікацій на підставі кількісних даних (CDL-AD(2010)043).

тата України», вказав, що зазначені повноваження народного депутата щодо доступу «застосовуються з урахуванням режиму доступу на окремі об'єкти, стосовно яких законом встановлено спеціальний режим доступу, зокрема пред'явлення чи оформлення інших документів, ніж посвідчення народного депутата України»³¹. Визнання припустимості встановлених законом вимог щодо оформлення «інших документів, ніж посвідчення народного депутата України» повністю узгоджується з вимогами виборчого законодавства. Так, народний депутат України може набути статусу довіреної особи кандидата чи уповноваженої особи партії – суб'єкта виборчого процесу, офіційного спостерігача, і відповідний документ надаватиме йому право (безвідносно до посвідчення народного депутата) доступу до засідання виборчої комісії та приміщення для голосування. Без набуття такого виборчо-процесуального статусу у депутата відсутня законна мета (законний інтерес), яка б виправдовувала його присутність.

Слід визнати *право* присутності на засіданні виборчої комісії при розгляді виборчого спору сторін цього спору – суб'єкта звернення зі скаргюю та/або його представника, суб'єкта оскарження та/або його представника, заінтересованих осіб. Тому можна визнати неточним формулювання частини четвертої статті 114, яка передбачає *дозвіл* комісії на їх присутність (хоча й визначає надання такого дозволу обов'язком комісії). У зв'язку з цим заслуговують на розгляд поправки 551, 557.

Стосовно інших осіб, їм повинна надаватися можливість бути присутніми на засіданні за дозволом чи запрошенням комісії, *якщо вони потрібні для розгляду питання*. Тому *при проведенні голосування та на підсумковому засіданні запрошених (присутніх за дозволом) не може бути*. Особи, які не здійснюють у виборчому процесі функцій спостереження (зокрема, посадові особи органів влади), не повинні мати можливостей своєю присутністю чинити тиск на виборців при голосуванні та на членів виборчої комісії.

Спроби пом'якшити таке обмеження (див. поправку 558) слід визнати неприйнятними із зазначених міркувань.

2.2. Публічність документів виборчої комісії

Відкритість і прозорість діяльності виборчої комісії передбачає доступ усіх зацікавлених суб'єктів до документації комісії, насамперед до рішень, протоколів та актів комісії.

³¹ Рішення Конституційного Суду України від 10 квітня 2003 р. № 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата України). *Офіційний вісник України*. - 2003. - № 17. - Ст. 789.

Традиційно така публічність документації комісії забезпечується обов'язковим обладнанням стенду офіційних матеріалів комісії, на якому вивішуються копії постанов комісії та підсумкового протоколу (про підрахунок голосів). Поправка 563 вимагає вивішування на стенді також протоколу кожного засідання комісії. Ця поправка заслуговує на обговорення (хоча, очевидно, мова може йти лише про копію протоколу засідання), оскільки підвищить можливість публічного контролю за діяльністю комісії. Водночас це вимагатиме додаткового навантаження на секретаря комісії та певного рівня його кваліфікації. Крім того, без копіювальної техніки у розпорядженні виборчої комісії (на сьогодні не передбаченої) таке завдання може стати нездійсненним.

Водночас заслуговують на підтримку поправки, які передбачають оприлюднення на офіційному сайті ЦВК усіх постанов, протоколів та актів усіх виборчих комісій (поправки 563, 564, 571). Функціонування автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи «Вибори» робить таку вимогу цілком реальною при мінімальному технічному забезпеченні дільничних виборчих комісій.

VI. Дострокове припинення повноважень комісій та їх членів

Підстави та порядок дострокового припинення повноважень усього складу виборчої комісії (як форма конституційно-правової відповідальності комісії за порушення вимог законодавства), запропоновані проектом Кодексу (стаття 104), не викликали зауважень; відповідні поправки відсутні.

Стосовно підстав для дострокового припинення повноважень члена комісії поправки здебільшого стосуються умов дискваліфікації (втрати права бути членом комісії), які обговорювалися вище.

Проте поза увагою як проекту, так і поправок залишилися деякі питання, на які слід дати нормативну відповідь.

По-перше, чи у будь-якому випадку дострокового припинення повноважень окремого члена комісії пріоритетне право внесення іншої кандидатури належить тому ж суб'єкту подання (як при відкликанні члена комісії), чи таке право переходить до інших суб'єктів.

По-друге, чи особа, повноваження якої у складі комісії припинені достроково не на підставі втрати права бути членом виборчої комісії, може бути повторно призначена (через деякий час) до цієї ж чи іншої виборчої комісії або до складу виборчої комісії на інших виборах. Якщо таке призначення має бути заборонене, то слід визначитися зі строком дії такої заборони.

Відповіді на ці запитання необхідно надати при доопрацюванні проекту.

VII. Фінансування та матеріально-технічне забезпечення виборчих комісій

Питання фінансування та матеріально-технічного забезпечення діяльності окружних, територіальних та дільничних виборчих комісій є складовою загальної проблеми фінансування та матеріально-технічного забезпечення виборів у цілому. Тим не менше це питання має свою специфіку, пов'язану із створенням відповідних умов для дотримання засадничих вимог щодо діяльності органів адміністрування виборів.

1. Найпершим аспектом цього питання є *розмір оплати праці* членів виборчих комісій.

Така оплата праці здійснюється по трьох каналах.

По-перше, три члени кожної комісії можуть працювати із звільненням від виконання виробничих або службових обов'язків за основним місцем роботи (частини друга і третя статті 102 проекту) з оплатою їх праці за рахунок коштів, виділених на проведення виборів (частина перша статті 103).

По-друге, оскільки у день виборів та у дні встановлення підсумків голосування члени відповідних виборчих комісій не можуть залучатися до інших функцій, крім участі у засіданні виборчої комісії (частина перша статті 251 проекту), усі члени цих комісій *de facto* на цей час звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків за основним місцем роботи. Тому передбачається оплата праці усіх членів відповідних виборчих комісій за цей час (частина четверта статті 103).

По-третє, членам виборчих комісій у межах загальної економії фонду оплати праці може бути нарахована і виплачена одноразова грошова винагорода (частина п'ята статті 103).

Розмір оплати праці та грошової винагороди може виконувати важливу стимулюючу роль у заохоченні громадян працювати членами виборчих комісій. Тому слід підтримати положення проекту, згідно з яким розмір оплати праці трьох членів комісії, які працюють на постійній основі, не може бути меншим від подвійного розміру мінімальної заробітної плати, встановленого на момент проведення виборів (частина третя статті 103). Водночас доцільно поширити цю норму також і на оплату праці усіх членів комісії в день виборів та у дні встановлення підсумків голосування.

До зазначених положень проекту поправки не поступали.

Водночас доцільно передбачити певне фінансування діяльності у позавиборчий період територіальних виборчих комісій місцевих виборів, які діють постійно і мають відповідні повноваження.

2. Важливу роль у заохоченні до участі у роботі виборчих комісій відіграє *захист соціальних пільг та інших видів соціальної підтримки* грома-

дзян (збереження статусу безробітного, відсутність впливу отриманої оплати праці на розмір пенсії, субсидій та інших соціальних виплат). Особа, яка працює у загальносуспільних інтересах, здійснюючи (нехай і тимчасово) державну функцію, не повинна зазнавати в результаті цього будь-яких негативних наслідків (пункт 6 частини п'ятої статті 102 проекту). Такий соціальний захист передбачений частинами сьомою-дев'ятою статті 103 проекту.

Поправки до цих положень відсутні.

При доопрацюванні проекту слід забезпечити повне узгодження цих норм із положеннями відповідних актів соціального законодавства, за необхідності шляхом внесення до них відповідних змін. Слід також передбачити пряму норму, яка б не допускала тлумачення отримання плати за роботу у виборчих комісіях як корупційних доходів.

3. Підвищення рівня оплати праці членів виборчих комісій повинно мати наслідком припинення протиправних нелегальних виплат членам виборчих комісій з боку кандидатів, політичних партій чи асоційованих з ними осіб. Такі виплати повинні вважатися підкупом членів виборчих комісій, а здійснення таких виплат (як надання коштів, так і їх отримання) повинно кваліфікуватися як виборчий злочин. Відповідні зміни доцільно внести до статті 160 Кримінального кодексу України.

4. Матеріально-технічне забезпечення діяльності виборчих комісій традиційно покладається на місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи з оплатою за рахунок коштів, виділених на підготовку і проведення виборів (частина перша статті 184). Встановлення нормативів такого забезпечення недоцільно здійснювати законом (це повноваження покладається на Центральну виборчу комісію). Однак доцільно на рівні Кодексу визначити певні мінімальні вимоги до такого забезпечення (зокрема, забезпечення кожної дільничної виборчої комісії надійним телефонним зв'язком, копіювальною технікою і т. п.).

Тимчасовий характер окружних та дільничних виборчих комісій вимагає більш чіткого вирішення питань зберігання відповідного обладнання та оргтехніки у міжвиборчий період. Необхідно чітко визначити, до повноважень яких органів належить забезпечення такого зберігання, та встановити їхню відповідальність за збереження цих матеріальних цінностей.

Поправки 997, 998 пропонують також покласти на органи Національної поліції (і навіть Служби безпеки України) повноваження щодо забезпечення охорони приміщень виборчих комісій. Ця пропозиція може бути взята до уваги у сучасних умовах.

Аналіз стану та пропозиції щодо доопрацювання проекту Виборчого кодексу (№ 3112-1) стосовно фінансового та матеріально-технічного забезпечення виборів

Володимир Венгер

У проекті Виборчого кодексу України (реєстр. № 3112-1) передбачається врегулювати питання, пов'язані з фінансуванням, положеннями глави IV. «Фінансове та матеріально-технічне забезпечення виборів», яка включає 2 розділи:

- Розділ XIII. «Бюджетне фінансування виборів» (статті 179 – 184);
- Розділ XIV. «Виборчі фонди суб'єктів виборчого процесу» (статті 185 – 190), а також низкою інших положень проекту Кодексу.

Так, у статті 179 проекту Кодексу визначаються загальні засади фінансування виборів.

Як і чинним законодавством, проектом передбачається, що витрати на підготовку і проведення виборів відповідно до цього Кодексу здійснюються виключно за рахунок коштів Державного бюджету України або бюджету АРК чи відповідного місцевого бюджету, виділених на підготовку та проведення виборів, та коштів виборчих фондів, які утворюються суб'єктами відповідного виборчого процесу.

Пропонується передбачити, що витрати на підготовку і проведення місцевих виборів (крім виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим) здійснюються:

- 1) чергових, позачергових та перших виборів – за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України;
- 2) повторних та проміжних виборів – за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, виділених на підготовку та проведення виборів (ч. 4 ст. 179).

При цьому не враховано низку положень, що містяться в чинному законодавстві, зокрема не передбачено, що окремі повноваження щодо організації загальнодержавних та місцевих виборів мають здійснювати органи ведення Державного реєстру виборців (друк списків виборців та іменних запрошень). Це потребує окремого фінансування з державного бюджету, а якщо вибори проводяться за рахунок місцевого бюджету (повторні, проміжні, вибори старост) – то з відповідного місцевого бюджету.

У зв'язку із зазначеним, пропонується підтримати подану до проекту Кодексу пропозицію та передбачити, що фінансування виготовлення виборчої документації органами ведення Реєстру здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення загальнонаціональних виборів, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України за поданням Центральної виборчої комісії. Фінансування виготовлення органами ведення Реєстру списків виборців та іменних запрошень при проведенні чергових місцевих виборів, позачергових, додаткових та перших виборів депутатів, сільських, селищних, міських голів здійснюється за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України за поданням Центральної виборчої комісії. При проведенні всіх інших видів місцевих виборів фінансування виготовлення органами ведення Реєстру списків виборців та іменних запрошень здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України за поданням Центральної виборчої комісії.

Не враховано в проекті Кодексу також, що в Україні створено, по суті, вертикаль територіальних виборчих комісій, що відображено і в проекті Кодексу.

Центральна виборча комісія, яка є комісією вищого рівня щодо всіх територіальних та дільничних виборчих комісій місцевих виборів (ч. 5 ст. 50), наділена низкою повноважень на місцевих виборах. Однак проектом Кодексу не передбачається фінансування місцевих виборів з Державного бюджету України.

У зв'язку із зазначеним пропонується підтримати подані до проекту пропозиції щодо здійснення витрат на підготовку і проведення місцевих виборів також і за рахунок коштів Державного бюджету України, передбачених на здійснення Центральною виборчою комісією керівництва та управління у сфері проведення виборів та референдумів.

Як і чинним законом про місцеві вибори, у якому не передбачається фінансування роботи районних територіальних виборчих комісій в ході на відповідній території виборчого процесу позачергових, перших або додаткових виборів, що спричиняє низку організаційних проблем, оскільки на такі комісії покладається низка повноважень, зокрема щодо дострокового припинення повноважень членів сільських, селищних, міських виборчих комісій та призначення нових, заміни голови, заступника голови, секретаря виборчої комісії, проектом Кодексу не передбачається фінансування обласних територіальних виборчих комісій, на які проектом Кодексу пропонується покласти такі повноваження.

У статті 184 проекту, якою пропонується визначити окремі питання щодо матеріально-технічного забезпечення підготовки і проведення виборів, передбачається, що закупівля товарів, робіт і послуг за рахунок коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів для підготовки та проведення виборів здійснюється виборчими комісіями без проведення тендерних (конкурсних) процедур у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. При цьому не враховуються положення закону від 25 грудня 2015 року № 922-VIII «Про публічні закупівлі», який не містить відповідних положень. **У зв'язку із зазначеним необхідно узгодити положення проекту Кодексу з цим Законом або передбачити внесення до нього відповідних змін.**

Проектом Кодексу також передбачається врегулювання питань, пов'язаних з підготовкою та проведенням виборів старост.

При цьому визначається, що випадки та суб'єкти призначення чергових та позачергових виборів визначаються Конституцією України (ч. 1 ст. 5), суб'єктом призначення проміжних, повторних виборів – головна виборча комісія відповідних виборів (ч. 2 ст. 5); перші місцеві вибори призначаються органом, який прийняв рішення про утворення нової адміністративно-територіальної одиниці, в окремих випадках, передбачених цим Кодексом, суб'єктом призначення перших місцевих виборів є Центральна виборча комісія (ч. 3 ст. 5).

З наведеними положеннями проекту Кодексу узгоджується вищезазначена частина четверта статті 179: якщо місцеві вибори призначаються Верховною Радою України або Центральною виборчою комісією, вони фінансуються з Державного бюджету України, якщо головною виборчою комісією відповідних місцевих виборів – з відповідного місцевого бюджету.

Проте авторами не враховано низку особливостей щодо призначення та проведення виборів старост, а також щодо призначення та проведення додаткових виборів.

Як відомо, Конституцією України до повноважень Верховної Ради України віднесено призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (п. 30 ст. 85), а також врегульовуються окремі питання призначення та проведення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

Однак Конституцією України не визначається така посадова особа місцевого самоврядування, як староста, який відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є виборною посадовою особою місцевого самоврядування та обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом

таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Таким чином, Верховна Рада не уповноважена Конституцією України призначати чергові та позачергові вибори старост, тому необхідно у проекті Кодексу визначити суб'єкта їх призначення, від чого залежатиме і джерело фінансування таких виборів: якщо такі вибори призначатимуться відповідною територіальною виборчою комісією, то фінансуватись вони мають з відповідного місцевого бюджету.

Необхідно також зазначити, що Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено проведення додаткових виборів до рад об'єднаних сільських та селищних територіальних громад, що не відображено у проекті Кодексу. Такі вибори на сьогодні призначаються Центральною виборчою комісією та фінансуються з Державного бюджету України.

Статтею 180 проекту Кодексу, якою регулюються питання фінансування виборів за рахунок коштів Державного бюджету України, зазначено, що обсяг коштів для підготовки і проведення виборів за поданням Центральної виборчої комісії передбачається кожного року окремим рядком у законі про Державний бюджет України.

Зазначені положення мають унеможливити ситуацію, коли проведення призначених відповідно до Конституції України позачергових парламентських або президентських виборів безпосередньо залежить від рішення парламенту, яким мають бути внесені зміни до закону про Державний бюджет України. Неприйняття такого рішення може перешкодити проведенню таких виборів.

