

ВИБОРЧІ КОМІСІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ

Ірина Тимошенко – к.ю.н., доцент
кафедри державно-правових дисциплін
Державного вищого навчального закладу
«Українська академія банківської справи
Національного банку України»

Інтеграційний процес до європейської спільноти з демократичними принципами народного владарювання та взаємною відповідальністю держави та громадян вимагає розв'язання Україною проблеми ефективного забезпечення прав і свобод особи. Виборчі права громадян є найважливішим елементом у механізмі народовладдя, а здійснення громадянами активного, пасивного та номінаційного виборчого права є реалізацією народного суверенітету. Численні порушення виборчих прав не дають змоги встановити істинну волю народу та можуть свідчити про факт антиконституційного привласнення належної народові влади [1]. Відповідно, захист виборчих прав за своєю суттю є захистом невідчужуваного народом суверенітету, а виконання правозахисних функцій виборчими комісіями – способом протидії неконституційній діяльності.

Існуючий розрив між проголошеними в Конституції правами та свободами, а також закріпленими в ній гарантіями та повсякденною практикою їх реалізації та захисту можна пояснити тим, що головні передумови ефективного забезпечення прав і свобод особи, якими є вільне громадянське суспільство та демократична, правова, соціальна держава, ще не склалися.

Враховуючи конституційний обов'язок держави захищати права та свободи особи (ст. 3 Конституції України), діяльність виборчих комісій як спеціальних колегіальних органів, полягає в забезпеченні реалізації та захисті

виборчих прав громадян. Виборчі комісії різного рівня є безпосередніми організаторами підготовки та проведення виборів в Україні і на всіх стадіях виборчого процесу вони вживають заходів, щоб реалізація виборчих прав громадян стала можливою, оскільки це проголошується в усіх законодавчих актах, що регулюють порядок підготовки та проведення виборів в Україні.

Створення умов для використання громадянами наявних у них юридичних можливостей обирати та бути обраним до органів державної та муніципальної влади, приймати участь у здійсненні інших виборчих процедур та дій, а також для досягнення відповідного результату є основною задачею системи виборчих комісій. Проте, виборчі кампанії останніх років засвідчили необхідність перегляду підходів формування та функціонування виборчих комісій і форм підготовки та початку їх членів, які існують сьогодні, оскільки діючі порядки вже не здатні досягти тих результатів, які очікують від них як українські виборці, так і держава.

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

Дослідження правового статусу виборчих органів здійснюється вченими різних країн, зокрема, в Україні проблемами статусу виборчих комісій займалися В.М. Шаповал, Ю.Б. Ключковський, Т.В. Стешенко, О.В. Марцеляк, М.І. Ставнійчук, В.І. Співак та ін. У Російській Федерації значний внесок у цій сфері був зроблений О.С. Автономовим, О.Ю. Бузіним, С.Д. Князевим, Л.Д. Волковою, М.С. Матейковичем та ін.

Правозахисні функції виборчих комісій на різних стадіях виборчого процесу покликані одночасно забезпечувати реалізацію виборчих прав громадян і сприяти здійсненню захисту інших конституційних прав і свобод

особи. Чинним виборчим законодавством на систему виборчих комісій покладаються наступні функції правозахисного характеру:

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

Забезпечення реалізації виборчих прав громадян є як правом, так і обов'язком виборчих комісій, тому, в цьому розумінні вони не тільки здійснюють(використовують) право, але й одночасно його виконують. У рамках такого здійснення/виконання виборчі комісії мають певну свободу вибору тих чи інших процесуальних дій, спрямованих на забезпечення реалізації виборчих прав. Вибір того чи іншого засобу залежить від повноважень суб'єктів виборчого процесу в межах тієї чи іншої форми захисту. Прикладом цього може слугувати вирішення питань по скаргах, що надійшли до виборчої комісії, де скарга з питань, що відноситься до компетенції комісії і яка подана в установленому порядку, розглядається на її засіданні або, якщо звернення не потребує прийняття рішення комісії, член комісії може надати відповідь заявнику від свого імені [2].

