

НАВЧАННЯ ЧЛЕНІВ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА

Ірина Тимошенко,

доцент кафедри державно-правових дисциплін

Державного вищого навчального закладу

«Українська академія банківської справи

Національного банку України»

У статті досліджується роль фахової кадрової підготовки виборчого процесу. Здійснено аналіз зарубіжної практики та досліджено чинне виборче законодавство України щодо формування та навчання членів виборчих комісій.

Ключові слова: вибори, виборчий процес, виборчі комісії, навчання членів виборчих комісій.

Виборчі комісії різного рівня є безпосередніми організаторами підготовки та проведення виборів в Україні. 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. На всіх стадіях виборчого процесу виборчі комісії вживають заходів, щоб реалізація виборчих прав громадян стала можливою. Про це йдеться в усіх законодавчих актах, що регулюють порядок підготовки та проведення виборів в Україні. Однак, виборчі кампанії останніх років засвідчили необхідність перегляду підходів формування та функціонування виборчих комісій і форм підготовки та навчання їх членів, які існують сьогодні, оскільки діючі порядки вже не здатні досягти тих результатів, які очікують від них як українські виборці, так і держава.

Мета цієї статті є аналіз зарубіжного досвіду та дослідження вітчизняної практики щодо підготовки та навчання членів виборчих комісій, а також вироблення практичних рекомендацій щодо удосконалення процесу кадрової підготовки організаторів виборів.

Чинним виборчим законодавством на виборчі комісії покладається три функції правозахисного характеру:

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

У сучасних умовах тотальної недовіри суспільства до державних інституцій, реалізація вказаних функцій виборчими комісіями часто є формальністю, а статистика виборчих порушень часто свідчить про їх невілювання самими виборчими комісіями та їх членами.

Вибори передбачають залучення колосального кадрового ресурсу. У міжнародній практиці застосовуються такі основні методи організації й адміністрування виборів:

- *урядовий підхід* – питаннями організації та проведення виборів опікуються органи державної влади, а посадові особи для роботи на виборчих дільницях призначаються з числа державних службовців. Цей спосіб формування структури виборчих комісій має ті переваги, що виборами займаються професіонали, які не потребують додаткової підготовки і навчання, однак рівень довіри суспільства до органів, сформованих у такий спосіб, є значно нижчим, аніж до органів, які сформовані суб'єктами виборчого процесу;
- *судовий підхід* – представники судової гілки влади відповідальні за організацію та проведення виборів. За цієї моделі також передбачається формування частини складу виборчих комісій діючими або суддями у відставці;
- *партійно-представницький підхід* – кандидати або усі партії – суб'єкти виборчого процесу делегують своїх представників до Центральної

виборчої комісії та комісій нижчого рівня. Цей підхід може спричиняти надмірну чисельність складу комісії, а окрім того, не гарантує професіоналізму її членів;

- *експертний підхід* – передбачає призначення до складу Центральної виборчої комісії за згодою всіх політичних сил експертів, які мають відповідний досвід і відомі своєю ідеологічною і політичною незалежністю, а отже, можуть бути безпристрасними й об'єктивними [4, с. 596-598];
- *комбінований підхід* – формування виборчих органів відбувається за рахунок поєднання вищезгаданих моделей, забезпечуючи, таким чином, невілювання негативних проявів однієї за рахунок переваг іншої (Великобританія, Франція, Україна та ін.).

Українська електоральна практика формування складу виборчих комісій пройшла декілька етапів свого становлення, впродовж яких відбувався пошук оптимальної та ефективної моделі, яка б задовольнила усіх суб'єктів виборчого процесу. Зокрема, на парламентських виборах в Україні спостерігався монопольний вплив органів влади на формування комісій та відсутність механізмів врахування інтересів виборчих конкурентів у 1990-1994 рр. У 1998 р. відбулось запровадження представництва політичних партій у виборчих комісіях та збереження впливу місцевих рад на їх формування. У 2002-2006 рр. спостерігався поділ політичних партій та блоків на «парламентських» та «позапарламентських» суб'єктів формування виборчих комісій із наділенням ЦВК повноваженнями щодо утворення окружних виборчих комісій [3]. У 2007 р. парламентські партії та блоки отримали монопольне право на формування виборчих комісій, а у жовтні 2012 року передбачається активна участь політичних партій, депутатська фракція яких зареєстрована в Апараті Верховної Ради України поточного скликання та політичних партій – суб'єктів виборчого процесу і кандидатів у депутати у відповідному одномандатному окрузі.