При цьому пропонується, щоб у разі якщо у поточному році вибори не проводяться, кошти, що передбачалися Державним бюджетом України на ці цілі, не пізніше початку четвертого кварталу відповідного бюджетного року перерозподілялися за рішенням Кабінету Міністрів України на інші потреби, передбачені Державним бюджетом України. При цьому:

- не визначається який обсяг коштів має передбачатися для проведення всіх типів загальнодержавних виборів: парламентських, президентських та місцевих;
- не враховано, що вибори (зокрема, позачергові вибори або перші місцеві вибори) можуть призначатися та проводитися в четвертому кварталі року.

Пропонується також встановити, що у разі якщо у законі про Державний бюджет України кошти для підготовки і проведення позачергових виборів депутатів не передбачені, такі витрати можуть здійснюватися з резервного фонду Державного бюджету України в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (як і чинним Законом).

Необхідно зауважити, що до Порядку використання коштів резервного фонду бюджету, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 р. № 415, були внесені зміни щодо можливості використання коштів резервного фонду бюджету на здійснення заходів, пов'язаних із підготовкою та проведенням позачергових виборів народних депутатів України, однак розподіл бюджетного призначення резервного фонду відповідного бюджету провадиться за рішенням Кабінету Міністрів України. Таким чином, фінансування проведення таких виборів все ж залежить від рішення Кабінету Міністрів України.

У зв'язку з вищезазначеним пропонується підтримати поправку, згідно з якою у законі про Державний бюджет України окремо передбачаються цільова субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам для підготовки і проведення чергових місцевих виборів та цільова субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам для підготовки і проведення позачергових, додаткових та перших місцевих виборів.

Пропонується також підтримати подані до проекту Кодексу пропозиції, якими пропонується передбачити, що фінансове забезпечення підготовки і проведення чергових та перших місцевих виборів, позачергових, додаткових виборів депутатів, сільських, селищних, міських голів за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, здійснюється територіальною виборчою комісією, яка є розпорядником цих коштів, відповідно до затвердженого нею кошторису доходів та видатків, який повинен включати витрати, зокрема, на найм (оренду) відповідних приміщень, у межах коштів, передбачених на підготовку та проведення місцевих виборів у Державному бюджеті України. Фінансове забезпечення діяльності Центральної виборчої комісії щодо підготовки і проведення місцевих виборів здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

Враховуючи, що під час проведення перших виборів до рад об'єднаних територіальних громад низку повноважень має бути покладено на відповідні районні виборчі комісії, пропонується передбачити, що фінансове забезпечення діяльності районних територіальних виборчих комісій в ході підготовки і проведення перших місцевих виборів за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, здійснюється районною територіальною виборчою комісією, яка є розпорядником цих коштів.

Пропонується також встановити, що обсяг коштів для підготовки і проведення виборів Президента України, чергових, позачергових, повторних, проміжних виборів депутатів за поданням Центральної виборчої комісії передбачається окремим рядком у законі про Державний бюджет України. Витрати на підготовку і проведення позачергових виборів депутатів можуть здійснюватися з резервного фонду бюджету в порядку, ви-

значеному Кабінетом Міністрів України, **який не повинен передбачати прийняття для цього окремого рішення Уряду.**

При цьому у законі про Державний бюджет України окремо передбачаються цільова субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам для підготовки і проведення чергових місцевих виборів та цільова субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам для підготовки і проведення позачергових, додаткових та перших місцевих виборів.

Пропонується визначити, що кошти на підготовку і проведення виборів Президента України, чергових, позачергових виборів депутатів, передбачені Державним бюджетом України, перераховуються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, Центральній виборчій комісії у триденний строк з дня оголошення про початок виборчого процесу відповідно до розпису Державного бюджету України, погодженого з Центральною виборчою комісією за бюджетною програмою, за якою здійснюється фінансове забезпечення підготовки і проведення відповідних виборів. Кошти на підготовку і проведення повторних, проміжних виборів народних депутатів, передбачені Державним бюджетом України, перераховуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів Центральної виборчій комісії у триденний строк з дня призначення відповідних виборів Центральною виборчою комісією відповідно до розпису Державного бюджету України.

Пропонується передбачити, що кошти на підготовку і проведення місцевих виборів перераховуються Центральній виборчій комісії не пізніше дня початку виборчого процесу, а територіальним виборчим комісіям – невідкладно після затвердження єдиного кошторису доходів і видатків на підготовку і проведення відповідних місцевих виборів. Розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підготовку та проведення чергових місцевих виборів здійснюється Центральною виборчою комісією за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику.

Пропонується також підтримати пропозицію, якою передбачається, що Центральна виборча комісія затверджує середні норми видатків окружної виборчої комісії, територіальної виборчої комісії, а також середні норми видатків для потреб дільничних виборчих комісій, які повинні включати в себе, зокрема, витрати на майновий найм (оренду) приміщень для голосування, приміщень виборчих комісій, оплату праці членів комісій та осіб, які залучаються до роботи у комісіях, оплату використання матеріально-технічних засобів, та затверджує кошториси видатків за поданням відповідних окружних та територіальних виборчих комісій.

Оскільки проектом Кодексу не передбачається встановлення граничних строків для відшкодування Кабінетом Міністрів України кредиторської заборгованості територіальних виборчих комісій за умов незавершеного фінансування місцевих виборів у межах коштів, отриманих з Державного бюджету України як цільова субвенція на підготовку і проведення місцевих виборів, **пропонується підтримати поправку, якою передбачається необхідність здійснення такого відшкодування Кабінетом Міністрів України до закінчення фінансового року.**

Пропонується також підтримати пропозиції, якими пропонується привести положення проекту Кодексу, якими передбачається контроль за використанням бюджетних коштів, до чинного законодавства та, зокрема, передбачити, що контроль за правильним та цільовим використанням коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку і проведення загальнонаціональних виборів, здійснюється Центральною виборчою комісією та спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю у порядку, встановленому Центральною виборчою комісією спільно із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з формування та забезпечення державної фінансової політики і Рахунковою палатою. Контроль за цільовим використанням коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, і Рахунковою палатою. Контроль за правильним та цільовим використанням коштів відповідного місцевого бюджету, що виділяються на підготовку і проведення місцевих виборів, здійснюється відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, іншими місцевими радами, фінансово-контрольними органами у порядку, встановленому законом.

Оскільки проектом Кодексу пропонується врегульовувати порядок утворення, правовий статус, основні засади організації діяльності Центральної виборчої комісії положеннями Виборчого кодексу України (глава II. «Органи адміністрування виборчих процесів»), слід зауважити, що у статті 51 визначається статус Центральної виборчої комісії та передбачається, що вона наділена повноваженнями щодо організації підготовки і проведення загальнонаціональних та місцевих виборів, всеукраїнського і місцевих референдумів у порядку та в межах, встановлених цим Кодексом та іншими законами України, та відповідно до своїх повноважень забезпечує дотримання передбачених Конституцією України та цим Кодексом основних принципів виборчого права і засад виборчого процесу та процесу референдуму, реалізацію виборчих прав громадян України та права на участь у референдумі, однакове застосування законодавства України про

вибори і референдуми на всій території України. При цьому статтею 70 проекту, якою визначаються повноваження Комісії щодо фінансового забезпечення організації підготовки і проведення виборів і референдумів в Україні, Комісія уповноважується встановлювати форми **фінансового звіту виборчих комісій та комісій всеукраїнського референдуму** про надходження та витрати коштів, що виділяються на підготовку і проведення відповідних виборів або всеукраїнського референдуму, та **фінансового звіту розпорядників виборчих фондів суб'єктів відповідного виборчого процесу**. Однак відповідними повноваженнями щодо організації процесу місцевих референдумів Комісія не наділяється. **Цю прогалину необхідно заповнити при опрацюванні проекту Кодексу** в разі, якщо буде прийнято рішення не врегулювати правовий статус Центральної виборчої комісії окремим законом.

Положеннями розділу XIV регулюються загальні питання щодо виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу. У статтях 185 – 190 пропонується, зокрема, врегулювати такі питання:

Загальні засади утворення виборчого фонду суб'єкта виборчого процесу (стаття 185).

Відкриття та закриття рахунків виборчого фонду (стаття 186).

Розпорядники рахунків виборчого фонду суб'єкта виборчого процесу (стаття 187).

Джерела формування виборчого фонду суб'єкта виборчого процесу та використання коштів фонду (стаття 188).

Облік та контроль коштів виборчого фонду суб'єкта виборчого процесу (стаття 189).

Порядок перерахування невикористаних коштів виборчих фондів (стаття 190).

При цьому особливості врегулювання фінансових питань, насамперед формування виборчих фондів політичних партій – суб'єктів виборчого процесу, кандидатів, пропонується визначати положеннями окремих статей щодо кожного типу виборів:

У статті 311 розділу XXVI визначаються особливості відкриття, формування та використання виборчих фондів кандидатів на пост Президента України.

У статті 360 розділу XXX встановлюються особливості відкриття, формування та використання виборчих фондів партій – суб'єктів виборчого процесу на виборах народних депутатів України.

Положеннями статті 185 проекту пропонується передбачити, що у випадках, передбачених цим Кодексом для відповідного типу виборів, для фінансового забезпечення своєї участі у виборах, фінансування передвиборної агітації свій виборчий фонд (далі – виборчий фонд суб'єкта виборчого процесу) утворює кандидат, зареєстрований для участі у відпо-

відних виборах, або політична партія (організація партії), яка висунула кандидатів, зареєстрованих для участі у відповідних виборах.

При цьому положеннями цієї статті передбачено, що виборчий фонд суб'єкта виборчого процесу має один накопичувальний рахунок, на який надходять кошти для фінансування передвиборної агітації цього суб'єкта виборчого процесу, а також поточні рахунки, з яких здійснюється фінансування витрат на передвиборну агітацію суб'єкта виборчого процесу (відповідно до положень статей 471, 514 поточні рахунки виборчого фонду кандидата у депутати сільської, селищної, міської (малого міста), районної у місті, районної ради, кандидата на посаду сільського, селищного, міського (міста районного значення чи міста, яке входить до складу іншого міста) голови, старости не відкриваються).

Оскільки пропонується, щоб суб'єкт виборчого процесу відкривав тільки один накопичувальний рахунок свого виборчого фонду, на парламентських виборах, інших виборах, які проводяться за відкритими виборчими списками, не передбачається утворення виборчих фондів кандидатів у депутати, включених до таких списків. Це спричинить проблему, пов'язану з фінансуванням своєї агітації кандидатами у депутати, включеними у «відкриті» регіональні виборчі списки.

У зв'язку із зазначеним до проекту Кодексу подано низку пропозицій, зокрема:

- щоб поточні рахунки відкривались для здійснення фінансування витрат на передвиборчу агітацію кожного кандидата, включеного до виборчого списку кандидатів відповідного суб'єкта;
- щоб кандидат в народні депутати України міг відкривати накопичувальний рахунок свого виборчого фонду в обласному центрі регіонального виборчого округу, до виборчих списків якого він віднесений.

Видається, що кожен із запропонованих підходів до забезпечення доступу кандидата у депутати, включеного до «відкритого» виборчого списку, до коштів виборчого фонду для здійснення передвиборної агітації сприяв би забезпеченню принципу рівності – рівності прав і можливостей кандидатів брати участь у виборчому процесі відповідних виборів, що, зокрема, має забезпечуватися рівним та неупередженим ставленням партій (організацій партій) – суб'єктів відповідного виборчого процесу, заборонаю використання для фінансування передвиборної агітації інших коштів, крім коштів виборчого фонду партії (кандидата, організації партії) та коштів Державного бюджету України чи відповідного місцевого бюджету, виділених на забезпечення проведення передвиборної агітації, у порядку та в межах, встановлених цим Кодексом (п.п. 3, 4 ч. 5 ст. 14).

Законопроектом пропонується відтворити положення попередніх редакцій виборчих законів, якими передбачалось припинення витрачання

коштів з поточних рахунків виборчого фонду о 16 годині останньої п'ятниці перед днем голосування. Як зазначено у Спільному висновку ОБСЄ/БДІПЛ щодо законопроекту «Про вибори народних депутатів України» від 13, 14-15 жовтня 2011 року (далі – Спільний висновок ОБСЄ/БДІПЛ), «ця вимога може виявитися занадто обмежувальною, оскільки кандидатам потрібен час для сплати рахунків-фактур та інших рахунків, що можуть надійти після настання кінцевого терміну. Здається більш доцільним заборонити здійснення нових витрат або сплату нових рахунків після настання кінцевого терміну» (п. 63). **Тому пропонується у проекті Кодексу відтворити норму чинних виборчих законів, якими встановлено, що таке витрачання коштів припиняється о 18 годині середи після дня голосування.**

Статтю 188 проекту пропонується передбачити, що виборчий фонд суб'єкта виборчого процесу формується за рахунок:

- 1) власних коштів суб'єкта виборчого процесу, який утворив виборчий фонд;
- 2) коштів партії (організації партії), яка висунула кандидата, зареєстрованого для участі у відповідних виборах, – у разі утворення виборчого фонду такого кандидата;
- 3) добровільних внесків фізичних осіб – громадян України.

Законом України від 8 жовтня 2015 року № 731-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» було внесено зміни до виборчих законів та віднесено до суб'єктів формування виборчих фондів осіб, які згідно із Законом України «Про політичні партії в Україні» мають право здійснювати внески на підтримку партій. Відповідно до статті 15 зазначеного Закону такі внески можуть здійснювати громадяни України та юридичні особи, при цьому не допускається здійснення внесків на підтримку політичних партій:

- 1) органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- 2) державними та комунальними підприємствами, установами та організаціями, а також юридичними особами, в яких не менше 10% статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать державі, органам місцевого самоврядування чи нерезидентам або кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»;
- 3) іноземними державами, іноземними юридичними особами, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є іноземці чи особи без громадянства;

- 4) незареєстрованими громадськими об'єднаннями, благодійними та релігійними об'єднаннями (організаціями);
- 5) громадянами України, які не досягли 18-річного віку, громадянами України, яких судом визнано недієздатними, а також анонімними особами або під псевдонімом;
- 6) іншими політичними партіями;
- 7) фізичними та юридичними особами, з якими укладено договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади згідно із Законом України «Про здійснення державних закупівель», – протягом строку дії такого договору та протягом одного року після припинення його, крім випадків, якщо загальна сума коштів, отримана за таким договором протягом строку дії договору та протягом двох років після припинення його дії, не перевищує 10 відсотків загальної суми доходу фізичної або юридичної особи за відповідний період;
- 8) фізичними та юридичними особами, які мають непогашений податковий борг.

У Керівних принципах щодо фінансування політичних партій, ухвалених Венеційською комісією на 46-й пленарній сесії 9-10 березня 2001 року, зазначено, що на витрати передвиборної агітації можуть робитися приватні внески, але загальна кількість таких внесків не повинна перевищувати встановлений максимум. Внески від іноземних країн або корпорацій мають бути заборонені. Ця заборона не має стосуватися фінансових внесків від співвітчизників, що проживають за кордоном. Можуть розглядатися також інші обмеження. Вони можуть складатися в основному з заборони внесків від підприємств промислового або комерційного спрямування або від релігійних організацій (п. 10).

Тож видається можливим підтримати подані до законопроекту пропозиції щодо заборони фінансування виборчих фондів юридичними особами, що відповідає попереднім редакціям виборчих законів, та відносити до суб'єктів формування виборчих фондів (крім відповідних політичних партій чи їх організацій) фізичних осіб, з урахуванням окремих обмежень, передбачених Законом України «Про політичні партії в Україні».

При цьому проектом пропонується встановити, що гранична сума витрат виборчого фонду суб'єкта виборчого процесу загальнодержавних виборів не обмежується (ч. 2 ст. 188). Як зазначається у Загальному коментарі Комітету ООН з прав людини № 25, «резонні обмеження фінансування виборчої кампанії можуть бути виправдані необхідністю гарантувати право вільного вибору громадян, яке може бути підірване непропорційним фінансовим забезпеченням передвиборної кампанії кандидатів». Відсутність будь-яких обмежень щодо витрат передвиборної кампа-

нії призведе до переваг більш заможних кандидатів та партій, а також може знеохотити партії з недостатнім фінансуванням брати участь у виборах. Слід розглянути можливість встановлення помірною обмеження витрат (п. 60 Спільного висновку ОБСЄ/БДІПЛ).

