

**ІНСТИТУТ ПРИКЛАДНИХ ГМАНІТАРНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

---

**Виборче законодавство  
України:  
сучасний стан  
та перспективи розвитку  
(АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ)**

**Харків  
2006**

Це видання стало можливим за підтримки Development Associates, Inc., що виконує Проект “Сприяння організації виборів в Україні” відповідно до Договору про співпрацю № 121 A-00-04-00701-00 з Агентством з міжнародного розвитку Сполучених Штатів Америки (USAID). Думки, висловлені тут, належать авторам і необов’язково відображають точку зору Development Associates чи USAID.



DEVELOPMENT  
ASSOCIATES,  
INC.

Відгуки щодо заходу можна надсилати за адресою:  
Проект “Сприяння організації виборів в Україні”  
01004, м. Київ, вул. Антоновича, 23, офіс 2.

Тел. (044) 246-65-98; 248-7385; 248-7494

Тел/факс 246-58-18

E-mail: [devassoc1@devassoc1.kiev.ua](mailto:devassoc1@devassoc1.kiev.ua)

Web-сторінка: <http://www.vybory.com>

---

Авторський колектив:

Буроменський М.В.

Веніславський Ф.В.

Кичун В.І.

Колісник В.П.

Самсін І.Л.

Сердюк О.В.

Фесенко В.В.

Целуйко О.М.

**Виборче законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку. (Аналітичний звіт) // Харків, Яшма, 2006. – 234 стор.**

ISBN 966-95934-6-8

© Інститут прикладних гуманітарних досліджень

© Автори: Буроменський М.В., Веніславський Ф.В., Кичун В.І., Колісник В.П., Самсін І.Л., Сердюк О.В., Фесенко В.В., Целуйко О.М.

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	4
Розділ 1. Вибори-2006:практичне тестування пропорційної виборчої системи.....	8
Розділ 2. Загальні засади виборчої системи України .....	30
Розділ 3. Адміністрування виборів .....	45
Розділ 4. Проблеми удосконалення правового регулювання порядку складання та уточнення списків виборців .....	59
Розділ 5. Висування та реєстрація кандидатів .....	80
Розділ 6. Передвиборна агітація .....	93
Розділ 7. Фінансування виборчої кампанії .....	206
Розділ 8. Порядок голосування, підрахунку голосів виборців та встановлення результатів виборів .....	215
Розділ 9. Експертні оцінки перспектив реформування виборчого законодавства.....	230

## ВСТУП

Виборче законодавство в Україні досі ще не набуло завершеності та цілісності, залишаючись надмірно залежним від «політичних комбінацій та домовленостей» основних суб'єктів політичного життя країни. Драматична смуга політичного життя, що розпочалась з подій «помаранчевої революції» і все ще триває, перетворюючись в «хронічну хворобу» суспільства, так чи інакше фокусувалась на виборчій проблематиці та наочно показала, якими можуть бути наслідки недосконалості законодавчого регулювання виборчих процесів.

Парламентські та місцеві вибори 2006 року які мали привести до суттєвих змін в конфігурації політичного життя зані глобальні зміни в політичному житті України відбувались на основі двох базових законів: Закону України «Про вибори народних депутатів України» і Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Згідно з загальною оцінкою, що була озвучена вже при їх прийнятті в 2004 році, ці закони стали суттєвим «кроком вперед» у створенні ефективного виборчого законодавства. Однак наступні події оптимізм таких оцінок значно підірвали. Використання «брудних технологій», «зловживання правом», виборчі фальсифікації стали можливими і через недосконалість виборчого законодавства.

Оскільки закони про парламентські та місцеві вибори створювалися з чітким прагненням уніфікувати та узгодити їх з законом про вибори Президента України, експерти та практики все більш гостро почали ставити питання про «симптомні», «наскрізні» вади виборчого законодавства. Такі вади були численними та різноманітними за своїм змістом та природою, починаючи від концептуальних прорахунків у визначенні базових елементів виборчих процедур і закінчуючи технічними

та техніко-юридичними помилками (наприклад, вражаючими є елементарні пропуски окремих слів).

Протягом останнього часу ,як до початку виборчого процесу, так і після його завершення, в суспільстві активно обговорювалася проблема необхідності внесення змін у виборчі закони. Політичні сили в парламенті, позиція яких, власне, і визначала можливість внесення таких змін, в більшій мірі опікувалися створенням комфортних умов для власного «проходження» до парламенту, ніж якістю виборчих процедур, а про місцеві вибори взагалі «майже забули». Численні законопроекти, що з'явилися у 2005 році, були спробою усунути очевидні вади законодавства про вибори. Але реалізувати їх вдалось лише частково. Конфлікти між основними політичними силами не могли забезпечувати конструктивної роботи парламенту в цьому напрямку. Тому зміни, що були внесені, не тільки не вирішували проблеми, але й створювали нові. Гострота проблем стала ще більш очевидною з набуттям чинності Кодексом адміністративного судочинства, який запроваджував принципово нові процедури судового вирішення виборчих спорів.

Вибори 2006 року не закінчились «майданом», однак підтримання демократичних стандартів виборчого процесу виявилось надто складним щоб можна було робити висновок про адекватність виборчого законодавства українським реаліям. Цим пояснюється те, що на різних рівнях все частіше ініціюється обговорення проблем , які виявились в виборчому законодавстві. Очевидно , суспільство зацікавлене в тому, щоб ці проблеми була постійно присутні як в науковому так і в політичному дискурсі з метою пошуку адекватних шляхів вирішення цих проблем.

На протязі 2004-2006 років робоча група Інституту прикладних гуманітарних досліджень проводила аналітичну роботу по узагальненню практики виборів, яка мала показати найбільш важливі проблемні сфери виборчого та суміжного законодавства, що впливали на перебіг та результати виборчого процесу. В процесі досліджень використовувались різні методи та інформаційні джерела. Зокрема проводився аналіз судової та правозастосовчої практики. Двічі було проведено опитування

експертів (всього опитано 296 респондентів : науковців – фахівців з виборчого права, юристів політичних партій, суддів, адвокатів, правових радників правозахисних та інших громадських організацій). Важливе значення для отримання інформації про реальні виборчі процеси мала участь членів робочої групи у семінарах для суддів, що були проведені у всіх областях України.

Результати досліджень викладені у цьому звіті.



# Розділ 1.

## Вибори-2006:практичне тестування пропорційної виборчої системи

Парламентські і місцеві вибори, які відбулись 26 березня 2006 року за пропорційною виборчою системою (за виключенням виборів до сільських і селищних рад), стали практичним тестуванням цієї виборчої системи, дозволили оцінити в реальних політичних умовах як її переваги, так і недоліки.

Почнемо з переваг. Чи виправдались очікування прихильників пропорційної виборчої системи?

Практична оцінка аргументів на користь пропорційної виборчої системи

*Згадаємо основні аргументи, які використовувались пропагандистами пропорційної виборчої системи і спробуємо їх оцінити на матеріалах виборів-2006 та їх наслідків.*

1. Система виборів за партійними списками забезпечить пропорційне представництво у парламенті основних політичних уподобань громадян України, чого важко, а то й неможливо досягти при мажоритарній системі.

Цей аргумент виправдався. У всякому разі за політичні партії і блоки, які подолали трьохвідсотковий виборчий бар'єр, проголосували 77,7% виборців, що взяли участь в голосуванні. Ще декілька політичних сил, які не потрапили до парламенту, отримали представництво в місцевих радах тих областей, міст та районів, в яких вони мали достатньо високий рівень підтримки виборців.

2. Пропорційна система забезпечить краще структурування парламенту – формування усталеної парламентської більшості і опозиції на основі депутатських фракцій політичних партій. Зникне також ідеологічно аморфне парламентське „болото” з депутатських груп, які складають народні депутати, що обираються в одномандатних округах.

Чітке політичне структурування парламенту дійсно відбулось. За новими конституційними нормами сформована парламентська більшість (коаліція депутатських фракцій), яка вперше в історії України безпосередньо вплинула на визначення кандидатури Прем'єр-міністра і складу Уряду. Виникла і парламентська опозиція новому Уряду.

Але не все так просто. “Усталену парламентську більшість” довелось формувати більше трьох місяців (якщо враховувати і переговорний процес до початку офіційної роботи Верховної Ради п'ятого скликання). Спочатку була створена одна коаліція (“демократична”), яку невдовзі замінила зовсім інша (“антикризова”). За рекордами тривалості “коаліціада”-2006 взяла гору над спікеріадами 1998 і 2002 років.

Виявилось в парламенті і нове специфічне “болото”. По-перше, попри так званий “імперативний мандат”, який забороняє парламентарям за власним бажанням виходити зі складу фракцій, за списками яких вони були обрані до парламенту, знов з'явилися позафракційні депутати (на 12 жовтня налічувалось 5 таких парламентарів), яких виключили зі складу своїх фракцій. Депутатів, які залишились у своїх фракціях, але системно або ситуативно не підтримують її політичної позиції, ще більше (близько десятка). Коливається між участю в парламентській більшості та опозиційним статусом фракція “Наша Україна”.

І все ж таки за рівнем політичної структурованості у Верховній Раді п'ятого скликання відбулись якісні зміни, яким сприяла саме пропорційна виборча система.

*3. Пропорційна система виборів сприятиме політичному структуруванню суспільства та зростанню ролі політичних партій в парламенті, в структурах виконавчої влади і в органах місцевого самоврядування.*

Завдяки пропорційній системі виборів політичні партії та блоки партій дійсно стали майже ексклюзивним суб'єктом формування влади і в парламенті, і в органах місцевого самоврядування. Кабінет міністрів України став коаліційним (міжпартійним) і де-факто і де-юре. Вперше в історії незалежної України керівники абсолютної більшості місцевих рад (за

виключенням сільських і селищних рад) представляють ту чи іншу політичну партію (блок політичних партій).

Зростання ролі політичних партій в Україні було зафіксовано і дослідженнями громадської думки. За даними щорічних соціологічних опитувань, які проводить Інститут соціології НАН України, у 2006 році (квітень) до 35,8% зростає кількість респондентів, які вважали, що в житті українського суспільства значну роль відіграють лідери політичних партій (у 2003 році таких було 22,2%, у 2005 році – 28,3%). До 42,9% зростає частка опитаних, які поділяли думку, що в Україні є партії, яким можна довірити владу (у 1995 році таких було лише 8,7%, у 1998 році – 23,4%, у 2002 році – 32,4%).

В той же час зростає і частка критиків багатопартійної системи (в 2006 році – 46%, тоді як в 2005 році – 35,7%). Кількість членів політичних партій у 2006 році збільшилась до 4,6% (1994 рік – 0,7%, 2005 рік – 2,5%). Але абсолютна більшість населення (83,6%) не належить до жодної з громадських, політичних організацій чи рухів. Цілковито або переважно довіряли політичним партіям у 2006 році менш 10% (9,8%) респондентів, тоді як не довіряли (зовсім або переважно) – 53,5%.

Наведені дані свідчать, що не лише деякі політики і експерти, а й пересічні громадяни відчують, що зростання ролі політичних партій в органах місцевого самоврядування відбулось значною мірою штучно. Це опосередковано підтверджується і результатами місцевих виборів. Виборці вимушені були обирати лише між партіями (виборчими блоками партій). Але коли у них була можливість, вони часто підтримували непартійні політичні “бренди”. Зокрема це проявилось на виборах міських голів. Так, у Дніпропетровську, Запоріжжі, Рівному, Сумах і Чернівцях на виборах міських голів перемогли позапартійні кандидати.

В багатьох випадках популярність окремих регіональних лідерів важила набагато більше ніж їх партійність. Підтвердженням цього стала тенденція успішної участі у виборах місцевих або іменних блоків (“Блок Куніцина” в АР Крим, “Рідна Волинь”, Блок Лазаренко у Дніпропетровській області, блок “Житомирці”, блок “Запоріжжя – наше містечко”,

блок “Відродження Прикарпаття” в Івано-Франківській області, блок Леоніда Чернівецького у Києві, блок “Миколаїв – за Володимира Чайку”, блок Едуарда Гурвиця “Наша Одеса”, громадський блок “Нічний дозор” в Сумах, та інші), які очолювали популярні регіональні лідери.

Таким чином, хоча роль політичних партій в українському суспільстві завдяки введенню пропорційної виборчої системи значно зросла, рівень партійно-політичної структуризації суспільства та довіри до партій залишається відносно невеликим.

*4. Запровадження пропорційної виборчої системи відповідає стандартам європейської демократії: більшість країн Західної та Центральної Європи застосовують пропорційні виборчі системи.*

Насправді це не зовсім коректне твердження. У більшості країн Західної та Центральної Європи застосовують різні варіанти пропорційної виборчої системи або її елементи в рамках змішаної виборчої системи. Пропорційна виборча система з голосуванням в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі по закритих виборчих списках використовується вкрай рідко.

*5. Мажоритарна система або мажоритарна складова виборчої системи більшою мірою піддається впливу адміністративного ресурсу, аніж пропорційна система виборів.*

Перевірити істинність цієї тези на матеріалах виборів-2006 було важко, тому що ці вибори пройшли в набагато більш демократичних умовах ніж, наприклад, вибори 2002 року. Проте опосередковано ця теза підтверджується. При голосуванні за партійними списками на всіх трьох виборах (1998, 2002, 2006 рр.) “партії влади” не ставали переможцями, а перемагали як раз опозиційні партії та блоки.

*6. Пропорційна виборча система посилить політичну відповідальність політичних партій, відповідно зробить більш раціональним і вмотивованим голосування виборців по партійних списках.*

А ось цей аргумент не знайшов підтвердження ні в ході виборчої кампанії ні в післявиборчій період. Всі фаворити

виборів фактично торгували місцями в прохідній частині своїх виборчих списків. Не особливо вони турбувались за свою політичну репутацію і після виборів. Багатьох здивував карколомний коаліційний кульбіт соціалістів, які спочатку погодились взяти участь в коаліції демократичних сил (разом з БЮТ і “Нашою Україною”), але згодом підтримали зовсім інший формат парламентської коаліції (з Партією регіонів і КПУ). “Наша Україна”, яка закликала “не зрадити Майдан” вела одночасно коаліційні переговори і з колишніми союзниками по помаранчевій революції і з колишніми опонентами на президентських виборах (Партія регіонів).

*7. Пропорційна виборча система закритих списків у єдиному окрузі стимулює формування загальнонаціональних партій і зменшує небезпеку регіоналізації політичних сил та політичного розколу країни.*

Цей аргумент можна перевірити, мабуть, через проведення декількох виборів за системою закритих виборчих списків у єдиному загальнодержавному окрузі, тому що вплив виборчої системи на політичних гравців проявляється не відразу. Проте слід пам'ятати, що половина народних депутатів обиралась за зазначеною виборчою системою з 1998 року, і по основних політичних партіях і блоках можна відстежувати трансформації їх електоральної бази, навіть з врахуванням коливання результатів, отриманих в різні роки.

Про ситуацію політичного розколу країни запеклі дискусії тривають з 2004 року. Відомо, що вибори-2006 цю проблему кардинально не вирішили, скоріше підтвердили її наявність. Проте слід згадати, що на суттєвий вплив регіонального чинника при голосуванні за партійними списками на парламентських виборах політологи звернули увагу ще в 1998 року. Тоді “Громада” П.І.Лазаренка і СДПУ(о) потрапили до Верховної Ради спираючись на надзвичайно високий рівень підтримки виборців в своїх “базових” областях. “Громада” отримала більше половини всіх своїх голосів (53,34%) в одній Дніпропетровській області. СДПУ(о) отримала 31,66% всіх своїх голосів лише у двох регіонах - Закарпатті і Києві. У Закарпатті за СДПУ(о) проголосувало 31,18% виборців, що взяли участь у голосуванні.

Кожна впливова політична сила в Україні має свою чітко визначену регіональну сферу впливу. Це простежується по їх електоральних результатах по загальнодержавному виборчому округу.

КПУ в 1998 році отримала 61,43% всіх голосів по загальнодержавному виборчому округу у 9 регіонах Сходу і Півдня (у 2004 році ці території назвали “поясом Януковича”). В цих же регіонах КПУ перемогла і в 2002 році. На виборах-2006 позиції КПУ значно послабли, але регіональна база залишилась тією ж самою (на Сході і Півдні КПУ отримала 56,5% всіх своїх голосів).

Блок “Наша Україна” у 2002 році отримав більше 80% всіх своїх голосів у 15 регіонах Західної і Центральної України, при чому кожний третій виборець був з Галичини. На виборах 2006 року результат “Нашої України” був скромніше, але знов 82,9% всіх своїх голосів цей блок отримав у 16 регіонах Центральної і Західної України, і знов кожний третій виборець “Нашої України” (32,9%) був з Галичини.

Блок Юлії Тимошенко навпаки у 2006 році значно покращив свій електоральний результат, перехопив значну частку виборців “Нашої України”, але регіональна структура його електорату також мало змінилась. У 2002 році БЮТ отримав 72,4% всіх своїх голосів у 12 регіонах Західної і Центральної України. На виборах 2006 року БЮТ завоював 81,5% всіх своїх голосів у 17 регіонах Центральної і Західної України.

Стабільну регіональну базу мають і соціалісти. У 1998 році виборчий блок СПУ-СелПУ отримав 65,01% всіх голосів у 9 областях Центральної України. У 2002 році СПУ отримала в цих регіонах 67,2% всіх своїх голосів. У 2006 році ядро електоральної бази СПУ залишилось тим самим: 50,5% всіх своїх голосів партія отримала у 8 областях Центральної України.

Очевидно, що застосування пропорційної виборчої системи з голосуванням за закритими виборчими списками у загальнодержавному виборчому окрузі ніяк не зменшило високий рівень регіоналізації партійної системи України і не сприяло подоланню політичного розколу українського суспільства (Схід-Південь проти Заходу-Центру).

Таким чином, сподівання прихильників пропорційної виборчої системи частково справдились, але аргументи “ЗА” підтвердились далеко не в повному обсязі.

## ***Практична оцінка аргументів проти пропорційної виборчої системи***

Спробуємо оцінити ситуацію з іншого боку. Чи виправдались по результатах і наслідках виборів-2006 аргументи критиків пропорційної виборчої системи?

1. *Виборча система закритих партійних списків звужує обсяг виборчих прав громадян, а отже, їх вплив на формування влади в державі. Громадяни, які не є членами політичних партій, а це більшість виборців України, не мають права висувати кандидатів у народні депутати, не можуть впливати на порядок розташування кандидатів у партійному списку.*

Правовий бік цієї проблеми може оцінити лише Конституційний суд. Поки що принципівих заперечень з цього приводу з його боку не було. Хоча з політичної точки зору є підстави говорити про наявність цієї проблеми. На виборах-2006 громадяни України вперше обирали народних депутатів і більшість депутатів місцевих рад (крім сільських і селищних рад) виключно по партійних списках. Серед кандидатів в народні депутати України безпартійні склали лише 11%. Тобто, якщо не про порушення, то про явне обмеження виборчих прав громадян казати можна.

А як оцінили новий порядок виборів самі громадяни?

За даними загальнонаціонального соціологічного опитування, що було проведене Українським інститутом соціальних досліджень ім. О.Яременко і Центром “Соціальний моніторинг” 12-19 вересня 2006 року, з’ясувалося, що менше чверті опитаних респондентів задоволені існуючою системою виборів депутатів, в той же час більше третини опитаних хотіли б щоб депутати обиралися як раніше по мажоритарній системі (див. Додатки: Табл.1). Ще 20% опитаних сказали, що хотіли б щоб половина депутатів місцевих рад обиралася б за партійними списками, а половина – по мажоритарних округах.

Такий стан громадської думки свідчить про відсутність сталого уявлення щодо моделі представницької демократії на місцях. В той же час у більшості опитаних простежується критичне ставлення до пропорційної системи виборів.

2. *У виборчому списку буде до 450 прізвищ, і виборець, віддаючи свій голос за список, голосуватиме, по-суті, всліпу, бо*

*реально доступними для його оцінки будуть хіба що перші п'ять прізвищ.*

Післявиборчі опитування засвідчили, що голосуючи за ту чи іншу партію (блок) виборці дійсно в першу чергу орієнтувались на лідера цієї політичної сили. За даними загальнонаціонального опитування, проведеного Фондом “Демократичні ініціативи” та Київським міжнародним інститутом соціології 27 квітня — 4 травня 2006 р., майже половина опитаних (48,7%) проголосували за ту чи іншу партію (блок) тому, що їм подобались лідери цієї політичної сили. Абсолютну більшість кандидатів в депутати, навіть від провідних політичних сил, виборці просто не знали. Дуже часто їх взагалі не залучали до проведення виборчої кампанії, не запрошували на зустрічі з виборцями.

Як це не дивно, але недостатню увагу до своїх виборчих списків проявили і самі політичні сили. Вони в основному турбувались про заповнення прохідної частини виборчих списків. Іноді, особливо на місцевих виборах, списки були скороченими, тому що деякі партії (блоки) не сподівались провести до відповідної ради багато своїх депутатів. І це призвело до парадоксальних випадків, коли в окремих місцевих радах деякі партії (блоки) отримували більше депутатських місць, ніж у них було кандидатів у виборчому списку.

*3. Виборча система із закритими партійними списками невиправдано збільшує роль партійної бюрократії у формуванні депутатського корпусу, оскільки саме лідери партій мають вирішальний вплив на формування списку кандидатів у депутати. За відсутності традицій внутрішньопартійної демократії це призведе до узурпації влади лідерами кількох політичних партій.*

За багатьма свідченнями в процесі формування виборчих списків внутрішньопартійна демократія фактично не діяла. Кандидатів у депутати та їх місце у виборчому списку визначало вузьке коло керівників та інвесторів кожної політичної сили. Головними критеріями при відборі були не професійні якості, що потрібні для ефективної законодавчої роботи, і не активна робота на партію, а особиста відданість одному з лідерів (чи інвесторів) партії або вагомий внесок у партійну касу (в обмін

на місце у прохідній частині виборчого списку). І тому не дивно, що серед нових депутатів знов виявилось багато великих і малих олігархів і просто “заможних” людей, а також чимало колишніх секретарок, водіїв і помічників народних депутатів.

4. *Пропорційна система виборів у єдиному загальнодержавному окрузі призведе до домінування в партійних списках столичних політиків та представників великих регіонів. Інтереси окремих малих регіонів можуть бути взагалі не представлені в складі парламенту, який буде обраний за пропорційною виборчою системою у єдиному загальнодержавному окрузі.*

Це застереження справдилося повною мірою, при чому не лише у відношенні до депутатського корпусу Верховної Ради, а й щодо обласних рад.

Наприклад, зі 120 депутатів Одеської обласної ради 94 живуть в обласному центрі, троє — кияни. Одинадцять районів із 26 і три міста обласного підпорядкування з семи не здобули представництва в обласній раді<sup>1</sup>.

Поміж 449 народних депутатів України (станом на 12 жовтня 2006 року) більше половини – 256 (57% від загальної кількості парламентарів) – є мешканцями Києва. Другий за чисельністю територіальний загін парламентарів – мешканці Донецької області (51 народний депутат). А ось Житомирська, Ровенська та Чернівецька області мають у складі парламенту лише по 2 народних депутати. Для порівняння: у Верховній Раді 4-го скликання інтереси Житомирської області представляли 6 депутатів, обраних в одномандатних мажоритарних округах, Ровенської області – 5 депутатів-мажоритарників, Чернівецької області – 4 депутати-мажоритарники.

Таким чином застосування пропорційної виборчої системи з визначенням результатів виборів по єдиному виборчому округу призвело до суттєвих деформацій у представництві регіональних і місцевих інтересів в парламенті і місцевих радах.

---

<sup>1</sup> Гриневецький С. Великі проблеми малої влади// Дзеркало тижня. - №15 (594) – 22-28 квітня 2006 р.

5. *Нова виборча система не сприятиме оновленню депутатського корпусу, тому що на чергові вибори партія висуватиме переважно діючих депутатів.*

Це твердження можна буде перевірити повною мірою лише на наступних парламентських виборах, якщо вони також відбудуться за пропорційною виборчою системою. Проте певний матеріал для практичної оцінки цього аргументу надали і нинішні вибори.

Депутатський склад Верховної Ради на виборах 26 березня 2006 року оновився на 60%. Це високий показник ротації парламентського корпусу. Але це відбулось головним чином за рахунок Партії регіонів і Блоку Юлії Тимошенко, які значно розширили своє представництво в парламенті. Більшість нових парламентарів зі складу цих фракцій (особливо у фракції Партії регіонів) не впливають на політичну лінію своїх депутатських угруповань, є рядовими політичними бійцями своїх фракцій.

Якщо ми порівняємо склад депутатських фракцій Верховної Ради 4-го і 5-го скликань, то побачимо, що якісних змін не відбулось.

З перших 100 кандидатів у народні депутати України у виборчому списку Партії регіонів на виборах-2006 37 були депутатами Верховної Ради 4-го скликання, ще 34 належали до політичної і бізнесової еліти країни.

З перших 50 кандидатів у народні депутати України у виборчому списку БЮТ було 29 депутатів Верховної Ради 4-го скликання.

Поміж 80 членів фракції “Наша Україна” у складі Верховної Ради 5-го скликання 55 були депутатами і в попередньому скликанні українського парламенту, ще троє були парламентарями раніше.

У депутатському загоні СПУ 19 осіб (з 31 члена фракції) були депутатами Верховної Ради 4-го скликання, ще двоє були парламентарями раніше. А з 21 депутата фракції КПУ народними депутатами попереднього скликання парламенту були 19 осіб.

Таким чином, політичні сили, які перемогли на виборах-2006, зберегли більшу частину свого депутатського активу, і тим

самим підтвердили вищезазначену закономірність пропорційної виборчої системи.

*6. Запровадження пропорційної виборчої системи закритих списків на виборах районних та обласних рад суперечить конституційним положенням про статус цих рад (районні та обласні ради представляють спільні інтереси відповідних територіальних громад, – ст. 140 Конституції України).*

Вищенаведені дані по складу Одеської обласної ради підтверджують цю тезу. Думається, що приблизно така ж ситуація існує в місцевих радах й інших областях. Проте остаточне і офіційне рішення щодо наявності цієї правової проблеми може винести лише Конституційний суд України, який після тривалої перерви поновив свою роботу.

*7. Вибори місцевих рад за партійними списками призведуть до надмірної політизації їх діяльності.*

Ця теза підтвердилась навіть набагато більшою мірою ніж очікувалось. Спочатку запекла боротьба розгорнулася навколо виборів керівників місцевих рад та політичної структуризації місцевого депутатського корпусу – формування коаліцій більшості в обласних, міських і районних радах. В деяких міських радах це відразу призвело до виникнення жорсткого протистояння між новим міським головою та більшістю або значною частиною депутатів міської ради. Потім в низці областей і районів справа дійшла до висловлення з боку обласних і районних рад недовіри до керівників відповідних місцевих державних адміністрацій.

Апофеозом надмірної політизації діяльності місцевих рад стало ухвалення деякими з них (у східних і південних регіонах країни) суто політичних рішень, які виходили за межі компетенції органів місцевого самоврядування, - про регіональний статус російської мови, про проголошення “територій без НАТО”.

Надмірна політизація місцевих рад стає додатковим чинником посилення і закріплення політичного розколу країни.

*8. Система закритих партійних списків розриває зв'язок кандидата і майбутнього депутата зі своїми виборцями. Кандидати, які займають у списку місця від шостого і нижче,*

невідомі більшості виборців і, по суті, не несуть відповідальності перед ними за свою діяльність.

Велика кількість “закритих” і не дуже відомих кандидатів стали депутатами, але як правило вони і досі залишаються “закритими”, не спілкуються с журналістами, не проявляють своєї особистої позиції. Вони були і залишились політичною “terra incognita” для суспільства. В таких умовах дуже важко говорити про особисту політичну відповідальність цих депутатів перед виборцями.

Деякі парламентські фракції, особливо великі (Партії регіонів, БЮТ), закріплюють своїх депутатів за окремими регіонами для проведення на їх території політичної роботи. Подібні рішення ухвалюють і деякі місцеві ради, які закріплюють своїх депутатів за окремими територіями (районами чи мікрорайонами) Але це не є офіційний взаємозв'язок депутата з виборцями окремого регіону (території), який формує і відповідну політичну відповідальність депутата перед цими виборцями.

Так чи інакше існування проблеми розриву усталених зв'язків між депутатами і виборцями на окремих територіях відчули і самі політики, і, особливо, місцева влада.

Таким чином, практично всі критичні аргументи щодо можливих негативних наслідків застосування на парламентських і місцевих виборах пропорційної виборчої системи з голосуванням по закритих виборчих списках у єдиному виборчому окрузі підтвердились повною (або значною) мірою.

### **Проблема виборчого бар'єру**

Вибори-2006 дали цікавий матеріал і для перевірки принципових дискусійних питань щодо рівня виборчого бар'єру – одного з суттєвих елементів пропорційної виборчої системи. Згадаємо скільки було критичних зауважень щодо ніби то занадто низького рівня виборчого бар'єру, скільки було прогнозів відносно того, що трьохвідсотковий бар'єр зможуть

подолати багато дрібних партій, які потім заважатимуть створенню усталеної парламентської більшості.

Що виявилось насправді?

Трьохвідсотковий виборчий бар'єр змогли подолати лише п'ять партій і блоків (для порівняння: чотирьохвідсотковий виборчий бар'єр у 1998 році подолали 8 партій і блоків, у 2002 році – 6 партій і блоків). Прогнози критиків трьохвідсоткового бар'єру не виправдались. Є об'єктивна тенденція зниження рівня фрагментації партійної системи України. Велика кількість зареєстрованих партій, а також різноманіття партій і блоків, які беруть участь у виборах, не мають суттєвого політичного значення. Переважна більшість виборців орієнтується на потужних політичних гравців, на авторитетних політичних лідерів, на відомі їм партії і виборчі блоки, не звертаючи особливої уваги на яскравих політичних метеликів, які з'являються напередодні виборів, або на метушню партійної дрібноти.

Проте дискусія щодо необхідності підвищення виборчого бар'єру продовжується (вже є і законопроекти щодо підвищення виборчого бар'єру до 5% і до 7%). Тому спробуємо уявити, а якщо б на парламентських виборах-2006 рівень виборчого бар'єру був вище, до чого б це призвело?

У разі п'ятивідсоткового бар'єру до Верховної Ради пройшли б чотири партії і блоки, і не потрапили б до парламенту комуністи. Антикризова коаліція в такому випадку просто б не відбулася. Але створити будь який інший варіант коаліції не було б легше, а забезпечити її стабільність стало б ще важче. Або Партії регіонів або БЮТ довелось би домовлятися з “Нашою Україною”. Практика взаємовідносин між цими політичними силами з квітня по вересень 2006 року яскраво засвідчила всю їх суперечливість і складність.

У разі підвищення виборчого бар'єру до Верховної Ради до 7% до парламенту пройшли б лише Партія регіонів, БЮТ і “Наша Україна”, і зазначені вище проблеми набули б ще більшої гостроти. Верховна Рада тоді напевно перетворилась би у “бермудський трикутник” української політики.

І тому до всіх розмов, а тим паче до конкретних законодавчих пропозицій щодо підвищення виборчого бар'єру, слід ставитись дуже обережно і виважено.

### **Висновки**

Якщо підводити баланс практичної оцінки (на матеріалах виборів 2006 року) аргументів “За” і “Проти” застосування пропорційної виборчої системи з голосуванням по закритих виборчих списках у єдиному окрузі можна зробити наступні висновки.

Позитивний ефект цього варіанту пропорційної виборчої системи виявився обмеженим, а ось її недоліки (особливо на місцевих виборах) проявились достатньо очевидно.

Неоднозначність оцінок практичних наслідків переходу на пропорційну виборчу систему проявляється і в експертному середовищі, про що свідчать дані експертних опитувань, які були проведені Інститутом прикладних гуманітарних досліджень в червні 2005 року і червні 2006 року (див. Табл.1). Це дослідження дає можливість порівняти позиції експертів під час дискусій щодо внесення змін до виборчого законодавства у червні 2005 року і зараз (після виборів, які відбулись 26 березня 2006 р.). Як бачимо, кардинальних зрушень в розподілі симпатій щодо різних варіантів виборчої системи не відбулось, проте виявились певні тенденції в настроях експертів. Посилились критичні настрої щодо застосування пропорційної системи і на парламентських і на місцевих виборах. Проте з цієї тенденції є виключення.

Посилилась кількість прихильників використання пропорційної виборчої системи на виборах в міській раді міст з особливим статусом – Києва і Севастополя. Думається в даному випадку на позицію експертів вплинули особливості ситуації в столиці України. Можливо саме через посилення впливу політичних партій на Київраду частина експертів бачить шанс на посилення боротьби проти корупції в середовищі міської влади, та посиленні громадського контролю за її діяльністю.

Також певною мірою зросла частка експертів, які підтримують використання пропорційної виборчої системи на виборах в районні ради. У даному випадку проявляється зміцнення впевненості в своїй правоті частини послідовних прихильників пропорційної системи. Раніше вони вважали цю систему оптимальною на рівні виборів до парламенту, схилились до її підтримки на рівні обласних і міських рад, але критично ставились до її застосування на виборах до районних рад. Мабуть вибори-2006 переконали їх в тому, що пропорційну систему можна безболісно використовувати і на виборах районних рад.

Цілком ймовірно, що в експертному середовищі може згодом посилитись поляризація думок (між прихильниками пропорційної і мажоритарної системи). Але при всій неоднозначності позицій в експертному середовищі щодо вибору оптимального варіанту виборчої системи, абсолютна більшість експертів виступає за застосування пропорційної виборчої системи на парламентських виборах, і за мажоритарну систему на виборах місцевих (за виключенням виборів до міських рад Києва і Севастополя). Слід також підкреслити, що абсолютна більшість експертів (67,4%) виступає за внесення змін у виборче законодавство, які стосуються характеру виборчої системи (див. Табл. Експертні оцінки необхідності змін в окремих розділах (інститутах, приписах) виборчих законів).

Парадоксально, але попри кричущі негативні наслідки нової виборчої системи, політики не поспішають ставити питання про її корекцію. Можливо це пояснюється тим, що зараз ця проблема не є для них актуальною, є багато інших більш нагальних питань (бюджет, соціально-економічна політика, законодавче врегулювання нових відносин між вищими інститутами державної влади внаслідок конституційної реформи, тощо). Врешті речт про врегулювання проблемних питань виборчого законодавства народні депутати згадують лише з наближенням нових виборів. Можливо, що провідні політичні сили, які зараз представлені в парламенті, пропорційна виборча система в її нинішньому вигляді цілком влаштовує, навіть з усіма її недоліками.

Остаточний вирок виносити ще зарано, позитивні наслідки нової виборчої системи можуть проявитись пізніше, зокрема на наступних виборах. Проте уже сьогодні очевидно, що питання корекції, оптимізації виборчої системи є актуальними, і з ними не можна зволікати, чекаючи наближення чергових виборів. Ці вибори можуть стати і позачерговими. Показово, що практично всі опитані експерти (96%) виступають за внесення змін у виборче законодавство до наступних виборів. Процес оптимізації виборчого законодавства в Україні треба довести до логічного і системного завершення.

### Додатки

#### Таблиця 1. "Як Ви вважаєте яким чином мають відбуватися наступні вибори депутатів до ... ", %

(За даними загальнонаціонального соціологічного опитування, що було проведене Українським інститутом соціальних досліджень ім. О.Яременко і Центром "Соціальний моніторинг" 12-19 вересня 2006 року)

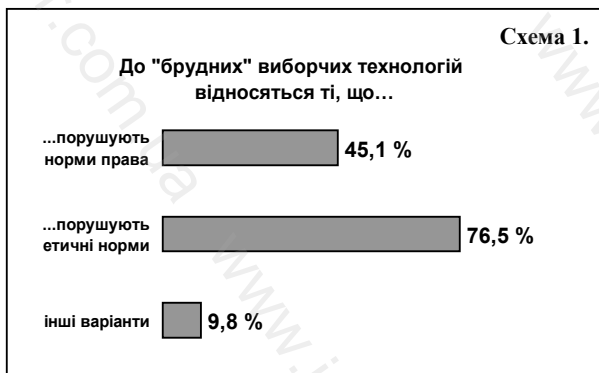
<b><u>місцевих (міських, сільських, районних) рад депутатів</u></b>	
Депутати мають обиратися лише за партійними списками	2 2
Депутати мають обиратися лише на мажоритарній основі (один депутат представляє один виборчий округ)	3 6
Депутати мають обиратися за змішаною системою: 50% по мажоритарних округах, 50% – за партійними списками	2 0
<i>Важко відповісти</i>	2 2
<b><u>до обласних рад?</u></b>	
Депутати мають обиратися лише за партійними списками	1 7
Депутати мають обиратися лише на мажоритарній основі (один депутат представляє один виборчий округ)	3 5
Депутати мають обиратися за змішаною системою: 50% по мажоритарних округах, 50% – за партійними списками	2 4
<i>Важко відповісти</i>	2 4

<b><u>Верховної Ради України?</u></b>	
Депутати мають обиратися лише на мажоритарній основі (один депутат представляє один виборчий округ)	2 7
Депутати мають обиратися за змішаною системою: 50% по мажоритарних округах, 50% – за партійними списками	2 7
Депутати мають обиратися лише за партійними списками	2 0
<i>Важко відповісти</i>	2 6

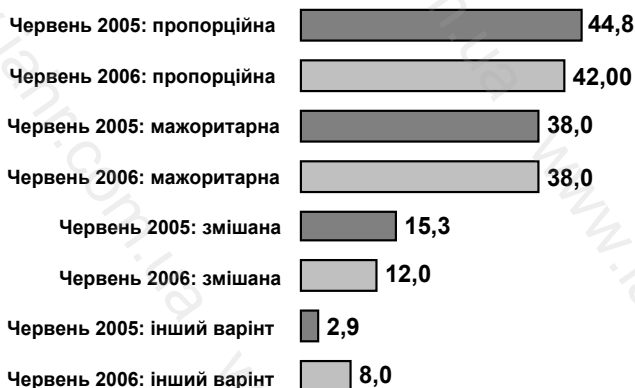
**Таблиця 2. Експертні оцінки адекватності виборчої системи умовам сучасної України**

(% тих, хто віддає перевагу певному типу виборчої системи)

**Вибори народних депутатів України**



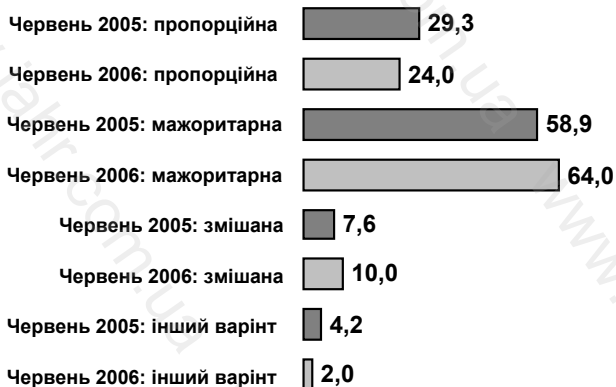
**Вибори депутатів Верховної Ради АР Крим**



### Вибори депутатів міських рад м. Києва і м. Севастополя



### Вибори депутатів обласних рад міських рад



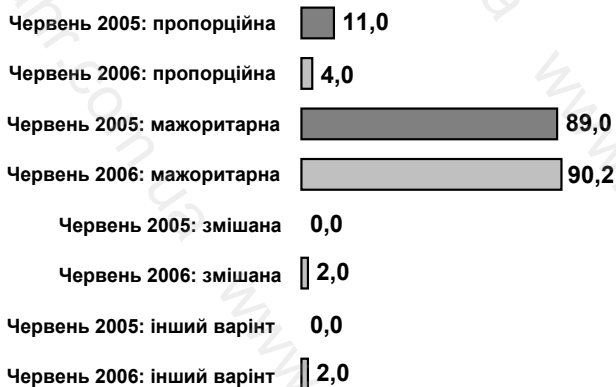
### Вибори депутатів районних (у містах) рад



### Вибори депутатів районних рад



### Вибори депутатів сільських, селищних рад



### Вибори сільських, селищних, міських голів



## **Розділ 2.**

# **Загальні засади виборчої системи України**

### ***Активне виборче право на президентських та парламентських виборах.***

Засади правового регулювання активного виборчого права, тобто права вільно обирати, встановлено статтею 70 Конституції України і є практично однаковим на усіх видах виборів. Право обирати депутатів усіх представницьких органів влади та Президента України мають усі громадяни України, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років. Особливістю українського виборчого законодавства є заборона встановлення будь-яких прямих або непрямих привілеїв або обмежень виборчих прав громадян України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Також не допускаються обмеження щодо участі громадян у виборчому процесі, крім обмежень, передбачених Конституцією України та Законами про вибори.

Єдиним передбаченим Конституцією та законодавством України загальним обмеженням щодо активного виборчого права на усіх видах виборів є норма, відповідно до якої, не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними. Але це обмеження є абсолютно обґрунтованим, і тому не викликає жодних заперечень.

### ***Активне виборче право на місцевих виборах.***

На відміну від парламентських та президентських виборів, правове регулювання активного виборчого права на місцевих виборах має певну специфіку. Так, відповідно до частини 1 ст. 3 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, право голосу на місцевих виборах

мають громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років (далі - виборці). Право голосу на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим мають виборці, які проживають на території Автономної Республіки Крим. При цьому, належність громадянина до відповідної територіальної громади визначається його місцем проживання на її території згідно з Законом України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні”. Окрім загального обмеження на участь у виборах осіб, визнаних судом недієздатними, на місцевих виборах не мають права голосу й громадяни України, які за вироком суду перебувають в місцях позбавлення волі.

Таким чином, законодавче регулювання активного виборчого права на місцевих виборах порівняно з іншими видами виборів встановлює більш широкі обмеження на участь у виборах, в зв'язку з чим ця проблема потребує дещо глибшого аналізу.

Насамперед, слід зазначити, що закріплення активного виборчого права виключно за членами відповідної територіальної громади має суттєві недоліки, оскільки не враховує численних в сучасних умовах ситуацій, коли особа зареєстрована (відповідно до Закону України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні”) в одному населеному пункті, а реально проживає (чи постійно працює, чи має певний бізнес тощо) на території іншого населеного пункту. Адже в даному випадку відповідний громадянин може асоціювати себе (і бути активним членом) зовсім не тієї територіальної громади, де він зареєстрований відповідно до закону.

Не менш суттєвою є проблема участі у місцевих виборах декількох мільйонів громадян України, які сьогодні тимчасово перебувають та працюють (як офіційно так і неофіційно) за межами України. Особливо актуальною ця проблема є для прикордонних областей України, насамперед – для Західної України, де в окремих населених пунктах на заробітках перебуває до 50 % відсотків жителів. Не викликає сумнівів, що ці громадяни України є членами відповідних територіальних

громад, і їм має бути забезпечена можливість вільно обирати відповідні органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Однак в Законі України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, на відміну від інших виборчих законів України, не закріплено право громадян України, які проживають або перебувають в період підготовки і проведення виборів за межами України, приймати участь у місцевих виборах на загальних підставах. І хоча технічно забезпечити реалізацію цього права на місцевих виборах достатньо складно, на сьогодні в Україні навіть не робляться спроби щодо розробки та впровадження в життя відповідних механізмів.

Важливо проаналізувати й інше, зазначене вище додаткове обмеження активного виборчого права на місцевих виборах для осіб, які за вироком суду перебувають в місцях позбавлення волі. Це обмеження є достатньо дискусійним з кількох причин. По-перше, в 1997 році таке ж обмеження, що було закріплено в Законі України “Про вибори народних депутатів України”, було визнано Конституційним Судом України таким, що не відповідає Конституції України, і, відповідно, в цій частині Закон втратив чинність. По-друге, не виключені ситуації, коли в місцях позбавлення волі перебувають особи, які є членами територіальної громади, на території якої розташовано відповідний заклад обмеження волі. І в даному випадку, позбавлення таких осіб конституційного права обирати депутатів відповідних місцевих рад та сільських, селищних, міських голів є абсолютно не виправданим та неконституційним.

Зазначені аспекти правового регулювання активного виборчого права на місцевих виборах свідчать, що на сьогодні ще не усі його положення є внутрішньо узгодженими та демократичними.

### ***Проблема участі іноземців на місцевих виборах.***


Окремо слід зупинитися на питанні щодо можливості участі у місцевих виборах іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах постійно проживають в Україні. Під час опитування експертів було визначено відношення цієї

проблеми. Отримані результати свідчать про неоднозначність таких оцінок. Значна частина експертів (21,8 %) схильна поширити активне виборче право на іноземців. (див. діаграму):

**Табл. 32. Відношення експертів до пропозиції надати право голосу на місцевих виборах особам, які не є громадянами України і проживають на її території тривалий час (наприклад, 3 і більше років)**

Підтримують таку пропозицію  7,5

Скоріше підтримують, ніж ні  14,3

Скоріше не підтримують, ніж підтримують  16,4

Не підтримують  61,8

На наш погляд, ця проблема є дещо надуманою, виходячи з наступного: 1) Конституція України чітко та однозначно встановлює, що в Україні політичними правами та свободами, до яких належить і право вільно обирати та бути обраним, володіють лише громадяни України; 2) наділення іноземців та осіб без громадянства правом обирати та бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування може становити загрозу національній безпеці нашої держави, оскільки управління державою – це суто внутрішня справа українського народу.