Еволюція способів формування складу виборчих комісій свідчить про необхідність перенесення уваги з форми на зміст, тобто варто акцентувати увагу не на тому як формуються виборчі комісії, а на тому, хто у визначений законом спосіб входить до складу комісій і як виконує покладені законом обов'язки.

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 можуть входити посадові та службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У такий спосіб законодавець намагається підвищити довіру у суспільстві до роботи виборчих комісій та до результатів виборів. 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 сприяють також складна демографічна ситуація в країні, зменшення чисельності населення працездатного віку, а економічна криза 2008-2010 рр. збільшила кількість сімей, в яких зайняті обидва з батьків, що скоротило резерв членів комісій середнього віку, і збільшило чисельність молоді та осіб похилого віку у їх складі. В цілому в нашій державі 55% членів виборчих комісій – жінки, а в ЦВК їх 35%. За даними Центральної виборчої комісії вибори Президента України 17 січня 2010 року організували 7320 членів окружних виборчих комісій, з яких 17,21 % – особи до 30 років; 67,8 % – особи віком 30-60 років; 16 % – особи віком понад 60 років[2, с. 16-17].

Окрім цього, скорочення часу, необхідного для проведення виборчих процедур, низька оплата праці, складне виборче законодавство та посилення

політичної боротьби призвели до того, що інтерес до суспільного життя зменшується[8, с. 21], 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.

В Україні виборчі закони чітко прописують вимоги до членів Центральної виборчої комісії, секретарів комісій та встановлюють перелік тих осіб, хто не має права бути членом виборчої комісії, однак законодавством України не встановлено жодних кваліфікаційних вимог до рядових членів окружних/територіальних та дільничних виборчих комісій, що негативно відбивається на якості їхньої роботи під час виборчого процесу[6, с. 71].

У чинному виборчому законодавстві позитивним є вимога вказівки на досвід роботи у складі виборчих комісій, відповідну освіту чи підготовку у поданні щодо кандидатур до складу дільничної виборчої комісії на президентських виборах, окружної комісії – на парламентських виборах, а також нова вимога запровадження 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.). Дана норма набирає чинності з 1 січня 2013 року. За результатами останніх президентських виборів в Україні мали досвід роботи у виборчих комісіях 78,8 % членів ОВК[2, с. 16].

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,

представники Міністерства внутрішніх справ у Німеччині, Франції, Мексиці, до недавнього часу – Великобританії, особи з юридичною освітою – у Литві, Польщі, Естонії, Австралії та ін. Вхідження таких представників до складу виборчих комісій автоматично підвищує їх статус та гарантує високий рівень дотримання законодавства і забезпечення реалізації виборчих прав громадян. Для прикладу, в Білорусі – 139 державі зі 169 за індексом демократії у 2011 році та авторитарним режимом[7], Виборчий кодекс містить пряму вказівку про заборону входження до складу виборчих комісій суддів, прокурорів, керівників місцевих виконавчих та розпорядчих органів (п. 3 ст. 34 Виборчого кодексу Республіки Білорусь)[1].

На президентських виборах 2010 року в Україні у складі окружних виборчих комісій були представлені особи за родом занять: 42,48 % – це пенсіонери, тимчасово непрацюючі та безробітні, 2,93 % – юристи та адвокати, а 55 % – представники всіх інших професій та спеціальностей[2, с. 16-17].

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. Але сам процес навчання членів виборчих комісій у чинних виборчих законах не виписаний. Відсутні норми, які б визначали, як здійснюється навчання членів виборчих комісій, як ліцензуються заклади, які здійснюють навчання членів виборчих комісій, якими є підтверджуючі документи проходження такого навчання.