Тому пропонується в проект Кодексу відтворити положення чинних законів щодо обмеження розміру виборчих фондів на загальнодержавних виборах.

Проектом Кодексу передбачено, що гранична сума витрат виборчого фонду суб'єкта виборчого процесу відповідних місцевих виборів встановлюється цим Кодексом.

Так, статтею 418 розділу XXXV пропонується визначити особливості відкриття, формування та використання виборчих фондів організацій партій – суб'єктів виборчого процесу на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та, зокрема, передбачити, що гранична сума витрат із виборчого фонду організації партії не може перевищувати десяти тисяч мінімальних розмірів заробітної плати, встановлених на день початку виборчого процесу.

Особливості відкриття, формування та використання виборчих фондів кандидатів у депутати сільських, селищних, міських (малих міст), районних у місті, районних рад пропонується врегулювати положеннями статті 471 розділу XXXIX, зокрема, передбачити, що такі виборчі фонди можуть утворюватись, при цьому гранична сума витрат із виборчого фонду кандидата не може перевищувати:

- 1) на виборах депутатів сільської, селищної ради – п'ятдесяти мінімальних розмірів заробітної плати, встановлених на день початку виборчого процесу;
- 2) на виборах депутатів міської ради (малого міста), районної у місті, районної ради – сімдесяти п'яти мінімальних розмірів заробітної плати, встановлених на день початку виборчого процесу.

Статтею 514 розділу XLIII визначаються особливості відкриття, формування та використання виборчих фондів кандидатів на посаду голови громади (сільських, селищних, міських голів) та, зокрема, передбачити, що такі виборчі фонди можуть утворюватись, при цьому гранична сума витрат із виборчого фонду кандидата не може перевищувати:

- 1) кандидата на посаду сільського, селищного голови (старости) – ста п'ятдесяти мінімальних розмірів заробітної плати, встановлених на день початку виборчого процесу;
- 2) кандидата на посаду міського (міста районного значення чи міста, яке входить до складу іншого міста) голови – трьохсот мінімальних розмірів заробітної плати, встановлених на день початку виборчого процесу;
- 3) кандидата на посаду міського (міста обласного, республікансько-

го значення, крім міст – обласних центрів та міста Сімферополя) голови – одної тисячі мінімальних розмірів заробітної плати, встановлених на день початку виборчого процесу;

- 4) кандидата на посаду міського (міст – обласних центрів, міст Києва чи Сімферополя) голови – трьох тисяч мінімальних розмірів заробітної плати, встановлених на день початку виборчого процесу.

У статті 562 розділу XLVII визначаються особливості відкриття, формування та використання виборчих фондів організацій партій – суб'єктів виборчого процесу, кандидатів, які самовисунулися, на виборах депутатів міських (великих міст), обласних рад та, зокрема, передбачити, що гранична сума витрат із виборчого фонду організації партії, списку незалежних кандидатів не може перевищувати десяти тисяч мінімальних розмірів заробітної плати, встановлених на день початку виборчого процесу.

У зв'язку з вищезазначеним видається недоцільним підтримувати подані до статей 418, 471, 514, 562 проекту поправки, якими передбачається виключення таких обмежень.

Проектом Кодексу також передбачено, що власні кошти партії (організації партії), які перераховуються у виборчий фонд цієї партії (організації партії) – суб'єкта виборчого процесу або кандидата, висунутого нею, обов'язково відображаються у щорічному звіті партії про доходи і видатки, передбаченому Законом України «Про політичні партії в Україні» (ч. 4 ст. 188). Як вже зазначалось вище, до Закону України «Про політичні партії в Україні» були внесені зміни, якими, зокрема, встановлюється, що «політична партія щоквартально, не пізніше ніж на сороковий день після закінчення звітного кварталу, зобов'язана подати до Національного агентства з питань запобігання корупції у паперовій формі (за підписом керівника політичної партії, засвідченим печаткою політичної партії), а також на електронному носії звіт політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за відповідний квартал, а також оприлюднює такий звіт на своєму офіційному веб-сайті (за наявності) у цей самий строк» (стаття 17).

У зв'язку із зазначеним необхідно підтримати подані до проекту Кодексу пропозиції в частині узгодження назви звіту політичних партій та періодичності їх звітування. Пропонується також підтримати поправку щодо здійснення Національним агентством з питань запобігання корупції контролю за своєчасністю звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, за повнотою таких звітів, достовірністю включених до них відомостей.

Положення проекту, яким передбачено, що власні кошти кандидата, які перераховуються у його виборчий фонд, повинні відповідати обсягу доходів, зазначених у декларації про доходи кандида-

та, поданий ним для його реєстрації кандидатом на відповідних виборах у порядку, встановленому цим Кодексом (ч. 5 ст. 188), мають бути узгоджені з положеннями Закону України «Про запобігання корупції», яким кандидати у народні депутати України, зареєстровані у порядку, встановленому Законом України «Про вибори народних депутатів України», кандидати на пост Президента України, зареєстровані у порядку, встановленому Законом України «Про вибори Президента України», кандидати в депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидати на посади сільських, селищних, міських голів та старост для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (доповнено п. 4 ч.1 статті 3) та відповідно до частини третьої статті 45 зазначеного Закону, й подають в установленому цим Законом порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функції держави або місцевого самоврядування, за минулий рік до обрання на відповідну посаду (вже після реєстрації її кандидатом). Тож мають бути підтримані відповідні пропозиції, подані до проекту Кодексу.

Проектом Кодексу пропонується встановити, що розпорядник коштів поточного рахунку виборчого фонду зобов'язаний за 25 днів до дня голосування подати проміжний фінансовий звіт про використання коштів відповідного поточного рахунку виборчого фонду за період з дня відкриття накопичувального рахунку виборчого фонду до 27-го дня до дня голосування розпоряднику коштів накопичувального рахунку виборчого фонду, який зобов'язаний за 20 днів до дня голосування подати до Центральної виборчої комісії, головної виборчої комісії відповідних місцевих виборів проміжний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду за період з дня відкриття накопичувального рахунку виборчого фонду до 27-го дня (якщо функцію поточного рахунку виконував накопичувальний рахунок фонду – за 22 дні) до дня голосування (на паперових носіях та в електронному вигляді). Центральна виборча комісія невідкладно оприлюднює такий звіт на своєму офіційному сайті. Головна виборча комісія місцевих виборів невідкладно оприлюднює такий звіт на офіційному сайті відповідної місцевої ради (ч. 9 ст. 189).

Таким чином, у проекті не враховуються останні зміни, внесені до виборчого законодавства, якими передбачається подання проміжного фінансового звіту максимально наближено до дня голосування (за 10 днів, а не через 27 днів з дня відкриття фонду), а також повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції щодо оприлюднення та аналізу фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів, що відображено у низці пропозицій до законопроекту, які можуть бути підтримані.

Як зазначається у Рекомендації 2003(4) Комітету міністрів Ради Європи: «Держави повинні забезпечити здійснення незалежного моніторингу фінансування політичних партій та виборчих кампаній. Незалежний моніторинг має передбачати контроль рахунків політичних партій та витрат, пов'язаних зі здійсненням виборчих кампаній, а також їх представлення та опублікування». Закон має передбачати здійснення незалежного моніторингу фінансування політичних партій та виборчих кампаній. Також необхідно передбачити застосування ефективних, пропорційних та стримуючих санкцій за порушення положень, що регулюють порядок фінансування кампанії.

Проектом Кодексу передбачається, що невикористані на день голосування кошти виборчого фонду партії (організації партії) – суб'єкта виборчого процесу, за рішенням керівного органу партії (організації партії), поданим у встановлений строк, перераховуються з накопичувального рахунку виборчого фонду на поточний банківський рахунок партії (організації партії), а у разі неподання такого рішення – перераховуються установою банку до відповідного бюджету. При цьому невикористані на день голосування кошти виборчого фонду кандидата перераховуються установою банку, у якій відкрито накопичувальний рахунок виборчого фонду, до відповідного бюджету (чч. 2-4 статті 190).

Венеційська комісія не вбачає жодних логічних підстав у різному ставленні до невикористаних коштів партії та кандидата в одномандатному окрузі й вважає, що варто шукати шляхи припинення такої дискримінаційної практики (п. 62 Спільного висновку). Тож подані до проекту Кодексу відповідні поправки можуть бути враховані.

Необхідно також зазначити, що низка положень проекту Кодексу може вплинути на збільшення витрат бюджетних коштів, тому має бути оцінено доцільність їх запровадження.

Так, передбачаєтьсяздорожчання парламентських виборів внаслідок виготовлення інформаційних буклетів партій (передвиборна програма партії, загальнодержавний та усі регіональні виборчі списки партії із розміщенням фотографій усіх кандидатів, включених до регіональних виборчих списків) – по 10-15 примірників кожної партії на кожну дільницю, а також інформаційних плакатів партій – по 15-25 примірників.

Передбачається відновлення положень щодо агітації за рахунок бюджетних коштів на місцевих виборах, що призведе до здорожчання місцевих виборів.

Оскільки пропонується встановити, що не вважається передвиборною агітацією здійснення політичною партією, яка не має статусу суб'єкта виборчого процесу, або організацією такої партії заходів, що визначені як форми виборчої агітації, з метою популяризації власної діяльності чи

роз'яснення своєї позиції за умови, що під час таких заходів жодним чином не згадуються кандидати та суб'єкти їх висування, положення передвиборних програм суб'єктів виборчого процесу – це може призвести до недотримання принципу рівності, бо такі заходи можуть фінансуватися з рахунків політичних партій (а не їх місцевих організацій), зокрема за кошти, отримані з Державного бюджету України на фінансування статутної діяльності партії.

Аналіз стану та пропозиції щодо доопрацювання проекту Виборчого кодексу (№ 3112-1) стосовно підготовки і проведення голосування, підрахунку голосів та встановлення підсумків голосування

Євген Радченко

Вступ

7.11.2017 року народні депутати України проголосували в першому читанні проект Виборчого кодексу № 3112-1. Законопроект підтримали лише 226 голосами. Саме це дало підстави вважати, що голосування за проект Кодексу було випадковим.

Після голосування законопроекту народні депутати, відповідно до Регламенту ВРУ мали 2 тижні для подання поправок на друге читання. За цей час було подано понад 4000 поправок. Така значна їх кількість може свідчити про те, що розгляд проекту Кодексу в другому читанні намагаються максимально затягти в часі.

У квітні 2018 року було створено робочу групу з доопрацювання Виборчого кодексу, до складу якої увійшли 24 народні депутати. Станом на липень 2018 року група провела 13 засідань, на яких розглянула 1063 поправки.

Незважаючи на таку значну кількість поправок, в розділах «Підготовка і проведення голосування» та «Підрахунок голосів виборців і встановлення результатів виборів поправок не так і багато. Крім того, сама суть поправок кардинально нічого не змінює в процедурах голосування та підрахунку голосів.

I. Уточнення списків виборців

Аналіз основних елементів, проблем та конфліктних моментів, закладених у проекті Виборчого кодексу України в розділі «Уточнення списків виборців»

Проектом Кодексу визначено, що основою для виготовлення та уточнення списків виборців є Державний реєстр виборців. Оскільки, завдяки існуванню та належному наповненню Державного реєстру, списки виборців в Україні є доволі повними та достовірними, розробники проекту Кодексу вирішили в цій частині нічого не змінювати, а просто перенесли чинну на той час редакцію Закону України «Про Державний реєстр ви-

борців» в тіло проекту Кодексу. Однак з часу розробки проекту пройшло 8 років, а з часу його реєстрації – 4 роки. Природно, що деякі процедури, що стосуються уточнення списків виборців, змінились.

Основні підходи, позиції та точки зору, які були запропоновані народними депутатами України в якості поправок до проекту Виборчого кодексу при підготовці до розгляду даного проекту у Верховній Раді у другому читанні в розділі «Уточнення списків виборців»

Саме зі змінами в Законі «Про державний реєстр виборців» і пов'язані дві проблеми, які стосуються уточнення списків та які відображені в поправках народних депутатів:

Двоетапна чи одноетапна передача списків виборців від органів ведення реєстру до виборчих комісій.

Чинна редакція проекту Кодексу передбачає, що попередні та уточнені списки виборців передаються від органу ведення реєстру до окружної (ОВК) чи територіальної виборчої комісії (ТБК) (якщо вибори місцеві), яка вже потім передає їх до дільничної виборчої комісії. При цьому один примірник, як попереднього, так і уточненого списку виборців по кожній виборчій дільниці залишається в ОVK (ТBK). Завдяки такому порядку ОVK та ТBK здійснюють контроль за органом ведення реєстру та дільничної виборчої комісії, щодо факту та вчасності передачі списків. Також, саме на рівні ОVK (ТBK) можна здійснити звірку на предмет кратності включених до списку.

Є поправка № 946, якою пропонується застосувати так звану одноетапну передачу списків виборців від органів ведення реєстру безпосередньо до дільничних виборчих комісій. Окружні та територіальні виборчі комісії фактично виключаються з процесу підготовки списків виборців. Завдяки запропонованому порядку набагато полегшується логістика передачі списків, оскільки органів ведення реєстру понад у тричі більше, ніж, наприклад, окружних виборчих комісій. Крім того, відпадає необхідність видрукування ще одного примірника попереднього та уточненого списку на кожну виборчу дільницю.

Наскільки запропоновані у проєкті Виборчого кодексу (а також в поправках до нього) підходи, процедури та їхні окремі елементи відповідають принципам та стандартам Венеційської комісії Ради Європи.

Зазначимо, що обидва підходи, які пропонуються, не суперечать принципам та стандартам Венеційської комісії. Більше того, у своєму Висновку щодо проекту Виборчого кодексу (CDL-AD (2010)047) Венеційська комісія відзначила, що розділ, який стосується списків виборців, намагається охопити всі рекомендації кількох міжнародних організацій.

Результати обговорення підходів, проблем та спірних моментів з експертами, цільовими групами, заінтересованими сторонами під час проведення регіональних дискусій.

Щодо доцільності запровадження одно- чи двоетапної системи передачі списків виборців, думки експертів розділились.

Переважно за одноетапну передачу списків виборців виступали представники виборчих комісій, працівники органів ведення реєстру, представники політичних партій.

Натомість, за двоетапну передачу виступали представники ЗМІ та громадських організацій.

Аргументи прихильників одноетапної передачі:

- Передача списків виборців з посередництвом ОВК (ТВК) була необхідна тоді, коли органи ведення реєстру лише починали свою діяльність і потребували належного контролю. Зараз же всі процедури здійснюються автоматично
- Одноступенева передача списків працює вже три виборчі кампанії, і значних скарг не було
- Логістика передачі списків набагато легша, хоча б з огляду на те, що кількість органів ведення реєстру втричі більша, ніж ОВК
- Вартість передачі списків удвічі менша, оскільки не потрібен друк примірників списків виборців, які залишаються в ОВК (ТВК).

Аргументи прихильників двоетапної передачі:

- Участь ОВК та ТВК – це єдина можливість контролю органів ведення реєстру та ДВК за своєчасністю передачі списків
- Завдяки двоетапній передачі можна звірити списки виборців з різних дільниць щодо кратності включення до них виборців.

Рекомендації.

Більшість учасників обговорень вважають, що поправка № 946 має бути підтримана

Оскарження неточностей у списках виборців.

Аналіз основних елементів, проблем та конфліктних моментів, закладених у проекті Виборчого кодексу України в розділі «Оскарження списків виборців»

Відповідно до чинної редакції проекту Кодексу, оскаржити неточності у списках виборців можна двома способами.

Перший спосіб полягає в тому, що в разі негативного рішення органу ведення реєстру виборець може оскаржити це рішення, звернувшись до окружної чи територіальної виборчої комісії (на місцевих виборах), а щодо кратності включення – і до ЦВК як розпорядника бази даних реєстру виборців.

Другий спосіб полягає в тому, що виборець може звернутись до суду з адміністративним позовом на рішення, дії чи бездіяльність органу ведення реєстру.

Схожі норми діяли в українському виборчому законодавстві в час, коли база даних Державного реєстру виборців лише наповнювалась,

а органи ведення реєстру розпочинали свою діяльність. Крім того, на той час було ще не повністю сформовано систему адміністративних судів. За таких умов існування адміністративного та судового способів оскарження неточностей у списках виборців було виправданим.