На всіх стадіях виборчого процесу виборчі комісії вживають заходів, щоб реалізація виборчих прав громадян стала можливою і чинне законодавство України містить низку спеціальних правових норм, що регламентують процедурні правила розгляду виборчими комісіями електоральних спорів, сформульовані достатньо дієві форми їх вирішення [4], однак практика розв'язання виборчих спорів за результатами виборчих кампаній останніх років в Україні засвідчує наявність великої кількості проблем та прогалин у їх законодавчому регулюванні та практичному застосуванні. Своєчасний розгляд виборчих спорів передусім залежить від чіткої організації цього процесу у виборчих комісіях усіх рівнів.

Взаємодія виборчих комісій та громадян з питань розв'язання спірних питань перебуває на досить низькому рівні, навіть незважаючи на те, що Центральна виборча комісія України здійснює контроль за дотриманням

виборчих прав і права на участь у референдумі громадян України, оскільки громадяни часто не можуть реалізувати право на звернення зі скаргою навіть за наявності правових підстав для її подання через відсутність належної роз'яснювальної роботи як з боку виборчих комісій різних рівнів, так і суб'єктів виборчого процесу ані під час виборчого процесу, ані після його завершення.

Заслуговує на увагу досвід роботи російських виборчих комісій в аспекті створення робочих груп при відповідних комісіях, що займаються перевіркою заявлених звернень від суб'єктів виборчого процесу та попередньо готують матеріали, необхідні для прийняття рішення виборчою комісією по суті та оперативного розгляду та поліпшення реагування на факти порушень виборчого законодавства. Активно використовується такими робочими групами метод розгляду скарг з виїздом на місце вчинення порушення для з'ясування усіх фактів щодо виборчого спору. Особливо актуально це буває в тих випадках, коли необхідний повторний підрахунок (перерахунок) голосів, що були подані за кандидатів, якщо розрив у кількості голосів, відданих за переможця і слідуючого за ним кандидата, є незначним. На місці також з'ясовуються безпосередні причини порушень виборчих прав громадян під час збору підписів на підтримку того чи іншого кандидата, під час проведення передвиборної агітації, голосування виборців на виборчих дільницях тощо. Отже, в національному виборчому законодавстві варто інституціювати робочі групи, які б займалися попереднім розглядом електоральних спорів та підготовкою матеріалів для прийняття рішення відповідною комісією [5, с. 57].

Під захистом виборчих прав громадян розуміється примусовий механізм реалізації права обирати та бути обраним та приймати участь у виборчих процедурах і діях, який забезпечується шляхом попередження порушень виборчих прав, усунення перешкод їх реалізації або поновлення порушеного виборчого права у інший спосіб. Серед способів такого захисту можуть бути: поновлення порушеного виборчого права, яке не завжди можливе (зокрема,

відміна незаконного рішення про відмову в реєстрації кандидата вже поза строками виборчого процесу); припинення дії (бездіяльності) або рішення, які порушують виборчі права; притягнення суб'єкта, діяння якого зумовили порушення виборчих прав, до юридичної відповідальності.

Серед форм захисту виборчих прав вирізняються самозахист (страйки з політичними вимогами), державний захист (законодавче оформлення основних юридичних гарантій виборчих прав громадян, діяльність виборчих комісій та ін.), громадський та міжнародний захист (підвищення правової та політичної культури громадян через систему юридичних консультацій, проведення соціологічних досліджень, звернення до міждержавних правозахисних організацій тощо).

Отже, забезпечення реалізації, захисту та контролю за дотриманням виборчих прав громадян вимагає від членів виборчих комісій відповідний рівень фахової підготовки та професійних навичок, який має також відповідати тим функціям і задачам, що покладаються на виборчі комісії, зокрема, правозахисного характеру.

Правозахисні функції виборчих комісій вимагають від їх членів належної підготовки, що зумовлено низкою факторів:

1. Частою зміною виборчого законодавства України під кожні вибори, що невілює використання попередньо набутого досвіду учасниками виборчих перегонів (головами комісій, секретарями, кандидатами, спостерігачами та ін.).
2. Чіткою регламентацією виборчих процедур та дій, які потребують суворого дотримання приписів як виборчого законодавства, так і інших галузей, оскільки їх порушення можуть призвести до таких негативних наслідків як скасування реєстрації кандидата, відміна рішення виборчої комісії про визнання кандидата обраним тощо.
3. Потребою в спеціальних знаннях через необхідність належного оформлення великої кількості юридичних документів щодо участі у

виборах кандидата (партії) та їх вступ у різноманітні правовідносини, які пов'язані з виборчим процесом.