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.

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. Зокрема, для прикладу, активно 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. [5, с. 38].

У Грузії напередодні парламентських виборів у жовтні 2012 року, члени виборчих комісій проходять навчання за програмою BRIDGE (Будівництво ресурсів у галузі демократії, управління та виборів). Програма здійснюється за ініціативою ЦВК Грузії, як і в Україні, за фінансування Агентства 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 Вірменії, Казахстані, Киргизстані та інших республіках.

Вибори Президента Російської Федерації у березні 2012 року та вибори Державної думи 2011 року проводились з використанням новітніх технологій та сучасного комп'ютерного обладнання (ДАС «Вибори», електронне голосування, веб-нагляд, тощо) і потребували проведення спеціального навчання членів виборчих комісій щодо знань програмного забезпечення, принципів роботи з обладнанням та навичок у їх використанні. Отже, останнім часом проведення виборів стає організаційно складним процесом і потребує залучення професійно підготовлених безпосередніх організаторів виборів.

Спроби законодавчого врегулювання навчання членів виборчих комісій в Україні були в 2009 році, коли Верховна Рада України прийняла у першому читанні законопроект «Про попередню підготовку членів виборчих комісій»

№ 2787. Даний проект закону отримав негативний висновок Головного науково-експертного управління і робота у цьому напрямку була зупинена, але в контексті прийняття нового закону про парламентські вибори та за умов постійного запровадження нових законодавчих норм у роботу виборчих комісій необхідність проведення масового та ефективного навчання членів виборчих комісій залишається актуальною.

Підсумовуючи все вищезазначене, для забезпечення професійності роботи виборчих комісій, вважаємо за необхідне використання європейського досвіду і встановити вимогу обов'язковості юридичної освіти у голови або/та заступника голови або/та секретаря окружної/територіальної виборчої комісії. В умовах короткоплинності виборчої кампанії часовий фактор завжди має визначальну роль і це стимулюватиме більш відповідальний підбір кандидатур з боку політичних партій — суб'єктів подання та кандидатів пропозицій до складу комісій, а в цілому, просвітницька робота з кадровим резервом виборчих комісій має бути спрямована на забезпечення більш чіткої, організованої та прозорої роботи виборчих комісій з метою унеможливлення помилок чи фальсифікацій в процесі безпосередньої роботи в ході виборчого процесу.

Література:

1. *Виборчий кодекс Республіки Білорусь* від 11.02.2000 р. № 370-3.
2. Відомості про склад окружних виборчих комісій на виборах Президента України 17 січня 2010 року // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2010. – № 4 (18). – С. 16-17.
3. *Клюжес О.* Формування виборчих комісій: світовий досвід та українські реалії // <http://www.opora.org.ua/articles/1247-formuvannja-vyborchyh-komisiji-svitovyj-dosvid-i-ukrajinski-realiji>

4. *Політологія* [Текст] / [За ред. Ф.М. Кирилюка] : Навчальний посібник / К.: Здоров'я, 2004. – 776 с.
5. *Бачинський Я.* Навчання членів виборчих комісій: практичний досвід // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006 – № 3 (5). – С. 38-43.
6. *Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування* [Текст] / [заг. ред. Радченка Є. В.]. – К. : Факт, 2003. – 308 с.
7. *Economist Intelligence Unit, 2011. The Democracy Index 2011.* // <http://gtmarket.ru/news/state/2011/12/19/3768>
8. *Ставнійчук М. І.* Строки у виборчому процесі: правові проблеми визначення поняття, класифікації та обрахунків / М. І. Ставнійчук // *Право України.* – 2003. – № 10. – С. 21–28.

The article examines the role of the professional training of personnel of the electoral process. The analysis of foreign practice and study the current electoral legislation of Ukraine concerning the formation and training of election officials.

В статті досліджується роль професійної кадрової підготовки виборчого процесу. Осуществлен анализ зарубешной практики и исследовано действующее избирательное законодательство Украины относительно формирования и обучения членов избирательных комиссий.