1. Основні підходи, позиції та точки зору, які були запропоновані народними депутатами України в якості поправок до проекту Виборчого кодексу при підготовці до розгляду даного проекту у Верховній Раді у другому читанні в розділі «Оскарження неточностей у списках виборців»

Окрім згаданого вище підходу, народними депутатами запропоновано поправку № 957.

Суть поправки полягає в тому, щоб зафіксувати в Кодексі лише судовий спосіб оскарження неточностей у списках виборців, який уже діяв на президентських та місцевих виборах у 2014 та 2015 роках.

Відповідно до цієї поправки, виборець у разі виявлення неточностей у списках виборців може звернутись до органу ведення реєстру як безпосередньо, так і через посередництво ДВК, у приміщенні якої він знайомиться зі списками виборців. В разі якщо рішення ОВР не задовольняє виборця, він може звернутись з адміністративним позовом лише до місцевого суду. Окружні та територіальні виборчі комісії повністю позбавлені участі у підготовці списків виборців до голосування.

Наскільки запропоновані у проекті Виборчого кодексу, (а також в поправках до нього) підходи, процедури та їхні окремі елементи відповідають принципам та стандартам Венеційської комісії Ради Європи.

Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD(2002)023rev) передбачає, що:

«97. Дуже важливо також, щоб процедура оскарження і, зокрема, повноваження й функції різних органів, що беруть участь у ній, були чітко встановлені законом, щоб уникнути будь-якої позитивної або негативної колізії юрисдикцій. Ані заявник скарги, ані орган влади не можуть мати права обирати орган з розгляду скарги. Ризик, що кілька органів з розгляду скарг послідовно відмовляться приймати рішення, істотно зростає в тих випадках, коли є теоретична можливість звернення зі скаргою або до суду, або до виборчої комісії чи в тих випадках, коли повноваження різних судів – наприклад, звичайних і Конституційного – розмежовані не досить чітко.

98. Спори, пов'язані зі списками виборців, які складає, наприклад, місцева адміністрація під контролем виборчої комісії або в співпраці з нею, можуть розглядати суди першої інстанції.»

Отже, існуючий у проекті Кодексу механізм можна розглядати як такий, що суперечить Кодексу належних практик у виборчих справах.

Результати обговорення підходів, проблем та спірних моментів з експертами, цільовими групами, заінтересованими сторонами під час проведення регіональних дискусій.

В абсолютній більшості випадків експерти висловлювались за те, щоб підтримати поправку № 957, оскільки норми, викладені в проекті Кодексу, розроблялись ще в 2008-2010 роках і є явно застарілими. Чинну редакцію проекту Кодексу вважали за потрібне змінити тому, що:

- вона суперечить Кодексу належних практик у виборчих справах;
- судовий спосіб оскарження було апробовано на двох виборчих кампаніях і визнано успішним;
- адміністративна процедура оскарження неточностей у списках виборців створює додаткове і невиправдане навантаження на виборчі комісії.

Однак були й прихильники повернення до подвійної системи оскарження неточностей у списках виборців. Основним їхнім аргументом було те, що за таких умов окружні та територіальні виборчі комісії позбавлені можливостей контролю за списками виборців.

Рекомендації.

Більшість учасників обговорень вважають, що поправка № 957 має бути підтримана

II. Виготовлення і передача бюлетенів

Аналіз основних елементів, проблем та конфліктних моментів, закладених у проекті Виборчого кодексу України в розділі «Виготовлення і передача бюлетенів»

Загалом проект Кодексу передбачає доволі стандартний спосіб виготовлення бюлетенів. Відповідальність за дотримання всіх процедур покладається на головну виборчу комісію з відповідних виборів. Так:

Ступінь захисту виборчого бюлетеня для загальнонаціональних виборів встановлюється Центральною виборчою комісією. Ступінь захисту виборчого бюлетеня для місцевих виборів встановлюється головною виборчою комісією відповідних місцевих виборів.

Центральна виборча комісія забезпечує виготовлення виборчих бюлетенів для загальнонаціональних виборів не пізніше ніж за сім днів до дня голосування у централізованому порядку державним поліграфічним підприємством на підставі договору, укладеного між ЦВК та цим підприємством.

Головна виборча комісія місцевих виборів забезпечує виготовлення не пізніше ніж за сім днів до дня голосування виборчих бюлетенів для відповідних місцевих виборів визначеним відповідною комісією державним або комунальним поліграфічним підприємством на підставі договору, укладеного між цією виборчою комісією та цим підприємством.

На думку народних депутатів – авторів поправок, такий порядок виготовлення бюлетенів має кілька суттєвих недоліків, особливо на місцевих виборах. А саме:

- Ступені захисту, що встановлюються на місцевих виборах територіальними виборчими комісіями, є недостатніми, що дозволяє виготовити додатковий наклад бюлетенів
- При виготовленні бюлетенів на місцевих виборах використовується папір, який зловмисники можуть придбати і підробити бюлетені
- В процесі виготовлення бюлетенів не забезпечено інтереси незрячих
- Державні та комунальні підприємства не спроможні виготовити потрібну кількість бюлетенів на місцевих виборах
- Проектом Кодексу не забезпечено належний контроль за виготовленням бюлетенів з боку суб'єктів виборчого процесу та громадськості.

Наскільки запропоновані у проекті Виборчого кодексу (а також в поправках до нього) підходи, процедури та їхні окремі елементи відповідають принципам та стандартам Венеційської комісії Ради Європи.

У своєму Висновку щодо проекту Виборчого кодексу Верховної Ради України (CDL-AD(2010)047), Венеційська комісія зазначає, що:

«13. Розділ XVIII: Виборчі бюлетені (статті 220–228). 50. Цей розділ не виглядає таким, що створює якісь проблеми: процедури дуже детальні та чіткі.»

Результати обговорення підходів, проблем та спірних моментів з експертами, цільовими групами, заінтересованими сторонами під час проведення регіональних дискусій.

Для поліпшення процедур виготовлення і передачі виборчих бюлетенів, народними депутатами запропоновано такі поправки:

Поправка № 1395

Роз'яснення щодо порядку встановлення ступенів захисту на місцевих виборах затверджується Центральною виборчою комісією не пізніше ніж за сорок днів до дня голосування

Більшість експертів висловилися проти цієї поправки, оскільки вважають її недієвою з наступних причин:

- ЦВК все одно не зможе проконтролювати виконання цього роз'яснення
- ЦВК за необхідності може затвердити таке роз'яснення. Вона має відповідні повноваження, що вписані в розділах 5-7 проекту Кодексу.

Поправки №№ 396, 1397, 1421.

Центральна виборча комісія не пізніше ніж за п'ятдесят днів, на підставі відомостей Державного реєстру виборців, визначає для кожної адміністративно-територіальної одиниці окремо орієнтовний обсяг паперу зі ступенем захисту, необхідний для друку виборчих бюлетенів на чергових місцевих виборах (1396)

Центральна виборча комісія не пізніше ніж за тридцять п'ять днів до дня голосування забезпечує централізоване виготовлення паперу, необхідного для друку виборчих бюлетенів на чергових місцевих виборах (1396)

Центральна виборча комісія у встановленому нею порядку забезпечує зберігання паперу. (1397) та його видачу головним комісіям (1421)

Ці поправки практично одноголосно не були підтримані під час регіональних дискусій. Експерти вважають, що:

- ЦВК не зможе виконати запропоновані норми
- Для зберігання паперу необхідні будуть значні складські приміщення
- Передача паперу територіальним комісіям значно уповільнить друк бюлетенів
- У разі необхідності передруку виборчих бюлетенів, невідомо де брати папір.

Поправки №№ 1400 – 1402, 1404, 1405

Пропонується виготовлення трафаретів накладок за методом Брайля і забезпечення ними дільниць.

Під час регіональних дискусій думки експертів розділилися практично порівну.

Прихильники запровадження таких норм вважали, що їх закріплення сприятиме більш повному дотриманню Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю (Конвенція про права інвалідів) від 13.12.2006

Натомість противники вказали, що:

- Такі ж норми існували в попередніх редакціях виборчих законів, однак досвід показує, що такими трафаретами користуються дуже рідко.
- Конвенцію ООН про права осіб з інвалідністю (Конвенція про права інвалідів) від 13.12.2006 дотримано, оскільки в ст. 29 Конвенції вказано, що гарантування вільного волевиявлення осіб з інвалідністю <...> із цією метою – задоволення, коли це необхідно, їхніх прохань про надання їм якою-небудь особою за їхнім вибором допомоги в голосуванні;

Поправка № 1403

Охорона виборчих бюлетенів, паперу, необхідного для друку виборчих бюлетенів на відповідних місцевих виборах під час передачі виборчим комісіям забезпечується органами Національної поліції, а в разі необхідності, за зверненням Центральної виборчої комісії, – співробітниками Служби безпеки України.

Поправка не була підтримана експертами, оскільки охорона паперу та бюлетенів не є функцією СБУ.

Поправки №№ 1406-1407

Бюлетені на місцевих виборах може виготовляти будь яке підприємство, а не лише державне чи комунальне (1406-1407).

Переважна більшість експертів висловилися за те, щоб підтримати поправку, оскільки:

- Участь підприємств різних форм власності може суттєво здешевити вартість бюлетенів
- У багатьох регіонах не залишилося державних чи комунальних друкарень, що створює надмірне навантаження на існуючі. Як наслідок, не всі бюлетені будуть видрукувані вчасно.
- Обладнання на недержавних підприємствах набагато сучасніше. Однак були й противники згаданих поправок. Їхні аргументи:
- Існують ризики, що ТВК укладуть договори з підприємствами (підприємцями), які наймуть субпідрядників. Це знижує рівень безпеки і ставить під загрозу вчасне виконання замовлення.
- Приватні друкарні значно легше схилити до незаконних дій.

Поправки №№ 1414-1416

Контроль за виготовленням бюлетенів на президентських та парламентських виборах здійснює спеціальна контрольна група, яка складається з представників фракцій у ВРУ. Пропонується додати і депутатські групи.

Проти цієї поправки експерти не висловлювались, оскільки вважали її несуттєвою. Однак зауважимо, що в разі прийняття ця норма застосовуватиметься лише на одних чергових парламентських виборах, оскільки після їх проведення депутатські групи в парламенті не створюватимуться. Тому, не заперечуючи в цілому проти поправки, вважаємо за доцільне перенести її в перехідні положення.

Поправки №№ 1417 - 1420

Пропонується створення контрольних груп для виготовлення бюлетенів і на місцевих виборах (з представників фракцій і груп у місцевих радах). При цьому пропонується покласти обов'язок зі створення таких

груп на відповідну територіальну виборчу комісію, навіть за умови, що фракції та групи у місцевих радах не висунуть кандидатів.

При обговоренні цих поправок експерти були практично одноставні. Створення контрольних груп на місцевих виборах слід підтримати, однак зобов'язувати ТВК утворювати групи за умови відсутності подань від фракцій і груп немає жодного сенсу. Тому експерти рекомендують врахувати ці поправки частково, а саме: групи для контролю за виготовленням бюлетенів на місцевих виборах утворюються лише за наявності подань від фракцій (груп) у відповідних місцевих радах.

Рекомендації:

Поправки №№ 1395, 1396, 1397, 1403, 1421 експерти пропонують не враховувати

З приводу поправок №№ 1400 – 1402, 1404, 1405 експерти не дійшли до спільної думки, однак більшість схиляється до того, щоб не підтримувати поправки.

На думку експертів, поправки №№ 1406-1407 слід підтримати

Поправки №№ 1414-1416 слід підтримати, однак, оскільки ці поправки діятимуть лише під час одного виборчого процесу, їх можна перенести до розділу «Перехідні та прикінцеві положення».

Поправки №№ 1417-1420, на думку експертів, слід врахувати частково. Необхідно передбачити можливість створення контрольних груп, але за умови наявності відповідних подань.

III. Підготовка і проведення голосування

Аналіз основних елементів, проблем та конфліктних моментів, закладених у проекті Виборчого кодексу України в розділі «Підготовка і проведення голосування»

Проектом Кодексу передбачено кардинальну зміну способу голосування. Від усталеної практики «позитивного голосування» пропонується перейти до способу вписування номерів.

Виборчий бюлетень містить текст з двох речень “Підтримую виборчий список політичної партії за порядковим № ___”; “Підтримую кандидата у народні депутати України від цієї політичної партії за порядковим № ___”. Порядковий номер партії, який вписується до бюлетеня, визначається шляхом жеребкування, яке проводиться ЦВК, і відображується в офіційному переліку партій – суб’єктів виборчого процесу. Цей перелік також вивішується у кабіні для таємного голосування. Порядкові номери кандидатів, які вписуються до бюлетенів, визначаються партійним списком.

У виборчому бюлетені виборець вписує номер партії та, додатково, може вписати номер кандидата від цієї партії, за якого він голосує.

Якщо у бюлетені не вписано жодного номера партії або вписано неіснуючий номер партії, бюлетень вважається недійсним. Якщо вписано неіснуючий номер кандидата, то бюлетень вважається дійсним і голос виборця зараховується як поданий на підтримку списку партії в цілому.

Така зміна може призвести до небажаних наслідків, а саме:

- Збільшення часу, необхідного виборцю, щоб проголосувати
- Зростання кількості недійсних бюлетенів з вини виборців, які не знатимуть про зміну способу голосування
- Збільшення ймовірності зловживань з боку виборчих комісій, в разі якщо виборець нерозбірливо вписав номери партій та кандидатів.

До переваг такого способу голосування слід віднести зменшення розміру бюлетенів, як наслідок, скорочення витрат на їх виготовлення та скорочення часу, необхідного для сортування бюлетенів при підрахунку голосів на виборчій дільниці.

Неможливість використання штампу «Вибув» слід також віднести до позитивів запропонованого способу голосування.

Наскільки запропоновані у проекті Виборчого кодексу, (а також в поправках до нього) підходи, процедури та їхні окремі елементи відповідають принципам та стандартам Венеційської комісії Ради Європи.

Щодо способу голосування, запропонованого в проекті Кодексу, то принципи і стандарти Венеційської комісії та інших міжнародних організацій не порушено. Єдине, що має ознаки недотримання Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю (Конвенція про права інвалідів) від 13.12.2006, це відсутність спеціальних норм, спрямованих на забезпечення доступу до дільниць громадян, які не можуть самостійно пересуватися. Однак для таких осіб в проекті Кодексу передбачено процедуру голосування за місцем перебування виборця. Така процедура, відповідно до Переглянутої інтерпретативної декларації до Кодексу належної практики у виборчих справах щодо участі осіб з особливими потребами у виборах (CDL-AD(2011)045) Венеційської комісії є прийнятною.

Однак ціла група поправок, поданих народними депутатами, має ознаки невідповідності п. 3.2.2.3 «Механічні й електронні системи голосування» Кодексу належної практики у виборчих справах (CDL-AD(2002)023rev), а саме:

«43. Електронні методи голосування мають бути безпечні й надійні. Вони вважаються безпечними, якщо система може протистояти спробі свідомого зламу; вони є надійними, якщо вони здатні функціонувати автономно, незалежно від будь-яких збоїв в апаратних засобах і програмному забезпеченні. Крім того, виборець повинен мати можливість отримати підтвердження свого голосу і, за потреби, виправити допущену при голосуванні помилку без порушення таємниці голосування.

44. Крім того, має бути гарантована прозорість системи в тому сенсі, що слід передбачити можливість перевірки її належного функціонування.»

Детальний аналіз поданих поправок буде надано нижче.

Результати обговорення підходів, проблем та спірних моментів з експертами, цільовими групами, заінтересованими сторонами під час проведення регіональних дискусій.

Народні депутати запропонували поправки, які можна згрупувати за певними напрямками:

Поправки, спрямовані на забезпечення прав осіб з інвалідністю або на уточнення процедур для голосування вдома

Поправки №№ 1427-1431, 1435

До приміщення для голосування має бути забезпечений доступ людей з інвалідністю. Такий доступ пропонується забезпечити різними методами, від обов'язку обладнати приміщення для голосування пандусами до розміщення дільниць виключно на перших поверхах приміщень.

Поправки №№ 1427-1431

Інформаційні плакати мають розміщуватись так, щоб люди на візках могли з ними ознайомитись.

Більшість експертів висловились проти цих поправок, оскільки:

- проектом кодексу надається можливість голосування вдома;
- зобов'язання додатково обладнувати дільниці чи змінювати їх розташування буде суперечити принципу розумної пристосованості.

Норму про перенесення приміщень практично неможливо буде виконати, оскільки в країні просто немає такої кількості приміщень.