4. Здійсненням превентивної діяльності виборчих комісій, пов'язаної з контролем за дотриманням виборчого законодавства та завчасної протидії порушенням на ранніх стадіях.
5. Загальним низьким рівнем правової культури та освіти суб'єктів та учасників виборчого процесу.

Виборчі комісії створюються, як правило, за поданням зацікавлених суб'єктів: політичних партій або кандидатів, при цьому виборчими законами встановлено, що до складу виборчих комісій не може входити певна низка категорій громадян, зокрема, посадові та службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, працівники судів та правоохоронних органів та ін. У такий спосіб законодавець намагається підвищити довіру в суспільстві до роботи виборчих комісій та до результатів виборів ними організованих. Проте, не завжди виборчі комісії, які сформовані у такий спосіб, здатні професійно та оперативно вирішувати питання, що пов'язані з організацією виборчого процесу.

Систематичні зміни виборчого законодавства, в результаті яких міняються способи формування виборчих комісій, порядок їх діяльності, вимоги до їх членів та повноваження, призвели до того, що на сьогоднішній день в Україні відсутні професійно підготовлені потенційні члени виборчих комісій. Цьому сприяли також складна демографічна ситуація в країні, зменшення чисельності населення працездатного віку, а економічна криза 2008-2010 рр. підвищила кількість сімей, в яких зайняті обидва з батьків, що скоротило резерв членів комісій. Окрім цього, збільшення часу, необхідного для проведення виборчих процедур, низька оплата праці, складне виборче законодавство та посилення політичної боротьби призводять до того, що інтерес до політичного життя зменшується, а вимоги до членів виборчих комісій збільшуються, на них покладається більша відповідальність, а перед ними ставляться все більш серйозні задачі, які вони не завжди здатні

виконати. Усі ці фактори впливають на способи залучення та підбору кадрів для виборчих комісій.

У чинному виборчому законодавстві позитивним є вимога у поданні щодо кандидатур до складу відповідної виборчої комісії вказівки на досвід роботи у складі виборчих комісій, відповідну освіту чи підготовку, а також вимога запровадження з 1 січня 2013 року спеціального навчання у встановленому Центральною виборчою комісією порядку для роботи на керівних посадах у складі окружної виборчої комісії на парламентських виборах осіб, які претендують на посаду голови, заступника голови та секретаря окружної виборчої комісії (абз. 1 ч. 7 ст. 26 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 р.).

Однак, зазначені заходи не є достатніми для забезпечення ефективної роботи виборчих комісій (зокрема рівня окружної або територіальної), оскільки зарубіжний досвід свідчить про необхідність залучення до виборчих комісій осіб, які мають практичний досвід юридичної діяльності, зокрема, це судді, які в обов'язковому порядку входять до складу виборчих комісій у Бельгії, Данії, Польщі, Румунії, Естонії, Литві, Бразилії, Македонії, предстаники Міністерства внутрішніх справ у Німеччині, Франції, Мексиці, до недавнього часу – Великобританії, особи з юридичною освітою – у Литві, Польщі, Естонії, Австралії та ін. Входження таких предстаників до складу виборчих комісій демократичних країн автоматично підвищує їх статус та гарантує високий рівень дотримання законодавства та забезпечення реалізації виборчих прав громадян, оскільки у виборчому процесі переплітається суспільний інтерес з професійним.

На загальнонаціональних парламентських виборах в Україні у 2012 році працювало приблизно 690 тисяч членів окружних та дільничних виборчих комісій, на президентських у 2010 – понад 800 тисяч, отже проведення навчання та тренінгів для членів виборчих комісій є визначальним фактором їх ефективної та успішної роботи. Організація навчання членів виборчих комісій на сьогодні є у переліку повноважень Центральної виборчої комісії та

окружних/територіальних виборчих комісій. Центральна виборча комісія організовує навчання членів окружних/територіальних виборчих комісій, а окружні/територіальні виборчі комісії – організовують навчання членів дільничних виборчих комісій.