Такий підхід щодо неможливості участі іноземців у виборах прямо витікає з Конституції України, яка у частині 2 статті 5 встановила, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Визначення ж українського народу дається в Преамбулі Основного Закону України – це громадяни України всіх національностей. Таким чином іноземці та особи без громадянства за жодних обставин не мають права обирати та бути обраним до представницьких органів влади в Україні.

Аналіз зазначеного вище правового регулювання свідчить, що на сьогодні закріплення активного виборчого права в Україні в цілому відповідає Європейським правовим стандартам. Однак окремі аспекти права громадян України вільно обирати на місцевих виборах потребує подальшого удосконалення.

## **Пасивне виборче право на президентських виборах.**

На сучасному етапі розвитку української держави та суспільства достатньо актуальною є проблема законодавчого закріплення пасивного виборчого права громадян України. Аналіз виборчого законодавства свідчить, що правове регулювання права бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування на різних видах виборів має свої особливості на дослідженні яких слід зупинитися більш детально. При чому актуальним є аналіз відповідності законодавчого регулювання нормам Конституції України.

Відповідно до статті 9 Закону України “Про вибори Президента України”, *“Президентом України може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг тридцяти п’яти років, має право голосу, володіє державною мовою і проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років.”* Частина 4 цієї статті встановлює, що *“не може бути висунутим кандидатом на пост Президента України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.”* Однак, це положення Закону не відповідає статті 103 Конституції України, яка не містить обмеження щодо права бути обраним для осіб, які мають не погашену та не зняту судимість. На наш погляд, в цій частині Закон “Про вибори Президента України” є неконституційним, і, якщо хто-небудь з суб’єктів права на конституційне подання звернеться з цим питанням до Конституційного Суду України, єдиний орган конституційної юрисдикції змушений буде визнати цю неконституційність.

Певною проблемою правового закріплення пасивного виборчого права по виборах Президента України є наявність в нормах Конституції та Закону України “Про вибори Президента України” оціночних категорій, сутність та зміст яких нормативно не визначено. Так, відповідно до ст. 103 Конституції України та ст. 9 Закону, для обрання Президентом України необхідно володіти державною мовою. При цьому

рівень такого володіння, засоби встановлення факту володіння чи його документального підтвердження ні Конституцією, ні Законом не визначено. На практиці це може призвести до неоднозначного тлумачення, а, як наслідок – відкриває шлях до можливих зловживань.

Законодавче регулювання процедури реалізації пасивного виборчого права на Президентських виборах зауважень не викликає, оскільки є достатньо ліберальним. Так, відповідно до статті 10 Закону Право висування кандидата на пост Президента України належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через політичні партії та їх виборчі блоки, а також самовисуванням у порядку, визначеному Законом.

## ***Пасивне виборче право на парламентських виборах.***

Законодавче регулювання пасивного виборчого права на парламентських виборах, тобто права бути обраним народним депутатом України, є достатньо ліберальним, оскільки передбачає лише два загальновизнані цензи: віковий – для обрання народним депутатом України необхідно досягти 21-го річного віку; та ценз осілості – необхідність проживання на території України протягом останніх 5-ти років (ст. 9 Закону України “Про вибори народних депутатів України”). Частина 4 цієї статті повторює встановлену Конституцією України заборону щодо права бути висунутим кандидатом й обраним депутатом для громадян, які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. Таким чином законодавче закріплення пасивного виборчого права на парламентських виборах в цілому відповідає європейським стандартам.

Разом з тим, встановлений Законом порядок реалізації пасивного виборчого права на парламентських виборах викликає низку запитань. Так, відповідно до статті 10 Закону України “Про вибори народних депутатів України” *“Право висування кандидатів у депутати належить громадянам*

України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через партії (блоки) у порядку, встановленому цим Законом". Тобто, іншими словами, відповідно до чинного сьогодні законодавства право висувати кандидатів у народні депутати фактично мають лише політичні партії та їх виборчі блоки. Без політичних партій громадяни України реалізувати своє конституційне право вільно бути обраним не можуть.

В зв'язку з цим виникає запитання наскільки зазначена норма Закону відповідає конституційним положенням, якими закріплено принципи рівного та прямого виборчого права (ст.ст. 71 та 76 Конституції України), та конституційне право вільно обирати та бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції України). На наш погляд, ці питання безпосередньо пов'язані з більш широкою та більш суттєвою проблемою – з політико-правовою мотивацією обрання того чи іншого типу виборчої системи.

Слід зазначити, що вітчизняне виборче законодавство за останні 10 років зазнало радикальних змін. Так, у 1994 році вибори народних депутатів проводилися за мажоритарною виборчою системою; у 1998 та 2002 – за змішаною – мажоритарно-пропорційною; а у 2006 році вже за суто пропорційною виборчою системою. Відповідно до Закону України "Про вибори народних депутатів України": *"Вибори депутатів здійснюються на засадах пропорційної системи з обранням депутатів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі (далі - загальнодержавний округ) за виборчими списками кандидатів у депутати (далі - виборчі списки) від політичних партій, виборчих блоків політичних партій (далі - партії (блоки))"* (ч. 3 ст.1).

Таким чином сьогодні виборці голосують не безпосередньо за кандидатів у депутати, а лише за списки політичних партій та їх виборчих блоків, які, в свою чергу, формуються на партійних чи між партійних з'їздах. Як наслідок, позапартійний громадянин України, який, відповідно до Конституції України, має право бути обраним, на практиці суттєво обмежений в реалізації цього права. Адже для того, щоб бути включеним до виборчого списку тієї чи іншої політичної сили йому необхідно зуміти знайти дуже переконливі для керівництва партії чи

виборчого блоку аргументи. А це відкриває широкі можливості для зловживань, і, насамперед – фінансових, коли місця в прохідних частинах виборчих списків елементарно продаються за дуже великі кошти, які, до того ж, в переважній більшості випадків, надходять не до виборчих фондів, а безпосередньо передаються лідерам політичних партій.

Для повноти дослідження окресленої проблеми виборчого законодавства необхідно звернути увагу на те, що запровадження пропорційного типу виборчої системи на парламентських виборах було предметом розгляду Конституційного Суду України. В мотивувальній частині свого рішення від 26 лютого 1997 року у справі про вибори народних депутатів України, єдиний орган конституційної юрисдикції навів думку Голови Верховної Ради України про те, що визначення типу виборчої системи є питанням “політичної доцільності”, і зазначив, що вирішення цих питань є компетенцією Верховної Ради України.

На наш погляд аргументація, наведена у Рішенні Конституційного Суду України, є не переконливою, оскільки відповідно до статті 76 Конституції України всі чотириста п’ятдесят народних депутатів України обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Як слушно зазначає в Окремій думці до Рішення Конституційного Суду України суддя Конституційного Суду України М.Савенко, “на відміну від статті 71 Конституції України, яка визначає загальні засади виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, стаття 76 Конституції України встановлює конституційні принципи, за якими повинні обиратися всі народні депутати України. Одним з них є пряме виборче право. Пряме виборче право означає, що всі народні депутати України обираються громадянами безпосередньо і особисто<sup>2</sup>”. При цьому включення до бюлетеня

---

<sup>2</sup> Окрема думка судді Конституційного Суду України М.Савенко до Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1997 року “Справа про вибори народних депутатів України”// Офіційний вісник України від 25.06.1998 - 1998 р., № 23, стор. 93

для голосування по багатомандатному загальнодержавному виборчому округу назв політичних партій, виборчих блоків партій із зазначенням прізвища з ініціалами перших п'яти кандидатів із внесеного ними списку кандидатів у депутати означає, що в цьому разі голосування відбувається не за кандидатів у депутати, внесених до списку політичною партією, виборчим блоком партій, а фактично за політичну партію, виборчий блок партій, які запропонували список кандидатів у депутати, і аж ніяк не за конкретного кандидата у депутати в цьому списку. Встановлений Законом порядок голосування в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі позбавляє громадян, навіть за умови включення до бюлетеня всіх кандидатів у депутати, що є у списку, права формування списку кандидатів у депутати шляхом надання переваги тому чи іншому кандидату у депутати. Тобто виборці не можуть самі встановити черговість кандидатів у депутати у списку, а повинні підтримати або не підтримати список в цілому який їм запропоновано політичною партією чи виборчим блоком партій, що робить вибори непрямими<sup>3</sup>.

Таким чином проведений аналіз нормативного закріплення порядку реалізації пасивного виборчого права на парламентських виборах свідчить про наявність низки суттєвих проблем, які потребують свого вирішення.

### ***Пасивне виборче право на місцевих виборах***

Пасивне виборче право на місцевих виборах має багато спільного з виборами парламентськими. Так, відповідно до ст. 9 чинного Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, депутатом та сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг вісімнадцяти років та має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України. Депутатом, сільським, селищним, міським головою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення умисного

---

<sup>3</sup> Там же.

злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку.

Право висунення кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через місцеві організації партій (блоки) або шляхом самовисування у випадках, передбачених Законом (ст. 10 Закону).

Особливістю реалізації пасивного виборчого права на місцевих виборах є те, що обрання депутатів сільських, селищних рад, а також сільських, селищних, міських голів відбувається за мажоритарною виборчою системою, а депутатів районних, районних у містах, міських, обласних рад та Верховної Ради Автономної Республіки Крим – за пропорційною виборчою системою. Відповідно пасивне виборче право на сільських, селищних виборах, а також на виборах сільського, селищного, міського голови реалізується громадянами України як шляхом само висунення, так і через місцеві організації політичних партій та їх виборчих блоків. Що ж стосується права бути обраним депутатом районних, районних у містах, міських, обласних рад та Верховної Ради Автономної Республіки Крим, то, як і на парламентських виборах, право висунення кандидатів належить виключно місцевим організаціям політичних партій та їх виборчим блокам.

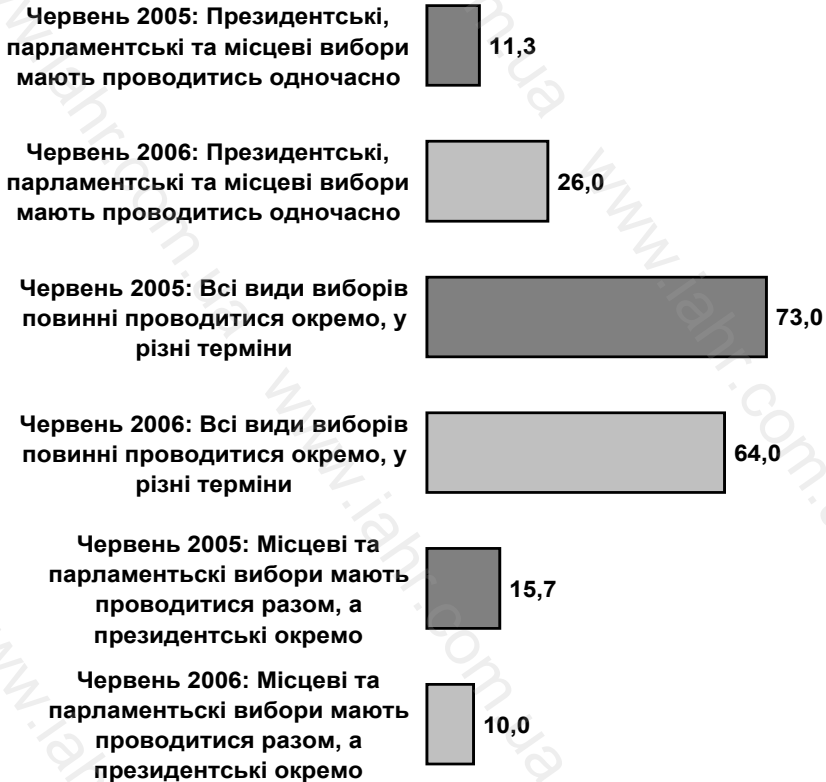
Вважаємо, що таку законодавчо визначену процедуру реалізації пасивного виборчого права, знову ж таки можна розцінювати як звуження конституційного права вільно бути обраним до органів місцевого самоврядування.

## ***Строки проведення виборів.***

Конституційно-правове регулювання строків проведення виборів в Україні склалося таким чином, що президентські вибори проводяться окремо, а вибори органів місцевого самоврядування та народних депутатів України – одночасно. Як свідчить практика, проблемою, в даному аспекті, є саме

поєднання у часі місцевих та парламентських виборів.. Під час опитування експертів були отримані наступні результати. (див діаграму)

## Експертні оцінки термінів проведення виборів



На наш погляд слушними є пропозиції тих експертів та політиків, які пропонують законодавчо розвести у часі ці вибори.

Про обґрунтованість такого підходу свідчить аналіз практики проведення парламентських та місцевих виборів.

По-перше, одночасне проведення цих виборів призводить до порушень політичними партіями та виборчими блоками вимог законодавства, якими встановлено порядок проведення передвиборної агітації та фінансування виборчих кампаній. Адже достатньо складно розмежувати агітаційну діяльність однієї і тієї ж політичної партії на місцевих виборах та на

парламентських виборах. При цьому висування та реєстрації кандидатів у народні депутати та кандидатів до органів місцевого самоврядування є різними. Не менш суттєвою проблемою є використання для фінансування виборчої кампанії коштів виборчих фондів політичних партій та виборчих блоків. Парламентські та місцеві вибори 2006 року показали, що виборчі фонди багатьох місцевих організацій політичних партій та виборчих блоків навіть не наповнювалися, хоча різноманітні агітаційні заходи ними здійснювалися. Тобто в даному випадку це фінансувалося за рахунок виборчих фондів партії чи блоку, які відкривалися відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України.

По-друге, одночасне проведення парламентських та місцевих виборів суттєво ускладнює процедуру самого голосування – виборець отримує 5-6 достатньо об’ємних бюлетенів, в яких йому необхідно розібратися і зробити свідомий вибір. З другого боку, значні складнощі виникають і в процесі організації голосування дільничною виборчою комісією, а також при проведенні підрахунку голосів та встановленні результатів виборів. Адже враховуючи, що і у парламентських, і у місцевих виборах кожного виду приймають участь декілька десятків суб’єктів (політичних партій та виборчих блоків), на виборчій дільниці виникає інформаційне “перенавантаження” офіційними виборчими плакатами кожної політичної сили, які, відповідно до законодавчих вимог, необхідно розмістити для загального ознайомлення.

По-третє, ще більш суттєві складнощі виникають при підрахунках голосів виборців, оскільки усі бюлетені необхідно правильно розсортувати на сотні окремих груп, а потім підрахувати, вирахувати виборчу квоту, розподілити мандати у відповідних органах місцевого самоврядування та занести результати підрахунків до десятка різних протоколів.

Викладене зайвий раз доводить, що з метою покращення загальної атмосфери під час проведення виборів, парламентські вибори та вибори до органів місцевого самоврядування необхідно проводити в різний час.

Окремо слід звернути увагу на недоречність конституційно-правового регулювання строків проведення місцевих виборів.

Так, відповідно до частини 1 статті 141 Конституції України, яку було змінено Законом України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року, депутати сільської, селищної, міської, районної, обласної ради обираються строком на п’ять років, а відповідно до частини 2 цієї статті (яку не було змінено), сільський, селищний, міський голови обираються строком на чотири роки, що, на наш погляд, є цілком не зрозумілим та алогічним.

Більше того, стаття 14 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” встановлює, що *“Чергові місцеві вибори проводяться у зв’язку з закінченням визначеного Конституцією України строку повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради та сільського, селищного, міського голови.”* Однак Конституція України не закріпила строку повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Цей строк визначено ч.1 п.1 ст. 22 Конституції Автономної Республіки Крим і становить 4 роки.

Таким чином, законодавче регулювання строків проведення різних видів місцевих виборів та виборів народних депутатів України вже на сьогодні є достатньо неузгодженим, а, отже – потребує подальшого удосконалення, насамперед в аспекті розмежування у часі парламентських та місцевих виборів.

## **Розділ 3.**

# **Адміністрування виборів**

### *Поділ на округи та дільниці.*

Поряд з конституційними принципами виборчого права, в основу правового регулювання виборчого процесу усіх рівнів та усіх видів виборів покладено декілька законодавчих принципів, одним з яких є принцип територіальності. З метою забезпечення найбільшої ефективності процесу формування представницьких органів влади, уся територія України поділяється на виборчі округи та виборчі дільниці. При цьому слід зазначити, що в умовах мажоритарної виборчої системи поділ території на округи відіграє ще й роль забезпечення рівного представництва, у зв'язку з чим попереднє правове регулювання містило положення щодо обов'язкового додержання приблизно однакової кількості виборців у виборчому окрузі в середньому по Україні (кількість виборців у виборчому окрузі не могла більш ніж на десять відсотків відхилитися від середньої кількості виборців у виборчому окрузі по Україні).

Відповідно до чинного Закону України “Про вибори Президента України” рішення щодо поділу території України на виборчі округи приймається Центральною Виборчою комісією не пізніше ніж за сто десять днів до дня виборів. Повністю аналогічне положення міститься і в Законі України “Про вибори народних депутатів України”. При чому, якщо в основу утворення територіальних виборчих округів на президентських виборах покладено принцип дотримання приблизно рівної кількості виборців у виборчому окрузі, то на парламентських виборах – вже принцип приблизно рівної кількості у виборчому окрузі виборчих дільниць.

Така невідповідність законодавчого регулювання порядку та строків утворення виборчих округів на президентських та на парламентських виборах зумовлена, з одного боку, традиційним поділом території держави на 225 виборчих округів, тобто свідченням певної інертності у правовому регулюванні, а з другого – відсутністю розуміння законодавцем будь-якого

практичного значення дотримання саме таких засад територіальної організації виборів. Адже з переходом від мажоритарного до пропорційного типу виборчої системи на парламентських виборах зазначені аспекти поділу території України на округи втратили свою актуальність. І тому збереження 225 територіальних виборчих округів вже не має під собою чіткого правового обґрунтування.

Вважаємо, що немає жодних обґрунтованих причин визначати територію виборчих округів кожного разу перед черговими чи позачерговими виборами. На наш погляд, з метою забезпечення, по-перше, економії бюджетних коштів на організацію та проведення виборчого процесу, а по-друге – підвищення оперативності та прозорості процесу підрахунку голосів на парламентських та на Президентських виборах доцільно відмовитися від поділу території держави на 225 територіальних виборчих округів та запровадити 27 постійно діючих територіальних виборчих округів – відповідно до закріпленого Конституцією України адміністративно-територіального поділу України на Автономну Республіку Крим, 24 області та міста Київ і Севастополь.

Слід зазначити, що виборчі округи утворюються не лише на президентських та парламентських виборах, але й на місцевих. Законом України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” передбачено утворення кількох видів виборчих округів: а) одномандатних – для виборів депутатів сільських та селищних рад; б) багатомандатних – для обрання депутатів міських, районних у містах, районних, обласних рад та Верховної Ради Автономної Республіки Крим; в) виборчі територіальні округи в межах, передбачених п. “б” багатомандатних округів. На наш погляд у разі одночасного проведення парламентських та місцевих виборів така багатоманітність видів виборчих округів вносить суттєву плутанину у виборчий процес. Це є ще одним аргументом на користь розведення у часі цих видів виборів.

Окрім того не зрозумілим є підхід законодавця до вимоги щодо опублікування рішення відповідних територіальних виборчих комісій про утворення округів. Так, відповідно до ч. 7

ст. 17 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” повідомлення про виборчі округи із зазначенням їх номерів, меж, центрів, орієнтовної кількості виборців оприлюднюються у місцевих друкованих засобах масової інформації, або, у разі неможливості – в інший спосіб. На наш погляд, така неоднозначність законодавчого регулювання, використання оціночних категорій є недопустимою, оскільки, з одного боку, не зрозуміло що означає неможливість оприлюднення в місцевих друкованих засобах масової інформації, а з другого – не зрозуміло, яким саме чином здійснюється оприлюднення в “інший спосіб”.

Під час кожних виборів з метою безпосередньої підготовки і проведення голосування, а також підрахунку голосів від час уся територія України поділяється на виборчі дільниці, які можуть бути трьох видів: звичайні, спеціальні та закордонні. На парламентських та на місцевих виборах усі ці дільниці в залежності від кількості виборців поділяються на малі, середні та великі. Одночасно Закон України “Про вибори Президента України” такої класифікації не містить, що, на наш погляд є недоліком правового регулювання, оскільки саме від виду виборчої дільниці за кількістю виборців залежить кількісний склад відповідної дільничної виборчої комісії. Різним є також правове регулювання кількості виборців у виборчій дільниці: на парламентських та на місцевих виборах – від двадцяти до двох тисяч п’ятисот виборців, а на президентських виборах – від двадцяти до трьох тисяч виборців.

Ще одним проблемним питанням законодавчого регулювання цієї сфери є утворення виборчих дільниць в залежності від кількості виборців. Кожен з виборчих законів містить положення, відповідно до якого у випадку, якщо на відповідній території, у відповідному закладі чи установі налічується менше або більше від зазначених меж чисельності виборців і їх (або їх надлишок) неможливо віднести до іншої виборчої дільниці або неможливо утворити додаткову виборчу дільницю на цій території, у відповідному закладі чи установі, виборча дільниця може бути утворена з меншою або більшою від відповідних граничних значень чисельністю виборців. З

огляду на те, що, як свідчить практика проведення виборів, на великих виборчих дільницях, які налічують більше двох тисяч виборців процес голосування і так відбувається досить складно, утворення дільниць з більшою від граничної кількістю виборців є необґрунтованим. Також не зрозуміло які саме причини мав на увазі законодавець, закріпивши положення про неможливість утворення в таких випадках додаткової виборчої дільниці. На наш погляд, законодавчо слід закріпити лише можливість утворення виборчих дільниць з меншою від граничної кількістю виборців. У випадку ж перевищення встановленої Законом граничної межі кількості виборців доцільним та обґрунтованим є утворення не однієї дуже великої виборчої дільниці, а двох малих, чи середніх.

В цілому ж правове регулювання територіальної організації виборів є достатньо уніфікованим та чітким і суттєвого реформування не потребує.

### ***Формування виборчих комісій різного типу.***

Однією з найбільш суттєвих проблем організації та проведення виборів є своєчасне формування дільничних та територіальних виборчих комісій усіх рівнів, а також забезпечення належного професійного рівня їх членів. Відповідно до Законів України “Про вибори Президента України”, “Про вибори народних депутатів України”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” на місцевих виборах персональний склад територіальних виборчих комісій усіх рівнів формується відповідними органами місцевого самоврядування за поданням місцевих організацій політичних партій (виборчих блоків), а на парламентських та президентських виборах – Центральною виборчою комісією за поданням кандидатів на пост Президента України та політичних партій (виборчих блоків), які в поточному складі Верховної Ради України станом на 15 вересня року, що передує року виборів мали свої партійні фракції, а також інші партії та виборчі блоки в порядку жеребкування..

Дільничні виборчі комісії на усіх видах виборів формуються відповідними територіальними виборчими комісіями за

поданням відповідно довіреної особи кандидата на пост Президента України, уповноважених осіб політичних партій та виборчих блоків – суб'єктів виборчого процесу.

Аналіз законодавчого регулювання процесу формування виборчих комісій свідчить про наявність кількох проблемних аспектів.

По-перше, з метою уніфікації законодавства вбачається за доцільне запровадити однакову назву відповідних виборчих комісій. Необґрунтованою, на наш погляд, є різна назва виборчих комісій одного й того ж рівня на президентських та на парламентських виборах: територіальні та окружні.

По-друге, кожен з виборчих законів передбачає, що у поданні відповідних суб'єктів щодо включення кандидатур до складу відповідних виборчих комісій обов'язково зазначаються відомості про наявність досвіду у запропонованих осіб щодо участі у роботі виборчих комісій, відповідної освіти чи підготовки. При цьому, з одного боку, не зрозумілим є значення даної інформації, оскільки законом не передбачено наслідків відсутності такого досвіду чи підготовки особи, а з другого, враховуючи що загальна кількість членів виборчих комісій усіх рівнів становить декілька сотень тисяч осіб, забезпечення належного фахового рівня членів комісій взагалі є проблематичним. На практиці це призводить до того, що більшість членів виборчих комісій не лише не мають необхідної підготовки, але й не знають вимог виборчого законодавства, при чому, навіть тих його положень яким врегульовано правовий статус та повноваження самих виборчих комісій, членами яких вони є.

По-третє, як свідчить практика проведення останніх парламентських та місцевих виборів, багато з суб'єктів не реалізують своє право щодо подання претендентів до складу виборчих комісій. Як наслідок, значну кількість виборчих комісій було сформовано значно пізніше, ніж це передбачено законом. У цьому випадку, відповідно до законодавства, не вистачаючи кандидатури вносяться, відповідно, сільським, селищним, міським головою, чи головою вищестоящої виборчої комісії. Проте, ні Законом України “Про вибори Президента України”, ні Законом України “Про вибори депутатів Верховної

Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних міських голів” не врегульовано з числа яких осіб обираються відповідні претенденти, яким чином буде оплачуватися їх робота тощо. Частково цю проблему вирішено Законом України “Про вибори народних депутатів України”, відповідно до якого пропозиції щодо таких кандидатур голові окружної виборчої комісії можуть подавати члени окружної виборчої комісії, дільничні виборчі комісії, місцеві організації партій. Вважаємо, що аналогічні положення слід закріпити також і в інших виборчих законах.

По-четверте, кожен з виборчих законів закріплює лише граничні межі кількісного складу усіх виборчих комісій. При цьому, як правило, зазначаються парні числа (не менше дванадцяти і не більше вісімнадцяти; десять – вісімнадцять; чотирнадцять – двадцять тощо). Зважаючи на те, що рішення виборчими комісіями приймаються голосуванням, і, як правило, рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більшість членів комісії, на практиці може виникнути ситуація, коли голоси членів відповідної виборчої комісії, яка складається з парної кількості членів, розподіляться порівну. Тому, на наш погляд, з метою забезпечення більшої ефективності у роботі комісій, слід законодавчо закріпити, що кількісний склад виборчої комісії має складати непарну кількість членів.

По-п’яте, на відміну від законодавчого регулювання порядку утворення виборчих комісій на президентських та на парламентських виборах, де чітко передбачено терміни припинення повноважень виборчих комісій, законом про місцеві вибори ці питання не врегульовано взагалі. В зв’язку з цим не зрозуміло, як співвідносяться між собою норми що закріплюють порядок та терміни формування територіальних виборчих комісій та норми про припинення їх повноважень. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 28 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних міських голів”, повноваження члена територіальної виборчої комісії припиняються з моменту обрання нового складу територіальної виборчої комісії. Інші частини цієї норми Закону регулюють

лише порядок дострокового припинення повноважень як членів територіальних виборчих комісій, так і комісій в цілому.

Буквальне розуміння зазначених положень Закону дозволяють зробити висновок, що повноваження територіальних виборчих комісій по місцевих виборах продовжуються усі п'ять років повноважень відповідної ради, тобто до проголошення чергових виборів до органів місцевого самоврядування, чи, у випадку проведення позачергових виборів – до прийняття відповідного рішення. На наш погляд це положення навряд чи можна вважати обґрунтованим як з юридичної, так і з економічної точки зору.

Викладене дозволяє зробити висновок про те, що існуючий порядок формування окружних (територіальних), територіальних та дільничних виборчих комісій, а також їх кількісний склад не забезпечує якісного професійного рівня їх членів, та ефективність їх роботи. В зв'язку з цим, слушною видається пропозиція щодо законодавчого закріплення правового статусу виборчих комісій, як постійно діючих органів на усіх видах виборів, персональний склад яких також є сталим. Це надасть змогу запровадити професійну підготовку членів таких комісій, і, як наслідок – суттєво підвищить ефективність усього виборчого процесу.

А до моменту запровадження професійних виборчих комісій, до виборчих законів доцільно внести зміни, якими передбачити, що подання кандидатур до складу виборчих комісій усіх рівнів (окрім ЦВК) є обов'язком тих претендентів на виборні посади, яких зареєстровано у якості кандидатів відповідними виборчими комісіями, та тих політичних партій (виборчих блоків), які офіційно, у встановленому порядку, висунули своїх кандидатів до виборних органів влади.

### ***Повноваження комісій. Організація роботи комісій.***

Відповідно до ч. 10 ст. 33 Закону України “Про вибори народних депутатів України”, частини 13 ст. 28 Закону України “Про вибори Президента України” та ч. 12 ст. 26 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних міських голів” рішення виборчої комісії приймається відкритим

голосуванням більшістю від складу комісії. При цьому, якщо першими двома Законами чітко визначено форму рішення виборчої комісії – постанова, чи протокольне рішення з питань поточної діяльності комісії, то останній Закон ні назви, ні форми рішення виборчої комісії не закріплює, що, на наш погляд, є недоліком законодавчого регулювання організації роботи виборчих комісій на місцевих виборах.

Аналіз повноважень виборчих комісій свідчить про наявність декількох проблемних аспектів правового регулювання цієї діяльності. Насамперед, слід зазначити, що не зрозуміло яким чином та у яких формах виборчі комісії усіх рівнів та на усіх видах виборів здійснюють контроль за додержанням та однаковим застосуванням законодавства про вибори виборцями, дільничними виборчими комісіями, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, підприємствами, установами та організаціями (незалежно від форм власності), їх посадовими особами, місцевими організаціями партій (блоками), їх представниками та уповноваженими особами, кандидатами у депутати відповідної ради, офіційними спостерігачами. По-перше, здійснення таких повноважень потребує належної фахової підготовки відповідних членів комісії та достатньо багато часу, а, по-друге, відсутність законодавчого регулювання форм такого контролю фактично зводить його нанівець.

Не зовсім вдалим, на наш погляд, є формулювання й наступного повноваження територіальної виборчої комісії Автономної Республіки Крим, обласних та районних, а також міської та районної в місті виборчих комісій: “розглядає питання щодо скасування рішення про реєстрацію кандидатів у випадках, передбачених цим Законом” (п. 6 ч. 2, п. 7 ч. 5 ст. 24). Не зрозуміло, що означає “розглядає питання”, і чи може відповідна комісія самостійно скасувати рішення про реєстрацію кандидатів, чи це здійснюється у іншому порядку, за поданням цієї комісії. Зважаючи на важливість прийняття рішення про скасування реєстрації кандидатів, вважаємо за необхідне більш точно законодавчо визначити дане повноваження відповідних територіальних виборчих комісій.

Окрім того, не зрозуміло, чому аналогічне повноваження відсутнє серед повноважень сільської та селищної виборчої комісії, адже це не відповідає ч. 1 ст. 48 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних міських голів”, яка передбачає випадки скасування територіальною виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидатів на посаду сільського, селищного міського голови та кандидатів у депутати. Така суперечність правового регулювання становить потенційну загрозу виникнення конфліктних ситуацій у виборчому процесі.

Окрему увагу слід звернути на неоднаковість правового регулювання повноважень територіальних виборчих комісій на місцевих виборах, відповідно територіальних та окружних на президентських та парламентських виборах, щодо організації зустрічей кандидатів у депутати, кандидатів на виборні посади, уповноважених осіб місцевих організацій партій (блоків) – суб’єктів виборчого процесу з виборцями. Не зрозумілим є різний підхід законодавця до різних виборчих комісій. Так, якщо до повноважень сільської, селищної територіальної виборчої комісії на місцевих виборах, територіальної та окружної виборчих комісій на президентських та парламентських виборах віднесено обов’язок “сприяти” організації таких зустрічей, то до повноважень міської, районної у місті віднесено безпосередньо “організація” цих зустрічей.

До інших проблемних питань організації роботи виборчих комісій слід віднести випадки, коли внаслідок відмови членів комісії від голосування, комісія не може розглянути питання та прийняти рішення, оскільки законодавчо встановлено, що засідання виборчої комісії є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як дві третини складу комісії. При цьому, обґрунтованим, на наш погляд, є закріплене законами про місцеві та про парламентські вибори положення про те, що у день голосування засідання комісії є правомочним за умови присутності більше від половини її членів. Доцільно доповнити таким же положенням і Закон України “Про вибори Президента України”.

Проблемним питанням законодавчого регулювання роботи виборчих комісій є невиконання головою відповідної комісії чи його заступником вимог ч. 3 ст. 33 Закону України “Про вибори народних депутатів України”, відповідно до яких, на письмову вимогу третини складу виборчої комісії голова виборчої комісії або його заступник зобов’язаний скликати засідання комісії не пізніше наступного дня після отримання такої вимоги. Законом прямо не передбачено наслідків такого невиконання головою комісії чи його заступником вимоги про скликання засідання комісії, а закріплена процедура дострокового припинення повноважень зазначених посадових осіб виборчої комісії є достатньо складною. Тому, на наш погляд, з метою підвищення оперативності у прийнятті виборчою комісією відповідних рішень у випадку невиконання головою відповідної комісії чи його заступником вимоги третини членів комісії про скликання її засідання, таке рішення у дводенний строк має приймати вищестояща виборча комісія.

Розгляд виборчими комісіями виборчих спорів є одним з важливих аспектів правового регулювання виборчого процесу в цілому. Насамперед, це пов’язано з питанням, чи можуть виборчі комісії будь-якого рівня взагалі розглядати виборчі спори. Адже спірні питання, що виникають у виборчому процесі – це, як правило, правові суперечки, спори про право. А виборча комісія не є органом, який складається з фахівців у галузі права. Більше того, відповідно до ст. 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються.

Відповідно до Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних міських голів” територіальні виборчі комісії усіх рівнів окрім сільських та селищних, розглядають звернення, заяви і скарги стосовно підготовки та проведення місцевих виборів та приймають щодо них рішення (п. 20 ч. 2, п. 24 ч. 5 ст. 24), а дільнична виборча комісія розглядає звернення з питань підготовки місцевих виборів та організації голосування на виборчій дільниці і в межах своїх повноважень приймає щодо них рішення (п. 11 ч. 2

ст. 25). Аналогічні повноваження мають окружні та територіальні, а також дільничні виборчі комісії на парламентських та президентських виборах.

Аналіз відповідних положень законодавчого регулювання свідчить, що законодавець надає суб'єктам звернення зі скаргою право обирати суб'єкта її розгляду: відповідну виборчу комісію або суд. Процедурні аспекти подачі відповідної скарги до виборчої комісії, прийняття її комісією, розгляду та прийняття рішення чітко врегульовано усіма виборчими законами. При чому, якщо Закони України "Про вибори Президента України" та "Про вибори народних депутатів України" містять окремі розділи "оскарження рішень, дій чи бездіяльності що стосуються процесу виборів", то порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності що стосуються місцевих виборів в цілому, форма скарги, строки її подачі порядок їх розгляду регулюються розділом Закону, що закріплює статус та повноваження територіальних виборчих комісій (ст. 30, 30-1, 30-2, 30-3, 30-4, 30-5). Така логіка законодавця є не зовсім зрозумілою і обґрунтованою, і тому, на наш погляд, виборче законодавство у цій сфері також потребує уніфікації.

Процедурні аспекти подання та розгляду скарг виборчими комісіями також викликають низку зауважень. По-перше, необґрунтованим є закріплення за головою та заступником голови територіальної та дільничної виборчої комісії на місцевих виборах, головою та заступником Центральної виборчої комісії, окружної та дільничної виборчої комісії на парламентських виборах права повертати скаргу суб'єкту звернення без розгляду, у випадку, якщо скаргу оформлено без дотримання вимог ст. 30-2 Закону, яка визначає вимоги до форми та змісту скарги. Аналогічне правило закріплює і Закон України "Про вибори Президента України (ч. 2 ст. 96), проте у цьому випадку взагалі законодавчо не встановлено хто саме приймає рішення про повернення скарги з зазначених вище підстав. А зважаючи на те, що серед вимог, які висуваються до форми та змісту скарги є достатньо багато оціночних категорій (наприклад, суть порушеного питання, виклад обставин і зазначення доказів якими суб'єкт звернення зі скаргою обґрунтовує свої вимоги, чітко сформульовані вимоги із

зазначенням суті рішення, ухвалення якого вимагається від суб'єкта розгляду скарги тощо), закріплення за відповідними суб'єктами права повертати скаргу з цих підстав, на наш погляд, взагалі є неприпустимим. Вважаємо, що таке рішення може приймати виключно відповідна виборча комісія з зазначенням мотивів його прийняття.

По-друге, вважаємо, що законодавче наділення виборчих комісій, і, насамперед Центральної виборчої комісії, правом розгляду скарг на дії чи бездіяльність засобів масової інформації, їх власників та посадових осіб, скарг одних кандидатів на дії інших, скарг на рішення чи дії політичних партій (виборчих блоків) та об'єднань громадян, рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, закладів та організацій, їх посадових та службових осіб взагалі є неприпустимим. Розгляд та вирішення таких спорів не може бути предметом діяльності такого вузькоспеціалізованого органу як виборча комісія. Окрім того, діяльність насамперед, засобів масової інформації, політичних партій та інших об'єднань громадян не може ставитися в залежність від рішення виборчої комісії будь-якого рівня.

По-третє, аналіз законодавчого регулювання порядку розгляду скарг виборчими комісіями дозволяє зробити висновок, що законодавцем фактично зроблено спробу наділення виборчих комісій квазісудовими функціями, оскільки обов'язки та повноваження виборчих комісій в процесі розгляду скарги та в процесі прийняття рішення за результатами такого розгляду, є практично ідентичними функціям судів.

Викладене дозволяє зробити висновок про те, що положення виборчих законів, якими виборчі комісії наділяються правом розгляду виборчих спорів не можна вважати обґрунтованими. В демократичній, правовій державі лише суд може розглядати і вирішувати правові конфлікти, незалежно від суб'єктів, між якими вони виникають. Вважаємо, що законодавче регулювання цієї сфери виборчого процесу має бути суттєво змінено, і приведено у відповідність до Конституції України.

Регламентація правового статусу окремих суб'єктів виборчого процесу. Аналіз законодавчого регулювання

виборчого процесу свідчить, що правовий статус окремих його суб'єктів врегульовано досить поверхово. Зокрема, відповідно до ст.ст. 12 та 103 Закону України “Про вибори народних депутатів України” офіційні спостерігачі від громадських організацій, від іноземних держав та міжнародних організацій не відносяться ні до суб'єктів виборчого процесу ні до суб'єктів звернення зі скаргою на дії чи бездіяльність виборчих комісій. Більше того, ч. 13 ст.76 прямо встановила, що офіційні спостерігачі від громадських організацій не є суб'єктом виборчого процесу і не мають прав суб'єкта виборчого процесу.

У даному випадку проблемою є правовий захист прав цієї групи офіційних спостерігачів. У випадку порушення виборчою комісією своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю прав офіційних спостерігачів від громадських організацій, від іноземних держав та міжнародних організацій, вони, відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України”, не можуть оскаржувати відповідні дії до суду. Це положення прямо суперечить статтям 55 та 124 Конституції України, відповідно до яких права і свободи людини і громадянина захищаються судами, юрисдикція яких поширюється на усі правовідносини, що виникають у державі. До таких правовідносин, поза всяким сумнівом, відносяться і правовідносини, що виникають у виборчому процесі.

Ще одним проблемним аспектом законодавчого регулювання правового статусу суб'єктів виборчого процесу, є, на наш погляд, стаття 30 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних міських голів”, якою не передбачено що суб'єктами оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності можуть бути кандидати у депутати та кандидати на посаду сільського, селищного та міського голови. Вони, як суб'єкти виборчого процесу, можуть бути лише суб'єктами звернення зі скаргою.

Разом з тим, серед підстав скасування виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидата у депутати та кандидата на посаду сільського, селищного та міського голови, зокрема, є: встановлення у судовому порядку, факту підкупу виборців ним особисто чи на його прохання або за його дорученням – іншими

особами (п.6 ч. 1 ст. 48); що ці особи крім коштів власного виборчого фонду використовували при фінансуванні передвиборної агітації інші кошти (п.9 ч. 1 ст. 48) тощо. Виникає запитання: якщо кандидати у депутати та кандидати на посаду сільського, селищного та міського голови не є суб'єктами оскарження, то чи можуть інші суб'єкти виборчого процесу оскаржувати їх дії до суду, чи можуть звертатися до суду з заявами про встановлення зазначених фактів, і чи можуть суди відмовляти у прийнятті таких скарг в зв'язку з неподсудністю їх судам.

Вважаємо, що незважаючи на відсутність прямої вказівки у законі, дії зазначених суб'єктів можуть бути оскаржені у судовому порядку іншими суб'єктами виборчого процесу. І, більше того, саме у цих судових процесах мають встановлюватися факти підкупу виборців, факти використання крім коштів власного виборчого фонду інших коштів, та інші факти, з якими виборче законодавство пов'язує ті чи інші правові наслідки.

Таким чином, викладене дозволяє зробити висновок, що законодавство про вибори потребує, насамперед, уніфікації. Незалежно від виду та рівня виборів процедурні аспекти мають бути однаковими і загальнозрозумілими. Вважаємо, що на сьогодні вже назріла нагальна необхідність у кодифікації усього виборчого законодавства шляхом прийняття виборчого кодексу. Така законодавча реформа дозволить не лише підняти на якісно новий рівень правове регулювання виборчого процесу, але й забезпечить більшу його ефективність.

## Розділ 4.

# Проблеми удосконалення правового регулювання порядку складання та уточнення списків виборців

Світовій практиці відомі два головні види списків виборців: обов'язкові та необов'язкові. Запровадивши обов'язкові списки, держава фактично бере на себе зобов'язання забезпечити організацію складання списків виборців та здійснювати контроль за цим процесом. Внесення громадянина до списків виборців у такому разі стає необхідною умовою реалізації ним активного виборчого права. При необов'язкових списках виборець зазвичай сам піклується про внесення його до списку виборців. Причому може бути декілька варіантів складання таких списків: від попередньої завчасної реєстрації виборця шляхом особистого звернення виборця до відповідних органів місцевого самоврядування, надання певних документів, зокрема – посвідчення особи, та отримання реєстраційного талона із зазначенням присвоєного номера виборця (наприклад, у штаті Вірджинія, США) до реєстрації виборців у день голосування на підставі посвідчення особи. При цьому повторне голосування одним виборцем на тій же чи інших виборчих дільницях унеможлиблюється різними способами (шляхом відповідної відмітки у списку, шляхом нанесення у встановленому порядку спеціальної фарби (наприклад, на великий палець руки), що не змивається протягом кількох днів і має засвідчувати реалізацію таким громадянином свого виборчого права тощо).

Порядок складання списків виборців за українським виборчим законодавством є надмірно деталізованим, ускладненим, вкрай заплутаним та неефективним<sup>4</sup>. Про це

---

<sup>4</sup> Закон України “Про вибори народних депутатів України” (розділ V), Закон України “Про вибори Президента України” (розділ V), Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної

красномовно свідчить перш за все значна кількість етапів складання загальних списків виборців та їх зміст<sup>5</sup>.

Головні вади виборчого законодавства у цій частині полягають у відсутності послідовності та узгодженості, існуванні протягом тривалого часу різного порядку складання списків виборців за окремими чинними виборчими законами, які хоча й передбачали обрання різних органів публічної влади, проте інколи могли збігатися у часі та навіть проводитися одночасно, наявності деяких термінологічних розбіжностей, відсутності логічної завершеності<sup>6</sup> тощо. В результаті, як вірно зазначає Я. Давидович, протягом тривалого часу існувала практика недобросовісного складання списків виборців<sup>7</sup>. На жаль, ні після президентських, ні після парламентських виборів списки виборців та встановлений порядок їх складання не були достатньо глибоко та всебічно проаналізовані. На жаль, так і не було встановлено, “внаслідок яких обставин списки виборців під час минулих виборів були складені в багатьох випадках неякісно, що створило проблеми з їх використанням виборцям і організаторам виборів, та які заходи необхідно вжити для виключення аналогічних негативних випадків у наступній виборчій кампанії”<sup>8</sup>.

### *Проблема суб'єктів складання виборчих списків*

---

Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”(розділ V).

<sup>5</sup> Див.: Законодавство про вибори народних депутатів України: Науково-практичний посібник / Панов М. І., Серьогіна С. Г. та ін. – Х.: Одиссей, 2006. – С. 76-77.

<sup>6</sup> Див.: Проблемні питання законодавства про вибори: парламентські та місцеві вибори 2006 року в Україні (Аналітичний звіт). – Харків: ІПГД, 2005. – С. 18-21.

<sup>7</sup> Сільські вісті. – 2005. – 4 листопада.

<sup>8</sup> Старовойтова Г. М. Списки виборців як одна з найважливіших умов забезпечення права громадян на участь у виборах // Право вибору. – 2005. - № 1. – С. 37.

Одним з головних недоліків запровадженого новим виборчим законодавством порядку складання списків виборців є надто значна кількість суб'єктів, на які покладається обов'язок опрацювати списки виборців (тобто тих суб'єктів, які беруть участь у формуванні списків виборців, їх уточненні, передачі, перевірці, візуванні тощо), і тому фактично відсутні суб'єкти, які врешті-решт мають нести відповідальність за повноту списків виборців та точність вміщених даних. Виникає парадоксальна ситуація: ціла низка органів та посадовців причетна до складання, доопрацювання та уточнення списків виборців, але жоден з них не несе й не може нести відповідальності за результати цієї роботи, оскільки практично будь-яку неточність у списку виборців майже завжди можна пояснити неналежним виконанням своїх функцій іншими суб'єктами.

Причому за Законом України “Про вибори Президента України” складання списків виборців покладається на виконкоми сільських, селищних, міських, районних у містах рад<sup>9</sup>.