Поправки № 1441

Проектом Кодексу передбачено, що особа, яка має намір голосувати за місцем перебування виборця, може подати про це заяву до дільничної виборчої комісії. Пропонується визначити, що заява для голосування вдома має бути написана власноруч.

Під час обговорень найактивнішими противниками цієї поправки були члени виборчих комісій, які стверджували, що це неможливо перевірити. При цьому вони погодились, що перевірка факту подання заяви може і повинна бути закріплена як право ДВК.

Поправки №№ 1461-1467

«Виборець, який внаслідок фізичних вад» пропонується змінити на:

- інвалідності або стану здоров'я
- внаслідок інвалідності та / або інвалідності

- внаслідок інвалідності або порушення здоров'я
- фізичні та/або сенсорні порушення

Експерти в більшості випадків не розуміли сенсу цих редакційних правок, оскільки вважали визначення, запропоноване проектом Кодексу, усталеним і точним, та таким, що не потребує корегування. Однак ніхто не заперечував щодо необхідності додаткових консультацій з фахівцями у галузі медицини.

Поправки №№1443-1445, 1446-1448

Виборець, який тимчасово не здатний пересуватися самостійно, подає до ДВК поштою або через інших осіб, або електронною поштою чи в інший спосіб, визначений Центральною виборчою комісією, заяву з проханням забезпечити йому голосування за місцем його перебування. Якщо виборець перебуває у медичному закладі, він теж може подати заяву аналогічним способом.

Експерти висловилися здебільшого проти можливості подавати заяву будь яким іншим способом крім, письмового. Це пов'язано з тим, що:

- заява електронною поштою має бути підписана з використанням ЕЦП, який є далеко не у всіх;
- для того щоб особа могла звернутись до ДВК електронною поштою необхідно забезпечити кожну ДВК комп'ютером та виходом в інтернет;
- кожній ДВК треба зареєструвати електронну адресу і повідомити її виборцям;
- виникнуть значні проблеми з веденням діловодства в електронно-муніципальній мережі.

Поправки №№1480-1489

Відповідно до проекту Кодексу, виборець, який помилився при голосуванні, має право на заміну виборчого бюлетеня, якщо цей бюлетень не опущений до виборчої скриньки. Однак, при організації голосування вдома, члени ДВК, які йдуть з переносними скриньками, отримують рівно ту кількість бюлетенів, що зазначаються у витягу зі списку виборців. Таким чином, виборець, який голосує вдома, не має права на помилку. Пропонується дати «право на помилку» виборцю, що голосує за місцем перебування.

Частина експертів схилилася до того, щоб надати можливість виборцям, що голосують вдома, можливість заміни виборчого бюлетеня. Однак наголошувалось на тому, що резерв бюлетенів, які беруть члени ДВК з собою, має бути дуже суттєвим. Саме через розмір резерву більшість експертів висловилися проти. Оскільки члени ДВК можуть навіть поміняти бюлетені.

Поправки щодо обладнання приміщень для голосування

Поправка №1432

Кабіни облаштовуються дільничною виборчою комісією за матеріально-технічного сприяння органів місцевого самоврядування. Кожна кабіна обладнується столом, стільцем, ручкою та належним освітленням. Кабіна може бути обладнана у вигляді настільної тумби-бюро, у якій місце заповнення виборчого бюлетеня є належним чином захищеним від порушення таємниці голосування. Конструкції кабін (тумб) для голосування та порядок їх використання встановлює Центральна виборча комісія.

Більшість експертів висловилися проти деталізації вимог до обладнання ДВК, вважаючи такі вимоги надмірними. Однак в процесі обговорення виникали пропозиції щодо потреби централізованого виготовлення обладнання для голосування. На зразок того, як виготовляються виборчі скриньки. На думку експертів, централізоване виготовлення бюро для голосування та розповсюдження їх по дільницях матиме кілька переваг:

- здешевить витрати, оскільки таке обладнання прослужить декілька циклів;
- спростить роботу членам ДВК, оскільки не буде необхідності самостійно виготовляти кабінки, закуповувати тканину тощо;
- дозволить зручніше розташувати обладнання, оскільки тумби менші від кабінко;
- правильне планування тумб завадить фотографуванню бюлетеня. При цьому таємницю голосування порушено не буде.

Поправки, спрямовані на введення процедур електронного голосування

Поправки №№ 1433, 1468, 1469, 1470

Для голосування використовуються виборчі скриньки **зі сканером**, до яких виборці опускають заповнені виборчі бюлетені. Виборчі скриньки без сканерів використовуються лише у випадку неможливості використання виборчих скриньок зі сканерами (1433)

Якщо є виборча скринька з працюючим сканером, виборець опускає заповнені виборчі бюлетені у неї. У випадку відсутності виборчої скриньки з працюючим сканером, виборець опускає виборчі бюлетені у виборчу скриньку без сканера (1468)

Після опускання заповненого виборчого бюлетеня у виборчу скриньку через сканер, відбувається автоматичне сканування такого виборчого бюлетеня, розпізнавання нанесених на ньому виборцем позначок, створення цифрового зображення виборчого бюлетеня, здійснюється криптографічний захист цифрового зображення та надсилання копії на сервер відповідної територіальної виборчої комісії (1469)

Сканування виборчих бюлетенів, розпізнавання на них позначок, створення цифрових зображень виборчих бюлетенів, криптографічний захист цифрових зображень та контрольного електронного протоколу, надсилання цифрових зображень і контрольного електронного протоколу на сервер відповідної виборчої комісії відбувається у порядку, затвердженому Центральною виборчою комісією (1470)

За винятком кількох, всі учасники обговорень висловились проти запровадження будь-яких електронних систем голосування та підрахунку голосів оскільки:

- це вимагатиме значних капіталовкладень в обладнання;
- необхідно забезпечити кожну ДВК фахівцем, який здатен встановлювати та обслуговувати обладнання;
- без пілотних випробувань запроваджувати таку систему ризиковано;
- такі системи потребують підвищеного рівня безпеки, аби унеможливити втручання у вибори.

Поправка №1457

Пропонується виключити необхідність передавати дані про початок голосування телеграфом (телетайпом), а лишити лише інформаційно-аналітичну систему (IAC) та засоби електронного зв'язку.

Поправку вирішили підтримати, оскільки телеграф та телетайп застарілі види зв'язку.

Поправка №1460

Після виходу з приміщення для голосування останнього виборця приміщення зачинається і в ньому залишаються тільки члени виборчої комісії та особи, які згідно з цим Кодексом мають право без дозволу чи за прошення бути присутніми на засіданні виборчої комісії.

Категоричними противниками цієї поправки були експерти, що представляли громадські організації та політичні партії, адже в разі підтримання поправки спостерігачі не зможуть зайти на дільницю під час підрахунку голосів

Рекомендації.

Поправки №№ 1427-1431, 1435, 1441, 1443-1445, 1446-1448, 1480-1489, 1433, 1460, 1468, 1469, 1470 – експерти вирішили, що поправки не слід враховувати.

Поправки 1461-1467 вимагають додаткових консультацій.

Поправку №1432 слід врахувати частково, передбачивши обов'язок ЦВК виготовити обладнання для голосування.

Поправку №1457 має бути підтримана.

IV. Підрахунок голосів. Встановлення підсумків голосування та встановлення результатів виборів.

Аналіз основних елементів, проблем та конфліктних моментів, закладених у проекті Виборчого кодексу України в розділі «Підрахунок голосів»

Проект Кодексу містить детальні процедури підрахунку голосів виборців на виборчих дільницях.

Загальними принципами регулювання підрахунку голосів є:

- Чітка послідовність дій ДВК від закриття дільниці до порядку транспортування
- Алгоритми поведінки ДВК в кожному з випадків, якщо дані або відомості не сходяться
- Визначення вичерпного кола осіб, які мають право бути присутніми на дільницях під час підрахунку
- Розподіл ролей і функцій між членами ДВК.

–

Підрахунок голосів складається з кількох етапів:

1. Розгляд скарг та заяв після закриття дільниці

Якщо до ДВК під час голосування надійшли скарги, вона зобов'язана їх розглянути до початку підрахунку

2. Розподіл функцій при підрахунку голосів

- Секретар ДВК веде протокол підрахунку
- Заступник ДВК веде протокол засідання

3. Робота зі списком виборців

- Кожен член ДВК, який працював зі списком, особисто підраховує дані у списку по кожному аркушу
- Голова комісії підсумовує дані
- Секретар заносить дані до протоколу

4. Робота з невикористаними бюлетенями

- Невикористані бюлетені підраховуються членами ДВК, які їх видавали, почергово і публічно
- Невикористані бюлетені погашаються
- Та ж процедура повторюється з контрольними талонами

5. Відкриття скриньок

- Скриньки відкриваються почергово
- Один член комісії рахує бюлетені
- Один член комісії сортує бюлетені

6. Запакування виборчої документації

Всі виборчі документи запаковуються відразу після завершення процедур з кожним видом документів. Наприклад, відкриття виборчих скриньок неможливе до запакування невикористаних бюлетенів

7. Складання протоколу

- Протокол заповнюється секретарем ДВК по мірі завершення кожної процедури, передбаченої проектами Кодексу
- Примірники протоколу надаються кожному члену ДВК
- Копії протоколу надаються кандидатам, спостерігачам
- При виявленні помилок у протоколі підрахунку голосів, ДВК має можливість скласти уточнений протокол
- Протокол запаковується в спеціальний пакет зі ступенями захисту

8. Транспортування виборчої документації

- Здійснюється членами ДВК – представниками трьох різних суб'єктів виборчого процесу та в супроводі представника МВС
- За бажанням інші члени ДВК, довірені особи, спостерігачі можуть супроводжувати виборчу документацію
- Секретар ДВК з печаткою та інші члени ДВК, що не супроводжують документацію, зобов'язані лишатись в приміщенні ДВК до отримання повідомлення, що документацію прийнято

Наскільки запропоновані у проекті виборчого кодексу (а також в поправках до нього) підходи, процедури та їхні окремі елементи відповідають принципам та стандартам Венеційської комісії Ради Європи.

Загалом, процедури схожі до чинних виборчих законів. Ні міжнародні спостерігачі, ні українські експерти не висловлювали значних нарікань щодо змісту норм, однак у звітах спостерігачів міститься багато зауважень щодо практики застосування законодавства.

Основні зауваження зводяться до наступних:

- Процедура підрахунку голосів занадто громіздка і не зрозуміла членам ДВК

Вважаємо, що громіздкість процедур в українських умовах є необхідністю, оскільки Україна не має сталих традицій проведення виборів. Крім того, Конституція України передбачає, що проведення виборів має регулюватися законом, а значить, максимально кількість процедур має бути саме в законі.

- Члени ДВК не дотримуються частини процедур.

Вважаємо, що недотримання процедур з боку членів комісій є не лише проблемою виборчого законодавства. За порушення процедур має бути передбачена адміністративна відповідальність. Зазначимо, що відповідальність за певні порушення існує. Наприклад, за ненадані спостерігачам копії протоколу.

- У процес підрахунку голосів часто втручалися представники місцевої влади, народні депутати, тощо

Проектом Кодексу передбачено пряму заборону присутності під час підрахунку голосів (окрім членів ДВК, членів комісії вищого рівня, представників ЗМІ, кандидатів, довірених осіб та спостерігачів)

- У деяких випадках виборча документація потрапляла до ОВК (ТВК) з ознаками розпаковування, тому слід замінити паперовий пакувальний матеріал на більш міцний.

Ця рекомендація має бути врахована, однак доцільність визначення пакувального матеріалу у Виборчому кодексі є сумнівною. Матеріал та засоби пакування можуть встановлюватись постановою ЦВК. Одним з варіантів виконання рекомендації могла б бути норма в Кодексі про централізоване виготовлення засобів пакування Центральною виборчою комісією. Зазначимо, що у проекті Кодексу визначено, що перед транспортуванням пакети з виборчими документами складаються в коробки, які опечатуються. Таким чином, рекомендації ОБСЄ-БДІПЛ в частині пакування враховано.

Встановлення підсумків голосування та встановлення результатів виборів

Проект Кодексу пропонує нові підходи, покладені усунути проблеми та недоліки, на які вказували міжнародні та національні спостерігачі.

Основною рисою проекту Кодексу значно деталізовано порядок прийняття та розгляду виборчої документації окружними (територіальними) виборчими комісіями. Рівень деталізації процедур зіставний з порядком підрахунку голосів на виборчій дільниці.

Вважаємо таку деталізацію не лише виправданою, а й необхідною, оскільки саме щодо дій ОВК (ТВК) у спостерігачів було чи не найбільше зауважень.

Встановлення результатів виборів відбувається на підсумковому засіданні окружної (територіальної) виборчої комісії.

Підсумкове засідання триває до завершення складання протоколу про підсумки голосування на території округу (адміністративно-територіальної одиниці)

- Процедура складається з наступних етапів:
- Перевірка комплектності виборчих документів
- Розгляд скарг, що надійшли до ОВК (ТВК)
- Оголошення протоколу про підрахунок голосів кожної ДВК
- Перевірка даних, що містяться у протоколах ДВК про підрахунок голосів
- Повторний підрахунок голосів (за необхідності)
- Визнання голосування на виборчій дільниці недійсним
- Внесення даних в підсумковий протокол

Проблемні питання законодавчого регулювання встановлення підсумків голосування

Тривалість підсумкового засідання ОВК (ТВК)

Проект Кодексу вказує, що окружна (територіальна) виборча комісія може оголосити перерву у засіданні, якщо на цей час у приміщенні комісії не очікують члени дільничних виборчих комісій, які доставили виборчі документи.

Зазначимо, що оголошення перерв окружними виборчими комісіями неодноразово ставало причиною конфліктів. Враховуючи те, що прийом документації на практиці відбувається кілька днів, вважаємо, що надання ОВК (ТВК) можливості оголосити перерву є вірним.

Також проектом визначено порядок оголошення перерви, порядок опломбування на час перерви приміщення, де відбувається встановлення підсумків голосування, а також визначено місце, де має знаходитись виборча документація

Одночасний прийом виборчої документації від кількох ДВК.

В проекті Кодексу прийом документів здійснюється всією ОВК (ТВК) від кожної ДВК по чергово.

Складання «Уточненого» протоколу про результати голосування

Проектом 3112-1 визначено, що у разі виявлення у загальній частині протоколу дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці виправлень, помилок, неточностей, які можна усунути без повторного підрахунку голосів виборців, окружна (територіальна) виборча комісія розглядає питання про внесення змін до зазначених відомостей з метою усунення виявлених недоліків без повторного підрахунку голосів. При цьому можуть бути заслухані пояснення членів дільничної виборчої комісії.

Зберігання виборчої документації, яка прийнята ОВК (ТВК)

Проектом 3112-1 передбачено, що пакети з виборчими документами дільничної виборчої комісії, прийнятими окружною (територіальною) виборчою комісією, складаються у коробки, що опечатуються паперовою стрічкою, на якій проставляються прізвища, ініціали та підписи присутніх членів окружної (територіальної) виборчої комісії. Три члени окружної (територіальної) виборчої комісії, визначені рішенням комісії, яких можуть супроводжувати офіційні спостерігачі, переносять коробки з виборчими документами до окремої кімнати зберігання виборчих документів. Доступ до кімнати зберігання виборчих документів мають лише зазначені члени окружної (територіальної) виборчої комісії, які приносять коробки з виборчими документами, прийнятими комісією, та особи, які їх супроводжують.

Використання автоматизованої інформаційно-аналітичної системи

Відсутність в законодавстві норм, які регламентують використання ІАС, часто призводила до численних помилок, а інколи й до внесення недостовірних відомостей системними адміністраторами.

Проектом Кодексу детально визначається порядок внесення даних в автоматизовану систему, звірка даних з протоколами про підрахунок го-

лосів, право присутності певних осіб при введенні даних в автоматизовану інформаційно-аналітичну систему. Зокрема, вказано, що у приміщенні, де відбувається внесення до бази даних автоматизованої інформаційно-аналітичної системи відомостей протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці та їх перевірка, мають право перебувати, крім системного адміністратора та операторів автоматизованої інформаційно-аналітичної системи, також голова, заступник голови, секретар, інші члени окружної виборчої комісії, кандидати у депутати, уповноважені особи партій, офіційні спостерігачі, присутні на підсумковому засіданні окружної виборчої комісії.