На сьогоднішній день питання навчання членів виборчих комісій здебільшого покладається на суб'єктів подання цих кандидатур, Центральну виборчу комісію, окружні виборчі комісії та неурядові організації. Пострадянські республіки досить активно використовують зарубіжну допомогу в проведенні навчання членів виборчих комісій, забезпечуючи таким чином спадковість традицій демократичних виборів та формуючи нові підходи до їх організації та проведення.

Зокрема, для прикладу, активною у цьому напрямку була діяльність Центральної виборчої комісії та Агентства США з міжнародного розвитку «Сприяння організації виборів в Україні» (USAID) у 2002-2006 роках та з Координатором проектів ОБСЄ в Україні у 2009-2010 рр. [3, с. 38].

Важливо надалі розвивати нові технології масового навчання організаторів виборів. У недалекому майбутньому вирішальну роль зможуть відігравати інтернет-технології дистанційного навчання. Зокрема, у 2013 році координатор проектів ОБСЄ в Україні у співпраці з Центральною виборчою комісією України та за організаційної підтримки ВГО «Комітет виборців України» презентував новостворену он-лайн систему навчання членів виборчих комісій. Проект реалізується на запит Центральної виборчої комісії за підтримки Канадського агентства міжнародного розвитку і Міністерства закордонних справ Норвегії.

У Грузії напередодні парламентських виборів 2012 року, члени виборчих комісій проходили навчання за програмою BRIDGE (Будівництво ресурсів у галузі демократії, управління та виборів). Програма здійснювалась за ініціативою ЦВК Грузії, як і в Україні, за фінансування Агенства США з міжнародного розвитку (USAID). BRIDGE – представляє собою програму професійного розвитку з акцентом на виборчі процеси, яка включає в себе усі

аспекти виборів та орієнтована на підвищення професіоналізму, розвитку можливостей та навичок. За аналогічними програмами відбувається навчання в Молдові, Румунії, Вірменії, Казахстані, Киргизстані та інших республіках.

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

Механізм формування складу виборчих комісій потребує набуття більшого інституційного характеру та організаційної прозорості й обґрунтованості, а це в свою чергу вимагає від організаторів виборів покращувати роботу з навчання та підвищення професійної кваліфікації членів виборчих комісій. Фахова підготовка та навчання членів виборчих комісій представляє собою лише один із напрямків механізму удосконалення реалізації функцій виборчих комісій правозахисного характеру, який сприятиме забезпеченню реалізації та захисту виборчих прав громадян як можливості особисто приймати участь у здійсненні владних повноважень.

Використана література:

1. Онищенко О.М. Із статистики порушень виборчих прав // Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення (За матеріалами науково-практичних конференцій та «круглих столів»). / Ін-т виборч. права. – К.: ФАДА, ЛТД, 2005. – С. 160-161; Ростов І.О. Статистика порушень виборчого законодавства під час виборів 2004 р. // Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства: Матеріали науково-практичної конференції. – К.: ПЦ «Фоліант», 2005. – 188 с; Барабаш О., Воробйов О., Кальченко С., Ковтунець В. Встановлення фактів порушення законодавства про місцеві

вибори: аналіз правозастосовчої практики судів у 2002-2003 роках. – К. : Нора-друк, 2003. – 44 с.

2. Регламент Центральної виборчої комісії: Затв. постановою ЦВК від 26.04.2005 р. № 72 [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.rada.gov.ua

3. Бачинський Я. Навчання членів виборчих комісій: практичний досвід // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006 – № 3 (5). – С. 38-43.

4. Голосніченко Д.І. Повноваження виборчих комісій щодо розгляду заяв і скарг виборців // Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства: Матеріали науково-практичної конференції. – К. : ПЦ «Фоліант», 2005. – С. 177-181.

5. Тимошенко І.В. Діяльність виборчих комісій щодо захисту виборчих прав громадян України : проблеми ефективності / І.В. Тимошенко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 4 (6). – С. 54-60.

Тимошенко І.В. Виборчі комісії як суб'єкти реалізації правозахисної функції / І.В. Тимошенко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2013. - № 3(27) . – С. 40-43.