На відміну від виборчого законодавства, що діяло раніше, Законом України “Про вибори народних депутатів України” від 25 березня 2004 р. у редакції від 7 липня 2005 р. (ст. 39) вперше було запроваджено створення спеціальних органів, на які покладається складання, узагальнення та уточнення списків виборців. Це так звані робочі групи обліку виборців: районні та міські робочі групи обліку виборців (мають здійснювати передусім складання та уточнення загальних списків виборців в межах районів та міст), регіональні робочі групи обліку виборців (створюються для забезпечення роботи районних та міських робочих груп обліку виборців, узагальнення та уточнення загальних списків виборців в межах відповідного регіону), робоча група обліку виборців, що проживають або перебувають за кордоном України (покликана забезпечити складання списків виборців, які мешкають чи перебувають поза межами України), а також центральна та регіональні контрольні

---

<sup>9</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 20-21. – Ст. 291 (зі змінами).

групи (для забезпечення громадського контролю за процесом складання та достовірністю загальних списків виборців)<sup>10</sup>. Відповідно до вимог законодавства у 2005 р. в Україні було створено 27 регіональних робочих груп обліку виборців, 502 районні та 175 міських (в містах обласного значення) робочих груп обліку виборців<sup>11</sup>.

Крім того, у частинах 12 та 13 ст. 39 Закону України “Про вибори народних депутатів України” подається перелік органів та посадових осіб, які зобов’язані подати відповідні відомості про громадян України (необхідні для їх внесення до списку виборців) до робочих груп обліку виборців. До таких органів та посадових осіб віднесено понад п’ятнадцять категорій органів та посадових осіб<sup>12</sup>. Виходить, що неповні чи неточні дані про громадян, подані однією з зазначених осіб, неналежне виконання покладеного на них обов’язку може спричинити спотворення відомостей про виборця у списку й отже позбавити його можливості реалізувати своє активне виборче право чи суттєво ускладнити його реалізацію. Вірогідність допущення посадовцями помилок при наданні зазначеної інформації досить висока, оскільки за вкоріненою в Україні практикою вони зазвичай здійснюють не лише властиві їм повноваження, а й ряд невластивих функцій.

До того ж, як показала практика, вказані посадовці досить часто нехтують термінами надання відповідної інформації, необхідної для складання списків виборців. Ж. Усенко-Чорна прямо вказує на “масове, характерне для всіх регіонів країни, порушення строків надання робочим групам відомостей про громадян України”, причому відомості до робочих груп реально

---

<sup>10</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 27-28. – Ст. 366 (зі змінами).

<sup>11</sup> Усенко-Чорна Ж. Окремі проблеми складання загальних списків виборців // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2005. - № 1. – С. 55.

<sup>12</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 27-28. – Ст. 366 (зі змінами).

“почали надходити переважно починаючи з 20-25 вересня”<sup>13</sup> замість 1 вересня.

На нашу думку, у механізмі складання списків виборців, існують окремі зайві ланки. Так, наприклад, на черговому етапі роботи зі списками виборців, коли робочі групи обліку виборців після утворення виборчих дільниць складають на основі уточненого загального списку виборців списки виборців по кожній виборчій дільниці, вони мають передати зазначені списки сільському, селищному, міському голові чи голові районної у місті ради (або іншій особі, яка здійснює його повноваження) у паперовому вигляді та на електронних носіях. Відповідно до ч. 2 ст. 42 Закону України “Про вибори народних депутатів України” список виборців по кожній дільниці має підписати сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради. Ставлячи підпис під таким списком відповідний голова бере на себе відповідальність за достовірність відомостей, що вміщені в ньому. Однак Закон не вимагає від голови ні перевіряти ці списки, ні навіть ознайомитися з ними. Виходить, що робоча група обліку виборців, передаючи списки виборців, зняла з себе відповідальність за їх повноту та достовірність (якщо не повністю, то частково, адже голова знаходиться ближче до громадян, має у підпорядкування відповідний апарат тощо), а сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради таку відповідальність на себе не взяв, оскільки законодавство не покладає на нього таких обов’язків.

Але сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради передає списки виборців не до дільничної, а до окружної виборчої комісії, на яку так само не покладається обов’язок ні перевіряти ці списки, ні навіть ознайомитися з ними чи якимось обробляти їх. Вона лише частково бере участь в уточненні списків виборців. Тобто окружна виборча комісія стає в основному лише останньою проміжною ланкою в процесі передачі списків виборців до дільничної виборчої комісії, на яку власне й покладається організація голосування в день виборів.

---

<sup>13</sup> Усенко-Чорна Ж. Окремі проблеми складання загальних списків виборців // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2005. - № 1. – С. 56.

Надмірна кількість органів та посадовців, які формально причетні до опрацювання списків виборців, але не мають чітко окреслених та узгоджених повноважень у зв'язку з цим, створює атмосферу правової невизначеності та розпорошує відповідальність. На перший погляд, відповідальними за повноту списків виборців та достовірність відомостей, що вміщені до них, мають бути робочі групи обліку виборців, однак вони завжди можуть пояснити неточність та неповноту списків виборців неповнотою відомостей, поданих іншими органами та посадовими особами. А ті в свою чергу можуть знайти безліч причин, з яких певні дані є застарілими чи й взагалі не відповідають дійсності (немає штатних одиниць, завантаженість іншими завданнями, застаріла техніка тощо).

Разом з тим у Законі України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”<sup>14</sup> складання списків виборців взагалі покладається вже на інші органи – на так звані органи ведення Державного реєстру виборців (ст. 31). Але відповідно до п. 3-1 Прикінцевих положень “на чергових місцевих виборах, які будуть проводитись у 2006 році, функції органів ведення Державного реєстру виборців виконують робочі групи обліку виборців, утворені відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України”.

### ***Проблема визначення підстав для внесення відомостей про громадян до списків виборців***

Відповідно до ч. 10 ст. 39 Закону України “Про вибори народних депутатів України” до “загального списку виборців включаються громадяни України, які досягли або на день виборів досягнуть вісімнадцяти років і мають право голосу та які на час складання загального списку виборців проживають на відповідній території або перебувають на строковій службі у військових частинах (формуваннях), дислокованих на відповідній території, чи в установах кримінально-виконавчої

---

<sup>14</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 30-31. – Ст. 382 (зі змінами).

системи, розміщених на відповідній території”<sup>15</sup>. Однак Закон України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” від 11 грудня 2003 р. та Цивільний кодекс України містять різні підходи до визначення місця проживання.

За Законом України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” місце проживання – це “адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік”<sup>16</sup>. Буквальне розуміння зазначеного положення мало б означати, що до списку не можуть включатися громадяни, які проживають менше шести місяців. Але ж виборче законодавство не встановило цензу осілості. Отже, очевидним є протиріччя між виборчим Законом та Законом України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні”. Й саме тому на практиці виникали випадки, коли “до списків виборців вносилися лише ті громадяни України, які на момент складання загальних списків не менше шести місяців проживали на відповідній території згідно із внесеною до паспорта відміткою про реєстрацію місця проживання із зазначенням адреси житла”<sup>17</sup>.

Закон України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” від 11 грудня 2003 р. виходить з того, що громадянин має одне місце проживання і зовсім не згадує про можливість мати одночасно два та більше місць проживання. Саме такий висновок впливає із системного аналізу статей 3, 6 та 7 цього Закону.

Зовсім по-іншому визначається поняття місця проживання у Цивільному кодексі України. Відповідно до ст. 29 Цивільного

---

<sup>15</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 27-28. – Ст. 366 (зі змінами).

<sup>16</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.

<sup>17</sup> Усенко-Чорна Ж. І. Складання списків виборців: окремі проблеми, перспективи подальшого вирішення // Вибори Президента України – 2004: проблеми теорії і практики: Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. Київ, 9-11 червня 2005 р. – К.: Атака, 2005. – С. 461.

кодексу України “1. Місцем проживання фізичної особи є житловий будинок, квартира, інше приміщення, придатне для проживання в ньому (гуртожиток, готель тощо), у відповідному населеному пункті, в якому фізична особа проживає постійно, переважно або тимчасово. 2. Фізична особа, яка досягла чотирнадцяти років, вільно обирає собі місце проживання, за винятком обмежень, які встановлюються законом... 6. Фізична особа може мати кілька місць проживання”<sup>18</sup>. Отже, не важко помітити, що Закон України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” місцем проживання вважає адміністративно-територіальну одиницю, а Цивільний кодекс України – житловий будинок, квартиру чи інше приміщення, придатне для проживання, у відповідному населеному пункті. Зі змісту Закону України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” випливає, що особа може або проживати, або перебувати в межах певної адміністративно-територіальної одиниці, тобто фактично не визнається інститут так званого тимчасового проживання. А от згідно з Цивільним кодексом може бути і постійне, і тимчасове, і навіть переважне проживання.

З огляду на те, що Закон України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” ухвалено 11 грудня 2003 р., тобто пізніше, ніж Цивільний кодекс України (16 січня 2003 р.), а також беручи до уваги вимоги ч. 11 ст. 39 Закону про вибори народних депутатів України в процесі складання списків виборців мають застосовуватися положення Закону України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні”.

Разом з тим недостатня визначеність, суперечність та логічна незавершеність поточного законодавства щодо визначення місця проживання громадян обумовила необхідність зазначення відомостей і про інші можливі місця проживання та адреси житла виборця, які відповідно до п. 7.5. Порядку складання загальних списків для підготовки проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 р., затвердженого

---

<sup>18</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.

постановою ЦВК від 6 вересня 2005 р. № 118, “вносяться до загального списку виборців у графу “Інші примітки”<sup>19</sup>.

Істотним недоліком виборчого законодавства в частині, що стосується складання та уточнення списків виборців, є відсутність чіткої та зрозумілої процедури внесення до списків виборців тих громадян, у паспортах яких відсутня помітка про реєстрацію, тим більше, що відповідно до ч. 2 ст. 2 Закон України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” реєстрація “місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження”<sup>20</sup>.

Не менш складною є проблема внесення до списків виборців тих громадян, які не мають паспортів або втратили їх та не встигли поновити. Наприклад, коли паспорти втрачені в результаті вчинення злочину (крадіжки, грабежу, розбою тощо), пожежі, дорожньо-транспортної пригоди тощо. У зв’язку з цим очевидно стає недосконалість і Закону “Про вибори народних депутатів України”, і Закону України “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні” від 11 грудня 2003 р. Зазначений Закон передбачає можливість видачі громадянину довідки про реєстрацію місця проживання або місця перебування (“довідка про реєстрацію місця проживання або місця перебування - документ, який видається органом реєстрації особі за її вимогою та підтверджує реєстрацію місця проживання або місця перебування особи”<sup>21</sup>). Однак у Законі не вказано за яких саме умов та в яких випадках може видаватися така довідка. А Закон “Про вибори народних депутатів України”

---

<sup>19</sup> Порядок складання загальних списків для підготовки проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 р.: постанова ЦВК від 6 вересня 2005 р. № 118 // Голос України. – 2005. – 13 вересня 2005 р.

<sup>20</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.

<sup>21</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.

не зобов'язує дільничну виборчу комісію вносити до списку виборців відомості про громадян, які звертаються до неї з такою довідкою.

До цього часу залишається невирішеною проблема реалізації активного виборчого права тими громадянами України, які мешкають не за місцем своєї реєстрації, а отже й не можуть бути внесеними до списків виборців за місцем свого реального місця проживання, особливо тоді, коли громадянин зареєстрований в одному населеному пункті, але мешкає і працює в іншому (інколи навіть у іншій області за кілька сотень кілометрів).

### *Проблема захисту персональних даних виборців*

Ще більш складною проблемою, на яку мало уваги звертають суб'єкти виборчого процесу, є захист персональних даних виборців. Поточне виборче законодавство жодним чином не обмежує поширення конфіденційної інформації про особу, не забезпечує її зберігання та навіть не ставить такої мети. Мається на увазі, що законодавець з огляду на вимоги ст. 32 Конституції України, ст. 23 Закону України “Про інформацію” та Рішення Конституційного Суду України від 30.10.1997 р. не вимагає від суб'єктів, які опрацьовують списки виборців чи мають до них доступ, забезпечити їх належне зберігання та не допустити їх копіювання, тиражування тощо, оскільки вільний чи спрощений доступ до персональних даних виборців може створити сприятливі умови для зловживання ними або для їх використання з метою вчинення злочинів з боку осіб, схильних до протиправної поведінки.

Відповідно до ст. 32 Конституції України “не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини”<sup>22</sup>. А згідно з ч. 4 ст. 23 Закону України “Про інформацію” забороняється “збирання

---

<sup>22</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

відомостей про особу без її попередньої згоди, за винятком випадків, передбачених законом”<sup>23</sup>.

Конституційний Суд України своїм рішенням від 30 жовтня 1997 р. встановив: “1. Частина четверту статті 23 Закону України “Про інформацію” треба розуміти так, що забороняється не лише збирання, а й зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її попередньої згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту, прав та свобод людини. До конфіденційної інформації, зокрема, належать свідчення про особу (освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров’я, дата і місце народження, майновий стан та інші персональні дані)”<sup>24</sup>.

Законодавець мав би перш за все піклуватися про створення системи гарантій, які б унеможливили зловживання даними, внесеними до списків виборців. Однак законодавство не містить жодних вимог та не покладає жодних зобов’язань щодо збереження конфіденційності та непоширення персональних даних на осіб, які працюють зі списками виборців чи мають доступ до цих списків. Більше того, відповідно до ч. 9 ст. 41 Закону України “Про вибори народних депутатів України” уповноважена особа партії (блоку) у територіальному виборчому окрузі має право отримати у відповідній окружній виборчій комісії копію списку виборців по кожній звичайній виборчій ділянці відповідного територіального виборчого округу в електронному вигляді. З огляду на те, що уповноважені особи партій та блоків зазвичай працюють у виборчих штабах, на практиці це означає, що списки виборців по усіх ділянках переважної більшості територіальних округів будуть доступними для ознайомлення на комп’ютерах та копіювання для досить широкого кола осіб, починаючи від керівників штабів та закінчуючи секретарями, координаторами,

---

<sup>23</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

<sup>24</sup> Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 1997-2001: У 2 кн. / Відповід. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – Кн. 1. – С. 50.

агітаторами, технічними працівниками й навіть прибиральницями.

У зв'язку з цим видається слушним використати досвід Угорщини, в якій ще у 1975 р. створено центральну базу даних, що має назву загальнодержавної системи реєстрації особистих даних та адрес проживання. Зазначена база даних постійно поновлюється та уточнюється, особливо це стосується зміни імен, прізвищ, громадянства та місця проживання. Голова Державного виборчого бюро Угорської республіки Е. Рітко наголошує, що незалежно від виборів обробка відомостей про громадян має здійснюватися згідно з вимогами про захист персональних даних<sup>25</sup>.

### *Проблема уточнення списків виборців*

Законодавство про вибори передбачає два етапи уточнення списків виборців.

Перший етап: уточнення загальних списків виборців робочими групами обліку виборців з 1 листопада до 1 лютого. Законодавством передбачено, що уточнення загальних списків виборців здійснюється за власною ініціативою робочими групами обліку виборців (як районними та міськими, так і регіональними), а також за підсумками ознайомлення зі списками самих виборців (з 1 листопада до 1 січня). Законодавство передбачає, що виборці самі мають піклуватися про внесення їх до списків виборців. Але, на жаль, сподівання законодавця виявилися марними. Виборці усіх регіонів проявили вкрай низьку зацікавленість та активність.

У Харківській області ознайомилися з загальними списками лише 12,3 % виборців. Щодо уникнення кратного включення громадян до списків виборців робочими групами обліку виборців було направлено 30 567 запитів, на які було отримано 10 032 відповіді громадян. На 21 лютого 2006 р. зі списків

---

<sup>25</sup> Рітко Е. Создание и ведение базы данных по регистрации избирателей. Список избирателей как один из важнейших элементов гарантий выборов // Право вибору. – 2005. - № 1. – С. 91.

виборців з причин кратного внесення було виключено 16 196 виборців.

А всього до уточнених загальних списків виборців по Україні за даними ЦВК було внесено 36 808 220 громадян<sup>26</sup>.

Другий етап уточнення списків виборців передбачає ознайомлення зі змістом зазначених списків самих виборців уже на виборчих дільницях. Відповідно до ч. 3 ст. 43 Закону України “Про вибори народних депутатів України” кожен громадянин має право ознайомитися із списком виборців у приміщенні дільничної виборчої комісії та перевірити правильність відомостей, внесених до списку виборців. При цьому громадянин має право оскаржити до дільничної чи окружної виборчої комісії або безпосередньо до місцевого суду за місцезнаходженням виборчої дільниці допущені при складанні списку виборців неправильності, в тому числі невключення, неправильне включення або виключення із списку виборців його або інших осіб, а також наявність чи відсутність відміток про нездатність виборця самостійно пересуватися. Звернутися з такою скаргою до дільничної виборчої комісії громадянин може лише за п’ять днів до дня голосування (тобто останнім днем звернення був останній понеділок перед виборами – 20 березня 2006 р.), до відповідної окружної виборчої комісії – лише за три дні до дня виборів (тобто останнім днем звернення був остання середа перед виборами – 22 березня 2006 р.), а до місцевого суду – лише за два дні до дня виборів (тобто останнім днем звернення був останній четвер перед виборами – 23 березня 2006 р.).

Зміни до списку виборців на звичайній виборчій дільниці можуть вноситися лише головою, заступником голови та секретарем на підставі:

1) заяви виборця про видання йому відкріпного посвідчення та виключення його зі списку виборців;

2) рішення дільничної виборчої комісії за результатом розгляду скарги виборця або за результатами відповіді робочої групи обліку виборців на запит дільничної чи окружної виборчої комісії;

---

<sup>26</sup> [http://www.cvk.gov.ua/info/inf\\_28022006.htm](http://www.cvk.gov.ua/info/inf_28022006.htm).

3) рішення суду, прийнятого за результатом розгляду скарги (ч. 7 ст. 43 Закону) чи адміністративного позову (ст. 173 КАС);

4) переліків виборців, яких необхідно включити до списку виборців на виборчій дільниці та яких необхідно виключити зі списку виборців, складених окружною виборчою комісією (ч. 6 ст. 44 Закону).

Головний недолік зазначеної системи уточнення списків виборців напередодні виборів полягає у тому, що захопившись створенням доволі складного організаційно-правового механізму протидії можливим зловживанням, автори проекту Закону настільки ускладнили процедуру внесення змін до списків, що фактично позбавили багатьох громадян можливості домогтися включення до списку в останні два дні перед виборами та в день голосування. Виходить, що держава взяла на себе зобов'язання скласти повні списки виборців, але на практиці не змогла забезпечити їх перевірку та уточнення. Громадяни ж не проявляли достатньої активності у процесі уточнення списків виборців передусім з огляду на те, що на президентських виборах 2004 р. вони були включені до списків виборців (або ж домоглися цього шляхом відповідних звернень) і обґрунтовано сподівалися, що це вже є достатньою гарантією реалізації ними активного виборчого права. Однак всупереч здоровому глузду робота зі списками виборців почалася з чистого аркуша.

До того ж якщо за Законом України “Про вибори Президента України” до списків виборців вносилися лише прізвище, ім'я, по батькові, рік народження (для осіб, яким на день виборів виповнилося або виповнюється вісімнадцять років, - також число та місяць народження), адреса місця проживання виборця, то за Законом України “Про вибори народних депутатів України” обсяг даних, що вносяться до списків виборців, значно зріс. Зокрема, за новим законодавством мали вноситися такі дані: 1) прізвище, ім'я, по батькові; 2) дата народження; 3) місце народження (держава, область, район, місто, селище, село) відповідно до адміністративно-територіального устрою на час складання списків виборців; 4) місце проживання (із зазначенням адреси житла) або місце

перебування; 5) у разі необхідності - примітка про постійну нездатність пересуватися самостійно (ч. 10 ст. 39 Закону).

Невідповідність інформації про виборця, яка вносилася під час президентських виборів 2004 року та інформації, яка мала включатися до списку виборців за Законом України “Про вибори народних депутатів України”, обумовила неможливість хоча б частково скористатися списками виборців, які використовувалися під час президентських виборів.

Тому склалася парадоксальна ситуація. Створивши громіздкий механізм складання списків виборців, змінивши його принципово протягом короткого періоду, законодавець фактично запрограмував численні прогалини та неточності у цих списках. За словами Я. Давидовича, саме введення у списки графи про місце народження змусило практично з нуля проводити роботу по створенню списків виборців<sup>27</sup>. І тому десятки й сотні тисяч громадян або взагалі не знайшли свого прізвища у списках, або ж виявили численні неточності, спотворену та неповну інформацію. Колишній голова Донецької обласної державної адміністрації А. Близнюк навіть заявив у одному із своїх інтерв'ю на телебаченні, що шляхом спотворення виборчих списків у Партії регіонів начебто вкрали близько одного мільйона голосів.

Запропонований в останній редакції Закону України “Про вибори народних депутатів України” механізм опрацювання списків виборців надавав істотні можливості щодо уточнення списків для багатьох суб'єктів виборчого процесу і міг спрацювати достатньо ефективно лише за умови їх використання перш за все самими виборцями, регіональними контрольними групами та уповноваженими особами партій. Однак усі зазначені суб'єкти виборчого процесу виявили повну інертність, безініціативність, політичну апатію, недостатню організованість, байдужість та безтурботність, незважаючи на те, що засоби масової інформації заздалегідь попереджали про істотні недоліки, прогалини та неточності у списках виборців. Так, наприклад, ще 15 березня 2006 р. (тобто за 11 днів до дня голосування) у парламентській газеті “Голос України”

---

<sup>27</sup> Сільські вісті. – 2005. – 4 листопада.

повідомлялося, що “з вини міської влади зі списків зникли прізвища тисяч сумчан”<sup>28</sup>.

З іншого боку за Законом України “Про вибори Президента України” неправильності у списках виборців можна було оскаржити навіть у день голосування (до окружної виборчої комісії або до суду) і це дозволило усунути неточності в списках виборців та проголосувати на президентських виборах 2004 року сотням тисяч українських громадян.

Але з незрозумілих причин законодавець відмовився від такої практики і вніс відповідні зміни як до виборчого законодавства, так і до Кодексу адміністративного судочинства України. Хоча у першій редакції ст.173 зазначеного Кодексу позовна заява про уточнення списку виборців могла бути подана до суду не пізніше як за одну годину до закінчення часу голосування, а суд мав вирішити адміністративну справу щодо уточнення списку виборців не пізніше як за півгодини до закінчення часу голосування. У свою чергу перша редакція ч. 5 ст. 34 Закону України “Про вибори народних депутатів України” та ч. 6 ст. 32 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” також передбачали право громадян оскаржити до суду неправильності у списках виборців навіть у день голосування та зобов’язували суд невідкладно розглянути таку скаргу, подану в день виборів, але не пізніше часу закінчення голосування.

З огляду на вимоги ч. 3 ст. 22 Конституції України, відповідно до якої “при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод”, а також практики судового розгляду справ щодо уточнення списків виборців, що склалася протягом останніх років, позбавлення громадян права на оскарження неправильностей у списках виборців у день голосування шляхом внесення відповідних змін до поточного законодавства, на нашу думку, слід визнати неконституційним.

Після внесення відповідних змін останнім терміном звернення до суду з позовною заявою з приводу неточностей у

---

<sup>28</sup> Голос України. – 2006. – 15 березня 2006 р.

списках виборців став четвер 23 березня 2006 р. Тому громадяни, які в останні дні перед виборами поверталися з лікарні, з відраження, з відпочинку, з відпустки, а також ті з них, хто працює одночасно і за основним місцем роботи, і за сумісництвом не могли навіть теоретично перевірити та відновити свої дані у списку виборців. Відомі випадки, коли у списках виборців була спотворена інформація щодо переважної більшості мешканців цілого багатоквартирного будинку.

Порядок складання та уточнення списків виборців виявився напроцуд неефективним. Так, до списків виборців багатьох міст Волинської області напередодні виборів було внесено сотні померлих. Так, на виборчій дільниці № 35 Луцька таких встановлено 33, на дільницях № 8 і № 13 – відповідно 19 і 11. До списків потрапили навіть померлі ще 35 років тому, які в попередніх списках не значилися. Серед виборців вказали навіть особу, яка понад 15 років мешкає поза межами України та більше 10 років є громадянкою США<sup>29</sup>.

### ***Проблема внесення громадян до списків виборців на підставі відкритих посвідчень***

Відповідно до ч. 1 ст. 42 Закону України “Про вибори народних депутатів України” виборець, який не раніше ніж за тридцять днів до дня виборів вибуває з населеного пункту, де він включений до списку виборців на звичайній виборчій дільниці, або повертається з-за кордону в Україну, може звернутися до дільничної виборчої комісії з письмовою заявою з проханням видати йому відкрите посвідчення на право голосу на виборах депутатів та виключити його зі списку виборців. Така заява може бути подана виборцем не пізніше 20 години останньої п’ятниці перед днем голосування. На минулих виборах звертатися для отримання відкритого посвідчення можна було лише з 24 лютого до 20 години 24 березня 2006 р.

Але законодавство не дає відповіді стосовно тих громадян, які з певних причин вибувають з того населеного пункту, де вони мешкають, скажімо за тридцять один, тридцять два чи за

---

<sup>29</sup> У списках – “мертві душі” та американці // Голос України. 2006. – 21 березня.

сорок один день. Логіка законодавця є зрозумілою, адже дільнична виборча комісія має отримати список виборців від окружної виборчої комісії не пізніше як за тридцять два дні до дня голосування (ч. 8 ст. 41 Закону України “Про вибори народних депутатів України”), а вже наступного дня повинна надати його для загального ознайомлення у приміщенні дільничної виборчої комісії (ч. 1 ст. 43 Закону України “Про вибори народних депутатів України”). Разом з тим життя набагато складніше від різноманітних штучно створених схем. Саме тому, наприклад, бабуся, яка зареєстрована в селі, але на зиму приїхала до сестри у місто, у такому разі проголосувати не зможе. І таких ситуацій може бути багато.

Невиправданою видається позиція законодавця, який з метою унеможливлення маніпуляцій та зловживань передбачив виготовлення бланків відкріпних посвідчень лише на рівні двох відсотків від кількості виборців, внесених до уточнених загальних списків виборців (ч. 4 ст. 42 Закону України “Про вибори народних депутатів України”). Саме тому ЦВК організувала друк занадто малої кількості відкріпних посвідчень. В результаті значна кількість виборців не змогла їх отримати (особливо в останній тиждень перед голосуванням), оскільки бланки відкріпних посвідчень на багатьох дільницях досить швидко закінчилися. Під час останніх парламентських виборів 26 березня 2006 р. за відкріпними посвідченнями проголосували 18 256 громадян.

Не може не дивувати й те, що звернутися до дільничної виборчої комісії для отримання відкріпного посвідчення можна лише до 20 години останньої п'ятниці, оскільки окремі категорії громадян або працюють за сумісництвом (тобто поєднують основну роботу з іншою роботою) і не можуть протягом робочих днів звернутися до дільничної виборчої комісії, або ж мають такий графік роботи чи працюють на значній відстані від помешкання, що не можуть зробити це вчасно у робочий день.

Не зовсім вдалим, зручним та продуманим є й положення про те, що звернутися до окружної виборчої комісії щодо включення до списку виборців на підставі відкріпного посвідчення слід не пізніше 12 години останньої суботи перед днем голосування (ч. 21 ст. 42 Закону України “Про вибори

народних депутатів України”). Справа в тому, що більшість громадян саме в суботу зазвичай і здійснюють поїздки з метою відвідати під час вихідних днів своїх родичів, близьких, знайомих тощо. З огляду на те, що транспортні сполучення в Україні є недостатньо розвиненими, а швидкість пасажирського транспорту залишається занадто низькою, багато хто з виборців, навіть отримавши заздалегідь відкріпне посвідчення, не змогли вчасно прибути до відповідної окружної виборчої комісії. До того ж такий порядок є незручним у зв'язку з тим, що місцезнаходження окружної виборчої комісії та населений пункт, що є метою приїзду громадянина, можуть досить часто не співпадати та знаходитися на далекій відстані.

Так само не зовсім вдалим є рішення щодо визначення лише по одній звичайній виборчій дільниці на території кожного міста обласного значення та кожного району в межах округу, на яких мали право проголосувати виборці, внесені до списку виборців на підставі відкріпних посвідчень. Такий порядок дещо спрощував здійснення контролю та унеможлилював більшість зловживань, проте створював чимало незручностей для добросовісних виборців, оскільки розташування такої дільничної виборчої комісії та населений пункт, що є метою приїзду громадянина, також досить часто не співпадали. Тобто штучно була створена ситуація, коли виборець мав вибирати між можливістю проголосувати, витративши єдиний вихідний день на поїздку до райцентру й перебування в черзі, та спокусою відпочити, поспілкуватися з друзями, родичами, знайомими. Зрозуміло, що вибір у таких випадках не завжди буде на користь політичної активності. Певна частина виборців не змогла проголосувати саме через вплив різноманітних сторонніх факторів.

Досить проблематичним видається можливість оскарження відмови у внесенні до списку виборців на підставі відкріпного посвідчення у тому разі, коли, наприклад, вказане посвідчення оформлене неналежним чином (відсутність підписів членів дільничної комісії, відсутність відмітки про видачу відкріпного посвідчення у паспортному документі тощо).

***Пропозиції щодо удосконалення правового регулювання порядку складання та уточнення списків виборців***

З огляду на все викладене вище можливими видаються такі три варіанти вирішення проблеми складання повних списків виборців: 1) покласти складання списків виборців на Департамент громадянства, міграції та реєстрації фізичних осіб, який функціонує на сьогодні у системі МВС України; 2) передати зазначений Департамент із підпорядкування МВС України до структури Міністерства юстиції України і покласти на нього функції складання списків виборців та ведення Державного реєстру виборців; 3) створити спеціальну систему виконавчої влади, на які покласти повноваження щодо ведення Державного реєстру виборців; 4) повернутися до практики складання списків виборців виконкомом міських рад (сільських, селищних, міських, а у містах з районним поділом – районних у містах).

Про органи ведення Державного реєстру виборців йдеться у ст. 31 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. Але що то за органи в зазначеному Законі не встановлено і лише у п. 3-1 Прикінцевих положень (Розділ IV) передбачалося, що на чергових місцевих виборах, які проводились у 2006 році, функції органів ведення Державного реєстру виборців мали виконувати робочі групи обліку виборців, утворені відповідно до Закону України “Про вибори народних депутатів України”.

На нашу думку, найбільш прийнятним із запропонованих варіантів є другий, оскільки, по-перше, облік фізичних осіб навряд чи можна вважати функцією, що відповідає природі та функціональному призначенню МВС, по-друге, до такого висновку спонукає надмірна бюрократизація реєстрації фізичних осіб, паталогічне небажання керівництва МВС навести у цій справі елементарний порядок та упереджене ставлення значної частини громадян до

співробітників міліції та МВС в цілому.

При цьому за будь-якого варіанту чи то у Департаменті громадянства, міграції та реєстрації фізичних осіб, чи то у виконкомі місцевої ради необхідно визначити відповідального

виконавця, який би безпосередньо займався постійним веденням Єдиного державного реєстру виборців. Ведення зазначеного реєстру має включати: збір та узагальнення даних про усіх виборців, їх уточнення, включення (реєстрацію) даних про виборця до Єдиного державного реєстру, а також виключення за наявності достатніх підстав.

Крім того, видається доцільним запровадження такого порядку формування списків виборців, коли б акцент було зроблено на самостійній реєстрації громадянином свого місця голосування, можливо, надавши йому при цьому право обирати виборчу дільницю та створивши правовий механізм унеможливлення кратного голосування.

## **Розділ 5.**

### **Висування та реєстрація кандидатів**

Як вже зазначалося, на сьогодні в Україні діє два типи виборчої системи: мажоритарна – по виборам Президента України, депутатів сільських, селищних рад та сільських, селищних, міських голів; і пропорційна – по виборах народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та депутатів обласних, районних, міських, районних у містах рад. Як наслідок, порядок висування та реєстрації кандидатів до представницьких органів має суттєві відмінності в залежності від виду виборів.

Аналіз загального стану правового регулювання висування та реєстрації кандидатів до виборних органів влади в Україні дозволяє зробити висновок, що в цілому законодавство є достатньо узгодженим, оскільки закріплює практично однакові терміни та ідентичні процедури висування та реєстрації кандидатів на різних видах виборів. Разом з тим, якщо на президентських виборах, на виборах депутатів сільських, селищних рад та сільських, селищних, міських голів порядок висування та реєстрації кандидатів є достатньо демократичним, таким, що забезпечує рівні можливості участі у виборах для різних суб'єктів виборчого процесу, то законодавчо визначений порядок висування кандидатів до виборних органів на парламентських та на інших місцевих виборах має суттєві вади, які зумовлені пропорційним типом відповідних виборчих систем.

#### ***Порядок утворення виборчих блоків та процедура висування кандидатів.***

Чинним законодавством України передбачено, що право висування кандидата на пост Президента України належить громадянам України, які мають право голосу і реалізується ними через політичні партії та їх виборчі блоки, а також самовисуванням у порядку, визначеному Законом. На парламентських виборах право громадян України висувати

кандидатів у народні депутати реалізується лише через політичні партії та їх виборчі блоки. На місцевих виборах це право реалізується виборцями через політичні партії та їх виборчі блоки, або шляхом самовисування у випадках, визначених Законом.

Таким чином, висування кандидатів на пост Президента України, кандидатів у депутати сільських, селищних рад та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови можливо двома шляхами: відповідних кандидатів може висунути політична партія, чи виборчий блок, утворений у визначеному законом порядку; або сам громадянин України, який відповідає встановленим законодавством вимогам і бажає реалізувати своє пасивне виборче право, подає до відповідної виборчої комісії заяву про самовисунення кандидатом до виборного органу влади. Вважаємо, що при висуненні кандидатів в умовах мажоритарної виборчої системи повністю дотримується конституційний принцип рівного виборчого права, оскільки кожен громадянин України, який досяг відповідного віку та відповідає іншим встановленим законодавством вимогам, може реалізувати своє конституційне право вільно бути обраним до представницьких органів влади.

Зовсім інша ситуація з висуванням кандидатів в умовах пропорційної виборчої системи. При цьому свої специфічні проблеми є як в процесі складання виборчих списків на парламентських виборах, так і на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та депутатів органів місцевого самоврядування.

Стосовно парламентських виборів слід виокремити наступні проблемні аспекти.

По-перше, як свідчить практика, до виборчого списку політичної партії чи виборчого блоку насамперед включаються члени відповідних політичних партій. Позапартійному громадянину України реалізувати своє пасивне виборче право набагато складніше, а подеколи – й взагалі неможливо.

По-друге, у виборчих списках політичних партій та виборчих блоків дуже мало представлени жінки, чим фактично, порушується конституційний принцип рівності прав чоловіка та жінки.

По-третє, спотворюється сама сутність відповідних виборних органів, як представницьких органів влади. Адже, як правило, до “прохідної” частини виборчих списків насамперед включається керівництво відповідної політичної сили, яке в переважній більшості випадків представляє столицю України. В наслідок цього, представників інших регіонів у парламенті набагато менше, і деякі області України взагалі не мають своїх представників у Верховній Раді України, яка, в свою чергу, ризикує перетворитися на своєрідний “політичний клуб”, закритий для “нових членів”.

По-четверте, як вже зазначалося раніше, досить закритою та непрозорою є сама процедура включення до виборчого списку (і особливо до його “прохідної” частини) саме тих чи інших осіб. Як наслідок, в засобах масової інформації періодично з’являються повідомлення про факти “купівлі” місць в виборчих списках.

По-п’яте, чинне виборче законодавство дозволяє одночасно бути включеним і до виборчого списку відповідної політичної партії чи виборчого блоку на парламентських виборах, і до виборчих списків усіх органів місцевого самоврядування, і кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови. В результаті, якщо особа обирається і народним депутатом України, і, наприклад, міським головою якогось великого міста, виникає необхідність відмовитися від одного з мандатів. І у випадку відмови від мандату міського голови виникає необхідність проведення нових, позачергових виборів міського голови, що пов’язано не лише з організаційними, але й з значними фінансовими затратами.

Не менш суттєві проблеми спостерігаються в процесі висування кандидатів у депутати та складання виборчих списків на місцевих виборах.

По-перше, як і на парламентських виборах позапартійний громадянин України має набагато менше можливостей бути обраним до органів місцевого самоврядування. Також у виборчих списках дуже непропорційно представлено жінок.

По-друге, відповідно до Закону України Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, право

висувати кандидатів мають лише ті місцеві організації політичних партій, які зареєстровано у встановленому законом порядку. При цьому жодних строків реєстрації місцевих організацій політичних партій, які б обмежували це право законодавство не містить. Одночасно ч. 11 ст. 34 Закону зобов'язує місцеві органи міністерства юстиції України не пізніше ніж за 95 днів до дня виборів опублікувати у друкованих засобах масової інформації список місцевих організацій партій, зареєстрованих в установленому законом порядку. На практиці це призводить до того, що окремі виборчі комісії, які реєструють кандидатів у депутати, відмовляють у реєстрації виборчих списків тих місцевих організацій політичних партій, які було зареєстровано пізніше ніж за 95 днів до дня виборів.

По-третє, проблемним питанням є знову ж таки висування кандидатів у депутати та формування персонального складу виборчих списків. Результати останніх виборів до органів місцевого самоврядування свідчать, що в обласних радах окремі райони області не мають жодного представника, а в районних радах, відповідно відсутні представники деяких великих населених пунктів. Це, на наш погляд, порушує сам принцип представництва у виборних органах місцевого самоврядування.

По-четверте, виникає ситуація, коли, наприклад, міським головою обрано представника однієї політичної сили, а більшість у міській раді та, відповідно, у районних у місті радах отримала інша, протилежна за своєю ідеологією, політична сила. В результаті цього, конфлікт між міським головою та відповідною радою є неминучим, що призведе до ускладнення і політичної, і соціально-економічної ситуації у відповідному місті.

В зв'язку з викладеним, ще раз зазначимо, що більш доцільним є повернення на місцевих виборах до мажоритарного типу, а на парламентських виборах – до змішаного, мажоритарно-пропорційного типу виборчої системи. Окрім того, необхідно законодавчо змінити порядок складання виборчих списків в умовах пропорційної виборчої системи, закріпивши, по-перше, обов'язкове пропорційне представництво регіонів, а по-друге – пропорційне представництво жінок.

Аналіз законодавчо встановленої процедури утворення та припинення діяльності виборчих блоків політичних партій свідчить, що вона також має деякі недоліки.

Зокрема, усі виборчі закони передбачають можливість прийняття відповідними виборчими комісіями рішень про скасування реєстрації кандидатів у депутати, на посаду сільського, селищного, міського голови чи кандидата на пост Президента України у випадку, якщо було допущено порушення процедури утворення виборчих блоків якими даних кандидатів було висунуто.

Окрім того, вихід політичної партії зі складу виборчого блоку призводить до скасування Центральною виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидата на пост Президента України, якщо він є членом цієї політичної партії. Вважаємо, що це законодавче положення може бути використане як засіб політичного маніпулювання в виборчому процесі. Якщо кандидата на пост Президента України висунуто виборчим блоком, то у разі виходу політичної партії, членом якої є відповідний кандидат, зі складу виборчого блоку, чи прийняття рішення про розпуск виборчого блоку в цілому, не повинно за собою тягнути скасування рішення про реєстрацію такого кандидата, оскільки це порушує право даної особи бути обраною Президентом України.

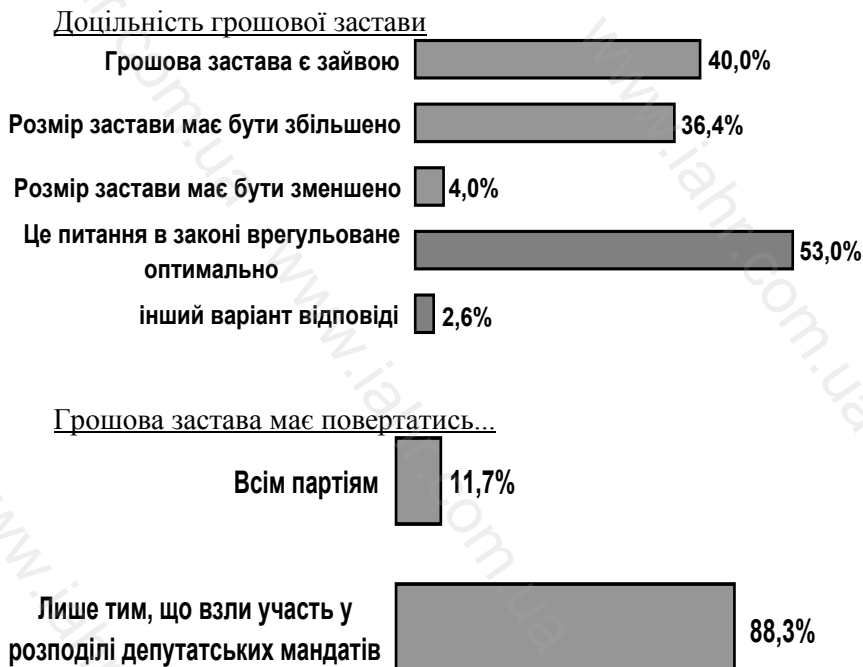
### ***Грошова застава та підписи виборців.***

Відповідно до Законів України “Про вибори Президента України” та “Про вибори народних депутатів України”, для реєстрації відповідними виборчими комісіями кандидатів на пост Президента України та виборчих списків політичних партій та їх виборчих блоків, необхідно внести грошову заставу у розмірі 500 000 грн. та двох тисяч розмірів мінімальної заробітної плати відповідно. Грошова застава покликана слугувати своєрідною гарантією серйозності намірів відповідних суб’єктів щодо участі у виборах, що є абсолютно виправданим та обґрунтованим.

Разом з тим, грошова застава багатьма правознавцями розцінюється як встановлення додаткового, не передбаченого Конституцією України, майнового цензу, що суперечить

конституційним принципам участі громадян у виборах. Про це, зокрема, свідчать результати опитування експертів (див. діаграму):

**Табл. 21. Відношення експертів до інституту грошової застави**



В зв'язку з цим слід зазначити, що у 2002 році ця проблема була предметом розгляду Конституційного Суду України, який розглянувши питання щодо відповідності Конституції України норм виборчого законодавства якими встановлено виборчу заставу, прийшов до висновку, що в даному випадку підстави для визнання зазначених положень неконституційними відсутні.

Суб'єкти права на конституційне подання, які з цим питанням звернулися до Конституційного Суду України вважали, що передбачена Законом вимога щодо внесення грошової застави є встановленням майнового цензу для громадян України, що суперечить положенням статей 5, 24

Конституції України. На їх думку, цей майновий ценз призведе до підміни механізму здійснення народовладдя абсолютизацією фінансових можливостей партій та їх спонсорів, оскільки значна кількість громадян України перебуває за межею бідності і не зможе внести заставу, а отже – реалізувати своє право бути обраним.

Однак, Конституційний Суд України вирішив, що встановлення грошової застави не суперечить Конституції України<sup>30</sup>. Вирішуючи цю справу, Конституційний Суд України виходив з того, що виборчий ценз і грошова (виборча) застава мають різну правову природу. Грошова застава використовується у світовій практиці не як майновий ценз, а як одна з умов реєстрації кандидатів для участі у виборах. Виборчий ценз є кваліфікаційною умовою щодо наявності виборчого права, а виборча застава лише умовою реєстрації кандидата у депутати. Майновий виборчий ценз безпосередньо пов'язаний із майновим станом особи, тобто характеризується сукупністю рухомого та нерухомого майна, певним рівнем річного доходу громадянина, які визначають його як власника. Метою грошової (виборчої) застави є обмеження чи усунення зловживання громадянином виборчим правом, передусім за рахунок платників податків.

Із системного тлумачення положень Закону випливає, що грошова застава застосовується з метою забезпечення відповідального ставлення громадян як ймовірних кандидатів у депутати до їх участі у виборах, сприяє прийняттю виважених рішень кандидатом у депутати, якого висунуто в одномандатному окрузі, та кандидатами у депутати, включеними до виборчих списків у багатомандатних округах, щодо реалізації їх пасивного виборчого права, а також упереджує можливі невинуваті витрати з державних фондів. До того ж відповідно до Закону грошова застава повертається партіям (блокам), які взяли участь у розподілі депутатських мандатів.

---

<sup>30</sup> Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2002 року (справа про виборчу заставу).// Вісник Конституційного Суду України.-2002.-№1.-С.14.

На наш погляд, окремо слід зупинитися на аналізі передбачених законодавством випадків повернення грошової застави відповідно кандидату на пост Президента України, політичній партії та виборчому блоку політичних партій у випадках, коли вони подають заяву про відмову від реєстрації, оскільки вони надають можливості для зловживань з боку цих суб'єктів виборчого процесу.

Зокрема, відповідно до статті 23 Закону України “Про вибори Президента України”, кандидат на пост Президента України має право подати до Центральної виборчої комісії подання щодо включення по одному своєму представнику до складу кожної територіальної виборчої комісії. При цьому до складу територіальних виборчих комісій включаються усі висунуті представники від кандидатів на пост Президента України. Це право виникає фактично з моменту прийняття Центральною виборчою комісією рішення про реєстрацію відповідної особи кандидатом на пост Президента України, тобто після подання до ЦВК усіх передбачених Законом документів (у тому числі документу про внесення грошової застави) але до моменту збору підписів виборців та передачі до ЦВК підписних листів.