Положення проекту 3112-1, що регулюють використання автоматизованої інформаційно-аналітичної системи повністю враховують рекомендації, висловлені в Звіті ОБСЄ – БДІПЛ за результатами парламентських виборів 2014 року.

Результати обговорення підходів, проблем та спірних моментів з експертами, цільовими групами, заінтересованими сторонами під час проведення регіональних дискусій

Як не дивно, народні депутати подали порівняно мало поправок до цього розділу. Більше того, абсолютна більшість з них має технічний характер. Нижче будуть проаналізовані поправки, які мають більш менш суттєве значення.

Поправка № 1494

Рішення про визнання бюлетеня недійсним приймається більшістю голосів присутніх членів комісії. У випадку рівного поділу голосів бюлетень вважається недійсним.

Експерти вважають, що поправка може бути підтримана, оскільки покликана скоротити час на дискусії.

Поправки щодо електронного підрахунку голосів

Поправки № 1498, 1531

Електронні протоколи про підрахунок голосів виборців, про підсумки голосування та про встановлення результатів виборів

Підсумки голосування та результати виборів можуть встановлюватися за допомогою електронного протоколу. Електронний протокол дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців є підставою для складення відповідною територіальною виборчою комісією електронного протоколу про підсумки голосування. Електронний протокол про підсумки голосування є підставою для складення електронного протоколу про встановлення результатів виборів відповідною територіальною виборчою комісією.

Складення електронних протоколів, накладення електронних цифрових підписів, надсилання електронних протоколів та створення електро-

них і паперових копій електронних протоколів відбувається в порядку, затвердженому Центральною виборчою комісією (1498)

Пропонується встановити порядок використання автоматизованої інформаційно-аналітичної системи при встановленні підсумків голосування в територіальному виборчому окрузі. (1531)

В результаті обговорень експерти зійшлися на думці, що запровадження електронних систем підрахунку голосів не на часі, оскільки:

- це вимагатиме значних капіталовкладень в обладнання
- необхідно забезпечити кожному ДВК фахівцем, який здатен встановлювати та обслуговувати обладнання
- без пілотних випробувань запроваджувати таку систему ризиковано
- такі системи потребують підвищеного рівня безпеки, аби унеможливити втручання у вибори

Сама пропозиція унормувати використання ІАС є слушною, однак абсолютно недоцільним є її використання для автоматизованого підрахунку голосів виборців в цілому по окрузі та виготовлення протоколів окружної (територіальної) виборчої комісії про встановлення підсумків голосування.

Поправка № 1501

Пропонується встановити, що для визнання недійсним голосування на виборчій дільниці, треба 20%, а не 10% бюлетенів, зміст яких неможливо встановити.

Поправка не була підтримана практично всіма експертами, як така, що фактично узаконює можливість фальсифікації. Крім того, норма, щодо 10% була критикована у Висновку щодо проекту Виборчого кодексу Венеційської комісії.

Поправка № 1502

У випадку скасування рішення дільничної виборчої комісії про визнання голосування на виборчій дільниці недійсним, відповідна територіальна або окружна виборча комісія здійснює повторний підрахунок голосів виборців та встановлює підсумки голосування.

Поправку було підтримано експертами як таку, що дозволить уникнути зятягування підрахунку голосів.

Поправка № 1506

Пропонується встановити тривалість перерви засідання ОВК (ТВК) не більш як 4 год, замість вказання тривалості перерви в протокольному рішенні.

Поправку не було підтримано, оскільки експерти вважають, що така вимога є надмірною.

Поправки № 1516-1521

Пропонується унеможливити визнання окружною (територіальною) виборчою комісією голосування на виборчій дільниці недійсним внаслідок

док неможливості встановлення результатів голосування на виборчій ділянці через численні факти порушення вимог цього Кодексу.

Експерти вважають, що поправку не можна підтримувати, оскільки це стимулюватиме значну кількість порушень на виборчих ділянках.

Поправка № 1523

У виняткових випадках надзвичайних обставин непереборної сили, за рішенням Центральної виборчої комісії голосування на виборчій ділянці не проводиться, про що завчасно інформуються виборці цієї виборчої ділянки. У цьому випадку у протоколі діляночної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій ділянці (якщо такий відповідно до зазначеного рішення Центральної виборчої комісії повинен складатися) на місці відомостей, зазначених у цьому Законі, ставиться прочерк, а відомості у відповідних протоколах повинні співпадати.

На думку експертів, поправку слід підтримати, оскільки вона роз'яснює ДВК, діяти у екстрених випадках, на кшталт повідомлення про мінування ділянки, тощо.

Рекомендації

Поправки № № 1494, 1502, 1523 – на думку експертів, варто підтримати

Поправки № № 1498, 1501, 15 06, 1531 , 1516-1521 – варто відхилити

Аналіз стану та пропозиції щодо доопрацювання проекту Виборчого кодексу (№ 3112-1) стосовно проблем оскарження виборчих правопорушень та розгляду виборчих спорів

Юрій Ключковський

1. Виборчий процес як процес формування складу владних органів (колегіальних чи одноосібних), будучи, без сумніву, юридичним процесом, має водночас ознаки політичного процесу. Свобода політичної діяльності є наслідком конституційного *принципу політичного плюралізму*. Тому виборчий процес завжди на практиці є *конкурентним* процесом, у якому суперечливо стикаються *права та законні інтереси* багатьох суб'єктів, у тому числі загальносуспільні інтереси.

Зіткнення взаємно суперечливих інтересів призводить до правових конфліктів між учасниками виборчих правовідносин. Такий конфлікт може бути реальним (об'єктивно наявне правопорушення, протиправно створено перешкоди у реалізації чиїхось прав чи законних інтересів) або уявним (певному суб'єкту здалося, що наявне правопорушення). Правові конфлікти, які, по-перше, виникають під час виборчого процесу і, по-друге, пов'язані з виборчими правовідносинами, позначаються терміном «*виборчі спори*».

Для належного перебігу виборчого процесу, для того, щоб у суспільстві не формувалося уявлення про несправедливий результат виборів, а отже, не виникало сумнівів у легальності і легітимності обраних органів влади (загальносуспільний інтерес), виборчі спори повинні бути вирішені під час виборчого процесу. Сформована відповідно до закону система оперативного та ефективного вирішення виборчих спорів (ефективна система оскарження виборчих правопорушень, за термінологією Венеційської комісії) належить до так званих *процесуальних гарантій* дотримання основних принципів виборчого права і норм, спрямованих на їх реалізацію³². У системі міжнародних виборчих стандартів вимога дотримання основних принципів виборчого права під час проведення виборів має назву *чесних* (у широкому сенсі), або *справедливих* виборів (*fair*

³² Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та Пояснювальна доповідь (CDL-AD(2002)23rev).

elections)³³. Отже, **ефективна система оскаржень є одним із ключових засобів забезпечення принципу справедливих виборів.**

2. Слід уточнити **мету**, на яку спрямована (якої прагне досягти) система оскарження виборчих правопорушень.

По-перше, не можна стверджувати, що предметом виборчого спору є лише порушення конкретного суб'єктивного права. Через складний і цілісний характер виборчого процесу як багаторівневих і багатосторонніх правовідносин часто неможливо встановити вичерпний перелік суб'єктів, чії права чи законні інтереси зачеплені тим чи іншим правопорушенням. Тому порушення встановленої законом процедури проведення виборів само по собі, *незалежно від реального настання негативних наслідків* для окремого суб'єкта, повинно оскаржуватися з метою недопущення таких наслідків. Зрештою, загальною метою виборів є демократичне формування складу органів влади, і загальним (як суспільним, так і кожного громадянина) інтересом є правомірний перебіг виборчого процесу включно із встановленням результатів виборів.

Тому основна мета системи оскарження у виборчому праві – не лише відновлення у повному обсязі порушених прав і законних інтересів суб'єктів виборчого процесу, але й *недопущення* або *усунення* (наскільки це можливо) *наслідків* допущеного правопорушення і, таким чином, забезпечення легального (законного) і справедливого перебігу виборчого процесу.

По-друге, систему оскарження (розгляду виборчих спорів) слід відрізнити за її правовою природою від інституту *юридичної відповідальності* за вчинення протиправних діянь у виборчій сфері. Діяння, які характеризуються особливою суспільною небезпекою, у матеріальному аспекті є предметом карних кодексів (КК України та КУпАП). Склад відповідних правопорушень обов'язково включає суб'єктивну сторону (насамперед вину правопорушника), встановлення якої може вимагати істотних зусиль і часу. Тому притягнення до таких видів відповідальності не має тісного зв'язку з оскарженням самих правопорушень (хоча може бути наслідком останнього).

Слід визнати, що виборче право знає також інститут конституційно-правової відповідальності (в основному стосовно виборчих комісій та їх членів у формі дострокового припинення повноважень), який регулюється самим виборчим законодавством.

Нарешті, у зв'язку з тим, що окремі дії із забезпечення виборів щораз більше виносяться за межі виборчого процесу, потребує уваги регулю-

³³ Declaration on Criteria for Free and Fair Elections. Unanimously adopted by the Inter-Parliamentary Council at its 154th session (Paris, 26 March 1994).

вання оскарження відповідних рішень, дій і бездіяльності, яке не може бути кваліфіковане як виборчий спір (оскільки відбувається поза межами виборчого процесу), однак чинить певний вплив на майбутні виборчі правовідносини.

3. Традиційно існують два шляхи звернення щодо правопорушень та усунення наслідків – *адміністративний* (до відповідного органу управління) або *судовий*. Перший (адміністративний) базується на *праві на петицію* (стаття 40 Конституції), другий – на *праві на звернення до суду* (стаття 55 Конституції), а також на загальній юрисдикції судів (частина третя статті 124 Конституції). Отже, обидва шляхи оскарження правопорушень мають *конституційну основу*. Таким чином, система оскарження виборчих правопорушень має дві складові – адміністративну і судову.

У виборчому процесі адміністративні функції виконують органи адміністрування виборів – *виборчі комісії*, які є органами розгляду виборчих спорів в адміністративній складовій системи оскарження. Функцію судового розгляду виборчих спорів (як спорів у публічно-правовій сфері) покладено на *адміністративні суди*.

Порядок адміністративного розгляду виборчих спорів (виборчими комісіями) визначається виборчим законодавством. Порядок судового розгляду виборчих спорів визначається процесуальним законодавством (Кодекс адміністративного судочинства України).

Обидва порядки мають багато аналогій, що пояснюється специфічною природою виборчих комісій як колегіальних органів. Розгляд виборчих спорів виборчими комісіями не є типовим для адміністративних органів (*квазісудовий*: колегіальний на відкритому засіданні, з правом на виступ сторін спору, з вивченням доказів).

4. Таким чином, одним з основних завдань Виборчого кодексу є забезпечення уніфікованої (тобто єдиної для всіх типів і видів виборів) нормативної бази ефективної системи оскарження виборчих правопорушень з урахуванням низки особливостей виборчих правовідносин і виборчого процесу в цілому. При цьому слід мати на увазі, що виборче законодавство (у тому числі у кодифікованій формі) може безпосередньо регулювати тільки адміністративну складову системи оскарження. Оскільки повноваження вирішувати виборчі спори у судовому порядку покладено на систему адміністративних судів, нормативне регулювання цієї складової системи оскарження здійснюється Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС), а тому не може бути предметом регулювання Виборчого кодексу. Тим не менше законодавець повинен забезпечити цілісність і взаємну узгодженість обох складових системи оскарження (і адміністративної, і судової), зокрема, через спільну

систему вихідних засад цих складових та близькість (наскільки це можливо) процедурно-процесуального регулювання. Це має досягатися насамперед через спільні загальні засади і підходи, що відповідають європейському виборчому доробку, а також забезпечення відповідного регулювання адміністративної складової при доопрацюванні положень проекту Виборчого кодексу. Однак не слід виключати також можливості узгодженого внесення змін до тих статей Кодексу адміністративного судочинства, які визначають особливості розгляду виборчих спорів.

Отже, предметом цього аналізу є пропозиції щодо регулювання у рамках єдиного підходу системи оскарження виборчих правопорушень та розгляду виборчих спорів у тій частині, яка має регулюватися майбутнім Виборчим кодексом. Таким чином, тут розглядаються питання стосовно глави VII «Оскарження порушень виборчого законодавства» (розділи XXII «Оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборчого процесу» та XXIII «Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів Державного реєстру виборців поза виборчим процесом») проекту, а також положень окремих статей інших розділів, які стосуються повноважень виборчих комісій розглядати та вирішувати виборчі спори (статті 69, 75, 79, 80, 108, 109, 110, 113) та розгляду спорів щодо списків виборців (статті 165-167).

Оскільки регулювання судового розгляду виборчих спорів здійснюється іншим нормативним актом, аналіз торкається відповідних аспектів лише в тій частині, яка є спільною для обох складових (як адміністративної, так і судової) системи оскарження.

5. Існування двох шляхів оскарження, кожен з яких ґрунтується на конституційних положеннях (тобто існування двох видів юрисдикції у цій сфері), вимагає досягнення чіткої узгодженості обох складових системи оскарження з метою недопущення *конфлікту юрисдикцій* при вирішенні виборчих спорів, тобто можливості одночасного прийняття неузгоджених (чи навіть протилежних) рішень щодо певного виборчого спору у різних складових оскарження – адміністративній та судовій.

Слід наголосити, що насправді конфлікту юрисдикцій у вітчизняному виборчому законодавстві немає і ніколи не виникало. Ця проблема давно вирішена через нормативне встановлення *ієрархії юрисдикцій*, тобто *пріоритет судової юрисдикції* перед адміністративною: виборча комісія не може розглядати спір, взятий до розгляду судом, і зобов'язана виконати рішення суду за підсумком його розгляду; якщо ж комісія була єдиним суб'єктом розгляду спору, рішення комісії може бути оскаржене до суду.

Хоча проблема подвійної юрисдикції сьогодні не акцентується західними експертами (зокрема, Венеційською комісією та БДІПЛ), її відголос

все ще відчувається, зокрема, і в поправках, запропонованих до проекту Виборчого кодексу. Відповідна тенденція існує у формі уникнення конфлікту юрисдикцій через звуження обсягу юрисдикції в адміністративній складовій, тобто вилучення деяких категорій виборчих спорів із компетенції виборчих комісій. Це питання розглядається нижче в аспекті *предмета* виборчого спору. Однак слід мати на увазі, що звуження компетенції виборчих комісій щодо розгляду виборчих спорів фактично нівелює їх контрольно-наглядову функцію і зводить систему нагляду за дотриманням виборчого законодавства до судової, недостатньої внаслідок відповідних процесуальних особливостей у рамках швидкоплинного виборчого процесу.

Відзначимо також непослідовність поправки 1582, яка пропонує оскаржувати рішення, дію чи бездіяльність дільничної виборчої комісії, члена дільничної виборчої комісії до «відповідної окружної (територіальної) виборчої комісії, яка утворила відповідну дільничну виборчу комісію». Однак слід мати на увазі, що під час чергових місцевих виборів дільнична виборча комісія, яка утворюється районною, міською, районною у місті виборчою комісією (частина шоста статті 94 проекту), здійснює повноваження щодо підготовки і проведення усіх місцевих виборів на відповідній території, а отже, і така комісія, і кожен її член є потенційним суб'єктом оскарження порушень, які стосуються будь-яких з цих виборів. Доручення, наприклад, районній виборчій комісії (яка утворила дільничну комісію) розглядати порушення виборчого законодавства стосовно виборів сільського голови чи депутата обласної ради означало б наділення її повноваженнями поза сферою тих виборів (депутатів районної ради), які вона призначена організовувати й адмініструвати, і водночас обмеження повноважень тої виборчої комісії, яка уповноважена адмініструвати відповідні вибори (у нашому прикладі – відповідно сільської чи обласної виборчої комісії). Тому поправка 1582 не може бути підтримана.

6. Аналіз нормативного регулювання системи оскарження вимагає розгляду низки основних проблем:

- суб'єкт ініціювання виборчого спору («хто може скаржитися?»);
- суб'єкт оскарження («на кого можна скаржитися?»);
- предмет виборчого спору («на що можна скаржитися?»);
- строки оскарження («коли можна скаржитися?»);
- формальні вимоги до оскарження («як слід скаржитися?»);
- строки розгляду виборчого спору («коли має бути рішення?»);
- характер можливого рішення за підсумком розгляду виборчого спору.

7. Суб'єкт ініціювання виборчого спору (в залежності від складової системи оскарження і відповідного документа ініціювання) – суб'єкт звернення зі *скаргою* (*скаржник* – до виборчої комісії) або *позивач* (до суду). Однак перелік уповноважених суб'єктів для обох складових системи оскарження має бути *однаковим*.

Суб'єкт ініціювання виборчого спору повинен володіти виборчо-процесуальною правосуб'єктністю (яка відрізняється від адміністративно-процесуальної), тобто бути суб'єктом виборчого процесу.

Суб'єктами виборчого процесу є:

- виборець, який має право голосувати на відповідних виборах;
- кандидат, який балотується на відповідних виборах;
- політична партія (місцева організація партії), яка висунула кандидата (кандидатів) на відповідних виборах;
- офіційний спостерігач від кандидата, партії (на відповідних виборах)
- офіційний спостерігач від громадської організації (на усіх виборах, що проводяться одночасно на відповідній території);
- виборча комісія, яка бере участь в організації відповідних виборів.

Із переліку суб'єктів виборчого процесу ініціювати виборчий спір можуть усі; однак обсяг їхніх можливостей щодо оскарження не однаковий.

Так, **виборець** може ініціювати виборчий спір лише у разі порушених його власних виборчих прав і законних інтересів у виборчому процесі (тобто в межах захисту власних прав); звертаючись зі скаргою чи позовною заявою, виборець повинен обґрунтувати, у чому полягає порушення його прав чи інтересів. Ця особливість передбачена пунктом 4 частини першої статті 265 проекту, у зв'язку з чим поправка 1546, яка дублює відповідне положення, є, по суті, зайвою.

Виборча комісія, будучи суб'єктом здійснення контрольно-наглядових повноважень, а отже, суб'єктом розгляду виборчих спорів за адміністративною складовою, не повинна бути суб'єктом звернення зі скаргою (адміністративним шляхом). З цих міркувань поправку 1545 слід розглядати як необґрунтовану.

Водночас у виняткових випадках (насамперед стосовно органів влади, які не виконують належні рішення виборчої комісії) така комісія може бути позивачем до суду. Таке повноваження виборчої комісії доцільно передбачити у контексті здійснення її контрольно-наглядових функцій, а також відобразити у статті 273 КАС, частина перша якої у чинній редакції виключає можливість виборчої комісії звертатися до суду у порядку виборчого спору.

Інші суб'єкти виборчого процесу – **кандидат, партія (місцева організація партії), офіційний спостерігач** – мають право оскаржувати будь-які виборчі правопорушення (безвідносно до того, чи вони порушують їх власні права чи законні інтереси); таким чином, зазначені суб'єкти

не зобов'язані вказувати, чим у рамках ініційованого ними спору порушені їх права чи інтереси. Таким чином, оскарження з боку зазначених суб'єктів має за мету *захист правопорядку* під час виборчого процесу.

Доцільно звернути увагу на неточність формулювання пункту 1 частини першої статті 265 («кандидат, *висунутий* або зареєстрований для участі у відповідних виборах»). Слід взяти до уваги, що суб'єктом виборчого процесу кандидат стає (а отже, набуває виборчо-процесуальної правосудатності) лише з моменту своєї *реєстрації*; тому висунутий, однак *не зареєстрований* кандидат не може мати права оскаржувати будь-які порушення, що мають місце протягом усього виборчого процесу. У зв'язку з цим слова «висунутий або» слід виключити³⁴. Зауважимо при цьому, що особа, висунута кандидатом, є виборцем (відповідно до статті 70 Конституції), а отже, має право оскаржити відмову у своїй реєстрації кандидатом як порушення власного пасивного виборчого права.

Довірена особа кандидата, *уповноважена особа* партії, *уповноважений представник* партії чи кандидата є **представником** відповідного суб'єкта виборчого процесу (див. статтю 267 проекту, до якої поправки по суті відсутні), а отже, не має власної виборчо-процесуальної правосуб'єктності; тому зазначені особи можуть ініціювати виборчий спір *від імені відповідного суб'єкта*, який (а не його представник) і виступає стороною спору. У зв'язку з цим поправку 1541 до статті 265 підтримувати недоцільно. Аналогічно поправка 1543 повністю поглинається статтею 267 проекту.

Слід також мати на увазі, що окремий член виборчої комісії, будучи членом колегіального органу – суб'єкта виборчого процесу, не володіє власною виборчо-процесуальною правосуб'єктністю і діє лише у складі комісії. Однак він є *виборцем*, а отже, може ініціювати виборчий спір стосовно порушення його права бути членом виборчої комісії та здійснювати відповідні повноваження у цій якості.

8. Коло потенційних порушників правопорядку під час виборів (тобто **суб'єктів оскарження** чи **відповідачів**) значно ширше, аніж коло суб'єктів ініціювання виборчого спору (по суті, правопорушником може бути будь-хто). Сюди відносяться:

- 1) виборчі комісії, їхні члени;
- 2) кандидати, їхні довірені особи, уповноважені представники;
- 3) політичні партії (місцеві організації партій) – суб'єкти виборчого процесу, їхні уповноважені особи;

³⁴ Це узгоджується із диспозицією частини першої статті 273 КАС, відповідно до якої право оскарження належить *суб'єктам виборчого процесу*; висунутий, але не зареєстрований кандидат не має такого статусу.

- 4) офіційні спостерігачі;
- 5) виборці (особливо при проведенні передвиборної агітації та в день голосування);
- 6) засоби масової інформації, їхні творчі працівники (журналісти);
- 7) суб'єкти розповсюдження зовнішньої реклами та реклами на транспорті;
- 8) органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи;
- 9) підприємства, заклади, установи, організації, їхні посадові та службові особи;
- 10) громадські об'єднання, політичні партії, які не є суб'єктами виборчого процесу.

Взагалі кажучи, цей перелік не вичерпний.

У контексті суб'єкта оскарження існують два дискусійні питання:

- чи будь-який із суб'єктів ініціювання виборчого спору може оскаржувати будь-якого суб'єкта оскарження?
- чи будь-який суб'єкт оскарження може бути оскаржений як адміністративним, так і судовим шляхом?

Можливі відповіді на них слід шукати з урахуванням відсутності конфлікту юрисдикцій та повноцінного забезпечення контрольно-наглядової функції системи виборчих комісій. Різні варіанти відповідей відображені у тексті відповідних статей проекту та поправках, запропонованих до цих статей.

Проект реалізує доктрину повноти повноважень виборчих комісій, які забезпечують виконання контрольно-наглядової функції щодо дотримання виборчого законодавства (див., зокрема, пункти 1-4 частини першої статті 69, пункт 1 частини другої статті 108, пункт 1 частини третьої статті 109, пункт 1 частини другої статті 110), що підкріплюється приписом частини першої статті 75, частини восьмої статті 113 щодо обов'язковості рішень виборчої комісії для усіх учасників виборчих правовідносин, які втручаються у виборчий процес як правомірно, так і протиправно, а не лише для суб'єктів виборчого процесу. Таке забезпечення системою виборчих комісій контролю за додержанням і однаковим застосуванням виборчого законодавства *усіма* неможливе без повноваження розглядати *усі* виборчі спори (тобто стосовно *усіх* суб'єктів оскарження) і приймати щодо них рішення. Звичайно, такі рішення (що характерно для усіх адміністративних рішень) повинні підлягати судовому контролю; однак останній внаслідок своєї природи не може виступати повноцінним заміником адміністративного контролю (нагляду) хоча б тому, що здійснюється виключно у позовному порядку (тобто з ініціативи позивача), тоді як комісії як суб'єкти здійснення контрольно-наглядової функції мають можливість здійснювати

власну адміністративну ініціативу (втручання) у разі виявлення виборчого правопорушення.

Однак низка поправок спрямована на обмеження кола суб'єктів оскарження в адміністративній складовій і тим самим на звуження обсягу контрольно-наглядових повноважень, що реалізуються системою виборчих комісій.

Так, поправки 1548, 1550, 1552, 1562, 1564, 1565 пропонують виключити можливість оскарження за адміністративною складовою системи оскаржень «органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, закладу, установи чи організації, їхньої посадової чи службової особи», а також «засобу масової інформації, інформаційного агентства, його засновника (співзасновника), посадової чи службової особи або творчого працівника (журналіста)», тим самим позбавляючи усі виборчі комісії можливості здійснювати повноцінний нагляд за дотриманням та однаковим застосуванням зазначеними суб'єктами приписів виборчого законодавства.

Подібно поправка 1568 пропонує виключити можливість оскарження за адміністративною складовою системи оскаржень як партії (організації партій) та їх представників (уповноважених осіб), залишивши лише судовий спосіб оскарження; стосовно ж інших об'єднань громадян (у тому числі політичних партій чи їхніх організацій, які не є суб'єктами виборчого процесу), їх оскарження (у разі протиправного їх втручання у виборчий процес) цими поправками взагалі виключається.

Деяко вужче обмеження пропонують поправки 1567 та 1569, які допускають адміністративне оскарження стосовно рішень і дій політичних партій (у разі загальнодержавних виборів) чи місцевих організацій партій (які висунули кандидатів на місцевих виборах); щодо інших об'єднань громадян, які не є суб'єктами виборчого процесу, зазначеними поправками адміністративне оскарження не передбачається.

Враховуючи відсутність повноваження виборчої комісії ініціювати судовий розгляд виборчого спору (вже згадана вище частина перша статті 273 КАС), неважко побачити, що прийняття зазначених поправок зробило б систему оскарження виборчих правопорушень, всупереч вимогам європейських виборчих стандартів, просто неефективною. Водночас необхідно зауважити, що жоден інший державний орган, окрім виборчих комісій, не уповноважений ані повністю, ані частково здійснювати нагляд за дотриманням законодавства у виборчому процесі.

В якості таких наглядових органів часом посилаються на Національну раду з питань телебачення і радіомовлення. Однак цей орган здійснює загальний нагляд у межах власних повноважень за дотриманням законодавства про телебачення і радіомовлення; контроль щодо дотримання засобами масової інформації виборчого законодавства не належить до

повноважень Національної ради. Подібно Міністерство юстиції здійснює контроль щодо дотримання вимог законодавства політичними партіями, однак лише поза виборчим процесом. Закон «Про політичні партії в Україні» покладає повноваження державного контролю щодо дотримання партіями виборчого законодавства на Центральну виборчу комісію, окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії на відповідних місцевих виборах (пункт 2 частини першої статті 18 зазначеного Закону). Таким чином, позбавлення виборчих комісій повноваження розглядати скарги на діяльність політичних партій та їхніх місцевих організацій під час виборів, передбачене згаданими поправками, породжує додаткову колізію із Законом «Про політичні партії в Україні».

Виходячи із наведених міркувань, слід визнати неприйнятними поправки 1548, 1550, 1552, 1562, 1564-1569 як такі, що безпідставно істотно звужують обсяг контрольної-наглядової функції виборчих комісій як органів адміністрування виборів.

Особливу позицію займає поправка 1581, яка, відповідно до пропонуваної редакції частини другої статті 279, не передбачає можливості судового оскарження дій чи бездіяльності кандидата на пост Президента України. Таке обмеження неприпустиме, у зв'язку з чим зазначена поправка у цій частині є непринятною.

9. Предмет оскарження у виборчому спорі традиційно включає три позиції:

- рішення суб'єкта оскарження;
- дії суб'єкта оскарження;
- бездіяльність суб'єкта оскарження.

Ці позиції не викликають заперечень; відповідні поправки відсутні. Однак слід мати на увазі деякі аспекти проблеми предмета оскарження, які не до кінця враховуються авторами поправок, а в окремих випадках – і самим проектом.

По-перше, не для всіх можливих суб'єктів оскарження властиві усі три зазначені предмети оскарження. Так, наприклад, не викликає сумніву, що у випадку скарги на виборця предметом оскарження можуть бути лише його дії, а не рішення чи бездіяльність. Однак для інших суб'єктів оскарження окремі поправки пропонують передбачити предмет оскарження, який не відповідає природі суб'єкта. Так, наприклад, поправки 1578, 1579 передбачають можливість оскарження *рішень* кандидата. Враховуючи, що рішенням у контексті виборчого спору є документально оформлене волевиявлення суб'єкта, яке містить певні вказівки (приписи), адресовані іншим суб'єктам, слід визнати, що кандидат не наділений виборчими повноваженнями, які б передбачали прийняття таких рішень.

Так само безпредметною є поправка 1576, яка передбачає можли-

вість оскарження *рішень* «засобу масової інформації, інформаційного агентства, його засновника (співзасновника), посадової або службової особи чи творчого працівника (журналіста)».

Інший приклад невластивого для відповідного суб'єкта предмета оскарження надає поправка 1572, яка передбачає можливість оскарження *бездіяльності офіційного спостерігача*. Слід мати на увазі, що *бездіяльністю в аспекті виборчого спору вважається невчинення передбаченої законом обов'язкової дії у строк, встановлений законом*. Однак для спостерігача закон не встановлює жодних обов'язкових дій; тому бездіяльність спостерігача не може настати.

По-друге, недоцільно розділяти компетенцію суб'єктів розгляду скарги за предметом оскарження. Абсолютно нелогічною (як і нелогічною є така ж чинна норма виборчого законодавства) є пропозиція поправок 1584, 1585, яка передбачає виключно судове оскарження рішень і дій окружних виборчих комісій і водночас допускає адміністративне (до Центральної виборчої комісії) оскарження бездіяльності того ж суб'єкта.

Однак зазначені вище три класичні предмети оскарження не вичерпують усі можливі предмети оскарження.

Четвертий предмет оскарження, який має істотну специфіку, – неправильність у списку виборців. Специфіка цього предмета оскарження полягає в тому, що розгляд спору про неправильності у списках виборців дуже подібний до справ окремого провадження (встановлення фактів) у цивільному процесі. Дійсно, метою вирішення спору є саме встановлення факту правомірності/протиправності включення особи до списку виборців чи достовірності його персональних даних, що містяться у списку виборців.

Особливостями спору про неправильність у списку виборців є: по перше, *суб'єкт ініціювання спору* – кожен виборець безвідносно до того, чи виявлені неправильності стосуються його особисто (частина друга статті 265 проекту), а також кандидат чи партія (місцева організація партії) – суб'єкт виборчого процесу; по-друге, відсутність суб'єкта оскарження: ані орган ведення Державного реєстру виборців, ані дільнична виборча комісія, які складають списки виборців, не можуть виступати у ролі таких суб'єктів, хоча можуть бути заінтересованими особами при розгляді спору.

Хоча змістовні поправки до статей 166 та 171 проекту відсутні, слід звернути увагу на поправки 953, 964, які пропонують відмовитися від інституту *оскарження* неправильностей у списках виборців. Суть цих пропозицій виражена поправкою 947, яка запроваджує стосовно неправильностей у списках виборців *заявний спосіб* звернення замість оскарження (шляхом подання виборцем відповідної *заяви*) у такому ж порядку, як і звернення до органів ведення Державного реєстру виборців поза вибор-

чим процесом. При цьому спеціальні строки розгляду такої заяви не встановлюються, що означає застосування визначеного Законом «Про звернення громадян» загального строку відповіді на звернення – 30 днів, із очевидних міркувань неприйнятному у виборчому процесі.

Ідея заявного способу звернення відображає специфіку відповідного спору, зазначену вище. Однак використання такого способу вимагає значно більш детального пропрацювання та встановлення нормативного регулювання відповідних процедур. Подальший розгляд цих питань виходить за межі аналізу системи оскарження.

Нарешті, ще один предмет оскарження, який має власну специфіку і за її особливостями займає проміжне місце між класичним виборчим спором і спором про неправильності у списках виборців, – оскарження результатів виборів. Як і у випадку списків виборців, у цьому разі спір не стосується рішень певного суб'єкта (виборча комісія *встановлює* результати виборів, а не *вирішує* їх) і лише частково може стосуватися дій чи бездіяльності відповідного суб'єкта. Встановлення (підтвердження) дійсності виборів у традиційній європейській доктрині є невід'ємною складовою виборчого права, а сам етап підтвердження дійсності виборів – обов'язковим завершальним етапом виборчого процесу, як на це звертає увагу Венеційська комісія³⁵.

При оскарженні результатів виборів не може застосовуватися низка особливостей розгляду класичних виборчих спорів, зокрема, щодо суб'єктів ініціювання та строків звернення.