Зазначені положення законодавства відкривають шлях для застосування наступної “брудної” виборчої технології, метою якої є отримання контролю над усіма територіальними виборчими комісіями: зацікавлений кандидат на пост Президента України, чи відповідна політична сила забезпечують самовисування десятка “технічних” кандидатів, які вносять грошову заставу та подають усі необхідні документи до ЦВК. Після їх реєстрації у якості кандидатів на пост Президента України, вони подають до ЦВК подання про включення своїх представників до складу усіх територіальних виборчих комісій. ЦВК, відповідно до Закону зобов'язана включити усіх цих представників до складу територіальних виборчих комісій. При цьому, цим “технічним” кандидатам навіть не потрібно збирати підписів виборців на свою підтримку. В останній, встановлений Законом день для передачі ЦВК підписних листів ці кандидати звертаються до ЦВК з письмовою заявою про відмову від балотування. ЦВК приймає рішення про скасування свого

рішення про реєстрацію відповідних осіб кандидатами на пост Президента України, і, відповідно до Закону, повертає грошову заставу на їх рахунки. Однак скасування рішення про реєстрацію кандидата на пост Президента України і повернення грошової застави не тягне за собою припинення повноважень тих членів територіальних виборчих комісій, яких було внесено зазначеними кандидатами.

Таким чином, дана виборча технологія дозволяє зацікавленим силам практично без жодних фінансових затрат отримати повний контроль над усіма територіальними виборчими комісіями. А це, в свою чергу, може мати суттєвий вплив на встановлення результатів виборів. Тобто грошова застава не виконує одну з важливих своїх функцій. В зв'язку з цим, на наш погляд, доцільно змінити відповідне правове регулювання випадків повернення грошової застави, передбачивши, що вона не повертається тим суб'єктам виборчого процесу, які скористалися своїм правом участі у формуванні територіальних та дільничних виборчих комісій.

Іншою важливою умовою участі у виборчому процесі практично для усіх суб'єктів, що висунули своїх кандидатів у депутати є необхідність збору підписів виборців та передачі їх відповідним виборчим комісіям для прийняття рішення про реєстрацію виборчого списку політичної партії (виборчого блоку) чи відповідного кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови.

Як свідчить практика проведення виборів, процедуру збору підписів навряд чи можна вважати ефективним засобом забезпечення демократичності виборчого процесу. Це зумовлено низкою наступних причин.

По-перше, зважаючи на велику чисельність суб'єктів виборчого процесу, в переважній більшості випадків збір підписів здійснюється громадянами України, які або взагалі не знайомі з законодавством про вибори, яке закріплює процедуру такого збору підписів, або які лише мають відповідний зразок заповнення підписних листів та інструкцію щодо їх заповнення. Як наслідок, в процесі збору підписів в значній частині підписних листів допускаються помилки та неточності, які дозволяють відповідній виборчій комісії не враховувати ці

підписи, що в свою чергу, може стати причиною відмови у реєстрації відповідних кандидатів.

По-друге, оскільки виборче законодавство дозволяє виборцям ставити свій підпис у підписних листах на підтримку різних політичних сил, то це, з одного боку, призводить до своєрідної “комерціалізації” процесу збору підписів, коли одна особа збирає підписи одних і тих же виборців на підтримку різних політичних сил, а з другого, численні звернення представників різних політичних сил до одних і тих же виборців з проханням поставити свій підпис, викликає незадоволення та відразу останніх.

По-третє, сам процес збору підписів перетворився на спосіб додаткового заробітку для численних збірників таких підписів, оскільки суб’єкти виборчого процесу, яким для реєстрації необхідні підписні листи як правило платять до 10 гривень за один зібраний підпис виборців. Тобто законодавча вимога щодо необхідності збору підписів виборців змушує політичні партії (виборчі блоки) та відповідних кандидатів неофіційно витратити значні фінансові ресурси на виборчу кампанію.

По-четверте, в багатьох випадках збір підписів не проводиться взагалі, а підписні листи просто фальсифікуються групою осіб, яка маючи доступ до відповідних баз даних, в яких міститься уся інформація про особу (насамперед – це списки виборців) різними почерками, різними чорнилами заповнює підписні листи, (в тому числі ставиться підпис “виборця”), і передають їх представникам відповідних політичних сил, чи кандидатів (знову ж таки за певну оплату за кожний підпис). Виявити таку фальсифікацію в процесі простої візуальної перевірки підписних листів вкрай складно, чи навіть неможливо взагалі.

Таким чином підписні листи, як і грошова застава здебільшого не виконують відведену їм функцію.

### ***Умови реєстрації кандидатів. Відмова у реєстрації кандидатів.***

Для реєстрації кандидатів на пост Президента України, виборчих списків політичних партій та їх виборчих блоків, а також кандидатів у депутати та на посаду сільського,

селищного, міського голови, до Центральної виборчої комісії, та до відповідних територіальних виборчих комісій подаються встановлені законом документи. Аналіз законодавчого регулювання умов реєстрації кандидатів свідчить, що в цілому воно є достатньо якісним та чітким. Разом з тим окремі положення законодавчого регулювання процедури реєстрації кандидатів викликають деякі зауваження, оскільки на практиці призводять до неоднозначного тлумачення та неоднакового застосування.

Зокрема, усіма виборчими законами передбачено, що для реєстрації кандидатів серед інших документів необхідно подати автобіографію, яка обов'язково повинна містити визначені Законом відомості: прізвище, ім'я, по батькові, число, місяць, рік і місце народження, громадянство, відомості про освіту, трудову діяльність, посаду (заняття), місце роботи, громадську роботу (в тому числі на виборних посадах), партійність, склад сім'ї, адресу місця проживання, відомості про наявність чи відсутність судимості тощо. При цьому законодавчо не визначено, що порядок подачі інформації має бути саме таким, а не іншим. В наслідок цього, на практиці виникали ситуації, коли кандидат у депутати чи на посаду сільського, селищного, міського голови подавав до відповідної виборчої комісії автобіографію, в якій містилися усі, передбачені законом відомості, але без додержання послідовності викладеній в Законі, а виборча комісія на цій підставі відмовляла йому в реєстрації.

Іншим прикладом неоднозначності правового регулювання є встановлення граничного обсягу автобіографії та передвиборчої програми кандидатів до виборних органів. Так, відповідно до Закону України "Про вибори Президента України", обсяг автобіографії не може перевищувати двох тисяч друкованих знаків, а обсяг передвиборчої програми дванадцяти тисяч друкованих знаків. Однак в жодному з виборчих законів не зазначається яким чином підраховуються ці друковані знаки – з врахуванням пробілів чи без. На практиці це може бути однією з підстав для відмови в реєстрації відповідного кандидата в зв'язку з неналежним оформленням поданих документів.

В зв'язку з викладеним вважаємо за необхідне внести до відповідних законів зміни, якими чітко визначити обсяги документів, що подаються для реєстрації з зазначенням яким саме чином враховуються друковані знаки, а також встановити, що в автобіографії визначена Законом інформація подається в довільній послідовності. Це дозволить уникнути можливих конфліктних ситуацій в виборчому процесі.

Підстави і порядок скасування рішення про реєстрацію кандидатів. Виборчим законодавством України передбачено низку підстав, за яких рішення про реєстрацію кандидатів до виборних органів влади чи на відповідну виборну посаду може бути скасоване виборчою комісією яка прийняла таке рішення. На наш погляд, серед усіх визначених Законом підстав, за наявності яких може бути прийнято рішення про скасування реєстрації кандидатів, найбільш дискусійним та неоднозначним є встановлення в судовому порядку різноманітних юридичних фактів: підкупу виборців, використання кандидатами для фінансування виборчої кампанії грошових коштів з інших джерел окрім власних виборчих фондів, надання виборцям грошей, товарів, послуг підприємством, установою, організацією, засновником, власником або керівником якої є кандидат тощо.

По-перше, законодавчо не встановлено що саме слід вважати підкупом виборців, які його форми, який мінімальний розмір тощо.

По-друге, не зрозуміло чим відрізняється підкуп виборців від надання виборцям або членам виборчих комісій грошей, або безоплатно чи на пільгових умовах товарів, робіт, послуг, цінних паперів тощо.

По-третє, досить проблематичним, на наш погляд, є встановлення факту здійснення зазначених вище протиправних дій “на прохання”, або “за дорученням” кандидатів у депутати, політичних партій, їх довірених чи уповноважених осіб тощо. На практиці це може призвести до застосування таких “брудних” виборчих технологій, як навмисне здійснення зазначених законодавством порушень ніби то “від імені” та “за дорученням” тих кандидатів чи політичних сил, які насправді

цього не роблять. Як наслідок, таких “небажаних” суб’єктів виборчого процесу можна позбавити відповідного статусу.

Зазначене дозволяє зробити висновок, що законодавче регулювання підстав та процедур скасування рішення про реєстрацію кандидатів потребує удосконалення.

## Розділ 6. Передвиборна агітація

### *Загальні положення*

За визначеннями Венеціанської комісії стандарти демократичних виборів ґрунтуються на двох складових:

1) базові положення, якими є конституційні принципи виборчого процесу (загальне, рівне і пряме виборче право, що реалізується регулярно та вільно шляхом таємного голосування);

2) визнання можливості реалізації цих конституційних принципів і того, що дійсно демократичні вибори можуть відбуватись лише за виконання певних умов:

дотримання основних прав та свобод людини (передусім, свободи слова та свободи асоціацій),

стабільність та захищеність виборчого законодавства від політичних маніпуляцій,

наявність процесуальних гарантій реалізації виборчих прав (наприклад, права на судове оскарження, тощо)<sup>31</sup>.

У Декларації про свободу політичних дебатів у засобах масової інформації Комітет Міністрів Ради Європи наголосив на необхідності збереження і подальшого розвитку підвалин демократичного ладу, неодмінною складовою якого є :

наявність дійсно незалежних ЗМІ;

існування громадського контролю за посадовими особами, політичними діячами;

свобода критики останніх, свобода публічного обговорення їхньої діяльності.

Європейський Суд з прав людини також підкреслює, що *«свобода політичних дебатів перебуває у самому центрі*

---

<sup>31</sup> Свод рекомендуемых правил при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад, приняты Венецианской комиссией на 52-й сессии (Венеция, 18-19 октября 2002).- Страсбург, 2002, С. 15.

поняття концепції демократичного суспільства»<sup>32</sup>.

Першочергова важливість свободи вираження політичних поглядів багато в чому спирається на значущість існування інформованого електорату для функціонування справжньої демократії.

Однак свобода вираження поглядів та право на інформацію не є абсолютними як у розумінні Європейської Конвенції, так і за нормами більшості національних правових систем. За визначенням Венеціанської комісії «обмеження свободи слова в період виборчих кампаній мають бути узгоджені з Європейською Конвенцією з прав людини та базуватись на основних критеріях:

бути визначеними законом;

мати законну мету, тобто одну з цілей, перелічених у п.2 ст.10 Європейської Конвенції з прав людини (а саме: в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки; для охорони порядку або запобігання злочинам; для охорони здоров'я або моралі; для захисту репутації або прав інших осіб; для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду);

відповідати суспільним інтересам, тобто «бути необхідними в демократичному суспільстві»;

відповідати принципу пропорційності.

У Декларації Комітету Міністрів РЄ про свободу політичних дебатів у засобах масової інформації від 12.02.2004 було уточнено, що

політичні діячі та посадові особи повинні мати доступ лише до тих засобів правового захисту проти ЗМІ, якими володіють приватні особи у випадку порушення їхніх прав із боку ЗМІ. Відшкодування шкоди та штрафи за наклеп або образу повинні мати розумне пропорційне співвідношення з порушенням прав або репутації інших, а також враховувати будь-які можливі ефективні та адекватні добровільні засоби захисту, що були

---

<sup>32</sup> Lingens v. Austria, рішення від 8 липня 1986 р., Заява No. 9815/82 (Європейський Суд з прав людини), п. 42.

надані засобами масової інформації та прийняті особами, яких це стосується.

У Рекомендації № R (99) 15 державам-учасникам з приводу заходів із висвітлення у засобах масової інформації виборчих кампаній Комітет Міністрів РЄ наголошує, що :

основний принцип редакційної незалежності засобів масової інформації набуває особливої важливості під час виборів;

державні органи і органи місцевого самоврядування повинні утримуватись від втручання в діяльність журналістів та інших працівників ЗМІ з намірами впливу на вибори; ці органи повинні зробити певні кроки для ефективного захисту журналістів та інших працівників ЗМІ і їхньої власності, оскільки це має велике значення під час виборів (у той же час цей захист не повинен перешкоджати їм виконувати свою роботу);

необхідно зважати на значну різницю, яка існує між друкованими і недрукованими засобами масової інформації;

висвітлення виборів електронними засобами масової інформації повинно бути добросовісним, збалансованим та неупередженим<sup>33</sup>.

Що ж стосується регулювання розповсюдження матеріалів передвиборної агітації мережею Інтернет, то допоки спеціальні міжнародні документи перебувають на стадії розробки. Наприклад, з урахуванням збільшованої масштабності використання ІКТ<sup>34</sup> очікується ухвалення нової редакції Рекомендації № R (99) 15 Комітету Міністрів РЄ. Наразі визначено орієнтири ставлення до феномену цифрових прав у документах Ради Європи, що присвячені лише загальним питанням свободи комунікації<sup>35</sup> у мережі, та у документах про

---

<sup>33</sup> [www.coe.int/T/F/Droits\\_de\\_l'Homme/Media/5\\_Ressources\\_documentaire/s/3\\_Traductions/Ukrainien/5.Rec\(1999\)015%20Ukrainian%20version.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/Media/5_Ressources_documentaire/s/3_Traductions/Ukrainien/5.Rec(1999)015%20Ukrainian%20version.asp#TopOfPage)

<sup>34</sup> Інформаційно-комунікаційні технології.

<sup>35</sup> Комітет Міністрів уже ухвалив дві редакції Декларації про свободу комунікації у мережі Інтернет (28.05.2003 р.).

кіберзлочинність<sup>36</sup>. Так, у Декларації про свободу комунікації у мережі Інтернет<sup>37</sup> Комітет Міністрів нагадав про обов'язки держав-членів РЄ щодо основного права свободи вираження та інформації, гарантованого статтею 10 Конвенції про права людини. При цьому, Комітет підкреслив, що свобода вираження та вільної циркуляції інформації у мережі Інтернет має бути знову підтверджена, і висловив стурбованість спробами обмежити загальний доступ до комунікації з політичних причин чи інших мотивів, які суперечать демократичним принципам. У статті 1 Декларації встановлено, що

держави-члени РЄ не повинні піддавати інформацію у мережі Інтернет обмеженням, які перевищуватимуть застосовувані до інших засобів поширення інформації<sup>38</sup> обмеження.

Таким чином, співставивши досвід парламентської кампанії-2006 в Україні та вищенаведені позиції, постає питання, наскільки в частині положень про передвиборну агітацію чинні закони оптимально балансують права на свободу інформації, на свободу асоціацій, право на рівний доступ всіх кандидатів і партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу до засобів агітації й інформування громадян, а також обов'язок держави забезпечити громадянам умови для вільного формування своєї волі та її виявлення при голосуванні. При цьому, слід брати до уваги той факт, що за допомогою суто правових норм цей баланс досягти було і буде навряд можливо. Досвідчені політологи мають рацію, стверджуючи: “письмовий (офіційний) текст настільки затримується, що спроба зводити на ньому опір інформаційному впливу практично приречена на провал,

---

<sup>36</sup> Конвенція про кіберзлочинність (Будапешт, 23.11.2001 р., ратифіковано Верховною Радою України) із Додатковим протоколом до Конвенції про кіберзлочинність щодо криміналізації актів расистського та ксенофобного походження, вчинених із застосуванням комп'ютерних систем (Страсбург, 28.12. 2003 р.).

<sup>37</sup> Комітет Міністрів уже ухвалив дві редакції Декларації про свободу комунікації у мережі Інтернет (28.05.2003 р.).

<sup>38</sup> Тобто і традиційних ЗМІ.

натомість усна стихія ніколи не запізнюється з реакцією”<sup>39</sup>. Технології дійсно розповсюджуються випереджальними темпами.

Ця обставина не виправдовує існування очевидних прогалин і колізій виборчих законів, натомість, має створювати стимули для їхнього подальшого удосконалення.

Тому, частково підтримуючи оптимістичні заяви уповноважених державних інституцій,

що “реальними і вирішальними факторами впливу на демократизацію процесу висвітлення у ЗМІ виборів стали послідовна нормотворча діяльність усіх суб’єктів виборчих перегонів, активна дискусійна і роз’яснювальна робота у вигляді загальноукраїнського політичного діалогу політичних партій та виборчих блоків за участю держави, виборців і мас-медіа”<sup>40</sup>,

що “завершення виборів засвідчило та зафіксувало появу кардинально іншого вектора діяльності аудіовізуальних ЗМІ - значно менше заангажованішого, принциповішого, самодостатнього і, найголовніше, як ніколи досі підпорядкованішого законодавству, запитам і потребам українського народу у відстоюванні його конституційних прав”<sup>41</sup>,

**ми маємо підстави констатувати:**

**у нормах неодноразово змінюваних Закону України "Про вибори народних депутатів України"<sup>42</sup> та Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної**

---

<sup>39</sup> Почепцов Г.Г. Информационные войны.-М.:2000.С.65-66.

<sup>40</sup> Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення.

Звіт про дотримання телерадіоорганізаціями визначеного законодавством порядку мовлення під час проведення виборчої кампанії 2006 року (відповідно до Закону України „Про вибори народних депутатів України”, Закону України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”) від 12.04.2006 р.

<sup>41</sup> Там само.

<sup>42</sup> Закон N 1665-IV 25 березня 2004 р. (в редакції від 14.03.2006 р.).

У подальшому в тексті згадується як Закон про вибори народних депутатів.

Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів"<sup>43</sup> належним чином не був відображений потенціал превентивних заходів, які б гарантували проведення передвиборної агітації за демократичними стандартами.

Розглянемо проблемні положення цих<sup>44</sup> та пов'язаних з ними національних законів в частині висвітлення виборів і передвиборної агітації.

### *Визначення статусу передвиборної агітації*

Новітні редакції виборчих законів дають підстави стверджувати про певний прогрес у регламентації передвиборної агітації. Водночас наявна ще недосконалість термінології продовжує спричиняти серйозні недоліки цих галузевих законів. Вони потребують подальшого доопрацювання з огляду на внутрішню неузгодженість своїх норм та неузгодженість із нормами інших загальних законів. Є проблеми у розмежуванні предмету регулювання галузевих і загальних законів. Фрагментами спостерігається невідповідність міжнародним стандартам висвітлення виборчого процесу (насамперед, щодо статусу ЗМІ). Таким чином, галузеві закони про вибори слід гармонізувати з іншими загальними законами в частині регулювання суміжних питань (особливо, щодо політичної реклами) і міжнародними (демократичними) стандартами. Насамперед, до усіх виборчих законів слід продовжувати вносити норми-дефініції стосовно базових понять та/або чіткі посилання на визначення понять, які вже містяться в інших нормативно-правових актах. Оптимальним було би на початку текстів галузевих законів вмістити звід дефініцій. Існують випадки передбачених галузевими законами аналогій для регулювання суміжних питань, але при цьому часто не беруться до уваги особливості кожного з виду виборів, що робить аналогії недосконалими, навіть неприйнятними. У такому випадку до кожного із законів про вибори слід вносити

---

<sup>43</sup> Закон N 1667-IV від 6 квітня 2004 р. (в редакції від 14.03.2006 р.).

У подальшому в тексті згадується як Закон про місцеві вибори.

<sup>44</sup> Галузевих виборчих законів.

прямі норми для регулювання подібних правовідносин з огляду на особливості інших внутрішніх вимог кожного із законів (наприклад, щодо політичної реклами як форми передвиборної агітації). Потрібно прийняти окремий **закон про політичну рекламу**.

У зв'язку з цим доцільно нагадати, що в одному з перших рішень зі статті 10 Європейської Конвенції (свобода вираження поглядів) у справі Sunday Times проти Сполученого Королівства ЄСПЛ наголосив: *«норма не може вважатися “законом”, якщо вона не є сформульованою із достатнім ступенем точності, що дозволяє громадянину зіставляти з нею свою поведінку: йому має бути надана можливість-користуючись у разі необхідності консультаціями- передбачити, в розумній мірі, ці дії»*<sup>45</sup>. Тож, *«обмеження, що «накладається згідно із законом», повинно бути «достатньо доступним» і передбачуваним, тобто воно повинно бути «точно сформульованим, аби людина могла регулювати свою поведінку»*<sup>46</sup>.

Це напряму стосується і статусу передвиборної агітації, розмежування її з суспільними дискусіями, проявами вираження громадянами свого ставлення до політичних сил, кандидатів, із висвітленням виборчого процесу у ЗМІ тощо. Попередні редакції майже усіх виборчих законів підкреслюють розмаїтість форм передвиборної агітації: *передвиборна агітація може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України*; або наводиться приблизний перелік форм агітації, який втім усе одно закінчується пунктом, що агітація може здійснюватися і в інших формах. Опис передвиборної агітації в такому вигляді дає надто загальне уявлення про її сутність, зважаючи навіть на формулювання в різних статтях законів додаткових

---

<sup>45</sup> Європейський Суд по правах человека. Избранные решения. В. 2-х т. //Туманов В.А., Петцольд Г., Невилль М. и др. -М.: НОРМА, 2000.-Т1. С.201-202.

<sup>46</sup> Пункт 49 рішення ЄСПЛ у справі Sunday Times проти Сполученого Королівства.

властивостей агітації<sup>47</sup>. Адже чимало явищ, зовні тотожних із формами агітації, можуть нею не бути за суттю/змістом, наприклад, інтерв'ю, теледебати, демонстрації, збори громадян.

У новій редакції Закону про вибори народних депутатів (ч.1 ст.66) вперше здійснено спробу окреслити її поняття, яке дослівно було потім відтворене й у Законі про місцеві вибори (ч.1 ст.50):

***передвиборна агітація** - це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу.*

Визначальною властивістю поняття є мета - **спонукання виборців голосувати за або проти суб'єкта виборчого процесу**. Таким чином, у дефініції вперше міститься складова суб'єктивної сторони діяння, позаяк форми агітації характеризують передусім об'єктивну. Окреслення мети є позитивним моментом, коли порівнювати із спробами у попередніх версіях виборчих законів. Її формулювання також потребує коригувань. На наш погляд, вона окреслена досить загально, дозволяючи ототожнювати критичні висловлювання, навіть заангажовані повідомлення у пресі на адресу політичних сил чи кандидатів безпосередньо із передвиборною агітацією. Автор такого повідомлення переслідує певну мету – привернути увагу до дій політичної сили, кандидата. За результатами ефекту на аудиторію виборців дії автора можуть бути трактовані правозастосовчими органами як такі, що мали на меті спонукати виборців не голосувати за одну політичну партію (блок) чи кандидата<sup>48</sup>. Спонукання виборців голосувати може відбуватися незалежно від первинної мети автора інформаційного повідомлення. Більшість повідомлень (навіть нейтральних за змістом) може теоретично впливати на позицію громадян в залежності від їхніх світоглядних позицій і, як наслідок, впливати на їхній вибір у майбутньому.

---

<sup>47</sup> Наприклад, щодо порядку здійснення фінансування передвиборної агітації.

<sup>48</sup> Як правило, на користь іншої.

Тому визначення передвиборної агітації потребує залучення додаткових розмежувальних ознак і конкретизації мети діяльності, яка становить передвиборну агітацію.

Крім того, у дефініції йдеться про спонукання голосувати *проти* одного суб'єкта виборчого процесу. Виборче законодавство передбачає можливість голосувати проти усіх кандидатів.

У визначенні передвиборної агітації необхідно передбачити мету спонукання виборців голосувати проти усіх учасників виборчих перегонів.

Дефініція передвиборної агітації та інші положення обох законів точно не надають відповідь, чи може агітації здійснюватися на безоплатній основі. Україна вже має історичний досвід участі і самоорганізації громадян за власної ініціативи, за власні кошти навколо діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або проти певного кандидата, партії (блоку)-суб'єкта виборчого процесу. З одного боку, ч.6 ст.66 Закону про вибори народних депутатів та ч.6 ст.50 Закону про місцеві вибори передбачається, що агітація здійснюється за спеціальні бюджетні кошти та кошти виборчих фондів партій (блоків) чи кандидатів (у випадку місцевих виборів). Використання решти джерел забороняється. З іншого боку, у ч.1 ст.66 Закону про вибори народних депутатів йдеться про право громадян України вести агітацію за або проти партій (блоків), кандидатів у депутати (не уточнено, за які кошти). Остання редакція ч.1 ст.50 Закону про місцеві вибори надає право вести агітацію зареєстрованим організаціям партій (блокам), кандидатам у депутати, кандидатам на посаду сільського, селищного, міського голови. Щодо права інших громадян України агітувати нічого у ч.1 ст.50 не зазначено. Лише згадується у ч.4 ст.3 цього Закону можливість громадян, які належать до відповідної територіальної громади і мають право голосу, брати участь у проведенні передвиборної агітації, але... шляхом самовисування або через місцеві організації політичних партій та їх виборчі об'єднання – блоки. Закон про місцеві вибори говорить у ч.1 ст.50, що громадяни мають право вільно і всебічно обговорювати політичні, ділові та особисті якості кандидатів, їх передвиборні програми, а

також передвиборні програми організації партій (блоків). Тож, цілком імовірно, що обговорення громадянами **безоплатно чи за власний рахунок** якостей кандидатів, передвиборних програм кандидатів та політичних партій (блоків), навіть з метою спонукання виборців голосувати за чи проти них, слід трактувати за Законом про місцеві вибори як **не** передвиборну агітацію. Водночас, такі ж обговорення незалежно від наявності їхнього фінансування, але з такою ж метою спонукання виборців голосувати згідно з Законом про вибори народних депутатів можуть трактуватися як передвиборна агітація.

Пропонується до дефініції *передвиборної агітації* в обидвох виборчих законах внести додаткові корективи, що вказували б на джерела її фінансування та на можливість проводити агітацію громадянам за власної ініціативи (безоплатно чи за власний рахунок), коли вони не є кандидатами та іншими категоріями осіб, що за положеннями законів не мають право агітувати<sup>49</sup>.

Використання у дефініціях *передвиборної агітації* формулювання щодо голосування за або проти певного “суб’єкта виборчого процесу” видається вкрай невдалим. Подібний термінологічний зворот вперше було використано при визначенні політичної реклами у попередній редакції Закону про вибори народних депутатів. За задумом, автори тексту Закону мали, вірогідно, на увазі голосування за чи проти *партій (блоків)-суб’єкта виборчого процесу та кандидатів у депутати на посади сільських, селищних, міських голів*. Проте, коло суб’єктів виборчого процесу далеко не обмежується колом суперників на виборах. За ст.12 Закону про вибори народних депутатів<sup>50</sup> суб’єктами виборчого процесу є:

- 1) виборець;
- 2) виборча комісія, утворена відповідно до цього Закону або Закону України "Про Центральну виборчу комісію";
- 3) партія (блок), що висунула кандидатів у депутати;

---

<sup>49</sup> Зокрема, це стосується осіб, які не мають права голосу, та осіб, які не можуть проводити агітацію з огляду на положення ст.71 Закону про вибори народних депутатів та ст.56 Закону про місцеві вибори.

<sup>50</sup> За ст.12 Закону про місцеві вибори – аналогічно.

4) кандидат у депутати, зареєстрований у порядку, встановленому цим Законом;

5) офіційний спостерігач від партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу.

Таким чином, за буквального тлумачення норми виходить, що передвиборна агітація становить діяльність із метою спонукання виборців голосувати за або проти певного виборця, офіційного спостерігача і виборчої комісії також.

Пропонується у дефініції *передвиборної агітації* в обидвох виборчих законах замінити формулювання “суб'єкта виборчого процесу” на “партію (блок), що висунула кандидатів у депутати” і “місцеві організації партій (блоки), які висунули кандидатів у депутати, або кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови” відповідно.

### ***Принципи та засади проведення передвиборної агітації***

Регламентация передвиборної агітації зумовлюється базовими (концептуальними) положеннями двох виборчих законів<sup>51</sup>. Найбільш важливими є ті, що відображають засади виборчого процесу.

Такими за ч.1 ст.11 Закону про вибори народних депутатів є засади:

1) законності та заборони незаконного втручання будь-кого у цей процес;

2) політичного плюралізму та багатопартійності;

3) публічності і відкритості.

4) свободи передвиборної агітації, рівного доступу всіх кандидатів і партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу до ЗМІ незалежно від їх форми власності, крім ЗМІ, засновниками (власниками) яких є політичні партії

---

<sup>51</sup> Для порівняння з міжнародними стандартами демократичних виборів дивіться “Свод рекомендуемых правил при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Венецианской комиссией на 52-й сессии (Венеция, 18-19 октября 2002)”.- Страсбург, 2002, С. 15.

5) неупередженості органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, закладів, установ і організацій, їх керівників, інших посадових і службових осіб до партій (блоків) суб'єктів виборчого процесу, кандидатів у депутати.

За ч.1 ст.6 Закону про вибори народних депутатів громадянам України забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні. Уся практика з агітаційної діяльності та висвітлення виборчого процесу є особливою складовою умов формування волі виборців і її вільного виявлення при голосуванні. За ч.2 цієї статті застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі виборця, забороняється. Отже, держава (влада) повинна гарантувати дотримання усіма суб'єктами діяльності з агітації та висвітлення виборчого процесу<sup>52</sup> принципу *вільних виборів*, чим слід обґрунтовувати законні обмеження, заборони окремих проявів такої діяльності за чітко визначених обставин.

У п.3 ч.1 ст.11 цього Закону не уточнене коло суб'єктів, процесів, на чи під час яких накладається обов'язок "*публічності і відкритості*", що може викликати додаткові питання, неузгодженості при застосуванні положень закону. Стаття 13 Закону про вибори народних депутатів містить роз'яснення засад публічності і відкритості конкретно *виборчого процесу*, як і п.3 ч.1 ст.11, ст.13 Закону про місцеві вибори.

Убачається, що формулювання засади у п.3 ч.1 ст.11 цього Закону має набути такого вигляду: *публічності і відкритості виборчого процесу, крім випадків прямо передбачених цим Законом.*

Закон про місцеві вибори містить додаткові засади:

---

<sup>52</sup>Термін "суб'єкти діяльності з агітації та висвітлення виборчого процесу" є цілком умовним, у законах не застосовується, і відмінне від терміну "суб'єкти виборчого процесу". Під ним ми розуміємо коло фізичних та юридичних осіб, які мають право займатись проведенням передвиборної агітації та висвітленням виборчого процесу.

6) рівності суб'єктів виборчого процесу перед законом (п. 4 ч.1 ст.11);

7) рівності прав усіх кандидатів у депутати та відповідно кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови (п. 5 ч.1 ст.11).

У п.4 ч.1 ст.11 Закону про місцеві вибори прирівнюються суб'єкти виборчих виборчого процесу перед законом. Слід зазначити, що до кола цих суб'єктів належать як юридичні, так і фізичні особи<sup>53</sup>, які у виборчому процесі виконують різні функціональні ролі. З точки зору виборчого процесу, порівнювати їх перед законом не видається можливим, окрім як: кандидата з кандидатом, виборця з виборцем, ОВК з іншими ОВК, однак не ДВК.

У п.4 ч.1 ст.11 Закону про місцеві вибори слід підкреслити рівноправність серед тих суб'єктів виборчого процесу, які виконують однакову функціональну роль і мають, відповідно, однакову групу прав у виборчому процесі.

З точки зору, передвиборної агітації і висвітлення виборчого процесу на особливу увагу заслуговує питання забезпечення рівноправності партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу, кандидатів. У розділі 2 (рівне виборче право) Кодексу належної практики у виборчих справах від Венеціанської комісії (2002 рік)<sup>54</sup> рівність можливостей кандидатів і партій передусім торкається доступу до теле- і радіофіру, державних коштів та інших форм підтримки. Це означає нейтральне ставлення до них властей у відносинах, які стосуються виборчих кампаній, висвітлення у медіа, особливо, які належать державним органам чи органам місцевого самоврядування, а також державного фінансування партій і кампаній. Головна ідея, з позиції авторів цього документу, полягає у тому, щоб основні політичні сили змогли висловити свої позиції у головних органах ЗМІ країни, і

---

<sup>53</sup> Див. розділі роз'яснення щодо дефініції передвиборної агітації, де розглядається склад суб'єктів виборчого процесу.

<sup>54</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). CODE OF GOOD PRACTICE IN ELECTORAL MATTERS (ADOPTED GUIDELINES AND DRAFT EXPLANATORY REPORT), *Opinion no. 190/2002\_el*

всі політичні сили мали б дозвіл на проведення мітингів, на розповсюдження літератури та здійснення їхніх прав вивішувати плакати (з програмами). Також у законодавстві мають бути передбачені гарантії мінімального доступу усіх учасників виборів (маються на увазі, на відміну від наших законів, – кандидати і партії) до приватних аудіовізуальних медіа відносно виборчої кампанії та реклами.

Рівноправність усіх кандидатів, партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу представлена у статті 3 Закону про вибори народних депутатів як складова рівного виборчого права (тобто конституційного принципу). Окремі з них прямо закладають передумови проведення передвиборної агітації, зокрема:

- Усі кандидати у народні депутати України (далі кандидати у депутати) мають *рівні права і можливості* брати участь у виборчому процесі (ч.3 ст.3).

- Усі партії (блоки) суб'єкти виборчого процесу мають *рівні права і можливості* брати участь у виборчому процесі у порядку та в межах, встановлених цим Законом (ч.4 ст.3).

- Рівність прав і можливостей кандидатів у депутати, партій (блоків) суб'єктів виборчого процесу брати участь у виборчому процесі (ч.5 ст.3), які забезпечується:

1) заборонаю привілеїв чи обмежень кандидатів у депутати за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками;

2) заборонаю втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у виборчий процес, за винятком випадків, передбачених цим Законом;

3) рівним та неупередженим ставленням органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб до кандидатів у депутати, партій (блоків) суб'єктів виборчого процесу;

4) заборонаю використання партією (блоком) під час фінансування передвиборної агітації інших коштів, крім коштів виборчого фонду партії (блоку) та коштів Державного бюджету України, виділених на забезпечення ведення передвиборної агітації відповідно до цього Закону;

5) рівним та неупередженим ставленням засобів масової інформації до кандидатів у депутати, партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу.

У п. 4 ч.5 ст.3 Закону про вибори народних депутатів необхідно наголосити на вимозі «прозорості і звітності» фінансування виборчих кампаній, насамперед витрат партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу на передвиборну агітацію. Цей принцип підкреслюється у вищезгаданому Кодексі належної практики у виборчих справах.

Пункт 5 частини 5 статті 3 Закону про вибори народних депутатів в котре вказує на узагальнене ставлення до ЗМІ різних видів і форм власності, коли з огляду на європейські стандарти потрібно проводити диференціацію між друкованими ЗМІ і телерадіокомпаніями, між комерційними і державними (громадськими) ЗМІ<sup>55</sup>. Нереально видається вимога *неупередженого ставлення* до політичних конкурентів друкованих видань, засновниками яких офіційно є партії, тобто які є рупорами партій в українських умовах. Зазначена у статті вимога не може бути прийнятною і для інших друкованих ЗМІ, окрім комунальних та державних. Детальні положення законів із розділу про передвиборну агітацію втілюють ідею диференціації лише на рівні партійних ЗМІ<sup>56</sup>, а саме, у випадку звільнення цих ЗМІ<sup>57</sup>:

- від обов'язку забезпечення умов рівної оплати усіма партіями (блоками)- суб'єктами виборчого процесу за одиницю ефірного часу/друкованої площі для розміщення матеріалів передвиборної агітації<sup>58</sup>;

---

<sup>55</sup> Див. Пункт 24 Додатку до Рекомендацій РЄ (Appendix to Recommendation) No. R (99) 15, а також принцип 1 Рекомендацій (заходи, що стосуються друкованих медіа)

<sup>56</sup>Визначення виборчих законів: *засоби масової інформації, засновниками (власниками) яких є партії - суб'єкти виборчого процесу (партії, що входять до блоку - суб'єкта виборчого процесу).*

<sup>57</sup> Див. ч.11 ст.68 Закону про вибори народних депутатів та ч.8ст.53 Закону про місцеві вибори відповідно.

<sup>58</sup> Див. ч.5 ст.68 Закону про вибори народних депутатів та ч.3 ст.53 Закону про місцеві вибори відповідно.

- від заборони відмовлятися надати ефірний час/друковану площу партії (блоку)- суб'єкту виборчого процесу на тих же умовах, на яких ЗМІ раніше надав його/її іншій партії (блоку)- суб'єкту виборчого процесу<sup>59</sup> і т.д.

До п.5 ч. 5 ст.3 цього Закону пропонується внести таке уточнення: *рівним та неупередженим ставленням телерадіокомпаній та державних, комунальних друкованих засобів масової інформації до кандидатів у депутати, партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу*

Тенденція узагальненого підходу до ЗМІ проявляється й у випадку розкриття змісту засади публічності і відкритості виборчого процесу. Так, у частині 4 статті 13 Закону про вибори народних депутатів зазначається, що *засоби масової інформації зобов'язані об'єктивно висвітлювати хід підготовки і проведення виборів*. На рівні приписів закону виправданою така вимога може бути у випадку електронних ЗМІ, та друкованих, лише належних за власністю до органів державної влади чи органів місцевого самоврядування.

До ч. 4 ст. 13 цього Закону пропонується внести таке уточнення: *телерадіокомпанії та державні, комунальні друковані засоби масової інформації зобов'язані об'єктивно висвітлювати хід підготовки і проведення виборів*.

Це має практичне значення для ЗМІ, оскільки за обома виборчими законами<sup>60</sup> суд може прийняти рішення про тимчасове<sup>61</sup> зупинення дії ліцензії або про тимчасову заборону<sup>62</sup> випуску друкованого видання у разі встановлення ним при розгляді виборчого спору *повторного або одноразового грубого порушення ЗМІ* вимог цих законів. Що становить “*грубе*” чи “*повторне негрубе*” порушення - в обох законах не роз'яснено, але, вочевидь, порушення вимог законів про об'єктивне

---

<sup>59</sup> Див. ч.9 ст.68 Закону про вибори народних депутатів та ч.5 ст.53 Закону про місцеві вибори відповідно.

<sup>60</sup> Див. ч.10 ст.71 Закону про вибори народних депутатів та ч.7 ст.56 Закону про місцеві вибори.

<sup>61</sup> До закінчення виборчого процесу.

<sup>62</sup> До закінчення виборчого процесу.

висвітлення потрапляє до кола порушень, за які судом накладаються згадані санкції.

Визначення “об’єктивності” висвітлення ходу підготовки та проведення виборчих процесів у виборчих та інших законах відсутнє. Так само формально не з’ясовано є вимога про “*неупереджене*” ставлення ЗМІ до кандидатів, партій (блоків) – суб’єктів виборчого процесу. У більшості документів про європейські стандарти висвітлення виборів<sup>63</sup> йдеться про вимогу висвітлення виборчих кампаній у добросовісний (чесний), збалансований та незангажований спосіб<sup>64</sup>. У Рекомендації РЄ № R (99) 15 зазначено, що такі вимоги мають бути дотриманими не стільки в контексті окремої програми чи репортажу, а протягом мовлення (переліку різних програм) *теле- та радіоорганізації* за певний період часу, у тому числі, виборчої кампанії в цілому. Подібні уточнювальні критерії чи практичні заходи для дотримання журналістами вимог виборчих законів України самими законами не визначаються. Чимало з подібних процедурних (деталізованих) питань має вирішуватися не стільки на рівні законів, як на рівні актів саморегуляції та журналістської етики. Відповідно і вимоги добросовісності, збалансованості та об’єктивності повинні міститися саме у цих регулівних інструментах. Традиції розвитку і дотримання журналістської етики у нашій країні ще далекі від своєї досконалості. Як наслідок, ефективність таких інструментів здебільшого обмежена.

Незалежно від формулювання такої вимоги до ЗМІ, слід розкрити її сутність та які конкретні кроки мають здійснювати працівники ЗМІ для дотримання цієї вимоги. Адже на прикладі навіть загальних положень про виборчий процес можна дійти висновку, що виборчі закони передбачають цілком конкретну відповідальність за вчинення діянь без належного опису їх об’єктивної сторони.

---

<sup>63</sup> Зокрема, у Рекомендації № R (99) 15 щодо заходів із висвітлення ЗМІ виборчих кампаній.

<sup>64</sup> ...covering electoral campaigns, should do so in a fair, balanced and impartial manner.

На практиці проблема забезпечення рівних прав і можливостей партіям (блокам)- суб'єктам виборчого процесу, кандидатам для проведення агітації допоки залишається віддаленою від свого оптимального вирішення. Це видно на окремих прикладах спеціальних норм, якими визначаються шляхи реалізації принципів і засад передвиборної агітації.

Так, подібно до ч.9 ст.68 Закону про вибори народних депутатів положення ч.5 ст.53 Закону про місцеві вибори визначають, що ЗМІ, який надав ефірний час або друковану площу одному кандидату, місцевій організації партії (блоку) – суб'єкту виборчого процесу, не може відмовити у наданні ефірного часу чи друкованої площі на тих же умовах іншому кандидату, місцевій організації партії (блоку) – суб'єкту виборчого процесу. Також ч.4 ст. 51 цього Закону подібно до ч.11 ст.66 Закону про вибори народних депутатів передбачається, що, якщо будинок (приміщення) незалежно від форми власності було надано для проведення передвиборного публічного заходу чи передвиборної агітації одному кандидату, місцевій організації партії (блоку), то власник (володар, користувач) цього будинку (приміщення) не має права відмовити в його наданні на тих же умовах іншому кандидату, місцевій організації партії (блоку) – суб'єкту виборчого процесу.

З позиції експертів Лабораторії законодавчих ініціатив реалізація цих положень Закону про місцеві вибори в частині, зокрема, заборони відмови засобом масової інформації у наданні ефірного часу (друкованої площі) суб'єкту виборчого процесу на тих самих умовах, на яких ефірний час (друкована площа) надавалась іншому суб'єкту виборчого процесу, може бути ускладненою. Справа в тому, що у відповідності зі ст.13 Закону про рекламу час мовлення, відведений на рекламу, впродовж виборчого процесу не може перевищувати 20 % фактичного обсягу мовлення протягом астрономічної доби і 25% – впродовж астрономічної години. Таким чином, аудіовізуальний ЗМІ може відмовити суб'єкту виборчого процесу у наданні ефірного часу лише на тій підставі, що передбачені Законом про рекламу квоти для розміщення реклами використано, а Закон про рекламу забороняє розміщення реклами понад квоту. Забезпечення рівних можливостей у здійсненні передвиборної

агітації у друкованих ЗМІ, у приміщеннях для проведення публічних заходів обмежується періодичністю виходу друкованого ЗМІ у друк (якщо ЗМІ виходить у друк лише декілька разів протягом періоду, відведеного для підготовки та проведення виборів, то можливості такого ЗМІ розмістити матеріали передвиборної агітації всіх суб'єктів виборчого процесу є обмеженими); зобов'язаннями за угодами купівлі-продажу відповідних рекламних площ; зобов'язаннями за договорами оренди приміщень, придатних для проведення передвиборної агітації<sup>65</sup>. На нашу думку, окреслена ситуація правового регулювання кардинально не різниться і у випадку парламентських виборів, хіба, що більше загострена.

З іншого боку, досить показовим видається той факт, що Нацрадою з питань телебачення і радіомовлення (НРТРУ) упродовж передвиборної кампанії березня 2006 року було зафіксовано лише одну скаргу стосовно факту відмови з боку телерадіоорганізації у розміщенні агітаційних матеріалів чи окремих рекламних роликів. Тоді недержавна телекомпанія „ТВ-5” (Запоріжжя) через великий обсяг пропозицій щодо розміщення матеріалів політичної агітації і відповідний брак ефірного часу взагалі відмовилася від розміщення агітаційних матеріалів усіх кандидатів на посаду міського голови м. Запоріжжя.<sup>66</sup> У звіті про моніторинг дотримання телерадіоорганізаціями законодавства про вибори під час кампанії-2006 представники НРТРУ також стверджують, що з метою розширення передвиборних рекламних можливостей, уникнення квотування часу при одночасному збільшенні

---

<sup>65</sup> Місцеві вибори в Україні. Проблеми правового регулювання/Лабораторія законодавчих ініціатив. [http://parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar\\_id=1374&ar\\_id=725&as=2](http://parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=1374&ar_id=725&as=2)

<sup>66</sup> Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення. Звіт про дотримання телерадіоорганізаціями визначеного законодавством порядку мовлення під час проведення виборчої кампанії 2006 року (відповідно до Закону України „Про вибори народних депутатів України”, Закону України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”) від 12.04.2006 р.

рекламного бюджету, а відтак приховування джерел фінансування, окремі телерадіоорганізації вдавалися до маніпуляцій з анонсами програм і передач за участю відомих політиків, державних посадовців – суб'єктів виборчого процесу. Такими, з позиції НРТРУ, можуть вважатися “анонси програми „Претендент” за участю В. Кличка, а також анонси до фільму Громадянського блоку „Пора-ПРП” та показаний 8 березня 2006 року на каналі „Студії „1+1” та „Інтер” фільм „Запрошення з Хьюстона”<sup>67</sup>. За інформацією представників НРТРУ в областях від 28.03.2006р., найбільше телекомпаніями порушувались вимоги ч.17 ст.71 Закону про вибори народних депутатів, якими забороняється включення до інформаційних теле- і радіопрограм ( випусків новин ) передвиборних агітаційних матеріалів партій (блоків), у тому числі політичної реклами.