Як засвідчує практика, необхідно достатньо чітко встановити підстави визнання виборів недійсними (у тому числі частково – у межах певної територіальної виборчої одиниці). Такими підставами для визнання виборів недійсними можуть бути:

- 1) сумірність кількісного виміру порушень та результатів виборів (потенційні чи реальні кількісні порушення при голосуванні чи встановленні результатів та підсумків голосування);
- 2) істотні зловживання у день голосування чи при встановленні результатів, які не можуть бути виражені у кількісних показниках, проте свідчать про вчинені серйозні спроби фальсифікувати волевиявлення виборців і таким чином ставлять під сумнів результати виборів;
- 3) масштабні порушення до дня голосування, зокрема (однак не лише) з використанням владних повноважень, які можуть бути кваліфіковані як маніпулювання формуванням волі виборців або як підкуп виборців чи членів виборчих комісій у великому обсязі.

³⁵ Доповідь про часові рамки та перелік політичних критеріїв оцінки виборів (CDL-AD(2010)037).

Серед підстав визнання виборів недійсними (окрім зовсім очевидних, як масове «вкидання» бюлетенів чи відверта підробка підсумкових протоколів, що істотно вплинуло на встановлення результатів виборів або зробило таке встановлення неможливим), повинні бути передбачені підстави, як пов'язані з порушеннями, вчиненими *під час голосування і встановлення результатів*, так і пов'язані з істотними правопорушеннями, що мали місце *до дня голосування* і могли вплинути на зміст волевиявлення виборців. Серед останніх доцільно брати до уваги:

- правопорушення, які з об'єктивних причин не були оскаржені (зокрема, скарги не були подані, хоча правопорушення були зафіксовані, або скарги не були розглянуті по суті);
- правопорушення, які були оскаржені, однак наслідки яких не були усунуті прийнятими рішеннями;
- правопорушення, щодо усунення наслідків яких рішення були прийняті, однак не були виконані.

На жаль, ця проблема не відображена належним чином у проекті Виборчого кодексу. Тому вона вимагає додаткового опрацювання.

10. Строки оскарження і строки розгляду виборчого спору, традиційно передбачені проектом як короткі і перепиняльні, не викликали сумнівів у суб'єктів внесення поправок. Слід взяти до уваги, що стосовно розгляду спору обов'язковість дотримання строків стосується насамперед початку розгляду: продовження процедури розпочатого розгляду виборчого спору можливе у розумних межах (один-два дні), якщо, наприклад, це необхідно для отримання нових доказів.

Водночас порушення строку початку розгляду з об'єктивних чи інших причин не означає, що розгляд спору не може відбутися пізніше. Зокрема, у разі вчинення комісією бездіяльності щодо розгляду спору за рішенням комісії вищого рівня чи суду вона може бути зобов'язана усунути бездіяльність, тобто розглянути спір по суті. Зазначену обставину доцільно відобразити в нормативному регулюванні.

Слід також чітко передбачити, що на спори специфічної природи – щодо неправильностей у списках виборців та щодо визнання виборів недійсними – зазначені особливості строків не поширюються; для кожного з цих видів спорів повинні встановлюватися свої (також перепиняльні, однак інші) строки оскарження і розгляду.

11. Характер рішень суб'єктів розгляду виборчих спорів. Вирішення виборчого спору має важливе значення для забезпечення законності (правомірності) виборчого процесу та гарантування того, що результати виборів відображають реальне волевиявлення народу (а не лише реалізацію виборчих прав громадян). Таким чином забезпечується

принцип чесних виборів. Без дотримання цієї вимоги (як і інших принципів виборчого права) певний процес, що відбувся і навіть супроводжувався вкиданням бюлетенів до виборчих скриньок, не можна вважати демократичними виборами (а отже, виборами взагалі). По суті, нечесні вибори – це акт узурпації влади. Така позиція висловлена Венеційською комісією; така позиція була проголошена у відомому рішенні Верховного суду України 3 грудня 2004 року.

Виборчий кодекс має регулювати потенційний зміст рішень лише за адміністративною складовою системи оскарження, хоча слід мати на увазі, що судова складова не повинна містити принципових відмінностей.

З формальної точки зору наслідком звернення суб'єкта ініціювання виборчого спору до виборчої комісії може бути:

- повернення скарги суб'єкту звернення;
- залишення скарги без розгляду по суті;
- відмова у задоволенні скарги;
- задоволення скарги;
- часткове задоволення скарги.

Особливої уваги вимагають перші два варіанти, оскільки вони означають практично *відмову у розгляді* виборчого спору по суті.

12. *Повернення скарги суб'єкту звернення* мотивується (за аналогією з поверненням позовної заяви судом) недоліками *форми* скарги (стаття 269 проекту), тобто має формальну, а не змістовну підставу (див. статтю 270 проекту). В умовах швидкоплинного виборчого процесу по поверненню скарги, як засвідчує практика, фактично означає остаточну відмову від розгляду, оскільки дотриматися строків повторного звернення в таких умовах дуже складно. Однак відмова від розгляду виборчого спору по суті означає, що певне правопорушення (реальне чи гіпотетичне) не буде розглянуте і, за наявності, усунуте, що підриває суспільну довіру до виборів.

Зазначені положення проекту, які за своїм змістом повторюють приписи чинного виборчого законодавства, не викликали заперечень; поправки до статей 269, 270 відсутні. Однак міжнародні експерти неодноразово звертали увагу на необхідність пом'якшення формальних вимог до скарги чи навіть розробки та нормативного встановлення шаблону скарги, що полегшило б звернення та знизило кількість скарг, повернутих без розгляду³⁶.

Доцільно також послабити вимоги щодо форми скарги, зокрема, шляхом пом'якшення тлумачення встановлених вимог. Більш радикальним шляхом може бути відмова від інституту повернення скарги з заміною зобов'язанням суб'єкта розгляду (відповідної виборчої комісії) у *порядку*

³⁶ Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за позачерговими виборами народних депутатів України 26 жовтня 2014 року.

надання правової допомоги сприяти виправленню недоліків скарги при її поданні.

13. *Залишення скарги без розгляду по суті* теж не сприяє вирішенню виборчих спорів. Однак цей інститут значно більш обґрунтований, ніж інститут повернення скарги. Безпідставне перевантаження виборчої комісії скаргами містить ризик паралічу її діяльності (у тому числі організаційної), що не сприятиме належному перебігу виборчого процесу.

Належними (правомірними) підставами для залишення скарги без розгляду по суті є:

- неналежність скаржника (звернення зі скаргою не уповноваженого суб'єкта);
- неналежність предмета оскарження (проблема не пов'язана із виборчим процесом);
- неналежність суб'єкта розгляду скарги (суб'єкт, до якого подана скарга, не уповноважений розглядати порушену проблему; це пов'язане не лише з можливим обмеженням компетенції за адміністративним шляхом взагалі, але і зверненням до комісії не того рівня);
- порушення строку оскарження (перепиняльний характер строків).

Важливо чітко нормативно визначити *вичерпний* перелік цих підстав, тобто виключити дискрецію суб'єкта розгляду виборчого спору для уникнення безпідставних відмов від розгляду спору та усунення наслідків правопорушення. Доцільно також прямо передбачити, що підстава залишення без розгляду по суті має бути обов'язково зазначена у рішенні з цього приводу.

Експерти Венеційської комісії та ОБСЄ/БДПЛ пропонують пом'якшити перепиняльний характер строків оскарження, щоб у випадку, коли їх дотримання об'єктивно неможливе, це «не призводило до несправедливості»³⁷. Однак відмова від перепиняльності породжуватиме надмірну дискрецію виборчих комісій, якої слід уникати. Замість пом'якшення строків доцільно закріпити нормативно повноваження суб'єкта розгляду виборчого спору навіть у випадку, коли є законні підстави для залишення скарги без розгляду по суті, обов'язково розглянути з *власної ініціативи* викладені у скарзі *факти*, якщо вони містять ознаки істотного правопорушення, здатного спотворити перебіг виборчого процесу.

14. *Розгляд скарги по суті* має бути максимально повним. Виходячи з цілей інституту оскарження – забезпечення правомірного перебігу ви-

³⁷ Спільний висновок щодо проекту Закону про вибори народних депутатів України ОБСЄ/БДПЛ та Венеційської комісії (CDL-AD(2011)037).

борчого процесу і належного, достовірного встановлення волі народу, тобто важливого загального публічного інтересу, суб'єкт розгляду не може обмежуватися лише правами та інтересами суб'єкта звернення, а має розглядати спір у максимально широкому контексті. Звідси впливає специфіка характеру процесу розгляду – *інквізиційного*, а не чисто змагального. Слід нормативно зобов'язати суб'єкта розгляду спору забезпечити витребування (за необхідності – з власної ініціативи) усіх доказів, необхідних для повного і всебічного встановлення обставин справи і надання адекватної правової кваліфікації. Загальна мета: *порушник закону не повинен отримати переваг (вигоди) від своїх протиправних дій* – заслуговує на нормативне закріплення.

Зазначена мета чинить вплив і на характер рішення за підсумком розгляду виборчого спору. При цьому слід розрізняти *задоволення скарги*, тобто усунення правопорушення та/або усіх його наслідків, і *задоволення вимог скарги*, які часто можуть бути неадекватними, нереальними, неповними чи запізнілими.

Обмеження розглядом і задоволенням *вимог скаржника* цілком достатнє у випадку цивільно-правового спору, що виражається відомим *принципом диспозитивності*, відповідно до якого, зокрема, суб'єкт розгляду спору не може вийти за межі заявлених вимог, а скаржник може від них у будь-який момент відмовитися.

Однак у випадку публічно-правового, а особливо виборчого спору, в якому предмет спору важливий для багатьох суб'єктів виборчих право-відносин і для народу в цілому як суб'єкта формування влади в державі чи самоврядній територіальній громаді, такий підхід не відповідає суті спору. Тому доцільно більш чітко підкреслити, що, приймаючи рішення, суб'єкт розгляду спору (виборча комісія) часто *зобов'язана* вийти за межі диспозитивності (тобто розгляду заявлених вимог), визначаючи на підставі власного праворозуміння заходи, необхідні для максимально повного усунення наслідків встановленого правопорушення, у тому числі зобов'язуючи до певних дій (утримання від дій) суб'єктів, які не були учасниками розгляду спору, якщо це впливає з факту визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта оскарження.

Такий вихід за межі вимог диспозитивності передбачений як проектом (див. пункти 5, 6 частини п'ятої статті 274), так і чинним виборчим законодавством, а також КАС України (див. частину другу статті 9). Однак відповідне регулювання необхідно уточнити, щоб воно було достатньо зобов'язальним для суб'єкта розгляду в частині усунення наслідків правопорушення.

З огляду на публічний характер виборчих правопорушень та існування загального інтересу до правомірного перебігу виборчого процесу ініціатор

виборчого спору не повинен мати можливості відмовитися від своєї поданої і прийнятої до розгляду скарги (позовної заяви). Згода окремої особи на порушення вимог законодавства порушує права та законні інтереси інших суб'єктів виборчого процесу і тому не може бути допущена. Відсутність правопорушення має бути встановлена рішенням компетентного органу, щоб не залишати у суспільстві відчуття сумнівного характеру перебігу виборчого процесу. Таку норму слід передбачити у проекті Виборчого кодексу; з метою максимальної уніфікації адміністративних і судових процедур розгляду виборчих спорів у КАС України потрібно або уточнити диспозицію частини третьої статті 9, або визначити відповідні особливості провадження при розгляді виборчих спорів у статтях 273-277.

Вимагає також законодавчого реагування практика, що склалася за останні роки, щодо рішень спорів стосовно бездіяльності суб'єкта оскарження. Необхідно чітко визначити, що наслідки бездіяльності мають бути усунуті, незважаючи на те що строки виконання певних дій суб'єктом оскарження пропущені (саме у такій ситуації виникає бездіяльність). Визнання бездіяльності протиправною без зобов'язання її усунення (тобто прийняття необхідного рішення чи вчинення дій) означає збереження і закріплення (а не усунення) негативних наслідків вчиненого правопорушення і, по суті, позбавляє сенсу оскарження бездіяльності.

15. Виборчий кодекс має включити не лише три виборчі закони, але й закони «Про Державний реєстр виборців» та «Про Центральну виборчу комісію», котрі регулюють правовідносини, пов'язані з виборами, також і поза виборчим процесом. Внаслідок цього система оскарження повинна охопити процедури оскарження рішень, дій та бездіяльності тих виборчих органів, які функціонують постійно; специфікою відповідного оскарження є те, що відповідні публічно-правові спори не можуть бути кваліфіковані як виборчі, оскільки виникають не під час виборчого процесу.

Предметом оскарження поза виборчим процесом, яке має або може мати значення для майбутніх виборів, є рішення, дії чи бездіяльність таких суб'єктів:

- органів Державного реєстру виборців;
- Центральної виборчої комісії – щодо прийняття нею розпорядчих або нормативних рішень, які відповідно до закону або з міркувань юридичної визначеності мають бути прийняті до початку виборчого процесу.

У першому випадку (щодо ведення Реєстру) можливе як адміністративне (до органу адміністрування Реєстру чи розпорядника Реєстру), так і судове оскарження. Порядок адміністративного оскарження має бути визначений Виборчим кодексом (на цей час він визначається Законом «Про Державний реєстр виборців», який у разі прийняття Кодексу втра-

тять чинність). Такий порядок запропонований проектом (див. статтю 281) і не викликав застережень (поправки 1588, 920, 921 пропонують включити відповідні положення до іншого розділу тексту проекту).

Судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів Державного реєстру виборців має здійснюватися, в основному, у порядку, визначеному КАС України. Проте необхідно врахувати певні особливості суб'єкта, уповноваженого ініціювати спір (позивача), які впливають із природи спору, аналогічної до природи спору щодо неправильностей у списку виборців. Такі особливості не відображені у КАС України, а отже, положення статті 282 проекту (зміст котрих не зачіпають поправки 1590, 920, 922), які передбачають відповідні можливості, стають декларативними. Тому вимагають уваги певні зміни до КАС України з метою уніфікувати підходи до адміністративного і судового оскарження рішень, дій та бездіяльності органів Державного реєстру виборців у позавиборчий період.

16. Особлива специфіка другого випадку, який (з огляду на суб'єкт оскарження) стосується виключно судової складової системи оскарження. Цей випадок пов'язаний з тим, що низка як нормативних, так і розпорядчих рішень ЦВК, спрямованих на підготовку майбутніх виборів, повинна прийматися до початку виборчого процесу (див., наприклад, частину третю статті 31 щодо зміни меж територіальних виборчих округів). В умовах загального порядку оскарження актів суб'єкта владних повноважень, визначеного КАС України, до початку виборчого процесу такі акти неможливо оскаржити через відсутність суб'єкта, чиї права чи законні інтереси реально (а не потенційно) порушуються. Водночас встановлений КАС загальний строк оскарження (6 місяців «з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів») не застосовується під час виборчого процесу, де встановлено спеціальний строк – протягом п'яти днів «із дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності», а не з часу, коли в особи виникли права (відсутні поза виборчим процесом), про порушення яких вона дізналася. Таким чином, може виникнути ситуація, коли суб'єктивне право порушене, але не може бути захищене. Така ситуація неприпустима з огляду на Конституцію (статті 3, 8, 55, 124 Конституції).

Спосіб вирішення цієї актуальної проблеми непростий і потребує дискусії. Він лежить поза предметом регулювання Виборчого кодексу. Це вимагає внесення змін до КАС України з метою забезпечення повного захисту виборчих прав громадян, законних інтересів майбутніх суб'єктів виборчого процесу і, зрештою, дотримання принципів виборчого права, міжнародних виборчих стандартів, зокрема принципів вільних і чесних виборів, належного встановлення дійсних результатів народного волевиявлення під час виборів.

Науково-популярне видання

Ключковський Юрій,
Бурмагін Олександр,
Венгер Володимир,
Радченко Євген

Аналіз стану та пропозиції
щодо доопрацювання проекту
Виборчого кодексу (№ 3112-1)

Матеріали за результатами регіональних дискусій

Формат 60x84/16. Ум. др. арк. 6,125.
Замовлення № 18-164.
Наклад 300 прим.

Видавець і виготовлювач
ПП “Видавництво “Фенікс”
03067, м. Київ, вул. Шутова, 13Б
www.fenixprint.com.ua

Свідоцтво про внесення суб’єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготовлювачів
і розповсюджувачів видавничої продукції.
Серія ДК за № 271 від 07.12.2000 р.