Експерти попереджали, що задовго до початку виборчого процесу менеджери більшості ЗМІ технологічно були готові до подолання законодавчих перепон на шляху до відхилення запитів замовників політичної реклами. Під аргументом вичерпності рекламного часу/місяця відмова у демонстрації політрекламного матеріалу могла би правити за ефективний захист від закидів у заангажованості ЗМІ, а відтак, у порушенні рівноправності кандидатів, організацій партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу. При цьому, слід наголосити, що виборчими законами не передбачається можливість відмови у наданні ефіру/площі для політреклами на підставі браку часу/місяця через законодавче обмеження обсягу реклами. Як розмістити такий матеріал у разі звернення чисельних кандидатів, представників партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу попри усілякі обмеження стає обов'язком і організаційно-редакційною проблемою ЗМІ. Полишаючи проблему на розсуд ЗМІ, рекламне і виборче законодавство тим самим нерідко підводить їх на шлях використання технологій прихованої реклами та інших усіляких маніпуляцій. У результаті з'являється ще один стимулюючий фактор порушення рівноправності конкурентів на виборах. Держава через законодавчі важелі мала би втручатися у цю ситуацію і стимулювати дотримання ЗМІ

---

<sup>67</sup> Там само.

принципу рівноправності кандидатів, партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу.

Щось подібне може відбуватися і з друкованими ЗМІ та наданням приміщень. Однак у змісті норм-гарантій рівноправності кандидатів на виборах стосовно ЗМІ і виділення приміщень виборчими законами закладено суттєву відмінність. Якщо йдеться про зобов'язання виділення приміщення кандидату, партії(блоку)- суб'єкту виборчого процесу, то положеннями законів<sup>68</sup> прямо зазначається, що з метою проведення ним (нею) *передвиборного публічного заходу чи передвиборної агітації*; якщо ж йдеться про зобов'язання ЗМІ, то - *надання ефірного часу або друкованої площі*<sup>69</sup> без зазначення якої-небудь мети. Тобто зобов'язання ЗМІ надати кандидатові, партії (блоку)- суб'єкту виборчого процесу ефір чи площу можуть не обмежуватися лише передвиборною агітацією (у формі політичної реклами) - вони можуть охоплювати інші, крім рекламних, інформаційні продукти, демонстровані у цих ЗМІ. Тому, у випадку доступу конкурентів на виборах до ЗМІ слід вести мову про рівноправність не лише в контексті розміщення політичної реклами, але й інших форм доступу, які не обов'язково є формами агітації. Такі нерекламні форми доступу та демонстрації кандидатів у ЗМІ перед електоратом можуть обмежуватися лише загальним часом мовлення чи загальною друкованою площею ЗМІ у випуску, і в даному разі відмови з боку ЗМІ через ліміт саме рекламного часу тим більше не прийнятні. У той же час можливість звернення великої кількості кандидатів по надання доступу до ЗМІ через факт попереднього доступу конкурента створює передумови для суттєвого коригування програмного продукту телекомпаній, випусків преси, що означає диктування редакційної політики. У відповідь задля уникнення подібної загрози ЗМІ можуть спровокуватися до надмірної обережності у висвітленні виборчого процесу, уникнення дискусій на суспільно важливі

---

<sup>68</sup> Див. ч.11 ст.66 Закону про вибори народних депутатів та ч.4 ст.51 Закону про місцеві вибори відповідно.

<sup>69</sup> Див. ч.9 ст.68 Закону про вибори народних депутатів та ч.5 ст.53 Закону про місцеві вибори відповідно.

теми за участі політиків в ефірі і на шпальтах газет. Така ситуація зрештою може призвести і до поглинання ефіру, друкованої площі все новими і новими маніпулятивними технологіями<sup>70</sup>. Ряд наявних інших норм з галузевих та загальних законів, таких як надання права на відповідь, права на спростування, апріорі забезпечують кандидатам, партіям (блокам)- суб'єктам виборчого процесу реальні важелі захисту їхньої позиції перед виборцями за допомогою ЗМІ.

При формулюванні статей, спрямованих на реалізацію принципу рівноправності конкурентів на виборах, рівності їхнього доступу до ЗМІ слід балансувати ці принципи із інтересом існування справді незалежних ЗМІ, тобто наявності у них права на свободу вираження, редакторську незалежність, як теж однієї з передумов існування повноцінного інформаційного середовища упродовж виборчого процесу.

Тому доцільно переглянути редакції ч.9 ст.68 Закону про вибори народних депутатів та ч.5 ст.53 Закону про місцеві вибори відповідно на предмет формулювання обов'язку ЗМІ надавати конкурентам на виборах ефірний час чи друковану площу, обмежуючись лише рамками програм, що містять передвиборну агітацію, у формі політичної реклами зокрема. Потрібне чітке формулювання про нерозповсюдження згаданого зобов'язання на інформаційні продукти, що не містять передвиборну агітацію.

З огляду на практику участі на минулих виборах великої кількості кандидатів, партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу ряд експертів пропонує запроваджувати заходи із забезпечення їхньої рівноправності у доступі до ЗМІ з точки зору т.зв. "пропорційної рівності" в залежності від розподілу представлення політичних сил у діючих представницьких органах.

---

<sup>70</sup> Насамперед, матеріалами прихованої агітації із асоціативними елементами, де політичні сили і кандидати можуть прямо не ідентифікуватися, однак після ознайомлення з таким матеріалом виборці, по-перше, здогадуються, про «кого» йдеться, а по-друге, у їхній (під)свідомості корегується стереотип щодо кандидата, партії (блоку)- суб'єкта виборчого процесу.

### ***Терміни проведення агітації***

Статтею 65 Закону про вибори народних депутатів передбачено, що партія (блок), кандидати у депутати мають право розпочати свою передвиборну агітацію з моменту прийняття Центральною виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії (блоку). Донедавна у ч.2 статті 50 Закону про місцеві вибори було застосовано підхід про фіксований за датою і однаковий для всіх учасників виборчих перегонів старт агітації на всіх рівнях - *за 30 днів до дня місцевих виборів*. В останній редакції цієї статті Закону втілено положення статті 65 Закону про вибори народних депутатів. Деякі фахівці висувають пропозиції щодо узгодження початку агітації не з моментом реєстрації у виборчих комісіях учасників виборів як суб'єктів виборчого процесу, а з моментом відкриття ними єдиного накопичувального рахунку у банку, на який надходять кошти для фінансування їхньої передвиборної агітації. В цьому може бути додаткова гарантія прозорості фінансування агітаційних заходів.

Таким чином, за положеннями цих нормативних актів у кожній партії (блоку)- суб'єкта виборчого процесу та кандидатів, включених до її списку, потенційно різний момент старту агітації, на відміну від її закінчення. Як наголошувалося вище, початок передвиборної агітації може слугувати орієнтиром для інших подій, важливих з точки зору виборчого процесу і правомочностей його учасників.

Зокрема, припинення можливості бути замовником політичної реклами у сфері телерадіомовлення політикам і партіям (блокам), які не є суб'єктами виборчого процесу (ч.13 ст.69 Закону про вибори народних депутатів). Точніше, у статті вжито зворот "*під час виборчої кампанії*".

Виникає, формальне питання, коли починається і закінчується термін такої заборони, себто як довго триває "виборча кампанія", якщо передвиборна агітація у всіх кандидатів, партій (блоків), зареєстрованих як суб'єкти виборчого процесу різниться. У такому випадку потрібна орієнтація на чітко фіксовані терміни. У Законі термін "*виборча кампанія*" більш ніде не застосовується. Практика виборчих

комісій, хоч прямо із законів це не впливає, ототожнювала початок т.зв. “виборчої кампанії” із оголошеним цими комісіями початком виборчого процесу. Однак термін оголошення і початку виборчого процесу теж мають різнитися за законами. За ч.2 ст.16 Закону про вибори народних депутатів виборчий процес чергових виборів депутатів розпочинається за 120 днів до дня виборів, а оголошує ЦВК про початок виборчого процесу не пізніше ніж за 125 днів до дня виборів, тобто на 5 днів раніше. За ч.1 ст.15 Закону про місцеві вибори виборчий процес чергових місцевих виборів розпочинається за 90 днів до дня виборів (позачергових – за 60 днів). При цьому, у ст.15 цього Закону не зазначено, коли відповідна виборча комісія оголошує про початок виборчого процесу чергових місцевих виборів, натомість щодо позачергових уточнено - не пізніше ніж за п'ять днів до його початку. Різниця у 5-10 днів на мораторій реклами осіб-не суб'єктів виборчого процесу, з нашої позиції, має значення на виборах.

Однак нюанс неоднозначності регулювання галузевими законами виборчого процесу полягає у тому, що він згідно з положеннями цих законів може розпочатися раніше, ніж ЦВК оголошує про його початок. За статтю 12 Закону про вибори народних депутатів “*виборчий процес*” це здійснення його суб'єктами передбачених Законом виборчих процедур. Процедури водночас визначаються і як етапи виборчого процесу у ч.4 ст.11 цього Закону. Аналогічно і за положеннями Закону про місцеві вибори. Першим етапом виборчого процесу у відповідності з п.1 ч.4 ст.11 Закону про вибори народних депутатів є складання та уточнення списків виборців. І на вимогу ч.1 ст.39 цього ж Закону для підготовки проведення голосування виборців до 1 жовтня року, який передуює року проведення чергових виборів<sup>71</sup>, складаються загальні списки виборців. Іншими словами, процес складання списків виборців як етап виборчого процесу має розпочатися раніше 1-го жовтня (тобто набагато раніше, ніж за 120 днів до виборів – початку

---

<sup>71</sup> Тобто, за 172 дні до дня голосування на минулих парламентських виборах-2006.

виборчого процесу, оголошеного ЦВК)<sup>72</sup>. Відповідно виборчий процес за Законом повинен розпочатися раніше, ніж партії (блоки) – суб'єкти виборчого процесу можуть розпочати передвиборну агітацію у формі політичної реклами на телебаченні і радіо.

Так само виникає питання із терміном закінчення мораторію на рекламу в електронних ЗМІ осіб- не кандидатів, партій (блоків)-не суб'єктів виборчого процесу. Якщо ототожнювати “виборчу кампанію” із “виборчим процесом”<sup>73</sup>, то обидва закони термін закінчення виборчого процесу визначають по-різному. За ч.5 ст.11 Закону про вибори народних депутатів він завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оприлюднення ЦВК результатів виборів депутатів, а за ч.4 ст.15 Закону про місцеві вибори – офіційним оприлюдненням результатів місцевих виборів. Тож, терміни зазначеного мораторію на політичну рекламу як форми агітації у законах належним чином не регламентовані.

Потрібно чітко встановити, відколи особам, партіям (блокам), що не зареєстровані як суб'єкти виборчого процесу на виборах, заборонено бути замовниками політичної реклами. Пропонується прямо у нормі про мораторій встановити такі терміни, пов'язавши їх із початком оголошеного виборчочками виборчого процесу та закінченням п'ятнадцятиденного строку після дня офіційного оприлюднення ЦВК та окружними виборчими комісіями результатів виборів.

Доцільно, щоби строкові параметри агітації на виборах до Верховної Ради, так і на місцевих виборах, співпадали з огляду

---

<sup>72</sup> У ч.6 ст.11 Закону про вибори народних депутатів зазначено, що деякі етапи виборчого процесу (в тому числі, складання списків виборців) у випадках, передбачених цим Законом, можуть *частково* тривати поза строками виборчого процесу, встановленими ч.ч.3,5 ст.11 Закону. Однак це не стосується інших етапів, які за часом мають передувати оголошенню ЦВК початку виборчого процесу: утворення виборчих дільниць, утворення виборчих комісій. У Законі про місцеві вибори норми про можливість тривання етапів виборчого процесу поза строками взагалі відсутні.

<sup>73</sup> Як на виборах це робили правозастосовчі органи у випадку визначення початку терміну мараторію.

на поточне домінування пропорційної системи виборів і можливість політичних сил позиціонуватися на виборах різного рівня через однакові засоби агітації. Теж саме стосується і синхронності мораторіїв на оприлюднення результатів соціологічних опитувань.

У Законі про місцеві вибори норма на кшталт ч.13 ст.69 Закону про вибори народних депутатів відсутня. Зважаючи на положення ч.7 ст.53 Закону про місцеві вибори щодо поширення вимог Закону про вибори народних депутатів в частині політичної реклами на агітацію під час місцевих виборах, обмеження щодо замовлення лише партіями (блоками)-суб'єктами виборчого процесу політичної реклами для демонстрації на телебаченні і радіо мають також стосуватися місцевих виборів.

По-перше, використання аналогій у частині заборон, обмежень ще теорією права піддається застереженню; по-друге, така норма не враховує особливостей місцевих виборів, зокрема, щодо політичної реклами кандидатів, а не лише місцевих організацій партій (блоків); по-третє, поняття “*виборча кампанія*” у Законі про місцеві вибори взагалі не застосовується і не визначається. З іншого боку, якщо у Законі про місцеві вибори така спеціальна норма про мораторій реклами, на кшталт ч.13 ст.69 Закону про вибори народних депутатів, буде відсутня, то буде спричинена ситуація, коли агітатори обминатимуть вимоги Закону про вибори народних депутатів за допомогою не заборонених засобів агітації на місцевих виборах<sup>74</sup>.

У Законі про місцеві вибори слід окремо внести норму про обмеження ефіру для політичної реклами в ефірі телерадіоорганізацій у період передвиборної агітації із вимогами, конкретизованими у попередньому абзаці.

Не виключено, що в обох виборчих законах варто було би взагалі уникнути застосування поняття “*виборча кампанія*”.

---

<sup>74</sup> Наприклад, вплив на виборчі преференції телерадіоаудиторії щодо складу майбутньої ВРУ під виглядом політичної реклами осіб, організацій партій (блоків), які не є суб'єктами виборчого процесу і агітаційно підтримують чи дискредитують учасників парламентських виборів.

В обидвох законах зафіксовано, що передвиборна агітація закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем виборів.

Частиною 4 статті 50 Закону про місцеві вибори передбачено, що у разі проведення повторного голосування передвиборна агітація поновлюється з дня офіційного опублікування рішення відповідної територіальної виборчої комісії про призначення повторного голосування і припиняється у строк, зазначений у частині другій цієї статті (тобто, за 48 годин до дня виборів).

Заборона порушення строків (термінів) агітації у Законі про вибори народних депутатів та Законі про місцеві вибори викладена дещо по-різному.

За ч.3 статті 65 Закону про вибори народних депутатів передвиборна агітація напередодні та в день виборів забороняється. У цей же час забороняються проведення масових акцій (зборів, мітингів, походів, демонстрацій, пікетів) від імені партії (блоку) - суб'єкта виборчого процесу, розповсюдження агітаційних матеріалів, а також публічні оголошення про підтримку партією (блоком) чи окремими кандидатами у депутати проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів<sup>75</sup>. Варто наголосити, що ці строкові обмеження законами накладено не лише на передвиборну агітацію, але й на дії, які в залежності від їхньої мети, можуть не підпадати під визначення агітації.

У ч.2 ст.50 Закону про місцеві вибори на додаток до вищенаведеного формулювання міститься уточнення, що *ведення передвиборної агітації до початку і після закінчення зазначених строків забороняється*. Буквально це слід тлумачити, що агітація заборонена як до, так і після періоду перевибірної агітації. Це стосується усіх громадян і юридичних осіб, позаяк конкретного суб'єкта агітації не названо. Таке формулювання створює передумови для переслідування, при чому не обмеженого за тривалістю, агітації до початку виборчого процесу чи часу, відколи можна займатися передвиборною агітацією. Однак, допоки конкретна політична

---

<sup>75</sup> Частина 2,3 Закону про вибори народних депутатів

сила чи особа (потенційний кандидат) не зареєстровані як суб'єкти виборчого процесу формально не має приводів перешкоджати діям, що зовні можуть бути схожі із формами агітації, оскільки формально немає суб'єкту, на чю користь чи шкоду така нібито агітація може проводитися. Крім того, уже зазначалося, що момент початку агітації за нової редакції Закону про місцеві вибори у кожній місцевій організації партії (блоку), кандидата – суб'єкта виборчого процесу не співпадає.

Подеколи практика останніх виборів складалась так, що більше, ніж за півроку до оголошення виборчими комісіями початку виборчого процесу, потенційні кандидати розпочинали фактичну агітацію. Оскільки тоді виборчкоми не скрізь були створені, то, власне, ще й не було кому оголошувати початок виборчого процесу. Фактична агітація, як правило, набувала вигляду і оформлення різних видів реклами: від соціальної до комерційної. На думку представників Нацради з питань телебачення і радіомовлення (НРТРУ), це стало можливим через розбіжності у рекламному та виборчому законодавстві. НРТРУ під час моніторингу на виборах 2006 року зафіксувала “факти трансляції комерційних рекламних роликів деяких учасників виборчих перегонів за кілька тижнів до того, як вони стали суб'єктами виборчого процесу (Партія „Віче”, Партія екологічного порятунку „Еко+25”, Політична партія „Європейська столиця”)", а також демонстрації в ефірі рекламних роликів “з елементами символіки блоку Народної партії Литвина”<sup>76</sup>.

Із Закону про місцеві вибори пропонується вилучити положення ч.2 ст.50: *ведення передвиборної агітації до початку і після закінчення зазначених строків забороняється*

---

<sup>76</sup> Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення. Звіт про дотримання телерадіоорганізаціями визначеного законодавством порядку мовлення під час проведення виборчої кампанії 2006 року (відповідно до Закону України „Про вибори народних депутатів України”, Закону України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”) від 12.04.2006 р.

Суб'єктом відповідальності за порушення вимог законів щодо строків проведення агітації, окрім членів комісій є партії (блоки)- суб'єкта виборчого процесу, кандидати у народні депутати, у депутати рад, на посади місцевих голів, засоби масової інформації.

Для партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу і кандидатів у випадку першого порушення вимог законів щодо строків агітації санкцією є попередження.

Так, за п.5 ч.4 статті 64 Закону про вибори народних депутатів Центральна виборча комісія оголошує партії (блоку) або окремому кандидатові у депутати попередження, що оприлюднюється в загальнодержавних засобах масової інформації, у разі порушення партією (блоком), кандидатом у депутати обмежень щодо проведення передвиборної агітації, у тому числі за проведення агітації під час виборчого процесу *поза строками, встановленими статтею 65 цього Закону.*

За ч.5 ст.48 Закону про місцеві вибори у разі порушення *інших вимог* цього Закону (тобто і за порушення строків агітації) місцевою організацією партії (блоком), кандидатом у депутати територіальна виборча комісія може оголосити йому попередження, що оприлюднюється в державних та комунальних засобах масової інформації або в інший спосіб. Вірогідно, технічною помилкою є те, що до тексту цієї статті посилання на попередження *кандидатів у місцеві депутати* потрапили, а на попередження *кандидатів на посади місцевих голів* - ні. Таким чином, за порушення строків агітації кандидати на місцевих голів юридично не можуть отримати попередження, отже, і бути знятими з реєстрації за скоєння цього виборчого правопорушення.

Крім того, у ч.5 ст.48 Закону про місцеві вибори міститься регламентація порушень агітаційної діяльності з боку місцевої організації партії (блоку). Однак відсутні посилання, коли загальнодержавна партія (блок) порушує вимоги щодо агітаційної діяльності саме на місцевих виборах.

Санкції з приводу повторного вчинення виборчих правопорушень за обома законами теж різняться. Спільне у них одне: за повторне попередження партії (блоку)-суб'єкта виборчого процесу усі кандидати, які входять до її (його)

виборчого списку не знімаються з реєстрації. Що ж стосується окремих кандидатів, то по кожному з них може бути прийнято рішення про зняття з реєстрації, коли перше попередження було пред'явлено їм особисто. І тут є суттєві відмінності.

За п.10 ч.1 ст. 64 Закону про вибори народних депутатів Центральна виборча комісія *не пізніше ніж за три дні до дня виборів* приймає рішення про скасування реєстрації **окремого кандидата у депутати** зі списку партії (блоку). Такий кандидат виключається з виборчого списку у разі **повторного вчинення ним діяння, за яке йому було оголошено попередження**. Тобто, по-перше, пізніше ніж за 3 дні до виборів таке скасування реєстрації є нелегітимним; по-друге, накладення санкції у вигляді скасування реєстрації має відбуватися за те ж саме діяння, за яке раніше було винесено попередження кандидатіві. У нашому випадку такі негативні наслідки для кандидата настають лише за повторне порушення вимог ст. 65 Закону щодо **строків** ведення передвиборної агітації.

Положення ж Закону про місцеві вибори передбачають наявність більш жорсткого режиму по відношенню до кандидата на предмет скасування рішення про його реєстрацію після оголошення персонального попередження. По-перше, стаття 48 Закону нічого не зазначає про наявність дат, після яких щодо кандидата не може бути прийнято рішення про скасування його реєстрації. По-друге, скасування рішення про реєстрацію кандидата може бути накладено після вчинення *різних* порушень вимог цього Закону, за перше з яких він отримав попередження у порядку ч.5 ст.48 Закону. Тобто попередження може бути оголошено за порушення вимог про строки агітації, а реєстрація скасована на підставі порушення іншої вимоги Закону. Однак в силу невідомих нам обставин, маємо констатувати, що, незважаючи на передбаченість п.11 ч.1 ст.48 Закону скасування рішення про реєстрацію кандидатів на посаду *місцевих голів* після оголошення попередження у порядку ч.5 цієї статті, у самій частині 5 відсутні посилання щодо процедури і можливості оголошення попереджень кандидатам.

***Обмеження стосовно кола осіб, які проводять агітацію***

Для фізичних осіб уже не в першому виборчому законі закладено своєрідну закономірність, похідну від принципу загального виборчого права: хто на виборах має право голосу, тобто виборець, – той і може займатися передвиборною агітацією, за виключенням останньої редакції Закону про місцеві вибори<sup>77</sup>.

Коментуючи ще положення ст.2 Закону про вибори Президента України, де зафіксовано наведений принцип, експерти ОБСЄ/БДПЛ у звіті про моніторинг президентських виборів-2004р. зауважили, що цей принцип обмежує коло осіб, які мають право брати участь у проведенні передвиборної агітації. З їхньої позиції, таке обмеження суперечить зобов'язанням ОБСЄ та міжнародним стандартам: “кожен має право на свободу вираження, свободу об'єднання та свободу слова, незалежно від того, чи має особа право голосу”<sup>78</sup>. Зокрема, суперечить пункту 26.1 Московського документа ОБСЄ (1991 р.); пункту 26 Стамбульського документа ОБСЄ (1999 р.); ст.19 Загальної декларації прав людини; ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, статтям 24, 34 та 36 Конституції України<sup>79</sup>. Експерти такожзначають, що, оскільки [за виборчим законом України] особа має бути не молодше 18 років, аби мати право голосу, таке обмеження суперечить статтям 13, 14 та 15 Конвенції ООН про права дитини<sup>80</sup>.

Практика передвиборної агітації знає чимало випадків залучення до участі в ній неповнолітніх осіб, які формально не мають права голосу, але нам не відомо, чи коли-небудь такі випадки розглядалися виборчими комісіями чи правоохоронними органами за зверненнями комісій. Закони про

---

<sup>77</sup> У якому взагалі за ч.1 ст.58 у переліку суб'єктів, які можуть проводити передвиборну агітацію, не згадуються громадяни України.

<sup>78</sup> Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ (Бюро з демократичних інститутів та прав людини) зі спостереження за виборами Президента України 31 жовтня, 21 листопада та 26 грудня 2004 р./Варшава, 11 травня 2005 р.

<sup>79</sup> Там само.

<sup>80</sup> Там само.

вибори не приділяють питанню належної уваги і прямо не передбачають відповідальність кандидатів, партій (блоків) за подібну практику агітації, є лише загальна норма, що може бути застосована. Так, у п.5 ч.4 ст.64 Закону про вибори народних депутатів передбачається винесення ЦВК попередження кандидату, партії (блоку)-суб'єкта виборчого процесу у разі порушення ними обмежень щодо проведення передвиборної агітації.

У ч.7 ст.2 Закону про вибори народних депутатів (загальне виборче право) передбачено, що громадяни України, які мають право голосу, можуть брати участь у проведенні передвиборної агітації, здійсненні спостереження за проведенням виборів депутатів та інших заходах у порядку, визначеному цим та іншими законами України. За частиною 1 цієї статті: *право голосу на виборах депутатів мають громадяни України, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років*. Далі ж у частині 9 цієї статті міститься уточнення, що *не має права голосу громадянин, визнаний судом недієздатним*.

Таким чином, зі змісту статті 2 Закону про вибори народних депутатів випливає, що у веденні передвиборної агітації можуть брати участь *дієздатні громадяни України, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років* (тобто яких не визнано судом недієздатними) у порядку, визначеному цим та іншими законами України.

Оскільки ст.2 Закону про вибори народних депутатів (загальне виборче право) викладена на тому ж принципі, що і ст.2 Закону про вибори Президента, то вважаємо за доцільне наголосити на потребі перегляду вікового цензу права громадян України на участь у передвиборній агітації, узгодивши положення Закону із вимогами міжнародного і національного права щодо свободи вираження та прав дитини (Сімейного кодексу України, зокрема). Теж саме стосується положень Закону про місцеві вибори, однак там слід узагалі переглянути право на агітацію усіх громадян, які не є кандидатами. Про це далі за текстом у підрозділі.

*“Порядок, визначений цим Законом”* передбачає ряд спеціальних винятків та обмежень щодо суб'єктного складу кола осіб, які можуть проводити агітацію.

Так, участь у передвиборній агітації **забороняється** посадовим і службовим особам органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, правоохоронних органів, судів (крім випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом), а також членам виборчих комісій протягом строку їх повноважень у відповідних виборчих комісіях<sup>81</sup>

Звуження кола суб'єктів агітації є під питанням за обставин, передбачених Законом про вибори народних депутатів в контексті агітації у військових частинах (формуваннях) та в установах кримінально-виконавчої системи. У ч.2 ст.71 Закону сказано, що у цих установах передвиборна агітація обмежується. Далі Закон уточнює порядок організації відповідною окружною виборчою комісією спільно з командиром військової частини (формування) або керівником установи кримінально-виконавчої системи зустрічей у цих установах кандидатів у депутати чи уповноважених осіб партій (блоків) із виборцями. Із цього обмеження на проведення агітації з боку кандидатів (партій) блоків по відношенню до виборців у згаданих установах достеменно не зрозуміло, чи мають право військовослужбовці у місцях проходження служби та ув'язнені особи у місцях відбування покарання проводити заходи передвиборної агітації, оскільки у Законі прямо не зазначено, що це заборонено. Закон говорить лише про обмеження агітації у цих установах. Одним з пояснень може бути вада юридичної техніки при застосуванні термінології: стаття 71 Закону називається "*Обмеження щодо ведення передвиборної агітації*" у той час як у ній містяться норми і про *заборону*, і про *обмеження* агітації окремим особам чи на території окремих установ, що в принципі не є одним і тим самим<sup>82</sup>.

Усупереч щойно наведеним спеціальним обмеженням суб'єктного складу фізичних осіб, які мають право проводити агітацію, у ч.1 ст.66 цього ж Закону<sup>83</sup> міститься положення про наявність цього права без винятку в усіх громадян України<sup>84</sup> :

---

<sup>81</sup> Див. п.п.3,4 ч.1 ст.71 Закону про вибори народних депутатів.

<sup>82</sup> Про це далі за текстом у цьому розділі.

<sup>83</sup> Стаття зі спеціального розділу, присвяченого агітації

<sup>84</sup> У тому числі, за ознакою права голосу на виборах.

*громадяни України мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми партій (блоків), політичні, ділові та особисті якості кандидатів у депутати, вести агітацію за або проти партій (блоків), кандидатів у депутати. Це частково суперечить положенням ч.ч.1,7,9 ст.2, з яких випливає, що вести агітацію можуть не всі громадяни, а лише дієздатні громадяни у віці 18 років<sup>85</sup>, а також суперечить положенням ст71 Закону про вибори народних депутатів, яка передбачає випадки спеціального обмеження суб'єктного складу учасників передвиборної агітації.*

З метою узгодження ч.ч.1,7,9 ст.2 та ст71 Закону про вибори народних депутатів із положеннями ч.1 ст.66 цього Закону до другого речення цієї статті пропонується додати застереження *“крім випадків, передбачених цим та іншими законами України”*.

У чинному Законі про місцеві вибори стосовно суб'єктного складу фізичних осіб є характерні відмінності.

В розділі VIII про передвиборну агітацію міститься ч.1 ст. 50 Закону, де чітко зазначено, що право вести передвиборну агітацію мають: *організації партій (блоки), кандидати у депутати, кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови, зареєстровані відповідною виборчою комісією для участі у місцевих виборах*. У цьому переліку немає посилань щодо громадян України, як в аналогічній статті Закону про вибори народних депутатів. За громадянами України у цій статті закріплено лише *право вільно і всебічно обговорювати політичні, ділові та особисті якості кандидатів на посади сільського, селищного, міського голови, кандидатів у депутати, їх передвиборні програми, а також передвиборні програми організацій партій (блоків)*. Це можна тлумачити таким чином, що громадяни України не займаються агітацією взагалі, якщо вони не є кандидатами на посади, вибори до яких проводяться за Законом про місцеві вибори.

Водночас цим же Законом у ч.4 ст.3 передбачено, що *громадяни України, які належать до відповідної територіальної громади, які мають право голосу, можуть*

---

<sup>85</sup> У порядку, визначеному цим та іншими законами України, який передбачає ще ряд винятків і обмежень.

шляхом самовисування або через республіканські (в Автономній Республіці Крим), обласні, районні, районні у містах, міські організації політичних партій та їх виборчі об'єднання — блоки брати участь у **проведенні передвиборної агітації** поряд з такими прерогативами, як брати участь у висуванні кандидатів, здійсненні спостереження за проведенням виборів та в інших заходах у порядку, визначеному цим та іншими законами України.

Тобто у Законі загальна норма посиляється до норм спеціальних, а спеціальна норма у переліку суб'єктів права на агітацію не згадує громадян України, окрім кандидатів. Обмеження громадян у цьому праві, в залежності від членства у партіях (блоках) чи факту висування громадянина на кандидатуру, є неконституційним, з точки зору свободи вираження і свободи мирних зборів.

Слід зазначити, що у Законі немає прямого припису про заборону громадянам вести агітацію, і не виключено, що питання перебуває у площині вад юридичної техніки Закону. Тому, формулювання змісту ч.1 ст.50 Закону у новій редакції може бути виправданим лише за умови, що воно є свідченням невеликого намагання її лобістів розширити свободи у діях громадян-не кандидатів протягом виборчої кампанії - назвавши у статті дії, які укладаються у рамки визначення “передвиборної агітації”, з боку таких громадян *обговоренням* якостей кандидатів, їх передвиборчих програм. І це, в свою чергу, не накладало би на громадян ряду обмежень і зобов'язань (у тому числі, строкових), які покладаються Законом на суб'єктів агітаційної діяльності. Однак перелік форм агітації за визначенням цього ж Закону не вичерпується обговоренням кандидатів, їхніх програм. У такий спосіб більшість громадян України полишається можливості проявляти свою активну політичну позицію у вигляді інших форм передвиборної агітації.

Нагадаємо, у коментарях до інших підрозділів ми вже наголошували, що у нормах обох виборчих законах слід чітко регламентувати можливість громадянам здійснювати передвиборну агітацію за власної ініціативи і власні кошти. Звертаємо увагу на ще один аспект: якщо у новій редакції ч.1 ст.50 Закону про місцеві вибори не передбачається можливість

участі громадян в агітації, тоді не зрозумілою є логіка цього Закону у п.п.3,4 ст.56, де передбачається заборона участі в агітації таких категорій громадян як посадові, службові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, (тобто як виняток із загального правила). Виглядає так, коли Законом визначаються заборони для окремих категорій громадян, то решта громадян може таки агітувати.

Таким чином, за Законом про вибори народних депутатів громадяни-некандидати можуть брати участь в агітації, а за Законом про місцеві вибори – радше ні, ніж так. Зараз домінує пропорційна система виборів, політичні сили мають можливість позиціонуватися на виборах різного рівня через однакові і спільні на всіх рівнях засоби агітації. Тому, з огляду на синхронність проведення парламентських, місцевих виборів і, переважно, збіг у часі термінів передвиборної агітації<sup>86</sup> відсутність за ч.1 ст.50 Закону формального права громадян України – не кандидатів займатися агітацією на місцевих виборах виглядає ноценсом.

У контексті права усіх громадян України на ведення передвиборної агітації норми двох законів про вибори мають бути повністю уніфіковані. З нашої позиції, оптимальним рішенням могло б стати повне відновлення попередньої редакції ч.1 ст.50 Закону про місцеві вибори.

Додаткової уваги заслуговує виборче право “громадян України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі”. Відбування у місцях позбавлення волі може бути підставою для спеціальних винятків із кола осіб, які мають право голосу та участі в передвиборній агітації. Обидва виборчі закони по –різному вирішують це питання.

Положення ч.2 ст.71 Закону про вибори народних депутатів вказують про дію обмеження на агітацію в просторі – тобто про обмеження агітації в установах кримінально-виконавчої системи. Як зазначалося вище<sup>87</sup>, у нормі Закону йдеться про обмеження, а не про заборону агітації, та не уточнено коло осіб,

---

<sup>86</sup> Одночасне закінчення в останню п'ятницю перед днем виборів.

<sup>87</sup> Дивіться коментар вище до ч.2 ст.71 Закону про вибори народних депутатів.

на яких таке обмеження поширюється. В результаті, достеменно не зрозуміло, чи мають право проводити заходи передвиборної агітації особи, які відбувають покарання в *установах кримінально-виконавчої системи*. Не зрозуміло також, в якій мірі це обмеження стосується працівників адміністрації установи КВС, чим обмеження відрізняється від повної заборони агітувати.

У ч.2 ст.71 Закону слід розкрити, у чому конкретно полягають прояви обмеження агітації.

У ч.2 ст.71 Закону слід уточнити коло суб'єктів, на яких поширюється таке обмеження агітації.

З точки зору дії положень ч.2 ст.71 Закону у просторі, надважливим є узгодити їх із термінологією, яка застосовується у Кримінально-виконавчому кодексі України (КВК). Таке поняття як *“установа кримінально-виконавчої системи”* у КВК не застосовується, натомість застосовуються майже співзвучні, але різні за змістом<sup>88</sup>: *установи виконання покарань, кримінально-виконавчі установи*<sup>89</sup>. Частина з цих установ за КВК передбачає позбавлення волі, а інші - обмеження волі, що не є тотожним. Так само, *“місце відбування покарання”* не ідентичне повністю із *“місцем позбавлення волі”*.

За ч.4 ст. 3 Закону про місцеві вибори право *голосу* громадян, які належать до відповідної територіальної громади, надає їм обмежене право на агітацію під час кампаній на місцевих виборах. Внесення змін до ч.1 ст.50 Закону формально взагалі поставило під сумнів наявність права на агітацію для громадян України – не кандидатів. Ув'язнені ж, як до того, так і після не мали права на агітацію передусім у зв'язку з відсутністю *права голосу* на місцевих виборах (ч.6 ст.3 Закону). *Ув'язнені, у значенні ч.6 ст.3 Закону, – це громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі.*

На відміну від положень Закону про вибори народних депутатів Закон про місцеві вибори вказує *не на обмеження, а на відсутність* права ув'язнених на агітацію. Також у цьому

---

<sup>88</sup> В залежності від класифікації.

<sup>89</sup> Дивіться ст.11 Кримінально-виконавчого кодексу України.

питання дія Закону про місцеві вибори поширюється не в просторі, а за колом осіб

На наше переконання, положення ч.2 ст.71 Закону про вибори народних депутатів та норми Закону про місцеві вибори щодо заборони ув'язненим агітувати мають бути узгодженими, можливо, уніфікованими у частині їхньої дії за колом осіб і у просторі

При цьому слід брати до уваги, що регламентована у Законі про місцеві вибори практика відсутності права голосу в ув'язнених суперечить новітнім європейським стандартам. Так, у Резолюції №1459 (2005) “Про скасування обмежень на право голосу”<sup>90</sup> ПАРЄ констатує, що у деяких державах зберігаються законодавчі положення про абсолютну заборону права голосу в'язнів та навіть тимчасову заборону після звільнення. Однак з огляду на практику Європейського Суду з прав людини, зокрема, критерії сформульовані у справі Hirst проти Сполученого Королівства (рішення від 30.06.2004)<sup>91</sup>, ПАРЄ закликає законодавчі органи переглянути пропорційність, актуальність, необхідність абсолютної заборони права голосу для вразливих соціальних груп, таких як засуджені, ув'язнені особи. У пункті 8 Резолюції зазначається, що *коли вибіркові обмеження і слід накладати, то “сучасний підхід полягає у тому, щоби обмежити позбавлення права на голосування до злочинів проти демократичного процесу (наприклад, шахрайства під час виборів, незаконний тиск на виборців чи кандидатів, участь у військовому перевороті, участь у терористичній діяльності, що встановлено вироком суду)”*.

У згаданому рішенні Європейського Суду зі справи Hirst проти Сполученого Королівства (від 30.06.2004р.) було зазначено, що *“абсолютна заборона голосування будь-якого ув'язненого за будь-яких обставин не може бути припустимою як межі розсуду держави”*. Заявник у справі втратив своє право

---

<sup>90</sup> Resolution 1459 (2005) «Abolition of restrictions on the right to vote»: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link>  
<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA05/> \l " \_fn1" \o"

<sup>91</sup> Hirst/GB (No. 2) 30.6.2004, Rep 2004. Дивіться також справу Labita / I, 2000.

голосу внаслідок накладення автоматичної та загальної заборони для засуджених ув'язнених. Європейський Суд одноголосно прийняв рішення про порушення Великою Британією п.3 Протоколу 1 Євроконвенції.

З позиції Венеціанської Комісії<sup>92</sup>, ув'язненим слід надати дозвіл здійснювати їхнє право на голосування, якщо позбавлення цього права не буде складовою покарання за злочин, накладене судом. Під час винесення санкції слід дотримуватися принципу пропорційності та необхідності такої санкції у демократичному суспільстві. Кримінальне покарання, що призводить до ув'язнення, не повинно означати автоматичного позбавлення одного з найважливіших політичних прав – права голосу.

У зв'язку цим, Венеціанська Комісія у своєму Кодексі належної практики розробила положення для позбавлення осіб їхнього права голосу за чотирьох сукупних умов:

*воно має бути передбачене законом;  
має бути дотриманий принцип пропорційності;  
воно має застосовуватися на підставі недієздатності особи з причини психічного захворювання або на підставі засудження у кримінальному порядку за тяжкі злочини;  
воно має накладатися конкретним (спеціальним-авт.) рішенням суду, який діє за нормами статутного і загального права.*

Забезпечення права голосу ув'язнених неодмінно потягне за собою і питання про їхнє право на агітацію, принаймні за власної ініціативи і рахунок.

Також на користь закріплення за ув'язненими права голосу свідчить цілком поширена ситуація, коли ув'язнений повертається до попереднього місця проживання (місцевої громади) протягом терміну повноважень представницьких органів та посадових осіб, обраних ув'язненим ще під час перебування у виправно-трудовій установі.

---

<sup>92</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). REPORT ON THE ABOLITION OF RESTRICTIONS ON THE RIGHT TO VOTE IN GENERAL ELECTIONS by Mr Franz Matscher (Austria), Endorsed by the Venice Commission at its 61st Plenary Session (Venice, 3-4 December 2004) . Дивіться п.п. 41-42.

З нашої позиції, слід переглянути у Законі про місцеві вибори питання права голосу і участі в агітації ув'язнених у місцях відбування покарання. Організаційні заходи, пов'язані із реалізацією цих прав, мають бути складовою адміністративних зобов'язань держави перед громадянином України, а аргументи про технічну ускладненість виконання цих зобов'язань не мають виправдовувати *абсолютну заборону* конституційних виборчих прав, *якщо позбавлення цього права не буде складовою покарання за злочин, накладеного судом*.

Подібне співвідношення між виборчими законами спостерігається і у випадку регулювання права на агітацію військовослужбовців, у військових частинах.

У п.4 ч.1 ст.56 Закону про місцеві вибори міститься спеціальна *заборона*, дія якої поширюється *за колом осіб*: участь у передвиборній агітації забороняється *командирам військових частин та їх заступникам серед своїх підлеглих*, але теж з уточненням *“крім випадків, коли відповідна особа є кандидатом у депутати чи кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови”*.

Ідентична норма щодо командирів військових частин, їх заступників відсутня у Законі про вибори народних депутатів, що, за нашими міркуваннями, становить недолік останнього нормативного акту.

До Закону про вибори народних депутатів слід внести положення про заборону *командирам військових частин та їх заступникам вести агітацію серед своїх підлеглих*.

Натомість у ч.2 ст.71 Закон про вибори народних депутатів містить *обмеження*<sup>93</sup> щодо права на агітацію, дія якого поширюється у просторі, а не за колом осіб, - у військових частинах (формуваннях).

Оскільки цієї статтею відносини щодо агітації у військових частинах регулюються таким же чином, як і в установах кримінально-виконавчої системи, то до регулювання цих відносин пропонується застосовувати законодавчі зміни, які містяться у щойно наведених нами рекомендаціях до агітації у місцях відбування покарань, за участі ув'язнених (щоправда, із

---

<sup>93</sup> А не заборону.

тією особливістю що на місцевих виборах військовослужбовці мають право голосу, а ув'язнені-ні).

Окрему групу становлять спеціальні винятки із кола суб'єктів передвиборної агітації, які передбачені ч.1 ст.71 Закону про вибори народних депутатів, ч.1 ст. 56 Закону про місцеві вибори.

Так, у п.1 ч.1 ст.71 Закону про вибори народних депутатів забороняється участь у передвиборній агітації *іноземцям та особам без громадянства*. І далі за текстом статті міститься уточнення *“у тому числі через журналістську діяльність чи у формі участі у концертах, виставах, спортивних змаганнях, інших публічних заходах, що проводяться на підтримку чи за підтримки партії (блоку) суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у депутати.”* У п.1 ч.1 ст. 56 Закону про місцеві вибори подібних уточнень немає, лише вжито формулювання про заборону участі особами, які не є громадянами України (за аналогією із п.1 ч.1 ст.64 Закону про вибори Президента). Такий виклад статей пов'язаний із складовою принципу загального виборчого права, а саме із тим, що право голосу на виборах мають лише громадяни України. У свою чергу громадяни, які мають право голосу мають право і агітувати (окрім Закону про місцеві вибори, де міститься неузгодженості, яка свідчить радше про відсутність права на агітацію). Тому, виходячи з логіки українських виборчих законів іноземцям та апатридам заборонено брати участь в агітації.

За останні роки ставлення у Європі до права голосу виключно на підставі приналежності до громадянства піддається перегляду, і не тільки у тих країнах, де дозволяється мати два і більше громадянств. До уваги беруться такі чинники, як сплата податків на користь держави перебування, діяльності особи чи до комунальних органів. На нашу думку, в Україні ці фактори не можуть братись до уваги як визначальні з тим, щоби надати особам-негромадянам України право голосу, але задля перспективи на них слід зважати. Не виключено, що ставлення громадськості до цього питання з часом корегуватиметься в Україні, що означатиме лише з часом легалізацію права на агітацію негромадян. Однак існують пропозиції вже закріпити

право іноземців брати участь у деяких формах агітації<sup>94</sup>, на відміну від права голосу, оскільки право голосу і право на участь в агітації слід оцінювати окремо і не ототожнювати.

Практика особливо президентських (2004р.) і менш яскраво парламентських, місцевих (2006р.) виборів довела, що присутність в агітаційних процесах іноземних громадян може бути вкрай відчутною, подеколи впливовою, і виключити цей фактор складно, не зважати на нього – ще складніше. Сучасні інформаційні технології роблять проблематичним статус норм національних виборчих законів для інструменту реального впливу на дії «агітаторів», дистанційованих від кордонів України. До того ж, провідні політичні сили вже давно залучають до проведення виборчих кампаній іноземних політтехнологів, PR-менеджерів. На масові заходи з агітації (мітинги, концерти) запрошуються іноземні політичні, естрадні діячі, відомі для аудиторії окремих українських регіонів. Окрім громадського осуду, нами не зафіксовані факти, коли би до кандидатів виборчкомаами застосовувалися у зв'язку з цим якінебудь санкції.

Тому, на нашу думку, виправданими виглядають спроби визначити основний перелік найбільш типових форм масової агітації, заборонених для участі негромадян України у Законі про вибори народних депутатів (п.1 ч.1 ст.71). Однак і він є приблизним та у деяких моментах *суперечливим*. Так, із Закону випливає необхідність чіткого визначення, коли публічний захід проводиться *«на підтримку чи за підтримку кандидата»*, в якій формі має відбуватися участь негромадянина України у публічному заході, аби його дії кваліфікувалися як участь в агітації. Зі змісту положень решти статей цього нормативного акту чітких визначень ми не зафіксували. Крім того, у заборонювальних приписах використання звороту *«інших публічних заходах»* вказує на неякісність норми.

Оптимальним рішенням регулювання діяльності негромадян на території України, прямо чи побічно пов'язаної із виборчим процесом, міг би стати докладний опис переліку заборонених для них діянь (більш звужений і чіткий), що становлять участь у

---

<sup>94</sup> Як складової права свободи вираження іноземців.

передвиборній агітації, а також конкретний вид санкцій за вчинення кожного з таких діянь негромадянином (депортація, заборона в'їзду на територію України на певний строк тощо). Це стосується положень обох коментованих виборчих законів.

Наступний виняток із кола суб'єктів передвиборної агітації міститься у п.2 ч.1 ст.71 Закону про вибори народних депутатів, якою забороняється участь у передвиборній агітації *органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам.*

Пункт 3 ч.1 ст.72 Закону містить припис про заборону участі у передвиборній агітації *посадовим і службовим особам органів, зазначених у п.2 ч.1 ст.71 Закону, але, крім випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом у депутати.*

У п.2 ч.1 ст. 56 Закону про місцеві вибори використано більш широке формулювання<sup>95</sup> про заборону займатися передвиборною агітацією *органам державної влади та органів місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам.*

Пункт 3 ч.1 ст.56 цього Закону містить припис про заборону участі у передвиборній агітації *посадовим і службовим особам органів державної влади та місцевого самоврядування, але теж, крім випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом у депутати чи кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови.*

У Законі про місцеві вибори на відміну від положень п.3 ч.1 ст.71 Закону про вибори народних депутатів коло органів-установ, яким заборонено агітувати, не співпадає із колом органів-установ, посадові/службові особи яких не можуть агітувати:

у п.3 ч.1 ст.56 Закону відсутнє посилання на заборону агітувати посадовим/службовим особам *правоохоронних органів і судів.* На наш погляд, у п.3 ч.1 ст.56 Закону міститься упущення технічного характеру.

Доцільно за аналогією із п.3 ч.1 ст.71 Закону про вибори народних депутатів у п.3 ч.1 ст.56 Закону про місцеві вибори замість чинної редакції закріпити положення такого змісту:

---

<sup>95</sup> Ніж у п.2 ч.1 ст.71 Закону про вибори народних депутатів.

3) посадовим і службовим особам органів, зазначених у пункті 2 ч.1 ст.56 цього Закону, крім випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом у депутати чи кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови.

У Законі про вибори народних депутатів критерії щодо формулювання кола органів, яким заборонено агітувати, не беруть до уваги діяльності посадових осіб тих органів, які не укладаються у передбачений Конституцією розподіл органів державної влади. Принаймні, сумнівним є без належних рішень Конституційного Суду стверджувати, що ці органи належать до виконавчої влади. Це стосується Президента України, Секретаріату Президента України, Нацбанку України, Ради національної безпеки і оборони України і їхніх посадових осіб.

Також положення п.п.2,3 ч.1 ст.71 Закону про вибори народних депутатів не вирішують питання заборони участі в агітації службових/посадових осіб законодавчого органу влади, *наприклад, працівників апарату Верховної Ради України.* Окремого перегляду потребує роль у виборчих процесах *Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*, який за ст.4 Закону про Уповноваженого є посадовою особою і здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Ця особа так само не повинна займатися передвиборною агітацією, що на відміну від положень Закону про вибори народних депутатів цілком укладається у рамки змісту п.2 ч.1 ст.56 Закону про місцеві вибори.

Пропонується у п.п.2 ч.1 ст.71 Закону про вибори народних депутатів визначити коло органів-установ, яким і посадовим особам яких заборонено брати участь в агітації, запозичивши приписи п.2 ч.1 ст.56 Закону про місцеві вибори.

Теж саме стосується визначення кола посадових/службових осіб цих органів (п.3 ч.1 ст.71 Закону про вибори народних депутатів).

Загалом приписи чинного виборчого законодавства потребують уточнень в частині забезпечення перешкод для використання посадового становища.

Варто було би у виборчих законах при використанні термінології «посадова чи службова особа», «державний орган»,

орган місцевого самоврядування» уточнити, яке значення їм приділяється.

Не до кінця зрозуміло, чи стосується заборона агітації посадових осіб усіх рівнів. Наприклад, якщо говорити про судову гілку влади, то чітко зрозуміло, що судді за Законом про статус сіддів є державними службовцями судових органів державної влади. Водночас до сих пір зберігається інститут народних засідателів (зокрема, у кримінальному процесі і передбачено новим Законом про судоустрій). І в цьому випадку обидва виборчі закони не дають відповідь про можливість чи заборону їхньої участі у передвиборній агітації.

Убачається, що на період здійснення своїх повноважень доцільно накласти таку заборону.

Слід також розглянути доцільність застосування цих заходів і щодо присяжних, інститут функціонування яких передбачено законодавством, але на практиці він поки не реалізований.

В якості одного з варіантів вирішення згаданих питань можна було би застосувати у тексті виборчих законів бланкетні норми, які би вказували на термінологію спеціальних законів.

Так, слід брати до уваги, що за ч.2 ст.2 Закону про державну службу посадовими особами відповідно до цього Закону вважаються *керівники та заступники керівників* державних органів та їх апарату, *інші* державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. За дефініцією Закону про місцеве самоврядування посадова особа місцевого самоврядування — це особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Іншим напрямом удосконалення положень виборчих законів могло би стати формулювання уточнення про те, які саме органи та посадові/службові особи (перелік) входять до кола осіб/органів, що не можуть бути суб'єктами передвиборної агітації. Принаймні там точно повинно бути посилення і щодо Президента України, омбудсмена та решти

посадових/службових осіб органів, що не вписуються у розподіл державної влади, окреслений ч. 1 ст. 6 Конституції.

Потребує більш уважного розгляду пропозиція про долучення до переліку установ, які не можуть брати участь у передвиборній агітації, державних підприємств, заснованих на державній власності і належних до сфери управління державних органів (зокрема, які є структурним підрозділом міністерств, державних комітетів). Це має стосуватися їхніх посадових осіб (принаймні, керівного складу). У такі й же мірі це може стосуватися комунальних підприємств, заснованих на комунальній власності і належних до сфери управління органів місцевого самоврядування, і їхніх посадових осіб.

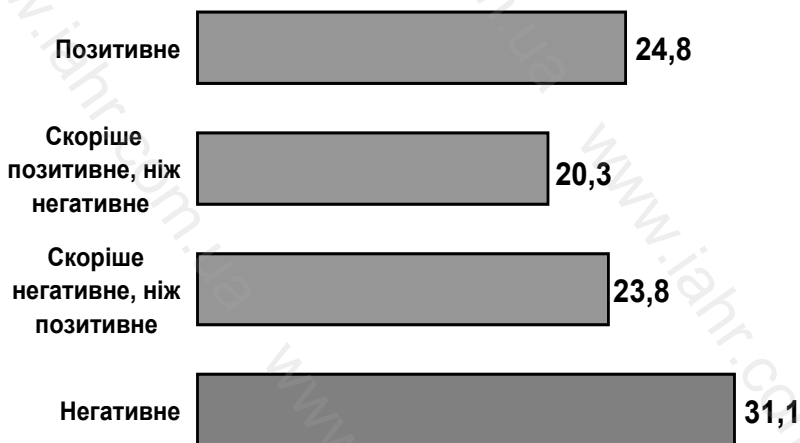
Адже практика насильного зігнання трудових колективів (під приводом їхньої власної ініціативи) на мітинги з підтримки директорів заводів, «дружніх» підприємствам кандидатів вже давно апробована скрізь по Україні і фінансується за рахунок бюджетів, як державних, комунальних, так і коштів цих підприємств.

У зв'язку з цим прискіпливого аналізу потребують передбачені усіма виборчими законами дозволи посадовим та службовим особам займатися агітацією випадках, коли вони є кандидатами у народні депутати, кандидатами у депутати чи на посаду сільського, селищного, міського голови. Те ж саме стосується і командирів військових частин по відношенню до своїх підлеглих. У процесі агітації ця ситуація є найбільш сприятливою у нашій країні для зловживань та порушення рівноправності кандидатів, партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу.

Існує пропозиція про заборону посадовим і службовим особам органів державної влади та органів місцевого самоврядування проводити передвиборну агітацію навіть у випадку, спонукаючи в такий спосіб практику відсторонення від виконання службових повноважень, виходу цих осіб у відпустку на період передвиборної агітації.

Експерти, які брали участь в анкетуванні ППД напередодні виборів 2006-го року, висловили таке ставлення до пропозиції заборонити посадовим та службовим особам органів державної

влади і органів місцевого самоврядування, які зареєстровані кандидатами в депутати, проводити передвиборну агітацію:



Очевидно, що у сукупності з іншими дієвими інструментами, як от демократичною традицією у Західній Європі публічного відходу кандидата за різними підставами від очолюваної посади (навіть на яку проводиться переобрання), норма могла би мати якусь вагу і стимулювати відповідну практику. Наразі в Україні така практика якщо існує, то досить локально, і з боку кандидатів скидається радше на незаповнену змістом декларацію намірів перед суспільством виборювати представницький мандат за рівних умов з іншими конкурентами.

Проблема полягає також у негативному досвіді спроб формально закріпити у системі виборчого законодавства такі ініціативи. Конституційний Суд не раз уже скасовував положення з ініціативами на рівні місцевих виборів, мотивуючи самостійне відсторонення кандидата від службового становища не як обов'язок, а як його право.

Можливо, питання у юридичній техніці викладу таких ініціатив, а можливо рівень етичності і прозорості дій політичних фігур у якості кандидатів не відповідає очікуванням електорату, які також мають дозріти, аби такі питання відтворювалися у свідомості членів громадянського суспільства

як щось саме собою зрозуміле без потреби додаткового закріплення на рівні правових актів, коли кандидат розраховує отримати підтримку від членів громадянського суспільства.

Коли говорити про рівність умов (зокрема, під час періоду агітації) шляхом дистанціювання від службових ресурсів і преференцій, то доцільно у законах приділяти увагу і решті кандидатів, які не є посадовими особами, проте користуються преференціями у силу свого публічного статусу. Передусім, це має стосуватися нинішніх (народних) депутатів, місцевих голів, які намагаються бути переобраними. Додатково їхню позицію посилює перебування і публічні виступи у представницькому органі протягом періоду оголошеного ЦВК виборчого процесу, що з точки зору доступу до уваги громадськості ставить у нерівне становище їхніх конкурентів, які не мають представницького мандату.

У цьому контексті доцільно розглянути можливість фіксування у чинному виборчому законодавстві норм про те, що на офіційний період передвиборної агітації зупиняють роботу сесії представницьких органів. Водночас вирішувалося б і питання використання членами цих органів службових ресурсів і преференцій.

Інші аспекти використання посадовими особами, які балотуються на виборах, своїх службових преференцій розглядаються у підрозділах про прямо заборонені форми агітації та відповідальність суб'єктів виборчого процесу за порушення порядку ведення агітації.

Необхідною умовою функціонування виборчого процесу, зокрема, на час виконання **членами виборчих комісій** своїх обов'язків є заборона агітації за їхньої участі. В усіх виборчих законах регулюванню цього питання присвячено положення, які довершують групу спеціальних винятків із кола суб'єктів передвиборної агітації. При цьому, виборчі закони по-різному вирішують питання щодо періоду, протягом якого особа - член виборчої комісії не має права брати участі в агітації.

Так, у п.4 ч.1 ст.71 Закону про вибори народних депутатів агітація заборонена членам виборчкомів *протягом строку їх повноважень у відповідних виборчих комісіях*, тобто протягом строку повноважень *членів* комісій, незалежно від терміну

повноважень комісій, в яких вони працюють чи працювали. Із положення випливає, що у випадку дострокового припинення членства у виборчкій особа може одразу займатися агітацією протягом періоду, дозволеного цим Законом для передвиборної агітації. Обов'язок утримуватися від участі в агітації закріплено також у ч.9 та ч.12 ст.36 цього Закону. Частина 9 ст.36 містить загальну вимогу про дотримання членом комісії Конституції України, цього (отже і у п.4 ч.1 ст.71) та інших законів України з питань підготовки і проведення виборів, а у частині 12 ст.36 Закону прямо передбачено, що *члену виборчої комісії протягом часу своїх повноважень забороняється агітувати за чи проти партій (блоків), кандидатів у депутати та публічно оцінювати діяльність партій (блоків) суб'єктів виборчого процесу та кандидатів у депутати*. Коли ж комісії припиняють свою роботу і повноваження - у Законі чітко не сказано; за процедурою цей момент, як правило, співпадає із п'ятнадцятиденним строком після оголошення ЦВК результатів виборів. Зазначено, що припинення роботи комісій є останнім етапом виборчого процесу (для позачергових виборів передбачена процедура їх термінового утворення). Теоретично повноваження членів комісії можуть закінчитися раніше, ніж закінчиться робота усієї комісії, або одночасно, але ніяк не навпаки.

Положення ж п.5 ч.1 ст.56 Закону про місцеві вибори вказують на право колишнього члена виборчкому брати участь в агітації лише після закінчення не його повноважень<sup>96</sup>, а повноважень комісії, в якій він працював: *участь у передвиборній агітації забороняється членам виборчих комісій протягом строку повноважень відповідних виборчих комісій*. За ст.28 Закону про місцеві вибори, повноваження члена територіальної виборчої комісії припиняються з моменту обрання нового складу територіальної виборчої комісії. Повноваження члена дільничної виборчої комісії припиняються одночасно з припиненням повноважень виборчої комісії. Тож дія обов'язків для членів комісії з місцевих виборів може бути продовжена протягом дуже тривалого часу. Порушення цього

---

<sup>96</sup> Як у п.4 ч.1 ст.71 Закону про вибори народних депутатів.

правила з боку члена комісії окремо не регламентується у статті про його обов'язки і говорити про можливість припинення його повноважень можна лише у зв'язку з порушенням іншого загального обов'язку за п.1 ч.7 ст.27 Закону про місцеві вибори, а саме: *додержуватися Конституції України та законів України, зокрема з питань підготовки і проведення місцевих виборів*. Підстав для дострокового припинення повноважень члена місцевого виборчого згідно з ч.4 ст.28 Закону більш, ніж достатньо, зокрема у зв'язку з:

*систематичним невиконанням покладених на нього обов'язків, про що не менш як двічі приймалось рішення виборчою комісією, до складу якої входить особа;*

*порушенням членом комісії законодавства України про місцеві вибори, що встановлено рішенням суду;*

*набранням щодо нього законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення умисного злочину.*

Парламентські та місцеві вибори зараз проводяться одночасно; на місцях виборчий процес різного рівня організовується окружними, дільничими виборчими комісіями в однаковому складі. Якщо ж член комісії залишає її достроково, то за правилами парламентських виборів він може брати участь в агітації, а місцевих – ні, формально вимушеним чекати на закінчення повноважень комісії. У дійсності ж ефективність приписаної Законом про місцеві вибори заборони агітації з боку колишніх членів комісії до моменту закінчення її повноважень нівелюється паралельною дією суміжних положень Закону про вибори народних депутатів.

На нашу думку, слід згадані вище суміжні положення обох законів узгодити, керуючись критерієм закінчення повноважень не виборчої комісії, а її члена. Оскільки правомірним видається зобов'язання членам комісії утримуватися від участі в агітації протягом періоду *своїх* повноважень. В іншому випадку (передбаченому у Законі про місцеві вибори) закладаються суттєві підвалини порушення права на самовираження у формах агітації особи, яка дистанціювалася від служби у виборчому і відповідно від службових обов'язків, нічим не відрізняючись від більшості інших виборців.

У ч. 12 ст.36 Закону про вибори народних депутатів міститься припис про заборону членам виборчкомів, окрім агітувати, ще й *публічно оцінювати діяльність партій- суб'єктів виборчого процесу та кандидатів*. Такий припис відсутній у Законі про місцеві вибори, і характерною особливістю припису є те, що він окреслює заборону дій, які за формою можуть бути подібними до агітації, але не бути нею за суттю.

Таким чином, Закон про вибори народних депутатів накладає додаткові обмеження на свободу вираження членів комісії, що можуть бути не пов'язаними із агітацією і, швидше за все, не відповідають європейським критеріям пропорційності, необхідності у демократичному суспільстві при втручанні у свободу вираження. Заборонувальний припис ч.12 ст.36 Закону про вибори народних депутатів сформульований недосконало, що вже полишає простір для його заангажованого застосування. В умовах політичного протистояння навіть в середовищі членів виборчкомів фактор можливості зловживати є актуальним і важливим. По-перше, із тексту статті чітко не зрозуміло, в який спосіб і коли оцінки від членів виборчих комісій набувають рис *публічності*. Тобто проблемним є опис об'єктивної сторони забороненого діяння. Ця нечіткість норми відкриває шлях до численних зловживань для витіснення членів комісій – представників конкуруючих партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу під нібито законним приводом. По-друге, за обставин, коли партія- суб'єкт виборчого процесу, кандидат чинить порушення виборчого процесу, члени комісії зобов'язані це доводити за допомогою оцінок (кваліфікації) їхніх дій як суб'єктів виборчого процесу. Тому у цілому послідовність і справедливість вимоги утримуватися від публічних оцінок діяльності кандидатів, партій (блоків)-суб'єктів виборчого процесу наражається на численні і більш ґрунтовні нарікання.

Пропонуємо з ч. 12 ст.36 Закону про вибори народних депутатів вилучити фразу *”та публічно оцінювати діяльність партій (блоків) суб'єктів виборчого процесу та кандидатів у депутати”*

***Форми і засоби агітації. Політична реклама***

У частині 1 ст.66 Закону про вибори народних депутатів зазначено, що *передвиборна агітація може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України*. Закон про місцеві вибори такого положення немає. Проте у кінці переліку форм агітації (ч.3 ст.50) міститься посилання, що вона *може здійснюватися в інших формах, які не суперечать Конституції України та законам України*.

На перший погляд, у контексті форм агітації можна говорити про певну ліберальність правомочностей учасників виборчого процесу. Слід пам'ятати, що форми агітації за умов її обмеження (тим паче заборони) – можуть бути об'єктивною стороною виборчих правопорушень.

Опис у законах суб'єктивної сторони агітаційної діяльності є вкрай під питанням, як власне і суб'єкту агітації. Це зумовлено недосконалістю визначення поняття *“передвиборної агітації”*.

Позаяк підґрунтям реалізації передвиборної агітації є право на свободу вираження і свободу мирних зборів (асоціацій), то і форма її вираження передусім становить реалізацію цих двох свобод. Далі ми звертатимемо увагу на найбільш важливі, з нашої точки зору, правничі конструкції, які характеризують форми агітації, і попри *“необмеженість”* у легітимній демонстрації останніх, все ж потребують удосконалення з огляду на ряд застережень.

### ***Політична реклама***

У новітній редакції Закону про вибори народних депутатів (ч.3 ст.66) здійснена спроба подальшої поглибленої регламентації *політичної реклами*.

*Політична реклама – це одна із форм передвиборної агітації, оплачена за рахунок коштів виборчих фондів партій (блоків), розміщена за допомогою рекламних засобів, яка спонукає виборців голосувати “за” або “проти” певного суб'єкта виборчого процесу. До політичної реклами належить використання символіки або логотипів партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, а так само повідомлення про підтримку партією (блоком) - суб'єктом виборчого процесу або кандидатом у депутати видовищних чи інших публічних заходів,*

або привернення уваги до участі у таких заходах партії (блоку) - суб'єкта виборчого процесу чи певних осіб, як кандидатів у депутати.

У ч.7 ст.53 Закону про місцеві вибори зазначено, що поширення інформації, яка згідно з Законом України "Про вибори народних депутатів України" (1665-15) відноситься до політичної реклами, здійснюється відповідно до вимог зазначеного Закону. У статті 53 Закону про місцеві вибори регламентується загальний порядок використання ЗМІ, що можна тлумачити як право використання політичної реклами під час кампанії на місцевих виборах лише у ЗМІ. Вочевидь, це не відповідає практиці, і політична реклама використовується також поза ЗМІ. Крім того, у цьому Законі політична реклама не зазначається як одна з основних форм передвиборної агітації.

Пропонується замість ч.7 ст.53 Закону про місцеві вибори додати до цього Закону норми про політичну рекламу, аналогічні до тих, що містяться у Законі про вибори народних депутатів, але адаптовані з урахуванням особливостей місцевих виборів, зокрема, складу суб'єктів виборчого процесу. Окремо має бути надана дефініція політичної реклами.

Щодо дефініції політичної реклами. Закон про вибори народних депутатів розглядає політичну рекламу як вид передвиборної агітації. І дефініція виписана саме під агітацію, не характеризуючи політичну рекламу як самостійний вид інформаційного зв'язку між політичними суб'єктами та громадськістю (потенційним електоратом) поза межами конкретної виборчої кампанії. Виникає питання, що становить політична реклама у міжвиборний період, зокрема, до стадії агітації<sup>97</sup>, і чим вона відрізняється від політичної реклами у період дозволу проведення передвиборної агітації. При визначенні поняття політичної реклами як форми агітації на парламентських чи місцевих виборах використовується термінологія Закону "Про рекламу", але не зазначено у

---

<sup>97</sup> Особливо, коли де-факто передвиборна агітація стартує раніше, ніж передбачається законодавством, а партії (блоки), кандидати активно рекламують себе, не будучи ще зареєстрованими як суб'єкт виборчого процесу.

виборчих законах, чи така термінологія використовується саме у тому значенні, сенсі, який їй відводиться цим Законом<sup>98</sup>. Після одних з останніх змін до Закону про рекламу було внесено поняття “політичної реклами”, однак у самому Законі не надано її дефініції; так само не зазначено, чи використовується це поняття у тому значенні, яке йому відводиться законами про вибори в якості форми передвиборної агітації чи на міжвиборний період. Справа в тому, що поширення на передвиборну агітацію у формі політичної реклами дії положень Закону про рекламу означає поширення додаткових вимог до цієї інформації, окрім вимог, які висуваються обома законами про вибори. Це стосується, наприклад, таких умов демонстрації реклами як<sup>99</sup>:

-заборона імітувати або копіювати текст, зображення, музичні чи звукові, ефекти, що застосовуються в рекламі інших товарів<sup>100</sup>, якщо інше не передбачено законами України у сфері інтелектуальної власності<sup>101</sup>;

-заборона використовувати засоби і технології, які діють на підсвідомість споживачів реклами<sup>102</sup>;

- гучність звуку реклами, що транслюється по телебаченню і радіо, не повинна перевищувати гучність звуку поточної програми, передачі<sup>103</sup>;

---

<sup>98</sup> Закон України “Про рекламу” далі за такстом цього розділу зазначається як Закон про рекламу.

<sup>99</sup> Стаття 8 Закону про рекламу.

<sup>100</sup> Вочевидь, вимога до товарів не може стосуватися політичної реклами, тим не менш проавозастосовчі органи стверджували про поширення вимог Закону про рекламу і на полттрекламу.

<sup>101</sup> Можна навести у якості прикладу рекламні ролики виборчого блоку “Не так!”, варіації з використання елементів соціальної реклами “Думай по-українськи” з голосом Президента України, однак із застереженням про те, що у цьому пункті Закону про рекламу йдеться про рекламу товарів.

<sup>102</sup> Один із найбільш проблемних та широко представлений у передвиборній агітації політичних сил елементів, проте не визначений і не класифікований у законодавстві.

-заборона використовувати або імітувати зображення Державного Герба України, Державного Прапора України, звучання Державного Гімну України, зображення державних символів інших держав та міжнародних організацій, а також офіційні назви органів державної влади України, крім випадків, передбачених законом<sup>104</sup>;

У залученні положень про політичну рекламу до Закону про рекламу є підстави вбачати закладення додаткових колізій до цього Закону, і до регламентації політичної реклами загалом. За ч.2 та ч.3 ст.2 Закону про рекламу:

2) дія цього Закону не поширюється на відносини, пов'язані з розповсюдженням інформації, обов'язковість розміщення та оприлюднення якої визначено іншими законами України, а саме такими є закони про вибори в частині розповсюдження політичної реклами як передвиборної агітації

3) дія цього Закону не поширюється на оголошення фізичних осіб, не пов'язані з підприємницькою діяльністю, а саме такою є реклама політиків (у тому числі, агітація кандидатів на різних рівнях).

Наведенні статті Закону про рекламу свідчать, що не зовсім зрозумілою є можливість керуватися його положеннями при визначенні статусу політичної реклами. З таким же успіхом можна вести мову про регулювання порівняльної політичної

---

<sup>103</sup> Ролики практично усіх лідерів передвиборчих перегонів демонструвалися з метою психологічного ефекту (подеколи, з елементами агресії) за підвищеної гучності.

<sup>104</sup> За даними звіту НРТРУ про дотримання ТРО порядку мовлення під час проведення виборчої кампанії 2006 року: використання державної символіки під час виборчої кампанії 2006 року стало поширеним явищем та підставою для відмови деяких телерадіокомпаній у розміщенні агітаційних матеріалів; так, Перший національний телеканал та телеканал „Тоніс” відмовили Партії регіонів у розміщенні їхньої рекламної продукції, мотивуючи своє рішення саме загальними вимогами до реклами в частині заборони використання державної символіки; елементи або імітацію Державного прапора використовували у політичній рекламі також Громадянський блок „Пора-ПРП”, Український Народний блок Костенка і Плюща, Партія „Відродження”, Партія регіонів, Блок Ю. Кармазіна та ін.

реклами за допомогою положень Закону про захист від недобросовісної конкуренції. Останні ж корективи до Закону про рекламу щодо ліміту політичної реклами у друкованих ЗМІ<sup>105</sup> та на телебаченні і радіо<sup>106</sup> зробили ситуацію ще більш заплутаною. У ЗМІ цей ліміт політичної реклами все одно нерідко обходили за допомогою демонстрації частини агітаційних матеріалів під позначенням “політична реклама”, а інших – “передвиборна агітація”, хоча за змістом ці матеріали цілком вписувалися у рамки дефініції політичної реклами за ч.3 ст.66 Закону про вибори народних депутатів.

І це стосується не лише сфери агітації через ЗМІ, позаяк ситуація зумовлена рештою положень виборчих законів у частині визначення статусу політичної реклами як форми агітації. Так, у п.6 ч.2 ст.66 Закону про вибори народних депутатів політреклама представлена як щось відмінне від “друкованих агітаційних матеріалів” під час розміщення на носіях зовнішньої реклами: *передвиборна агітація може проводитися у формах розміщення друкованих агітаційних матеріалів чи політичної реклами на носіях зовнішньої реклами*. Водночас у статті 67 Закону про вибори народних депутатів застосовується не термін “друковані агітаційні матеріали”, а “друковані матеріали передвиборної агітації” поряд з “інформаційними плакатами”, які розміщуються вже не на “носіях зовнішньої реклами”<sup>107</sup>, а на “стендах, дошках оголошень у людних місцях”. У назві статті 52 Закону про місцеві вибори йдеться про “інформаційні та агітаційні матеріали”, а також у частині 9 цієї статті про “друковані та інші агітаційні матеріали”. Яким чином ці поняття співвідносяться із “політичною рекламою” залишається питанням і, швидше за все, прерогативою правозастосовчих органів. Термінологічний різнобій навряд додає аргументів прибічникам досконалості новітнього виборчого законодавства.

Деякі з наших колег заперечують правильність характеру співвідношення понять “передвиборної агітації” та “політичної

---

<sup>105</sup> Стаття 14 Закону про рекламу.

<sup>106</sup> Стаття 13 Закону про рекламу.

<sup>107</sup> Як у п.6 ч.2 ст.66 Закону про вибори народних депутатів.

реклами” як видового і родового. На їхню думку, доцільно навпаки зафіксувати у законодавстві передвиборну агітацію як одну із форм політичної реклами<sup>108</sup>. Тут є потенційно позитивні сторони, так і суперечливі. Питанням є, як визначити політичну рекламу незалежно від наявності виборчого періоду, і як розподілити механізми фінансування передвиборної агітації, що може здійснюватися згідно з чинними виборчими законами також за бюджетні кошти, а її форма у вигляді політичної реклами - виключно за кошти виборчих фондів партій (блоків), кандидатів.

На нашу думку, необхідно надати два різні визначення: політичної реклами загалом та політичної реклами як форми передвиборної агітації під час окремого виборчого процесу у спеціальних виборчих законах.

Для вирішення усіляких колізій слід прийняти окремий закон про політичну рекламу, де би було визначено і регламентовано політичну рекламу (у міжвиборний і міжреферендумний періоди, зокрема); натомість у спеціальних виборчих законах узгоджено із законом про політичну рекламу має міститися визначення і регламентація політичної реклами як форми агітації у спеціальних виборчих законах або розділах до давноочікуваного виборчого кодексу. Чинний Закон про рекламу не повинен регулювати статус політичної реклами.

Тимчасово, до моменту прийняття спеціального закону про політичну рекламу у якості проміжного варіанту доцільно внести дефініцію та окрему статтю про загальний статус політичної реклами<sup>109</sup> до Закону про рекламу; при цьому, до статей про предмет регулювання цього Закону необхідно внести зміни про поширення його дії на відносини, пов'язанні з політичною рекламою. За аналогією з визначенням комерційної реклами дефініція політичної реклами може набути такого вигляду: *політична реклама - інформація про суб'єкта*

---

<sup>108</sup> Місцеві вибори в Україні. Проблеми правового регулювання/Лабораторія законодавчих ініціатив.  
[http://parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar\\_id=1374&ar\\_id=725&as=2](http://parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=1374&ar_id=725&as=2)

<sup>109</sup> Подібно до соціальної реклами у Законі про рекламу.

політичної діяльності<sup>110</sup>, розповсюджена в будь-якій формі та в будь-який спосіб і призначена сформувати або підтримати обізнаність споживачів реклами та їх інтерес щодо такого суб'єкта політичної діяльності. Якщо регулювання політичної, а не соціальної, реклами буде вирішено залучити і до процесів, пов'язаних з референдумами, тоді необхідно внести до дефініції політреклами положення щодо питань, які висувуються на референдумі, із метою спонукати громадян відповідати на них в той чи інший спосіб.

У дефініції політреклами так само, як і передвиборної агітації, йдеться про спонукання голосувати “за” чи “проти” певного суб'єкта виборчого процесу.

Пропонується у дефініції політичної реклами в обидвох виборчих законах замінити формулювання “суб'єкта виборчого процесу” на “партію (блок), що висунула кандидатів у депутати” і “місцеві організації партій (блоки), які висунули кандидатів у депутати, або кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови” відповідно.

Друге речення із дефініції політичної реклами у ч.3 ст.66 Закону про вибори народних депутатів розкриває дійсні її прояви і фактично відповідає на питання, що ця реклама становить, а саме: використання символіки або логотипів партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу, а так само повідомлення про підтримку партією (блоком) - суб'єктом виборчого процесу або кандидатом у депутати видовищних чи інших публічних заходів, або привернення уваги до участі у таких заходах партії (блоку) - суб'єкта виборчого процесу чи певних осіб, як кандидатів у депутати.

Не зазначено, чи перелік таких явищ вичерпує поняття політичної реклами як форми агітації, чи він є приблизним.

Доцільно у законах про вибори розкрити, що мається на увазі під термінами “символіка, логотипи”, чи повинні вони десь бути зареєстрованими; що означає, власне, “використовувати”

---

<sup>110</sup> Цей термін також має бути окремо визначено; до кола суб'єктів політичної діяльності має бути залучено, зокрема, політичні партії, їхні членів, кандидатів на посади і т.д.

цю символіку (розповсюджувати, демонструвати тощо); слід чіткіше визначити, за яких умов використання символіки, логотипів партії (блоку)- суб'єкта виборчого процесу становить прояв політичної реклами.

Доцільно розкрити, коли захід вважається “видовищним”, і які заходи становлять “інші публічні заходи”, чи відповідають ці поняття вжитому у ч.3 ст.65 Закону про вибори народних депутатів “масові акції” (збори, мітинги, походи, демонстрації, пікети).

“Повідомлення про **підтримку партією (блоком) - суб'єктом виборчого процесу або кандидатом у депутати ...заходів**”. Не зазначено, в чому конкретно має полягати функціональна роль партії (блоку)-СПВ чи кандидата у депутати під час підтримки суспільно масового заходу, аби він кваліфікувався правозастосовчим органом як передвиборна агітація (п.7 ч.2 ст.66 Закону про вибори народних депутатів), а повідомлення про цей факт - як політична реклама, тобто форма передвиборної агітації (ч.3 ст.66 цього Закону). Якщо йдеться про фінансову підтримку, інше матеріальне заохочення<sup>111</sup> таких заходів, то ч.4 ст.66 Закону про вибори народних депутатів прямо передбачається, що припустима фінансова підтримка лише з боку партії (блоку)- суб'єкта виборчого процесу із її (його) виборчого фонду, але не кандидата у народні депутати (кошти кандидатів узагалі не можуть бути джерелом фінансування заходів передвиборної агітації на виборах до ВРУ). За такого тлумачення “підтримка кандидатом у депутати видовищних чи інших публічних заходів “ не припустима.

Не окреслюється, в який спосіб здійснюється повідомлення інформації про підтримку, зокрема, чи лише через ЗМІ. Положення п.7 ч.2 ст.66 цього Закону чітко визначають форму агітації як *оприлюднення* інформації про таку підтримку, положення п.4 ч.2 цієї статті вказують на *оприлюднення* політичної реклами саме у контексті *друкованих та аудіовізуальних (електронних) ЗМІ*, а не в будь-який інший

---

<sup>111</sup> Практика показує, що передусім це становить предмет інтересів правозастосовчих органів та конкурентів на виборах.

спосіб. У ч.3 ст.65 цього Закону йдеться про заборону інформування про підтримку масових заходів і застосовується ще одне формулювання “публічні оголошення”, а не “повідомлення про підтримку” чи “оприлюднення”, як у **п.4 ч.2 ст.66 Закону про вибори народних депутатів**. У ч.3 ст.65 цього Закону теж не уточнюються засоби, через які здійснюються публічні оголошення. Як результат, достеменно не зрозумілим залишається співвідношення понять “повідомлення про підтримку” масових заходів, “оприлюднення інформації про підтримку” та “публічні оголошення про підтримку”.

На місцевих виборах ситуація з інформуванням про “підтримку” кандидатами ускладнюється особливостями виборів на різних рівнях, і це зайвий раз підкреслює необхідність внесення до Закону про місцеві вибори адаптованих положень про політичну рекламу<sup>112</sup> замість застосування прямих аналогій норм про політрекламу під час кампаній до ВРУ. Нагадаємо, аналогія передбачена ч.7 ст.53 цього Закону.

У ч.3 ст.65 Закону про вибори народних депутатів йдеться про заборону напередодні, у день виборів проведення масових акцій вже не “за підтримки партії (блоку)”, а “від імені партії (блоку)- суб'єкта виборчого процесу”. У нормі не згадується, чи забороняється проведення масових заходів “від імені кандидата”. Це технічно робить обхід заборони і відповідальності за порушення строкових вимог проведення агітації цілком реальним, в разі якщо оголошення масового заходу “від імені...” не обов'язково охоплює аспект фінансування, іншого матеріального заохочення з боку партії (блоку) чи кандидата. Наприклад, оголошення агітаційної акції від імені відомого кандидата без уточнення у складі списку якої партії (блоку) він балотується.

Позаяк в обидвох законах про вибори для регламентації публічних агітаційних заходів поряд з виразом “за підтримки” партій (блоків), кандидатів застосовується вираз “від їхнього

---

<sup>112</sup> Де було б докладно роз'яснено, порядок і форми підтримки організаціями місцевих партій(блоків) та кандидатами на виборні посади видовищних та інших публічних заходів.

імені” , є підстави припускати, що вони не є абсолютно тотожними, однак питання про розмежування термінологічних зворотів віддане на розсуд правозастосовчих органів, насамперед постанов ЦВК.

На нашу думку, якщо термінологічні звороти про проведення передвиборних заходів “за підтримки” і “від імені” партій (блоків), кандидатів несуть однакове значення і об’ємне навантаження, то слід у законах використовувати лише один із них або у спеціальній статті, присвяченій дефініціям, чітко зафіксувати, що вони є ідентичними.

Якщо ж вони не є тотожними, то слід навести у виборчих законах окремі визначення (дефініції) ”підтримки” публічних заходів партіями (блоками), кандидатами та проведення цих заходів “від їхнього імені”.

До ч.3 ст.65 Закону про вибори народних депутатів у будь-якому разі необхідно внести уточнення про заборону проведення масових заходів напередодні, у день виборів від імені кандидатів у народні депутати, а не лише від імені партії (блоку)- суб’єкта виборчого процесу.

Виборчі закони потребують внесення положень (оптимально, норм-дефініцій), які б розкривали зміст і, відповідно, тотожність/відмінність понять “повідомлення про підтримку”, “оприлюднення інформації про підтримку” та “публічні оголошення про підтримку” масових заходів партіями (блоками)- суб’єктами виборчого процесу, кандидатами.

Привернення уваги до участі у таких заходах партії (блоку) - суб’єкта виборчого процесу чи певних осіб, як кандидатів у депутати згідно з Законом про вибори народних депутатів теж вважається проявом політичної реклами. За такого викладу положень, Закон багато в чому споріднює політрекламу із новинами й іншими інформаційними повідомленнями телеорганізацій, преси для залучення своєї аудиторії, тобто із висвітленням виборчого процесу згідно з ч.12 ст. 68 Закону про вибори народних депутатів. Основною відмінністю у випадку політреклами як форми агітації залишається мета спонукання виборців голосувати “за” чи “проти” певної політичної партії

(блоку)<sup>113</sup>, що теж сформульована доволі широко, і потребує уточнень (див. про мету передвиборної агітації-авт.). Закон про вибори народних депутатів у загадній ч.12 ст.68 імперативно зводить відмінність політреклами від висвітленнями виборчого процесу у ЗМІ до способу такого висвітлення: на засадах об'єктивності, неупередженості та збалансованості. Це виглядає доволі звуженим підходом на предмет регулювання правомочностей і засвідчення ролі усіх видів ЗМІ як “вартових псів демократії”; ефект посилюється відсутністю визначення поняття “інформаційні повідомлення”, “об'єктивно висвітлювати”<sup>114</sup>. ЗМІ за своєю природою, інфраструктурою і впливом на аудиторію не є однорідними, тому і свобода їхніх дій, вимоги до них стосовно оцінок учасників виборчих перегонів має теж різнитися. Це загальноєвропейська і американська практика, формалізована у демократичних стандартах для медіа під час виборів, про що йшлося вище у цьому підрозділі. Зокрема, вимоги до комерційної преси про об'єктивність, неупередженість та збалансованість подання інформаційних повідомлень є прийнятними в частині етичних, однак не правових вимог. Українське виборче законодавство на це ніяк не зважає.

Так само і ставлення у Законі до ніде більш не конкретизованого і достеменно не роз'ясненого за своїми проявами “привернення уваги” до участі партій (блоків)–суб'єктів виборчого процесу, кандидатів у видовищних заходах як до політичної реклами доводить його узагальнений підхід в частині права виборців на інформацію, тим паче суспільно важливу<sup>115</sup>.

Убачається, що більш прийнятним замість формулювання “привернення уваги до участі” було би формулювання про

---

<sup>113</sup> У Законі дослівно зазначено про суб'єкта виборчого процесу, що, як доводилося раніше, не є коректним, з формальної точки зору.

<sup>114</sup> Коментарі до цієї статті щодо “об'єктивно висвітлювати”, “неупереджено” і т.п. дивіться у наступному розділі про засади передвиборної агітації.

<sup>115</sup> Як правило, саме такою є інформація про дії політичних сил і кандидатів чимближче до виборів.

“демонстрацію участі” у видовищних та інших публічних заходах партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу, кандидатів як елемент **прихованої політичної реклами** у програмах, передачах, публікаціях. Прихована політична реклама також потребує визначення.

Визначення «*політичної реклами*» охоплює у виборчих законах охоплює створення як позитивного, так і негативного іміджу політичним суперникам, їхнім групам. З нашої точки зору, це не зовсім перспективний напрям формування виборчого законодавства, зважаючи хоча б на більш тривалий досвід розроблення законодавства про комерційну рекламу, захист від недобросовісної та економічної конкуренції.

Доцільно було б у розділі чи статті, де містилися б дефініції законів про вибори, виділити для практики створення негативного іміджу кандидатів спеціальний термін, можливо, запозичивши для цього спеціальні положення чинного законодавства про недобросовісну рекламу.

Все, що стосується наведених вище коментарів про визначення політичної реклами, однаковою мірою є актуальним і для місцевих виборів.

Щодо інших форм передвиборної агітації. У ч.1 ст.66 Закону про вибори народних депутатів йдеться про право громадян...вести агітацію за або проти *партій (блоків), кандидатів у депутати*. Визначення тут кола партій (блоків), за які можна агітувати, буквально означає, що ними для агітації може бути і не суб'єкт виборчого процесу. Це не зовсім укладається у вимоги інших статей про право партій (блоків) проводити агітацію лише після реєстрації у Центрвиборчкомі суб'єктами виборчого процесу (ст.65 Закону).

Доцільно би було вжити вираз, який відповідав вимогам Закону щодо формування списків депутатів, “*вести агітацію за і проти партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу, та кандидатів у депутати, висунутих цими партіями (блоками)*...”. Приблизно таку конструкцію використано в одному з останніх, але не підтриманих ВРУ проектів Закону про місцеві вибори

(ч.1 ст.86)<sup>116</sup> : "... вести агітацію за або проти кандидатів, організацій партій (блоків), які їх висунули, з дотриманням вимог цього Закону".

Так само у ч.1 ст.50 Закону про місцеві вибори зазначено, право вести передвиборну агітацію мають *організації партій (блоки)* без уточнення, чи мають вони бути суб'єктами виборчого процесу. До статті потрібно внести такі ж корективи, про які йшлося у попередньому абзаці.

У п.1 ч.2 ст.66 Закону про вибори народних депутатів міститься така форма агітації як *проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями*. Слід уточнювати, *хто* проводить з виборцями зустрічі, що розуміється під "*інших зустрічей*". Також вжиті терміни, що характеризують форму агітації, проте вони не визначені а ні цим, а ні іншими законами. Наприклад, "*пикети*". Із тексту Закону не зрозуміло, чим відрізняється "*демонстрація*" від "*походу*". Приблизно ж така термінологія застосовується і у п.1 ч.5 ст.50 Закону про місцеві вибори: *шляхом проведення зборів, зустрічей з виборцями, мітингів, демонстрацій, процесій, публічних дебатів, дискусій та інших масових заходів*. Так само, не уточнюється, хто має проводити ці "*інші масові заходи*", аби вони розцінювалися як агітація. Адже для ряду заходів у Законі про вибори народних депутатів зазначається, *хто* здійснює їхню підтримку. Так, у п.7 ч.2 ст.66 Закону йдеться про *проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів за підтримки партії (блоку) суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у депутати*.

Невизначення суб'єктів агітації при описі більшості з форм агітації вмикає зелене світло перед тими суперниками на виборах, які не гребують "брудними" технологіями і влаштовують агітаційні заходи під виглядом підтримки

---

<sup>116</sup> Проект Закону України "Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», внесений народними депутатами України Ключковським Ю.Б., Мусякою В.Л. Оніщуком М.В.

оппонента у період чи за обставин, коли проведення агітації забороняється цим Законом.

У підрозділі про термінологію вже наголошувалося на необхідності чіткого з'ясування змісту вислову “*підтримка кандидатом*”. Це має пряме відношення і до визначення форм агітації в частині проявів такої підтримки. Не зовсім зрозуміло, в чому конкретно має полягати функціональна роль партії (блоку)-СПВ чи кандидата у депутати під час *підтримки* суспільно масового заходу, аби він кваліфікувався правозастосовчим органом як передвиборна агітація у випадку, передбаченому п.7 ч.2 ст.66 Закону про вибори до Верховної Ради, та в який спосіб при цьому здійснюється оприлюднення інформації про підтримку: *проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів за підтримки партії (блоку) суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у депутати, а також оприлюднення інформації про таку підтримку.*

При визначенні таких форм агітації, як *проведення публічних дебатів, дискусій і навіть “круглих столів” стосовно положень передвиборних програм та політичної діяльності партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу чи кандидатів*<sup>117</sup> необхідно у статтях законів уточнювати, *ким чи за чиєї підтримки* здійснюються ці форми агітації.

За відсутності уточнювальних приписів не становить значних складнощів оголошення нелегітимними громадських обговорень під приводом передбачених Законом обставин заборони чи обмеження агітації. Нагадаємо, що у пункті 42 рішення зі справи Лінгенс проти Австрії (від 8 липня 1986 р.) Європейський Суд з прав людини наголосив: *«свобода політичних дебатів перебуває у самому центрі поняття концепції демократичного суспільства»*<sup>118</sup>.

Зацитовані норми українського закону навпаки розставляють пастки небажаним для політиків (уряду) суспільно-політичним дискусіям. У п.8 ч.2 ст.66 Закону про вибори народних депутатів

---

<sup>117</sup> Див.п.3 ч.2 ст.66 Закону про вибори народних депутатів.

<sup>118</sup> *Lingens v. Austria*, рішення від 8 липня 1986 р., Заява No. 9815/82 (Європейський Суд з прав людини), п. 42.

в один ряд як прояви агітації ставляться *публічні заклики голосувати* за чи проти партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу, кандидатів та *публічні оцінки* їхньої діяльності. Такий виклад і ототожнення громадської активності під одну планку “агітації” є сумнівним не лише з точки зору міжнародних стандартів свободи вираження та асоціацій, але й з точки зору визначення поняття “агітації” у виборчих законах: не можна ставити знак рівності між оцінками вчинків політиків та метою спонукання виборців голосувати за/проти них. При викладі таких форм агітації слід наводити більше розмежувальних ознак. Крім того, як і у розглянутій у попередньому підрозділі ситуації навколо оцінок партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу, кандидатів з боку членів виборчкомів, так і у тексті п.8 ч.2 ст.66 Закону залишається нез'ясованим, відколи людські оцінки набувають рис публічності.

Як гарантія від ототожнення усіх повідомлень в інформаційному просторі із передвиборною агітацією (політичною рекламою, зокрема) у законах про вибори, починаючи від чинного Закону про вибори Президента, зазначається, що ряд т.зв. “*офіційних повідомлень*” не можуть нею вважатися. Однак слід звернути увагу, що ці повідомлення “*надають імунітет*” від звинувачень у несанкціонованій агітації повідомленням про службових/посадових осіб, закріплюючи тим самим і так наявну перевагу посадових осіб-кандидатів в інформаційному та подеколи адміністративному відношенні перед кандидатами, які не є посадовими особами. Так, у звіті ОБСЄ про президентські вибори-2004 аналізується практика використання статті 58 Закону про президентські вибори щодо “*офіційних повідомлень*”, пов'язаних з виконанням посадових повноважень кандидатів на пост Президента України, які водночас є державними посадовими особами. На думку експертів ОБСЄ, закон не дає визначення жодному з цих термінів. Експерти дійшли висновку, що за допомогою таких „офіційних повідомлень” пан Янукович, який тоді був Прем'єр-

міністром, обійшов обмеження на ведення передвиборної агітації<sup>119</sup>.

У пошуках оптимального балансу між правом населення на інформацію про дії кандидатів та правом останніх на спонукання виборців голосувати саме за них нова редакція парламентського і місцевого виборчих законів демонструє пранення до більшого звуження сфери використання офіційних повідомлень про посадових осіб-кандидатів. Проте визначення “офіційного повідомлення” знову відсутнє. *Офіційні повідомлення в період виборчого процесу про дії кандидатів у депутати, пов’язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або законами України, і підготовлені у порядку, передбаченому Законом України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації", не належать до передвиборної агітації. Такі офіційні повідомлення не повинні містити коментарів агітаційного характеру, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій про дії зазначених осіб як кандидатів у депутати (ч.5 ст.66 Закону про вибори народних депутатів, ч.3 ст.50 Закону про місцеві вибори).*

Припускаємо, що такі посилання є недостатнім імунітетом від обвинувачень в агітації. Передусім у фокусі уваги для офіційного повідомлення має опинитися законна діяльність кандидата, а саме виконання ним посадових повноважень, передбачених Конституцією та законами. Отже, повідомлення про обвинувачення кандидата, наприклад, у корупційних махінаціях формально не укладається у ці визначення. Подібна посадова діяльність не може передбачатися Конституцією та законами в якості виконання службових повноважень. Крім того, “безпечним” для журналіста, тобто офіційним, повідомленням буде лише у разі його розповіді про *службову особу*, що не зовсім є рівноправним по відношенню до

---

<sup>119</sup> Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ(Бюро з демократичних інститутів та прав людини) зі спостереження за виборами Президента України 31 жовтня, 21 листопада та 26 грудня 2004 р./Варшава, 11 травня 2005 р.

кандидатів, які не обіймають посад. Ще це повідомлення має готуватися у відповідності із Законом про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації. Такий порядок висвітлення влаштовує передусім службовців, які опиняються зрідка чи не дуже у положенні інформаційної прозорості перед громадянами. На додаток – ніяких *кінозйомок, фотоілюстрацій*. Зазначений елемент офіційного повідомлення споріднює такого кандидата із героєм стародавніх історій, по яких лише залишилися переповідані пращурами легенди чи настінні написи у печерах та храмах. Насмкінець, не агітація – це коли *“нема коментарів агітаційного характеру”*. Визначення цьому термінові у законах не надано і не зовсім зрозуміло, чи коментарі агітаційного характеру можуть не бути *“передвиборною агітацією”*, наскільки два терміни слід ототожнювати на практиці.

Термін офіційні повідомлення має бути у виборчих законах визначеними.

У законах бажано уникати термін *“коментарі агітаційного характеру”* поряд із і так наявним у законах терміном *“передвиборна агітація; якщо ж у законах використовуватимуться суміжні поняття на кшталт “коментарів агітаційного характеру”, то слід формувати положення законів таким чином, з якого випливало чітке розуміння співвідношення цих термінів із передвиборною агітацією.*

Слід переглянути можливість поширення дії цієї статті не лише на посадових осіб, але й на осіб, які відомі в силу демонстрації їхньої професійної діяльності з інших сфер суспільного, але не політичної чи адміністративно-управлінської. Зокрема, практика останніх виборів –2006 довела затребуваність у виборчих списках відомих музикантів, спортсменів, ведучих телепрограм (шоуменів) і т.п.

На прикладі положень про форми передвиборної агітації, про відмежування її від проявів інших видів діяльності (офіційних повідомлень) ми бачимо, що розділи VIII виборчих законів, названі *“передвиборна агітація”*, регламентують порядок поширення й інших видів інформації, окрім агітаційної,

але теж важливої під час виборчого процесу. Особливо це стосується роботи ЗМІ.

Тому, пропонується перейменувати розділи VIII обох законів на *“передвиборна агітація та висвітлення виборчого процесу”*.

Публічні заходи для ведення передвиборної агітації.

У Законі про місцеві вибори відносно краще систематизована регламентація публічних заходів передвиборної агітації, аніж у Законі про вибори до Верховної Ради. Для цього у першому законі передбачена спеціальна стаття. Зазначені заходи є ні чим іншим, як описом реалізації права на мирні збори (асоціацій) за ст.11 Конвенції з прав людини.

За ч.1 ст.51 Закону про місцеві вибори місцева організація партії (блок), кандидат у депутати, кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови *попередньо* повідомляє про час і місце проведення запланованих публічних заходів передвиборної агітації відповідну територіальну виборчу комісію. За ч.10 ст.66 Закону про вибори народних депутатів такі дії провадить лише *партія (блок)* щодо окружної ВК. і не зазначено, чи *попередньо*.

На наш погляд, слід у згаданих статтях виборчих законів встановити чіткі строки, за скільки днів партія(блок), кандидат попереджають виборчі комісії про час і місце проведення запланованих публічних заходів передвиборної агітації.

У ч.2 ст.51 Закону про місцеві вибори передбачається, що *органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування за зверненням відповідної територіальної виборчої комісії надають приміщення, придатні для проведення публічних заходів передвиборної агітації, які організовує територіальна виборча комісія. При цьому територіальна виборча комісія зобов'язана забезпечити рівні можливості для всіх місцевих організацій партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу, кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.* Така сама норма міститься у ч. 8 ст.66 Закону про вибори народних депутатів.

Оплата використання наданих приміщень здійснюється за бюджетні кошти.

Бажано би було у згаданих статтях двох виборчих законів визначити основні критерії, в чому полягають *рівні можливості*, які зобов'язана має забезпечити ТВК.

У зв'язку з цим до тексту Закону про місцеві вибори варто запозичити приписи на кшталт ст.54 Закону про вибори народних депутатів про матеріально-технічне забезпечення підготовки і проведення виборів. У ст.54 наведено перелік діянь, які мають вживати органи влади зі сприяння партіям (блокам)-суб'єктам виборчого процесу за бюджетні кошти.

У попередній версії ч. 2 ст.51 Закону про місцеві вибори було зафіксовано, що *заяви про виділення приміщень, які знаходяться у державній або комунальній власності, для проведення зустрічей кандидатів, їх довірених осіб, уповноважених осіб місцевих організацій партій (блоків) з виборцями розглядаються та задовольняються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування протягом трьох днів з дня їх надходження.*

Це положення варто відновити в обох виборчих законах.

За ч.3 ст.51 Закону про місцеві вибори місцева організація партії (блок) - суб'єкт виборчого процесу, кандидат у депутати та кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови має право на договірній основі *за рахунок коштів свого виборчого фонду* орендувати будинки і приміщення *усіх форм власності* для проведення зборів, мітингів, дебатів, дискусій та інших публічних заходів передвиборної агітації. Така ж норма міститься у ч.9 ст.66 Закону про вибори народних депутатів, однак право на оренду має лише партія – суб'єкт виборчого процесу, а не кандидати.

У попередній версії ч.4 ст.51 Закону про місцеві вибори було встановлено, що укладати такі договори на оренду могли, окрім кандидатів, *їхні довірені особи, уповноважені особи місцевих організацій партій (блоків).*

Наголосимо, що в обох законах йдеться про право оренди для агітації будинків і приміщень *усіх форм власності*. Натомість, у ч.3 ст.71 Закону про вибори народних депутатів міститься припис про *заборону* використання приміщень *органів державної влади та органів місцевого самоврядування* для проведення передвиборної агітації за рахунок коштів виборчих

фондів партій (блоків). Стаття внутрішньо суперечить попереднім наведеним положенням Закону про вибори народних депутатів, адже будівлі, приміщення цих органів є складовою державної, комунальної власності. Складається враження, що в одному законі було втілено дві концепції: ліберальність у виборі засобів для агітації – приміщень, з одного боку, та превентивні заходи від зловживання адмінресурсом – з другого. Крім того, є можливою ситуація в окремих сільських районах, коли будівлі місцевих органів єдино придатні для проведення публічних заходів передвиборної агітації.

Тотожний заборонювальний припис відсутній у Законі про місцеві вибори. Тим самим вкотре на виборах різних рівнів створюється ситуація, коли заборонювальний припис в одному законі нівелюється відсутністю ідентичного припису в іншому.

Слід узгодити положення ч. 3 ст.71 та ч.9 ст.71 Закону про вибори народних депутатів, які мають кореспондувати приписам Закону про місцеві вибори, зокрема, у ч.3 ст.51 Закону. За наявності технічної можливості проводити агітацію в інших приміщеннях доцільно запровадити заборону агітації за кошти партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу, кандидатів у приміщеннях державних і комунальних органів на всіх рівнях.

Варто розглянути можливість і *кандидатам*, окрім партій-суб'єктів виборчого процесу, під час парламентських виборів укладати договори оренди приміщень, особливо на місцях. Теж саме стосується *довіrenих осіб кандидатів, уповноважених осіб місцевих організацій партій (блоків)* у положеннях обох законів.

Досить специфічні положення про оренду приміщень для агітаційних потреб містяться в усіх виборчих законах<sup>120</sup>: *у разі якщо будинок (приміщення) незалежно від форми власності було надано для проведення передвиборного публічного заходу чи передвиборної агітації одній партії/блоку, організації партії (блоку) чи кандидату (кандидатам), власник (володар, користувач) цього будинку (приміщення) не має права відмовити в його наданні на тих же умовах іншій партії/блоку, організації партії (блоку)* суб'єкту того ж

---

<sup>120</sup> Див: ч.11 ст.66 Закону про вибори народних депутатів та ч.4 ст.51 Закону про місцеві вибори.

*виборчого процесу чи кандидату (кандидатам), зареєстрованому для участі у тих же місцевих виборах.*

*Зазначена вимога не стосується приміщень, що перебувають у власності чи постійному користуванні організацій партій (блоків) суб'єктів виборчого процесу.*

Ця вимога не зважає на ситуацію, коли після першого надання приміщення із аналогічною заявою звертається водночас декілька кандидатів, партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу. При цьому, забезпечення рівних можливостей у здійсненні передвиборної агітації у приміщеннях для проведення публічних заходів обмежується зобов'язаннями за договорами оренди приміщень, придатних для проведення передвиборної агітації<sup>121</sup>.

Інформаційні плакати та матеріали передвиборної агітації.

Законом про вибори народних депутатів у ч.1 ст.67 встановлено, що *інформаційні плакати, виготовлення яких забезпечується ЦВК, повинні містити передвиборні програми партій (блоків), подані ними при реєстрації кандидатів у депутати, виборчий список партії (блоку) із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, посади (заняття), місця роботи та проживання, партійності включених до нього кандидатів у депутати, а також фотографії перших п'яти кандидатів у депутати.*

У ч.1 ст.52 Закону про місцеві вибори наводить опис відомостей і матеріалів, які мають бути розміщені на плакатах лише *щодо кандидатів, а не місцевих партій/блоків.* До ч.1 статті 52 доцільно запозичити положення ч.1 ст.67 Закону про вибори до Верховної Ради.

У ст.68 Закону про вибори народних депутатів є посилання на те, що *форма, розмір та поліграфічне виконання інформаційних плакатів* встановлюються Центральною виборчою комісією. Також зазначено, що *Центральна виборча комісія погоджує з представником партії (блоку) у*

---

<sup>121</sup> Місцеві вибори в Україні. Проблеми правового регулювання/Лабораторія законодавчих ініціатив.

[http://parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar\\_id=1374&ar\\_id=725&as=2](http://parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=1374&ar_id=725&as=2)

*Центральній виборчій комісії текст та поліграфічне виконання інформаційного плаката. Однак необхідно гарантувати, аби усі плакати за державний рахунок за формою, розміром, поліграфічним виконанням були однакові.*

Це питання не слід полишати на розсуд ЦВК.

Подібні до вищенаведених вимоги втілені у ч.2 ст.52 Закону про місцеві вибори: *інформаційні плакати в межах території сільської, селищної, міської ради, а у всіх інших випадках — у межах одного виборчого округу, мають бути однаковими за формою, розміром, поліграфічним виконанням.*

Частиною 7 ст.52 Закону про місцеві вибори встановлено, що *друкований агітаційний матеріал повинен містити відомості про установу, що здійснила друк, його тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск.*

Частина 7 ст.67 Закону про вибори народних депутатів в аналогічному переліку передбачає випадок розміщення на друкованому матеріалі *вказівки, що друк здійснено з використанням обладнання, яке належить партії.*

За ч.5 ст.67 Закону про вибори народних депутатів партія/блок може виготовити за рахунок і в межах коштів власного виборчого фонду друковані матеріали передвиборної агітації із застосуванням власного обладнання. Далі у статті уточнюється, що *відомості, які містяться у цих матеріалах, повинні відповідати вимогам закону.* Однак, не уточнено вимогам якого саме закону повинні відповідати ці відомості.

Частиною 8 ст.67 Закону про вибори народних депутатів передбачено, що місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування *не пізніше як за сто днів до дня виборів відводять місця та обладнують стенди, дошки оголошень у людних місцях для розміщення матеріалів передвиборної агітації.*

Подібна норма у ч.9 ст.52 Закону про місцеві вибори передбачає, що *друковані та інші агітаційні матеріали розміщуються на стендах лише у місцях, визначених і обладнаних місцевими органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування.* Категоричність вимоги розміщення матеріалів “лише” на спеціально відведених місцях викликає

застереження на предмет відповідності критеріям свободи вираження за ст.10 Конвенції з прав людини.

Коментуючи подібні за духом статті 58 та 59 Закону про вибори Президента України, що регулюють розміщення агітматеріалів на громадських будівлях, експерти ОБСЄ прийшли до висновку: ці статті могли незаконно обмежити право на вираження політичної точки зору чи підтримку кандидата; вони могли, за умови їх обмежувального застосування, обмежити право фізичних осіб на підтримку кандидата шляхом розміщення агітматеріалів на об'єктах інших форм власності, наприклад, шляхом використання стрічки чи наклейки на приватному авто<sup>122</sup>.

Також у статті відсутні посилання про обов'язок і час спорудження владними органами агітаційних стендів на відміну від положень ч. 8 ст.67 Закону про вибори до Верховної Ради.

Насамкінець, у контексті рівноправності кандидатів в обох законах відсутні положення про порядок розташування друкованих агітаційних матеріалів (плакатів). Практика свідчить, що такі нюанси мають вплив на електорат. Тому слід розглянути пропозицію про розташування матеріалів в алфавітному порядку чи за номером реєстрації, наприклад.

### ***Засоби масової інформації.***

Частина з питань, присвячених передвиборній агітації та висвітленню виборчого процесу у ЗМІ, розглянуто у попередніх підрозділах.

Статею 68 Закону про вибори народних депутатів носить назву «загальний порядок *використання* ЗМІ у передвиборній агітації», як і стаття 53 Закону промісцеві вибори. Сучасне українське виборче законодавство облаштоване таким чином, що ЗМІ дійсно, як правило, *використовують*; більш того, ЗМІ нерідко опиняються у становищі заручників в боротьбі між політичними конкурентами за електорат, який складає медійну

---

<sup>122</sup> Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ(Бюро з демократичних інститутів та прав людини) зі спостереження за виборами Президента України 31 жовтня, 21 листопада та 26 грудня 2004 р./Варшава, 11 травня 2005 р.

аудиторію. Навіть назва статей вже свідчить про ставлення до медіа не як до самостійного засобу цивільного контролю, прозорості виборчого процесу, отже, надвагомого фактору під час кампаній, а як до обслуговуючого елементу, посереднього засобу впливу кандидатами, партіями (блоками) на виборця. Такий стан речей вже не вперше привертає до себе критичні зауваження з боку західних експертів, головним чином, у ролі міжнародних спостерігачів на українських виборах. На наше переконання, ЗМІ має всіляко відводитися роль самостійного гравця із його редакційними свободами, самостійною позицією на всі події, що супроводжують виборчі перегони. І це має чітко впливати не лише з практики, але й з формальних положень внутрішнього національного законодавства.

Тому, необхідно у термінології норм, які визначають статус ЗМІ на виборах, вживати більш коректні вирази, на кштал, *«участі/діяльності ЗМІ у висвітленні процесу підготовки, проведення виборів, у передвиборній агітації»*. Ці зауваження стосуються усіх положень законодавства, де ЗМІ визначаються як об'єкт використання у суспільно-політичних та інших процесах, виборчих зокрема.

У відповідності з ч.1 статті 68 цього Закону *передвиборна агітація з використанням засобів масової інформації усіх форм власності проводиться з дотриманням принципу рівних умов та в порядку, передбаченому цим Законом*. Тотожна норма відображена і у ч.1 ст.53 Закону про місцеві вибори. Однак проблематичною видається теза Закону, що кожен кандидат має рівний доступ до усіх ЗМІ. У цій частині Закон не бере до уваги різноманітність ЗМІ та можливість частині з них (згідно з європейськими, американськими стандартами) мати свої преференції щодо кандидатів, політичних сил. Це стосується насамперед друкованих недержавних і некомунальних ЗМІ. Як наголошувалося раніше, українські виборчі закони явно не зважають на цю специфіку.

Як результат, українська преса, коли керуватися галузевими законами про вибори, не має права на власні політичні симпатії; другий аспект, який відрізняє українські стандарти від європейських, – вимога до друкованих ЗМІ розміщувати платну політичну рекламу від усіх кандидатів у той час, як ця вимога є

правомірною лише до державних, комунальних газет (преси) та до телерадіокомпаній<sup>123</sup>.

За ч.2 ст.68 Закону про вибори народних депутатів *передвиборна агітація у засобах масової інформації, у тому числі політична реклама, повинні здійснюватися у формах та з дотриманням вимог, встановлених цією статтею та статтями 66, 69 - 71 цього Закону*. Тобто з дотриманням загальних вимог до агітації, вимог до спеціальних видів ЗМІ, а також з огляду на обмеження і заборони проведення агітації.

За ч.3 ст.68 Закону про вибори народних депутатів партія (блок) суб'єкт виборчого процесу має право користуватися засобами масової інформації *державної та комунальної форми власності за рахунок та в межах коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку і проведення виборів депутатів, на умовах, передбачених цим Законом*.

Порядок надання ефірного часу та друкованих площ за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, що виділяються на підготовку і проведення виборів до Верховної Ради України, встановлюється Центральною виборчою комісією не пізніше, як за сто днів до дня виборів.

За ч.5 ст.68 Закону про вибори народних депутатів *передвиборна агітація в засобах масової інформації усіх форм власності за рахунок коштів виборчого фонду партії (блоку)* здійснюється на умовах рівної оплати за одиницю ефірного часу чи друкованої площі. Необхідно підкреслити, що така оплата здійснюється не лише за рахунок, але й у межах коштів виборчого фонду на момент здійснення платежів.

За Законом про вибори народних депутатів вищевикладені вимоги не поширюються на ЗМІ, засновниками (власниками) яких є партії (блоки)- суб'єкти виборчого процесу (ч.11 ст.68 Закону). Судячи з аналізу змісту ч.8 ст.53 Закону про місцеві вибори, місцеві партійні ЗМІ *не звільняються* від цих обов'язків, аналогічних до тих, які викладені у ч.5 ст.68 Закону про вибори народних депутатів.

---

<sup>123</sup> Див. додатково статтю Д.Шевченка "Вибори і ЗМІ: європейські стандарти і українські реалії" у газеті "Юридична газета" №3 (63) від 17 лютого 2006 року. (<http://www.yur-gazeta.com/oarticle/2006/>)

На нашу думку, для забезпечення додаткової гарантії рівноправності кандидатів, партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу доцільно у ч.5 ст.68 Закону викласти вимогу про однакове місце розташування чи однаковий час демонстрації політичної реклами у комунальних та державних друкованих, електронних ЗМІ. Те ж саме стосується і Закону про місцеві вибори.

Слід уніфікувати положення ч.ч.3,8 ст.53 Закону про місцеві вибори із положеннями ч.ч.5,11 ст.68 Закону про вибори народних депутатів, звільнивши лише друковані партійні ЗМІ від обов'язків надавати друковану площу усім кандидатам, партіям(блокам)- суб'єктам виборчого процесу на однакових умовах. Водночас щодо електронних партійних ЗМІ цю вимогу, навпаки, слід накласти як під час парламентських, так і місцевих виборів.

За ч.6 ст.68 Закону про вибори народних депутатів розцінки вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу для проведення передвиборної агітації за рахунок коштів виборчих фондів партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу встановлюються відповідним засобом масової інформації не пізніше, як за сто тридцять днів до дня виборів у розмірі, що не може перевищувати розміру середньоарифметичного значення ціни за комерційну рекламу (рекламу, розповсюдження якої має на меті отримання прибутку) *за перші три квартали року, що передують року проведення виборів депутатів*. Критерій розрахунку вартості реклами на підставі даних за перші квартали року, що передують року виборів є новим і здебільшого відповідає реальним критеріям і інтересам рівноправності кандидатів, а також комерційним інтересам ЗМІ.

В інтересах ЗМІ у цієї норми з'явилася таке продовження: засоби масової інформації можуть розрахувати такі розцінки вартості одиниці друкованої площі чи ефірного часу окремо для робочих днів і окремо для вихідних та святкових днів, а також окремо для різних за кількістю потенційної аудиторії періодів ефірного часу чи друкованої площі. Однак тут виникає більше сумнівів щодо рівноправності кандидатів – йдеться про

“бронювання” прайм-тайму<sup>124</sup> телеканалів для преференційованих кандидатів, коли їхнім опонентам повідомляється, що телепростір вже зайнято. Така практика може суперечити вимогам ч. 9 ст.68 Закону про вибори народних депутатів про те, що засіб масової інформації, який надав ефірний час або друковану площу одній партії (блоку) суб’єкту виборчого процесу, не може відмовити у наданні ефірного часу чи друкованої площі на тих же умовах іншій партії (блоку) суб’єкту виборчого процесу. Законом не передбачається звільнення ЗМІ від забезпечення цим правом будь-якої партії/блоку – суб’єкту виборчого процесу з причини технічної чи організаційної неспроможності адміністрації ЗМІ<sup>125</sup>. ЗМІ мають право відмовитися від цього обов’язку у разі передбачених Законом недоліків змісту матеріалу, розміщення якого вимагає партія(блок)- суб’єкт виборчого процесу. Йдеться про такі матеріали, що містять заклики до ліквідації незалежності України...посягання на права і свободи людини, здоров’я населення<sup>126</sup>, а також такі, що містять завідомо недостовірні або наклепницькі відомості про партію (блок) – суб’єкт виборчого процесу або про кандидата<sup>127</sup>.

Крім того, за ч.7 ст.68 Закону про вибори народних депутатів засоби масової інформації, зареєстровані після 1 квітня року, що передусе року проведення чергових виборів народних депутатів України, встановлюють розцінки вартості одиниці друкованої площі чи ефірного часу на підставі даних за весь період їх діяльності в порядку, встановленому частиною шостою цієї статті. Розміри розцінок таких засобів масової інформації не можуть перевищувати розмірів розцінок відповідно газети "Голос України" (для друкованих засобів масової інформації) та Національної телекомпанії України, Національної радіокомпанії України (для телерадіоорганізацій).

---

<sup>124</sup> Середньо вирахований час доби, коли телекомпанії збирають найбільшу кількість аудиторії.

<sup>125</sup> Про це йшлося у підрозділі загальних засад і принципів передвиборної агітації.

<sup>126</sup> Частина п'ята статті 71 Закону про вибори народних депутатів.

<sup>127</sup> Частина дев'ята статті 71 Закону про вибори народних депутатів.

Норма є цілком адекватною з огляду на поширену практику створення ЗМІ (особливо друкованих “бойових листівок”) саме під вибори.

Також у тексті статей часто вживається термінологічний зворот “загальнодержавні ЗМІ”, що потребує визначення. Позаяк в Україні є телерадіоорганізації, які користуються загальнонаціональними каналами мовлення. Водночас є ЗМІ, які представлені майже на території усієї країни, однак мають не одну ліцензію на загальнодержавне мовлення, а багато ліцензій на місцеве мовлення, покриваючи таким чином територію держави.

Наприклад, це стосується ч. 8 ст.68 Закону про вибори до Верховної Ради: *загальнодержавні засоби масової інформації офіційно надсилають встановлені відповідно до вимог частини шостої або сьомої цієї статті розцінки вартості одиниці друкованої площі чи ефірного часу до Центральної виборчої комісії не пізніше як за сто десять днів до дня виборів, а регіональні та місцеві засоби масової інформації окружним виборчим комісіям не пізніше, ніж через п’ять днів після їх утворення. Розцінки вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу для проведення передвиборної агітації не можуть змінюватися протягом виборчого процесу. Засіб масової інформації не може надавати знижки чи встановлювати надбавки на оплату друкованої площі чи ефірного часу партіям (блокам) суб’єктам виборчого процесу.*

Крім того, недоцільним є це зобов’язання для тих ЗМІ, які не планують розмішувати матеріали передвиборної агітації. Позитивом норми є уточнення положень щодо неможливості встановлення пільг та надбавок для партій/блоків-суб’єктів виборчого процесу.

Згадувана ч. 9 ст.68 цього Закону закріплює встановлене ще Законом про президентські вибори правило заборони відмовляти партіям/блокам-СВП надати простір на тих же умовах, як і раніше їхнім конкурентам. Однак, убачається, що Закон не враховує специфіку приватних друкованих ЗМІ. Таке зобов’язання є надто розширеним. Щоправда, між редакцією норм у Законах про парламентські і місцеві вибори та Закону про президентські вибори є суттєва відмінність. Вона полягає у

тому, що засіб масової інформації, який надав ефірний час або друковану площу одній партії (блоку) - суб'єкту виборчого процесу, тепер вже може відмовити у наданні ефірного часу чи друкованої площі іншому такому суб'єкту для розміщення агітаційного матеріалу у разі, якщо наданий для поширення матеріал суперечить ч.ч. 5, 9 ст. 71 Закону про вибори народних депутатів та ч.ч.3,8 ст.56 Закону про місцеві вибори відповідно.

У свою чергу, у ч. 5 ст. 71 Закону йдеться про те, що поширення у будь-якій формі матеріалів, які містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганди війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняється. З точки зору досвіду минулих президентських виборів-2004, це раціональна ідея: надати ЗМІ і у цьому випадку певну свободу прийняття рішень, і кінець-кінцем, їхнього вираження, а не ставати вимушеним ретранслятором «чорного піару», перетворюючись на засоби масової агітації. З іншого боку, було б варто звернути увагу, що чимала частина окреслених у диспозиції статті діянь становлять не що інше, як кримінально каране діяння за чинним ККУ. Встановити такі діяння за Конституцією та Кримінально-процесуальним кодексом може лише суд. Цілком виправдано було б розписати більш детально процедуру, коли в таких випадках попередньої відмови з боку ЗМІ партія (блок) – суб'єкт виборчого процесу могла б оскаржити її до суду тут же (якомога оперативніше, наприклад, окреслити у законі ліміт часу для суду в 1 день і т.п.) на предмет відсутності у змісті агітаційних матеріалів діянь, передбачених ч. 5 с. 71 Закону про вибори до Верховної Ради.

Адже насправді надати формальну «відписку» кандидатам, посилаючись на згадані у ч. 5 ст. 71 Закону обставини поза судовим розглядом – не таке вже важке завдання. І тут потенційно вимальовується додаткове поле для зловживання. Чого варте лише формулювання про заборону поширення у

будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до... посягання на права і свободи людини, здоров'я населення. Повноцінне обговорення суспільно важливих питань (зокрема, перед виборами) електорат портребує, аби бути більш освіченим, за кого він віддає голоси. Нагадаємо, що за цим же законом, з-поміж принципів виборчого процесу, окрім свободи передвиборної агітації, є і рівність можливостей доступу до засобів масової інформації. Винайдення ж балансу між цими принципами, схоже, продовжується, і зміни у формулюванні коментованої статті є непоганим прикладом спроби законодавця адекватного реагування на реальну ситуацію, але хотілося б побажати, щоби це був би не остаточний результат цієї спроби. До того ж, політ- і медіатехнологи теж не квапляться.

За ч.10 ст.68 Закону про вибори народних депутатів *засоби масової інформації у разі оприлюднення результатів опитування громадської думки, пов'язаного з виборами депутатів, зобов'язані зазначити організацію, що проводила опитування, час його проведення, кількість опитаних, метод збору інформації, точне формулювання питання, статистичну оцінку можливої похибки.*

У Рекомендаціях Ради Європи щодо висвітлення виборчих кампаній у медіа, міститься вимога про оголошення ЗМІ у цих випадках ще й назви партії чи організації, яка замовила опитування.

Зрештою сумнівною є вимога ч.12 ст.68 Закону про те, що висвітлення виборчого процесу в засобах масової інформації *всіх форм власності* в інтерв'ю, дискусіях та дебатах, інформаційних повідомленнях, у програмах новин і поточних подій має здійснюватися на засадах *об'єктивності, неупередженості та збалансованості.*

Ця вимога може бути етичною до журналістів усіх видів ЗМІ, однак правовою лише для громадського, державного, комунального мовлення та державної, комунальної преси. Аргументація була наведена у попередніх підрозділах.

Усі вищевикладені зауваження, якщо не було спеціальних застережень, так само стосуються і положень Закону про місцеві вибори.

Решта зауважень і пропозицій щодо функціонування ЗМІ в умовах передвборної агітації викладені у подальших підрозділах.

### **Фінансування агітації**

Стаття 48 Закону про вибори народних депутатів гласить, що витрати на підготовку і проведення виборів депутатів здійснюються виключно за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів депутатів, та коштів виборчих фондів партій (блоків), кандидатів у депутати від яких зареєстровано Центральною виборчою комісією.

Частина 6 ст.66 Закону про вибори народних депутатів визначає, що *передвиборна агітація* здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку і проведення виборів депутатів для цілей, визначених цим Законом, та коштів виборчих фондів партій (блоків). Використання власних коштів кандидатів у депутати чи коштів з інших джерел для проведення передвиборної агітації, у тому числі з ініціативи виборців, забороняється. Водночас чимало статей про агітацію зазначають, що заходи з її проведення можуть відбуватися “за підтримки саме кандидатів”, а не партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу.

Хотлося би ще раз наголосити на важливості розкриття змістовного навантаження, яке несе із собою ця словесна конструкція.

Ключ до цих розходжень вірогідно знаходиться у базовій для створення виборчого фонду партії ч.2 ст.48 Закону. У ній зазначено, що партія (блок), кандидатів у депутати від якої зареєстровано Центральною виборчою комісією, для фінансування своєї передвиборної агітації зобов'язана утворити свій виборчий фонд, що формується в порядку, встановленому цим Законом.

На стадії розроблення проекту цього Закону адекватним би було додати до норми, що кошти з фонду використовуються також і для кандидатів, які входять до виборчого списку цієї партії (блоку). Тоді узгодженими виглядали би статті, де йдеться про агітацію саме на користь кандидатів. Тим самим

було би вирішено масу потенційних питань і можливих претензій на формальному ґрунті щодо нецільового використання коштів з фонду.

Відповідно у ч.3 ст 48 Закону про вибори народних депутатів дублюється положення із вищезгаданої ч.6 ст.66 цього Закону щодо заборони фінансування *передвиборних агітаційних заходів* чи *матеріалів* з джерел, не передбачених частиною першою цієї статті.

Частина 7 ст.66 цього Закону гласить про забезпечені бюджетним фінансуванням з виборів гарантії рівноправності кандидатів: *передвиборна агітація за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку і проведення виборів депутатів, здійснюється з додержанням принципу рівних умов щодо надання партіям (блокам) суб'єктам виборчого процесу однакових друкованих площ у друкованих засобах масової інформації та однакового ефірного часу на радіо і телебаченні.*

Як один із шляхів реалізації на практиці принципу рівноправності кандидатів, вважаємо за доцільне внести пропозицію із гарантії надання не тільки однакових друкованих площ, але й з однаковим *розташуванням* на шпальтах друкованих ЗМІ та однаковим *часом виходу* в ефір державних та/чи комунальних телерадіокомпаній.

Передбачається також частиною 8 статті 66 Закону про вибори народних депутатів, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування за зверненням відповідної окружної виборчої комісії надають приміщення, придатні для проведення публічних заходів *передвиборної агітації*, які організує окружна виборча комісія. При цьому окружна виборча комісія зобов'язана забезпечити рівні можливості для всіх партій (блоків) суб'єктів виборчого процесу. Оплата використання наданих приміщень здійснюється в порядку, встановленому статтею 54 цього Закону. У ній зафіксовано, що порядок оплати або відшкодування послуг державних виконавчих органів та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб встановлюється Кабінетом Міністрів України. Закупівля товарів, оплата робіт, послуг для підготовки і проведення виборів депутатів під час виборчого процесу

здійснюються виборчими комісіями за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів депутатів, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Крім того, частиною 3 ст.49 цього Закону передбачено, що витрати на *підготовку і проведення виборів депутатів, у тому числі на друкування інформаційних плакатів партій (блоків), кандидатів у депутати від яких зареєстровано Центральною виборчою комісією, на оплату публікації в засобах масової інформації передвиборних програм партій (блоків), часу мовлення на радіо і телебаченні здійснюються Центральною виборчою комісією та окружними виборчими комісіями відповідно до затверджених Центральною виборчою комісією кошторисів видатків у межах коштів, передбачених на підготовку і проведення виборів у Державному бюджеті України.*

Частина 6 статті 50 Закону про місцеві вибори в аналогічний спосіб передбачає, що передвиборна агітація здійснюється *за рахунок і в межах коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України на підготовку і проведення місцевих виборів, та коштів виборчих фондів кандидатів, місцевих організацій партій (блоків).*

На відміну від ч.8 ст 66 Закону про вибори народних депутатів щодо забезпечення приміщень за рахунок бюджетних коштів ч.7 ст.50 Закону про місцеві вибори більш детально розкриває, кому і які саме приміщення надаватимуться для проведення масових заходів в інтересах партій (блоків)-суб'єктів виборчого процесу та кандидатів. Принцип рівних умов, зокрема, передбачає надання *кандидатам, їх довіреним особам, місцевим організаціям партій (блокам) та їх уповноваженим особам за однакову плату одної вартості одних і тих самих приміщень* для проведення масових заходів...

Слід зазначити, що при викладі ч.7 ст.50 Закону про місцеві вибори була використана недосконала конструкція “за однакову плату”. Таким чином, її загальний зміст можна тлумачити як зобов'язання сплачувати оренду приміщення під час проведення масових заходів за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів,

*місцевих організацій партій (блоків)*. Однак на самому початку статті підкреслено, що усі згадані нею заходи торкаються передвиборної агітації, яка здійснюється за рахунок коштів *відповідного місцевого бюджету*.

Тому, доцільніше було би вжити вираз “*однакової вартості*”, тобто надання за бюджетні кошти однакових приміщень з огляду на критерій вартості.

Крім того, може виникнути проблема, якщо це – одне і те ж саме приміщення, то конкурентам на виборах використовувати його одночасно навряд видасться можливим. Тут цілком реальна маніпуляція, коли комусь із кандидатів чи партій (блоків)-суб'єктів виборчого процесу надаватимуть приміщення ближче до дати проведення виборів або у більш зручний час доби.

Суттєві відмінності між законами полягають у процесах формування і використання виборчих фондів партій (блоків), кандидатів (тільки на місцевих виборах).

Виборчий фонд партії (блоку) має один накопичувальний рахунок, на який надходять кошти для фінансування передвиборної агітації *партії (блоку)*, а також поточні рахунки, з яких здійснюється фінансування витрат на передвиборну агітацію *партії (блоку)*. На поточні рахунки виборчого фонду партії (блоку) кошти надходять виключно з накопичувального рахунку виборчого фонду партії (блоку).

Таким чином, виходячи з цих та вищенаведених положень Закону про вибори народних депутатів можна зробити очевидний висновок, що цільовим спрямуванням витрат коштів виборчого фонду партії (блоку) має бути виключно передвиборна агітація. Це полишає місце для питань на предет джерел оплати партійних штабів, співробітники яких спрямовують свою діяльність не лише на агітацію. Вірогідно, у Законі поняття агітації тут вживається у розширеному значенні. Та судити про це можна цілком із суб'єктивністю, а ця риса теж може домінувати у свідомості чималих членів комісій та інших правозастосовчих органів при ухваленні визначальних рішень.

За ст.53 Закону про вибори народних депутатів виборчий фонд партії (блоку) формується за *рахунок власних коштів партії (партій, що входять до виборчого блоку)*, а також *добровільних внесків фізичних осіб*. Добровільний внесок до

виборчого фонду однієї партії (блоку) *не може перевищувати чотирьохсот мінімальних розмірів заробітної плати*. Забороняється робити добровільні внески до виборчого фонду партії (блоку):

- 1) *іноземцям та особам без громадянства*;
- 2) *анонімним жертводавцям* (без зазначення в платіжному документі даних про особу).

Новацією у виборчому законодавстві стало положення ч.2 ст.53 Закону про вибори народних депутатів: *власні кошти партії (блоку), які перераховуються на накопичувальний рахунок, не підлягають обмеженням за сумою і кількістю перерахувань*.

Стаття 86 Закону про місцеві вибори передбачає граничну суму фонду у залежності від багаточисельності громади, яка обиратиме. Найвищий розмір фонду, передбачений обома законами- 1 млн. гривень.

Ще однією новелою виявилася стаття 98 Закону про вибори до Верховної Ради, яка визначає *порядок відшкодування витрат партії (партій, що входили до блоку), пов'язаних з фінансуванням їх передвиборної агітації*: партії (партії, що входили до блоків), виборчі списки яких отримали три і більше відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, отримують право на відшкодування за рахунок Державного бюджету України витрат, пов'язаних з фінансуванням своєї передвиборної агітації, у розмірі фактично здійснених витрат, але *не більше ста тисяч розмірів мінімальних заробітних плат для кожної партії (блоку)*.

Однак право не означає, що прохідні партії (блоки) автоматично його реалізують. Підставою для прийняття ЦВК рішення про відшкодування коштів є подання фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду партії (блоку), поданого в порядку, передбаченому цим Законом. Термін подання - не пізніш як на десятий день з дня офіційного оприлюднення результатів виборів. У разі часткової відмови Центральної виборчої комісії у відшкодуванні сума витрат партії (блоку), пов'язаних з фінансуванням своєї передвиборної агітації, заявлена у фінансовому звіті, зменшується на розмір опротестованої величини. Підставою для відмови у

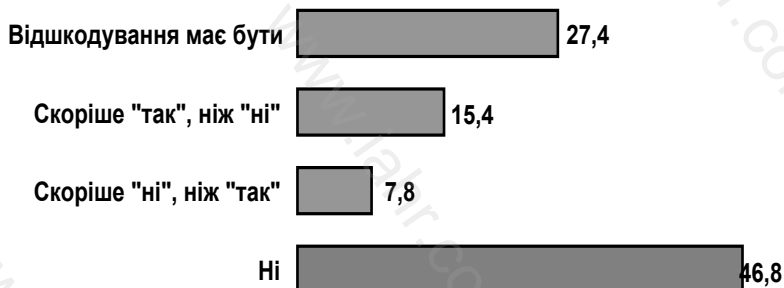
відшкодуванні партії (партіям, що входили до блоків) витрат, пов'язаних з фінансуванням її передвиборної агітації, є виявлення Центральною виборчою комісією під час перевірки відомостей, що містяться у фінансовому звіті про надходження та використання коштів виборчого фонду партії (блоку), фактів, що свідчать про порушення партією (блоком) встановлених Законом вимог до порядку формування виборчого фонду партії (блоку) або про використання коштів виборчого фонду партії (блоку) на цілі, не пов'язані з передвиборною агітацією. Керівний орган (партії) блоку не пізніше як на десятий день після отримання копії рішення про відшкодування подає до Центральної виборчої комісії пропорції, у яких кошти, призначені на відшкодування партіям, що входили до блоку, повинні бути розподілені між партіями, що входять до блоку. Кошти, призначені на відшкодування партіям, що входили до блоку, витрат, пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації, розподіляються Центральною виборчою комісією між партіями, що входили до блоку, у пропорції, визначеній зазначеним поданням керівного органу блоку.

Примітно, що рішення Центральної виборчої комісії про відмову у відшкодуванні витрат партії (партіям, що входили до блоків), пов'язаних з фінансуванням її передвиборної агітації, може бути *оскаржене до суду*.

Кошти для відшкодування партіям (партіям, що входили до блоків) витрат, пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації, передбачаються законом про Державний бюджет України на рік, наступний за роком проведення виборів народних депутатів України. Головним розпорядником коштів для відшкодування партіям (партіям, що входили до блоків) витрат, пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації, є Центральна виборча комісія.

Розмір планованих витрат з бюджету навіть на сьогоднішній день чималий - **23.700.000 грн**. І це для кожної партії (блока), що подолає трипроцентний бар'єр. Хто відстоював норму, стверджує, що така практика є прийнятною і поширеною у Європі, є запорукою політичної незалежності лідерів парламентських партій, прихід яких до влади фінансувався жертвами заможних громадянами. Стоячи по одну сторону з

переможцем, вони цілком можуть розраховувати на лобювання своїх інтересів, нагадуючи про “вчасно підставлене плече”. Однак опоненти ідеї заперечують наявність такої абстрактної мети у задумах українських політиків, нерідко наводячи приклади цілком приземлених “розцінок” на місце у списках партійних (блокових) лав. Тож результатом, з точки зору опонентів, радше буде створення ще одного джерела групових прибутків, на цей раз легітимізованого на досить високому рівні. Без практики реального застосування цієї норми допоки, мабуть, важко стверджувати однозначно “так” чи “ні”. Наші респонденти за декілька місяців до виборів-2006 розставили у цьому питанні свої експертні акценти<sup>128</sup>.



### ***Інші заборони і обмеження передвиборної агітації.***

За структурою розділи про агітацію усіх чинних виборчих законів закінчуються спеціальною статтею “обмеження щодо ведення агітації”, яка становить перелік таких обмежень. Однак він не може вважатися вичерпним, оскільки норми, що свідчать про обмеження участі в агітації містяться також в інших статтях виборчих законів. Крім того, обидва закони у статтях про обмеження містять приписи про заборону агітації. У попередніх підрозділах вже наголошувалося, що обмеження не є ідентичним поняттям до заборони. Таким чином, далі йтиметься

---

<sup>128</sup> Експертні оцінки необхідності проведення відшкодування витрат партій (блоків). пов’язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації.

про інші обмеження, заборони, які спеціально не були розглянуті у попередніх коментарях або були розглянуті мимохідь.

Частина 3 ст. 71 Закону про вибори народних депутатів містить заборону використання приміщень органів державної влади та органів місцевого самоврядування для проведення передвиборної агітації *за рахунок коштів виборчих фондів партій/блоків чи організацій партій/блоків, кандидатів, зареєстрованих для участі у місцевих виборах.* Така заборона відсутня у чинному Законі про місцеві вибори. Більш того, згідно з ч.9 ст.66 Закону про вибори народних депутатів партія (блок) суб'єкт виборчого процесу має право на договірній основі *за рахунок коштів виборчого фонду партії (блоку)* орендувати будинки і приміщення *усіх форм власності* для проведення зборів, мітингів, дебатів, дискусій та інших публічних заходів передвиборної агітації. Як бачимо, у цій статті немає посилання на які-небудь винятки, передбачені зокрема ч.3 ст. 71 цього Закону (випадок оплати коштами виборчого фонду партії/блоку). Вище за текстом вже було підкреслено, що норми обидвох законів про вибори щодо цих відносин мають бути узгоджені, і регулювати їх слід обома законами в однаковий спосіб. Для зниження вірогідності такої практики у середовищі експертів навіть народжувалися ідеї про повну заборону використання приміщень державних і комунальних органів для агітаційних потреб.

За ч.5 ст.71 Закону про вибори народних депутатів *поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової національної, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняється.* Таке ж посилання міститься у всіх інших виборчих законах (зокрема, ч.3 ст.56 Закону про місцеві вибори). Перелік цих діянь передбачено також відповідними статтями Кримінального кодексу.

Вважаємо, що караність такого широкого переліку діянь є не виправдано широкою, коли брати до уваги критерії ст.34 Конституції України та прецедентної практики Євросуду зі ст.10 Євроконвенції. Зокрема, це стосується висловлювань, яким інкримінується підриив *безпеки держави, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення*. Сфера таких порушень (чи дій, подібних до них) може тлумачитися надто широко. Норми, які передбачають заборону певних дій і відповідальність за їх вчинення, повинні містити конкретизований опис усіх складових цих дій (об'єктивної, суб'єктивної сторін, суб'єкта, об'єкта). Такими є вимоги до обмеження прав і свобод за першим критерієм, тобто передбачуваності його законом і якості цього закону.

За ч.6 ст.71 Закону про вибори народних депутатів засобам масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами, укладеними відповідно до вимог ч.10 ст. 69 і ч. 6 ст. 70 цього Закону, забороняється агітувати за або проти партій (блоків), висунутих ними кандидатів у депутати чи поширювати інформацію, яка має ознаки політичної реклами, безоплатно або яка оплачена з джерел, не передбачених законом, а так само поширювати будь-яку інформацію з метою спонукання виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу. Нагадаємо, згідно з ч.10 ст.69 Закону ефірний час для партії (блоку) за рахунок коштів її виборчого фонду надається на підставі угоди, що укладається нею з телерадіоорганізацією будь-якої форми власності. У ч.6 ст.70 Закону міститься таке ж саме правило, але щодо публікації матеріалів передвиборної агітації у друкованих ЗМІ на підставі угоди партії (блоку) з редакцією (видавцем) друкованого ЗМІ.

Зміст ч.6 ст.71 Закону (та її аналогів) майже відтворює положення ч.4 ст.64 Закону про вибори Президента. Проте є суттєва відмінність: цей заборонювальний припис раніше стосувався лише *державних та комунальних* ЗМІ. А зараз це стосується всіх ЗМІ без розподілу на приватні чи комунальні, державні, друковані чи електронні. Ніяких винятків не передбачено і для партійних друкованих видань. З точки зору

неодноразово згаданих стандартів Ради Європи щодо висвітлення виборчих кампаній та критеріїв свободи ЗМІ, таке ототожнення різних видів ЗМІ є неприпустимим. Вимоги статті мають стосуватися лише державних і комунальних ЗМІ, а також - телекомпаній громадського (суспільного) телебачення, коли воно у дійсності з'явиться в Україні.

Донедавна Закон про місцеві вибори у ч.6 ст.56 містив таку норму лише щодо державних і комунальних ЗМІ, тобто як у Законі про вибори Президента. Після останніх змін були запозичені нові положення ч.6 ст.71 Закону про вибори народних депутатів. Як результат, формулювання зміненої ч.6 ст.56 Закону про місцеві вибори з урахуванням умов проведення місцевих виборів тепер майже збігається із цими положеннями. Щоправда у статтях застосовується різна термінологія<sup>129</sup>. Ще одна відмінність полягає у тому, що у ч.6 ст.56 Закону про місцеві вибори передбачено виняток для друкованих партійних видань, яким і посадовим, службовим особам, творчим працівникам яких у своїх матеріалах, не обумовлених угодами про розміщення передвиборної агітації, дозволено під час виборчого процесу підтримувати місцеві організації партій (блоки), кандидатів, а також поширювати інформацію з метою спонукання виборців голосувати за або проти місцевої організації партії (блоку), кандидатів. Цього немає у Законі про вибори народних депутатів. У цілому ж вищенаведені коментарі до ч.6 ст.71 Закону про вибори народних депутатів є актуальними і до положень ч.6 ст.56 Закону про місцеві вибори.

З нашої позиції, окреслені у ч.6 ст.71 Закону про вибори народних депутатів та ч.6 ст.56 Закону про місцеві вибори, повинні застосовуватися лише до державних, комунальних друкованих та усіх електронних ЗМІ. Також термінологію цих статей слід узгодити і уніфікувати; вкотре слід розтлумачити, що означає підтримувати партію (блок), кандидата у ЗМІ чи його спіробітником ЗМІ.

---

<sup>129</sup> Наприклад, у ч.6 ст.71 Закону про вибори народних депутатів йдеться про право «агітувати» на користь партій, (блоків), кандидатів з боку ЗМІ, його працівників, а у ч.6 ст.56 Закону про місцеві вибори йдеться про «підтримувати» їх.

Обидва виборчі закони містять вимоги, спрямовані на відокремлення матеріалів передвиборної агітації та політичної реклами від решти демонстрованої чи публікованої медіа продукції.

Так за ч.7 ст.71 Закону про вибори народних депутатів *забороняється розміщення політичної реклами в одному блоці з комерційною чи соціальною рекламою.*

Подібний припис відсутній у Законі про місцеві вибори і його слід запозичити у цьому Законі.

Особливо важливим є дотримання під час виборчої кампанії правила, закріпленого у ч.17 ст.71 Закону про вибори народних депутатів і ч.13 ст.56 Закону про місцеві вибори. Це заборона, так званої на журналістському жаргоні, «політичної джинси»: *включення до інформаційних теле- і радіопрограм (випусків новин) передвиборних агітаційних матеріалів партій (блоків), у тому числі політичної реклами, забороняється. Усі матеріали передвиборної агітації повинні бути відокремленими від інших матеріалів і означені як такі.* На наш погляд, найбільше значення має зміст вимоги другого речення у ч.17 ст.71, позаяк у ньому йдеться про відокремлення матеріалів агітації від іншої продукції медіа, без уточнення чи мають ці медіа бути електронними, чи друкованими. Оскільки в інших нормах Закону відсутні приписи про подібне відокремлення матеріалів передвиборної агітації у друкованих медіа, то саме завдяки припису із другого речення ч.17 ст.71 усувається потенційна прогалина у регламентації ідентифікації передвиборної агітації на теренах усього інформаційного простору. Але перше речення ч.17 ст.71 чітко вказує на агітацію у *теле-і радіопрограмах*, тож друге речення може бути розтлумачене як таке, що доповнює зміст першого (тоді йдеться про вимоги лише до телерадіопростору), а не встановлює нову загальну норму (йдеться про увесь інформаційний простір). При цьому, досить під питанням залишається практика агітації у мережі Інтернет.

З нашої точки зору, виклад ч.17 ст.71 Закону про вибори народних депутатів має бути переформульовано. Друге речення має бути розташоване на місці першого, як загальна норма до усього інформаційного простору. Крім того, статтю слід доповнити реченням уточнювального змісту щодо агітації у

друкованих ЗМІ, аналогічно до вимог чинної редакції статті, які містяться у першому реченні щодо агітації в електронних ЗМІ.

Припис, подібний до вище розглянутого, міститься у ч.13 ст.56 Закону про місцеві вибори. На відміну від ч.17 ст.71 Закону про вибори народних депутатів у ньому міститься заборона включення агітаційних матеріалів лише у *телерадіопрограми*, та нічого не зазначено про матеріали у *друкованих ЗМІ*.

Припис стосовно заборони включення матеріалів передвиборної агітації до інших інформаційних статей, комерційної, соціальної реклами обов'язково має бути імплікований до ч.13 ст.56 Закону про місцеві вибори із урахуванням наших рекомендацій, наданих до тексту ч.17 ст.71 Закону про вибори народних депутатів.

Ще один припис стосовно відокремлення передвиборної агітації від решти медіапродукції, який міститься одночасно в обидвох виборчих законах: *забороняється переривати передачі передвиборних програм партій (блоків) рекламою товарів, робіт, послуг та іншими повідомленнями* (ч.18 ст.71 Закону про вибори народних депутатів, ч.14 ст.56 Закону про місцеві вибори відповідно). Коли вести мову про Закон про місцеві вибори, то лише цього припису вочевидь недостатньо для повноцінної ідентифікації і відокремлення в інформаційному просторі матеріалів передвиборної агітації. Крім того, потребує додаткового визначення поняття «*інші повідомлення*». На наш погляд, за краще було притриматися термінології, що застосовується в інших нормах виборчих законів, які регулюють суміжні відносини. наприклад, «*інших матеріалів, теле- і радіопрограм*».

Окрім юридично-технічної частини проблемною залишається практика забезпечення з боку уповноважених органів дотримання суб'єктами агітації приписів законів про відокремлення передвиборної агітації від іншої медіапродукції. Під виглядом комерційної і навіть соціальної реклами часто використовується посилення чи опис діяльності політичної організації, її символів. Прихована політична реклама надзвичайно поширена. За даним звіт Нацради з питань телебачення і радіомовлення про моніторинг ефіру у період

виборчої кампанії-2006 лише ознаки порушень ч.17 ст.71 Закону про вибори народних депутатів становили 36% від загального обсягу зафіксованих повідомлень, що мають характер прихованої реклами: «подібні факти мали місце в ефірі низки загальнонаціональних та місцевих телерадіоорганізацій; особливо показовими щодо трансляції протиправної передвиборної агітації були інформаційні програми за участю керівників або представників політичних блоків і партій, які, з одного боку, самі вдавалися до коментування програм, планів та намірів своїх політичних структур, з іншого – виступали в інформаційних повідомленнях, які супроводжувалися символікою, логотипами чи спеціальним відеозображеннями агітаційного змісту...на відверте і неприховане порушення законодавства йшли деякі телерадіоорганізації»<sup>130</sup>. На думку експертів НРГРУ, такі порушення набували таких яскравих проявів, як включення політичної реклами в інформаційний випуск, включення у програму новин відеосюжету про благодійну діяльність кандидатів від виборчого списку, заклики у прямому ефірі програми голосувати за виборчий блок.

Слід також звернути увагу, що визначення прихованої політичної реклами (так само агітації) у виборчих законах відсутнє. Для ідентифікації, відображення дійсної суті цього явища існуючого загального визначення «прихованої реклами» із Закону про рекламу явно не достатньо в силу багатьох міркувань, вже наведених у цьому розділі.

У виборчих законах слід би було надати окреме визначення прихованої передвиборної агітації та політреклами як форми агітації.

Із аналізованими вище положеннями тісно пов'язаною є вимога ч.12 ст.68 Закону про вибори народних депутатів про те,

---

<sup>130</sup> Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення. Звіт про дотримання телерадіоорганізаціями визначеного законодавством порядку мовлення під час проведення виборчої кампанії 2006 року (відповідно до Закону України „Про вибори народних депутатів України”, Закону України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”) від 12.04.2006 р.

що висвітлення виборчого процесу в ЗМІ *всіх форм власності в інтерв'ю, дискусіях та дебатах, інформаційних повідомленнях, у програмах новин і поточних подій* має здійснюватися на засадах *об'єктивності, неупередженості та збалансованості*. У законі про місцеві вибори така спеціальна стаття до медіа відсутня, проте подібна вимога втілена в інших його положеннях загального змісту.

Подібні вимоги, як зазначалося вище, на рівні правових, а не етичних приписів, мають застосовуватися лише до засобів телерадіомовлення, однак не преси, мережі Інтернет тощо (окрім державних, комунальних, суспільних медіа). В іншому разі ці вимоги *правового характеру* десь навіть виключають роль друкованих ЗМІ, засобів в Інтернеті як “суспільних вартових псів демократичних процесів”.

Приписи ч.12 ст.68 Закону про вибори народних депутатів мають застосовуватися лише до телерадіомовників та державних, комунальних<sup>131</sup>, суспільних друкованих та інтернет медіа. Щодо інших засобів інформації такий припис слід скасувати.

Наступна норма має досить суперечливу історію своєї появи. Її аналог існував у Законі про президентські вибори. Однак при голосуванні за одну з останніх редакцій Закону про вибори народних депутатів у проекті вона була відсутня. Коли документ підписував Голова ВР України<sup>132</sup>, то ця норма знову потрапила до нього, тобто депутати проголосували і прийняли Закон в іншій редакції, аніж його було підписано спікером. Йдеться про ч.9 ст.71 Закону. За останньої редакції вона сформульована у такому вигляді: *забороняється розповсюдження завідомо недостовірних або наклепницьких відомостей про партію (блок) суб'єкта виборчого процесу або про кандидата у депутати*. Аналогічна норма міститься щодо місцевих кандидатів і місцевих партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу у ч.8 ст.56 Закону про місцеві вибори.

Виборчі закони через цю норму фактично відтворюють приписи Цивільного кодексу для загального кола осіб (тобто не

---

<sup>131</sup> Якщо такі в Україні ще залишатимуться.

<sup>132</sup> Володимир Литвин.

лише суб'єктів виборчого процесу). Проте, якщо у Цивільному кодексі застосовується поняття «недостовірні відомості», то у виборчих законах - «завідомо недостовірні відомості». Закони не вносять уточнення, яка різниця між цими поняттями.

Механізм реалізації заборони поширення таких відомостей через медіа закладено у положеннях про їхню відповідальність. Навіть у випадку розміщення агітаційних матеріалів за угодами із замовниками<sup>133</sup> медіа можуть нести відповідальність за зміст відомостей, що у цих матеріалах містяться. Так, у ч.27 ст.71 Закону про вибори народних депутатів та ч.15 ст.56 Закону про місцеві вибори прямо зазначено, що ЗМІ не несуть відповідальності за зміст агітаційних матеріалів за угодами, крім випадків, передбачених також ч.9 ст.71 Закону про вибори народних депутатів та ч.8 ст.56 Закону про місцеві вибори, тобто випадків поширення дифамаційних відомостей про кандидатів, партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу.

Водночас медіа мають ще інші зобов'язання перед партіями (блоками)- суб'єктами виборчого процесу, кандидатами<sup>134</sup>: якщо, вони надали ефірний час або друковану площу одній партії (блоку) - суб'єкту виборчого процесу, кандидату<sup>135</sup>, то вони не можуть відмовити у наданні ефірного часу чи друкованої площі на тих же умовах іншій партії (блоку) – суб'єкту виборчого процесу, кандидату<sup>136</sup>, за винятком двох випадків. Один з таких випадків відмови<sup>137</sup> з боку ЗМІ партії (блоку) - суб'єкту виборчого процесу, кандидату<sup>138</sup> може мати місце в разі, якщо надані для поширення матеріали не відповідають вимогам щодо заборони поширення завідомо недостовірних та наклепницьких

---

<sup>133</sup>Тобто матеріалів, до створення і, відповідно, корекції змісту яких редакція, менеджмент медіа немає ніякого відношення.

<sup>134</sup> Кандидатів - у випадку місцевих виборів тільки.

<sup>135</sup> Кандидату - у випадку місцевих виборів тільки.

<sup>136</sup> Кандидату - у випадку місцевих виборів тільки.

<sup>137</sup> Дивіться друге речення ч.9 ст.68 Закону про вибори народних депутатів та друге речення ч.5 ст.53 Закону про місцеві вибори.

<sup>138</sup> Кандидату - у випадку місцевих виборів тільки.

відомостей про кандидатів<sup>139</sup>, партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу та інших осіб .

Як результат, ЗМІ повинні утримуватися від демонстрації дифамаційних відомостей, артикульованих політичними силами проти їхніх конкурентів, а з іншого боку – повинні надати свої ресурси для такої артикуляції усім політичним конкурентам на однакових умовах. Аби при цьому виключалась відповідальність для медіа, вони повинні своїми силами досліджувати, чи не спричинить будь-яка відомість з потоку передвиборного агітпропу наклеп на конкурентів замовника та інших (третіх) осіб, а також перевіряти, чи кожна така відомість є достовірною. Через короткостроковість та динамічність періоду дозволеної законом передвиборної агітації технічно це є неможливим.

По-перше, чи є відомості на момент поширення недостовірними і наклепницькими може знати, із суб'єктивних міркувань, лише особа, про яку відомості поширюються. По-друге, окрім привернення уваги до суспільно важливих тем, медіа мають виконувати функцію доведення до громадськості ідей осіб, які претендують бути обраними нею на представницькі посади.

Ситуація ускладнюється тим, що на відміну від раніше діючих положень Цивільного<sup>140</sup>, Кримінального<sup>141</sup> кодексів у чинному цивільному законодавстві відсутнє визначення (якщо не розуміння) і склад такого правопорушення як наклеп. Зокрема, з формальної точки зору, не докінця зрозуміло, чи обов'язковою складовою наклепу є пониження поширеними відомостями честі, гідності або ділової репутації позивача. За ч.2 ст.23 нового ЦК у цьому полягає один із проявів моральної шкоди, а за ст.201 ЦК честь, гідність і ділова репутація є особистим немайновим благом. На скільки таке благо зазнає посягань, може знати і відчувати лише сама постраждала

---

<sup>139</sup> Кандидатів - у випадку і парламентських, і місцевих виборів.

<sup>140</sup> Дивіться ст.7 нечинного ЦКУ (прийнятий 18.07.1963 р.).

<sup>141</sup> Дивіться ст.125 нечинного ККУ (прийнятий 28.12.1960р.).

особа<sup>142</sup>, і медіа наперед ніяк не можуть цього передбачати по відношенню до усіх осіб, яких поширені відомості можуть стосуватися. Передусім тому, що відомості, які містяться у змісті політичної реклами як агітації, лише вимушено ретранслюються, а не створюються власними зусиллями ЗМІ.

В цілому ж норми щойно аналізованих статей поряд із чинними положеннями ЦКУ, такими як ч.3 ст.277<sup>143</sup>, створюють умови для суттєвого (непропорційного) і невиправданого за силою впливу на редакційну незалежність медіа та гальмуючого, т.зв. «охолоджуючого», ефекту на свободу їхньої діяльності.

На наше переконання, до політичної реклами слід застосовувати такий же підхід, як і до інших її видів, що полягає у такому: за зміст реклами відповідає лише рекламодавець. Таким чином, медіа повинні бути звільнені від обов'язку перевіряти зміст політичної реклами на предмет наявності у її змісті відомостей, що можуть бути недостовірними і наклепницькими по відношенню до третіх осіб.

Одна з найбільш неоднозначних норм, яка становить дійсну суть і вартість усіх обмежень діяльності медіа під час виборчого процесу, міститься у ч.10 ст.71 Закону про вибори народних депутатів та ч.7 ст.56 Закону про місцеві вибори: у разі встановлення судом при розгляді виборчого спору *повторного або одноразового грубого порушення* засобом масової інформації *вимог цього Закону* суд приймає рішення про тимчасове (до закінчення виборчого процесу) зупинення дії ліцензії або про тимчасову заборону (до закінчення виборчого процесу) випуску друкованого видання.

---

<sup>142</sup> У відповідності з Конституцією і ч.1 ст.270 ЦКУ особистим немайновим правом фізичних осіб є право на повагу до гідності та честі. Згідно зі ст.269 ЦКУ це право належать кожній фізичній особі від народження або за законом, і воно тісно пов'язане з фізичною особою.

<sup>143</sup> За ч.3 ст.277 Цивільного кодексу *негативна інформація, поширена про особу, вважається недостовірною, якщо особа, яка її поширила, не доведе протилежного.*

Обидва виборчі закони не регламентують, які порушення їхніх вимог є грубими, а які ні. Так само, надто широко і нечітко визначається коло відносин, з приводу яких судом може прийматися рішення про припинення функціонування медіа до кінця виборчого процесу. Не уточнено, чи це є вимоги, які пред'являються спеціально до медіа у зв'язку з передвиборною агітацією і протягом виборчого процесу. У разі накладання заборони на функціонування медіа не зовсім зрозумілою є мотивація закінчення її терміну після виборчого процесу, а не на день, наступний після голосування. З точки зору критеріїв Європейського суду з прав людини щодо визначення законності заходів із обмеження свободи вираження ЗМІ аналізована норма свідчить про «неякісність закону»<sup>144</sup>, яким обмежується свобода вираження через заборону судом мовлення чи друку.

Позбавлення права мовлення і друку означає не лише накладення заборони на агітацію, але й на висвітлення виборчого процесу та на демонстрацію решти продукції ЗМІ, що означає обмеження споживачів інформації у доступі до його джерела. Слід зазначити, що негативні наслідки у випадку виконання судового рішення стосуватимуться не лише ЗМІ: опосередковано страждатимуть також рекламодавці, у тому числі, політичні сили, що розмістили свою рекламу у ЗМІ раніше і вже оплатили її демонстрацію.

За минулої виборчої кампанії трапилися перші випадки прийняття судових рішень, які не були доведені до виконання.

17 лютого 2006 р. Київський районний суд м. Сімферополь за позовом виборчого блоку „За Януковича!” припинив дію ліцензії найбільшої телекомпанії Криму „Чорноморської” ТРК до кінця виборів. Позивач вимагав призупинити дію ліцензії телекомпанії на підставі того, що у програмі ”Календар” використовувалися опитування думок громадян, де не було зазначено кількість опитаних і статистична погрішність. Позивач мотивував свої вимоги тим, що телекомпанія маніпулювала свідомістю громадян і здійснювала

---

<sup>144</sup>Обмеження свободи вираження повинно бути *передбачено законом*, що включає чинник відповідності заборонювального припису критеріям «якісного закону».

приховану агітацію за одного з учасників виборчого процесу<sup>145</sup>. «Більшість експертів сходиться на тому, що колектив ЧТРК став заручником недосконалого законодавства та передвиборчої політичної гри, а рішення суду при цьому могло бути значно м'якшим»<sup>146</sup>. Пізніше апеляційний суд скасував це рішення.

Ще один знаковий випадок відбувся 16 березня 2006р., коли Бабушкінський районний суд м. Дніпропетровська своїм рішенням призупинив до кінця виборчого процесу дію ліцензії місцевого «9 каналу» (ТРК «Приват ТВ Днепр»). Лідер партії «Віче» І. Богословська оскаржила поширення в рамках телевізійного проекту «Нові Губернські хроніки» нібито антиреклами, що, на думку позивача, була спрямована проти партії «Віче»<sup>147</sup>. За повідомленням Інституту масової інформації, суддя вирішив, що слова автора сюжету «Не стоить купувати этот сюртук» прямо закликали не голосувати за політичну силу. На наступний день після прийняття рішення прес-служба партії «Віче» розповсюдила заяву, у якій йшлося про відсутність наміру у лідера партії вимагати виконання цього рішення шляхом звернення до виконавчої служби<sup>148</sup>.

Попри невиконання рішень судів, ці прецеденти вже засвідчили, наскільки реальною і навіть неочікуваною може бути загроза припинення судовим рішенням мовлення телекомпанії за претензій лише до окремої програми чи журналіста.

На наш погляд, у виборчих законах слід чітко регламентувати які конкретно правопорушення з боку ЗМІ є грубими, а які ні. Крім того, у законах слід виписати конкретний

---

<sup>145</sup> <http://www.telekritika.kiev.ua/news/146/0/17773/>

<sup>146</sup> Небезпечний прецедент. Євген Булавка/«Телекритика», 18.02.2006 р.

<sup>147</sup> Політики відправляють журналістів у відпустку до виборів. Суд за позовом партії «Віче» зупинив дію ліцензії «9 каналу» у Дніпропетровську. Євген Булавка/ «Телекритика», 17.03.2006

<sup>148</sup> Політики відправляють журналістів у відпустку до виборів. Суд за позовом партії «Віче» зупинив дію ліцензії «9 каналу» у Дніпропетровську. Євген Булавка/ «Телекритика», 17.03.2006

вид виборчого правопорушення з боку ЗМІ і який вид санкції, за яких обставин через рішення суду може бути накладено. Відповідно норми про таку серйозну перепону в роботі ЗМІ як примусове припинення мовлення і друк мають бути винесені за межі розділів про агітацію виборчих законів до спеціальних норм про відповідальність ЗМІ.

Ще однією новелою постала ч.11 ст.71 Закону про вибори народних депутатів:

*Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення своїм рішенням припиняє трансляцію на території України, в тому числі операторами телекомунікацій, іноземних телеканалів, у діяльності яких порушується норма щодо заборони громадянам іноземних держав, особам без громадянства ведення передвиборної агітації через журналістську діяльність або в діяльності яких містяться заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганда війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення.*

У Законі про місцеві вибори така норма відсутня. Ця норма має декілька аспектів.

По-перше, споживачі інформаційної продукції мають право на доступ до неї як з боку українських, так і з боку неукраїнських електронних медіа (тобто інформаційних ресурсів). За ч.6 ст.4 Закону про телебачення і радіомовлення держава гарантує реалізацію прав на інформацію, на вільне і відкрите обговорення суспільно важливих проблем із застосуванням телебачення і радіомовлення. І факт ліцензування Національною радою з питань телебачення і радіомовлення саме українських телерадіоорганізацій не має означати автоматичну відмінність їхнього статусу від статусу неукраїнських медіа з точки зору режиму обмеження доступу телерадіоглядачів до їхньої продукції. Йдеться про те, що за пунктом г) ч.1 ст 37 Закону про телебачення і радіомовлення анулювання ліцензії на мовлення ліцензійованих Нацрадою

телеорганізацій здійснюється нею на підставі рішення суду про втрату чинності ліцензії на мовлення. Водночас із ч.11 ст.71 Закону про вибори народних депутатів впливає, що Нацрада може припинити мовлення (іноземних) телерадіокомпаній на території України своїм рішенням, тобто без судового рішення. Ця норма суперечить пізніше прийнятим положенням ч.4 ст.4 Закону про телебачення і радіомовлення, а саме: держава не чинить перепон прямому прийому телевізійних і радіопрограм та передач з інших країн, які транслюються мовою національної меншини або подібною до неї регіональною мовою. Крім того, за ч.1 стаття 42 Закону про телебачення і радіомовлення ретрансляція телерадіопрограм та передач, зміст яких відповідає вимогам Європейської конвенції про транскордонне телебачення, на території України не обмежується. У статті 4 Конвенції про транскордонне телебачення зазначено, що сторони (на території яких Конвенція діє), забезпечують свободу виявлення поглядів та інформації відповідно до статті 10 Конвенції про захист прав і основних свобод людини, гарантують свободу приймання і не обмежують ретрансляцію на своїй території програм, які відповідають положенням цієї Конвенції. Положення Конвенції про транскордонне телебачення не передбачають можливість прямої заборони ретрансляції програм, в яких, наприклад, громадяни іноземних держав, особи без громадянства ведуть передвиборну агітацію через журналістську діяльність або в діяльності яких містяться заклики до ліквідації незалежності країни, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави.

По-друге, прийняття рішення щодо припинення трансляції іноземних телеканалів *в тому числі операторами телекомунікацій* є нічим іншим як втручанням у господарську діяльність останніх. Йдеться передусім про отримання послуг кабельного телебачення від місцевих компаній-операторів. Такі оператори за новим Законом про телебачення і радіомовлення визначаються як *провайдери програмної послуги*, і їхня діяльність ліцензується Національною радою з питань телебачення і радіомовлення. За ч.7 ст.40 Закону про телебачення і радіомовлення ліцензію провайдера програмної

послуги може бути анульовано в судовому порядку за поданням Нацради у зв'язку з систематичними порушеннями ним вимог цього Закону, законодавства України про захист суспільної моралі, законодавства України про авторські та суміжні права, однак не окремих вимог виборчого законодавства України, на кшталт ч.11 ст.71 Закону про вибори народних депутатів.

Слід також зазначити, що сучасні технології дозволяють забезпечувати доступ до програм телеорганізацій, не ліцензованих в Україні, не тільки засобами організацій-кабельних операторів, але й через систему сателітного зв'язку<sup>149</sup>, мережею Інтернет, наприклад. У ч.11 ст.71 Закону про вибори народних депутатів чітко йдеться про можливість поширення заборонювальних рішень Нацради на операторів телекомунікацій. Однак діяльність таких операторів телекомунікацій як інтернет-сервіс провайдерів регулюється окремим Законом про телекомунікації, Нацрада ніяк не може втручатися у їхню господарську діяльність своїми рішеннями, це поза її компетенцією.

Розуміючи спонукаючи моменти<sup>150</sup>, під впливом яких була уведена до системи виборчого законодавства новела у вигляді ч.11 ст.71 Закону про вибори народних депутатів, ми маємо сумнів щодо ефективності вирішення на практиці питання про заборону ретрансляції телекомпаній іноземних держав виключно на рівні приписів Нацради з питань телебачення і радіомовлення. Подібні рішення мають прийматися судами. Крім того, є підстави стверджувати, що чинна редакція ч.11 ст.71 Закону частково суперечить нормам Європейської конвенції про транскордонне телебачення. Це вже підписаний, але не ратифікований Україною акт міжнародного права, узгодженно з яким Україна має вибудовувати систему внутрішнього законодавства про телерадіомовлення. Відповідно це має відобразитися і на рівні законодавства про передвиборну агітацію в електронних ЗМІ.

---

<sup>149</sup>Через супутникові антени.

<sup>150</sup>Беспрецедентне втручання у перебіг виборчої компанії-2004 медіаіндустрії окремих іноземних держав.

Наступна норма- це ч.12 ст.71 Закону про вибори до Верховної Ради:

*Партія (блок) – суб'єкт виборчого процесу, кандидат у депутати мають право звернутися до засобу масової інформації, що оприлюднив інформацію, яку партія (блок) або кандидат вважають недостовірною, з вимогою опублікувати їх відповідь. Засіб масової інформації, що оприлюднив відповідний матеріал, не пізніше, як через три дні після дня звернення з вимогою про відповідь, але не пізніше останнього дня перед днем виборів зобов'язаний надати партії (блоку), кандидату у депутати, щодо яких поширено недостовірну інформацію, можливість оприлюднити відповідь: надати такий самий ефірний час відповідно на телебаченні чи радіо або опублікувати в друкованому засобі масової інформації наданий партією (блоком) чи кандидатом матеріал, який повинен бути набраний таким самим шрифтом і розміщений під рубрикою "відповідь" на тому ж місці шпальти в обсязі не меншому, ніж обсяг повідомлення, що спростовується. Відповідь повинна містити посилання на відповідну публікацію в друкованому засобі масової інформації, передачу на телебаченні, радіо та на факти, що спростовуються. Відповідь, опублікована в останній день перед днем виборів, не повинна містити прямих закликів до голосування за або проти певної партії (блоку). Відповідь має бути оприлюднена без додатків, коментарів та скорочень і здійснюватися за рахунок засобу масової інформації. Відповідь на відповідь не надається.*

Тотожна за суттю норма міститься у ч.9 ст. 56 Закону про місцеві вибори щодо права звернення місцевої організації партії (блок) - суб'єкту виборчого процесу, кандидата у депутати, на посаду сільського, селищного, міського голови до ЗМІ.

Решта процесуальних норм обох законів про вибори дозволяють зробити висновок, що право на відповідь, коли нібито недостовірна інформація оприлюднена у день чи за день до виборів, на практиці неможливо забезпечити. Ще більш проблемною є реалізація цього права, коли його забезпечення вимагається шляхом надання місця на шпальтах/в ефірі не щоденних, а, скажімо, щотижневих випусків ЗМІ.

Позитивом у порівнянні з попередніми редакціями законів про вибори є новела про те, що відповідь на відповідь не може надаватися. Раніше реалізація права кандидатів, партій (блоків)– суб'єктів виборчого процесу могла б перетворитися на нескінченні викиди образ і компромату за рахунок засобів масової інформації (фактично, безплатна агітація).

Сумнівною, з нашої точки зору, є доцільність положення ч.12 ст.71 Закону про вибори до Верховної Ради<sup>151</sup> про те, що обсяг відповіді має бути не меншим, ніж обсяг повідомлення, з приводу якого пред'явлено вимогу надати відповідь. Ми схилиємося до позиції, що, навпаки, відповідь повинна бути не більшою за обсягом друкованої площі (часом ефіру) первинного месіджу<sup>152</sup>.

Із тексту першого речення статті випливає, що право на відповідь кандидати, партії (блоки) мають отримувати стосовно будь-яких відомостей, які вони вважають недостовірними, незалежно від того, чи поширення цих відомостей становить порушення їхніх прав або прав третіх осіб. У реченні слід чітко визначити, що задля отримання права вимоги на опублікування відповіді недостовірні, з точки зору кандидатів, партій (блоків), відомості повинні бути поширені *щодо них особисто (конкретно)*.

Друге речення статті сформульоване таким чином, що, коли партія (блок) або кандидат вважають поширену інформацію недостовірною, то недостовірність відомостей вже безапеляційно презюмується. З нашої точки зору, такий підхід у формулюванні слід переглянути, надавши ЗМІ більший обсяг правомочностей у вирішенні питання про забезпечення за рахунок своїх ресурсів оприлюднення відповіді кандидатів, партій (блоків). У тексті статті більш прийнятним би було формулювання «відомості, які партії (блоки)- суб'єкти

---

<sup>151</sup> Так само ч.9 ст. 56 Закону про місцеві вибори.

<sup>152</sup> За Резолюцією (74) 26 Комітет Міністрів Ради Європи “Про право на відповідь – стан особи відносно преси” перевищення обсягу відповіді над обсягом того, що необхідно спростувати, взагалі може бути підставою для відмови ЗМІ в опублікуванні цієї відповіді. Більш детально дивіться далі за текстом

виборчого процесу, кандидати вважають недостовірними та такими, що порушують їхні особисті немайнові права». Слід також підкреслити у статті, що йдеться не про всі партії (блоки), а саме ті з них, які зареєстровані виборчими комісіями як суб'єкти виборчого процесу.

У статті зафіксовано, що *відповідь, опублікована в останній день перед днем виборів, не повинна містити прямих закликів до голосування за або проти певної партії (блоку)*. На наш погляд, доцільно поширити це правило на оприлюднення усіх відповідей під час виборчого процесу, а не лише напередодні виборів.

Загальне право на відповідь фізичних осіб передбачається також ст. 277 Цивільного Кодексу України, а саме в ч. 1 ст.277 зазначено, що фізична особа, особисті немайнові права якої порушено внаслідок поширення про неї та (або) членів її сім'ї недостовірної інформації, має право на відповідь. Окремий випадок передбачено у ч.6 ст.277 щодо поширення відомостей ЗМІ. Можливість кандидатів від партій (блоків) користуватися цим загальним правом і одночасна можливість партій (блоків)<sup>153</sup> застосовувати положення спеціального права на відповідь за ч.12 ст.71 Закону про вибори до Верховної Ради<sup>154</sup> створюють передумови вимагати від ЗМІ оприлюднення за рахунок їхніх ресурсів декількох відповідей на одне й те саме нібито недостовірне повідомлення. Тим самим створюється вірогідність зловживання правами суб'єктів виборчого процесу та додаткового тиску на ЗМІ. На наш погляд, слід у виборчих законах передбачити положення, про можливість отримання через ЗМІ права на відповідь лише кандидату чи лише партії (блоку), який він представляє.

Викладене вище свідчить: проблемою забезпечення права на відповідь кандидатів, партій (блоків) на парламентських, місцевих виборах полягає передусім у тому, що норма ч.12 ст.71

---

<sup>153</sup> Із мотивацією про поширення недостовірних відомостей про партії (блок) у зв'язку з поширення недостовірних відомостей про її (його) кандидата.

<sup>154</sup> Так само за ч.9 ст. 56 Закону про місцеві вибори.

Закону про вибори до Верховної Ради<sup>155</sup>, як і норми Цивільного кодексу про право на відповідь, не передбачають винятків з цього права. Водночас Комітет Міністрів Ради Європи наголошує у своїй Резолюції (74) 26 “Про право на відповідь – стан особи відносно преси”<sup>156</sup>, що національне законодавство може, як виняток, закріплювати за засобами інформації право відмови в опублікуванні відповіді у таких випадках:

*i. якщо вимога про опублікування відповіді не представлена засобом інформації в достатньо короткий строк;*

*ii. якщо обсяг відповіді перевищує обсяг того, що необхідно спростувати в інформації, яка містить факти, оголошені неправдивими;*

*iii. якщо відповідь не обмежується спростуванням інкримінованих фактів;*

*iv. якщо це становить порушення, яке підлягає покаранню;*

*v. якщо це суперечить інтересам третьої сторони, які охороняються законом;*

*vi. якщо відповідна особа не в змозі довести існування законного інтересу.*

На наш погляд, і у Цивільному кодексі, і окремо в обох виборчих законах слід би було запозичити наведені положення стосовно винятків із права на відповідь.

Загалом же, думки експертів, представлені у нашому опитуванні перед виборами 2006-го року, здебільшого підтверджують, що така норма, як ч. 12 ст. 71 Закону України “Про вибори народних депутатів України”, є потрібною, однак її слід удосконалювати.

---

<sup>155</sup> Так само ч.9 ст. 56 Закону про місцеві вибори.

<sup>156</sup> А саме, у розділі цього документу “Мінімальні правила стосовно права на відповідь у пресі, по радіо, телебаченню та в інших періодичних засобах масової інформації”.

**Табл. 20. Ставлення експертів до ч. 12 ст. 71 Закону України “Про вибори народних депутатів України”**

Оцінка необхідності існування такої норми



Оцінка необхідності внесення змін до тексту ч. 12 ст. 71 Закону України “Про вибори народних депутатів України”



Частина 13 статті 71 Закону про вибори народних депутатів передбачає заборону проводити передвиборну агітацію, що супроводжується наданням виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних цінностей.

Ця заборона не поширюється на випадки надання товарів, що містять візуальні зображення назви, символіки, прапору партії (партії, що входить до складу блоку; блоку), за умови, що вартість таких товарів не перевищує три відсотки мінімального розміру заробітної плати. У нормі йдеться про вартість товару, проте не сказано, в якій кількості він може роздаватися на одну особу, наприклад. Так само може бути

вчинено із продуктами харчування, на яких розміщено символіку.

*Така передвиборна агітація або надання виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних цінностей, що супроводжується закликами або пропозиціями голосувати або не голосувати за певну партію (блок) або згадуванням назви партії (блоку) чи імені кандидата, вважається **непрямим підкупом виборців**, зазначеним у пункті 2 частини четвертої статті 64 цього Закону (тобто діяння за яке партії (блоку) або окремому кандидатові у депутати оголошується попередження).*

У Законі про місцеві вибори подібна норма сформульована у ч.4 ст.56, вона містить менше уточнень, і таким чином, її зміст має суттєві відмінності від змісту її аналога у Законі про вибори народних депутатів:

*забороняється проводити передвиборну агітацію, що супроводжується наданням виборцям грошей чи безплатно або на пільгових умовах цінних паперів, кредитів, лотерей, товарів та інших матеріальних цінностей або робіт чи послуг.*

У цьому положенні слід визначити верхню межу вартості товару, який може надаватися виборцеві в якості агітаційного спорядження. За чинною редакцією статті, коли її тлумачити суто формально, впливає, що до відповідальності за порушення правил агітації можна притягувати кандидата, місцеву партію (блок), коли їхніми представниками чи іншими третіми особами було надано виборцям агітаційні листівки, ручки з символікою тощо. Відповідальність за таку практику агітації має навіть з формальних міркувань абсолютно виключатися – це суттєвий недолік ч.4 ст.56 Закону про місцеві вибори. Оптимальним виходом було би запозичення до неї положень ч.13 статті 71 Закону про вибори народних депутатів щодо *трьох відсотків мінімального розміру заробітної плати*, уніфікувавши тим самим закони. Слід також зафіксувати, що окреслені у ч.4 ст.56 Закону про місцеві вибори дії кваліфікуються як непрямий підкуп виборців.

Обидва виборчі закони визначають чітко санкції для окремих суб'єктів виборчого процесу, у разі скоєння цього

непрямого підкупу виборців. Але опис диспозиції правопорушення, який міститься у коментованих статтях законів, викладений таким чином, що достеменно важко зрозуміти, хто має бути безпосереднім виконавцем правопорушення, і за яких обставин дії третіх осіб слід кваліфікувати як підкуп виборців з боку кандидатів, партій (блоків), а це, у свою чергу, має призводити до попередження, зняття з реєстрації останніх як суб'єктів виборчого процесу. Підкуп виборців, може відбуватися (нібито) на користь кандидатів, однак за чи без їхнього відома, розпорядження. За таких обставин особливу роль відіграє тлумачення правозастосовчими органами нечітких положень виборчих законів - диспозиції непрямого підкупу. Звужувальне тлумачення може бути на користь кандидатів, партій (блоків), які підкуповують виборців через третіх осіб, і їм достатньо довести, що безпосередньо вони підкуп не здійснювали. Поширене - навпаки, сприятиме свавільній практиці правозастосовчих органів, перешкоджанню можливості здійснювати агітацію та поширенню «брудних» технологій, коли під виглядом підкупу виборців на користь кандидата, партії (блоку), підставні особи<sup>157</sup> будуть наражати його (її) на санкції з боку правозастосовчих органів.

Ще однією особливістю Закону про місцеві вибори є те, що він регламентує підкуп виборців в контексті коштів місцевої організації партії (блоку), однак нічого не зазначено про можливість підкупу виборців на місцевих виборах з боку загальнонаціональних штабів партій (блоків), а також організацій партій (блоків) з інших районів, областей.

У ч.13 статті 71 Закону про вибори народних депутатів та ч.4 ст.56 Закону про місцеві вибори слід чітко визначити коло суб'єктів, коло безпосередніх виконавців непрямого підкупу виборців і/або характер зв'язку між суб'єктами та виконавцями цього правопорушення.

В залежності від суб'єкта правопорушення слід окреслити за якої процедури встановлюється факт його скоєння. З нашої точки зору, має йтися про судові процедури, адже санкції в

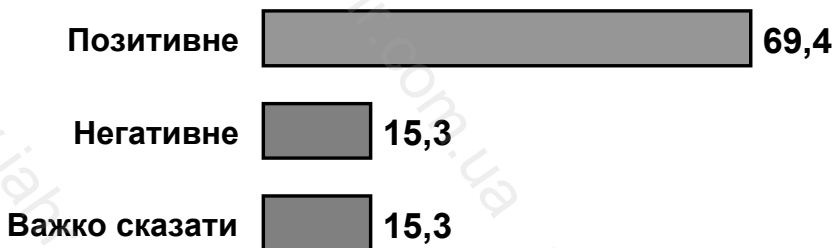
---

<sup>157</sup> Найняті з табору політичних конкурентів, наприклад.

залежності від обставин, обсягу, тяжкості передбачаються не лише суто виборчим законодавством (попередження, зняття реєстрації), але й Кримінальним кодексом, зокрема.

Санкції для кандидатів, партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу за підкуп виборців, які передбачені виборчими законами, різняться. Згідно з ч. 5 ст.56 Закону про місцеві вибори реєстрація кандидатів, стосовно яких у судовому порядку встановлено порушення вимоги ч. 4 ст.56 Закону, скасовується за рішенням територіальної виборчої комісії. Згідно з ч.4 ст.64 Закону про вибори народних депутатів за такі дії кандидатів первинно передбачається санкція у вигляді попередження від ЦВК. Існують пропозиції щодо поширення режиму санкцій із Закону про місцеві вибори і на кандидатів у народні депутати. Оцінки експертів щодо доцільності таких законодавчих перетворень розподілилися таким чином:

**Табл. 26. Ставлення експертів до скасування реєстрації кандидата у випадку підкупу виборців**



Неоднозначними є також вимоги обох виборчих законів щодо **періоду заборони** оприлюднення результатів опитування громадської думки про партії/блоки. Перший Закон містить посилання про настання заборони за 15 днів, а другий- за 7 днів. Це фактично нівелює вимогу Закону про вибори народних депутатів на предмет того, щоби заборона настала на 1 тиждень раніше:

*заобам масової інформації усіх форм власності, що діють на території України, забороняється протягом останніх*

*п'ятнадцяти днів перед днем виборів поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки щодо партій (блоків) суб'єктів виборчого процесу (ч.20 ст. 71 Закону про вибори до Верховної Ради);*

*засобом масової інформації усіх форм власності, що діють на території України, забороняється протягом **останнього тижня** перед днем виборів поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки щодо місцевих організацій партій (блоків) та кандидатів або коментувати рейтинги кандидатів, партій (блоків) (ч.11 ст. 56 Закону про місцеві вибори).*

Проблема норми Закону про вибори народних депутатів, на відміну від норми Закону про місцеві вибори, полягає ще й у тому, що вона забороняє оприлюднювати результати опитувань громадської думки щодо партій (блоків)- суб'єктів виборчого процесу і нічого не зазначає про рейтинги кандидатів. Саме в останньому випадку знаходиться дишель усієї вимоги Закону і шлях її обходження з боку заангажованих ЗМІ.

Ефективність правила про заборону оприлюднення соціологічних рейтингів конкурентів на виборах все частіше в Європі піддається перегляду. Достатньо взяти до уваги хоча б фактори мережі Інтернет, іноземних друкованих видань, мовників<sup>158</sup>. Строк у 15 днів вірогідно є надмірним, сім днів-більш оптимально. Практика Європейських країн допоки не є одноставною, однак із тих, хто передбачає заборону такого оприлюднення у національних законодавствах, в більшості закріплене правило про тривалість терміну заброну – 7 днів до виборів. Його потрібно встановити для обох виборчих законів України однаковим.

---

<sup>158</sup> Дивіться -RECOMMENDATION No. R (99) 15. OF THE COMMITTEE OF MINISTERS TO MEMBER STATES ON MEASURES CONCERNING MEDIA COVERAGE OF ELECTION CAMPAIGNS (Adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1999, at the 678<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies).

Ось як розцінюють доцільність норми експерти-учасники наших опитувань<sup>159</sup>:

**Табл. 21. Ставлення експертів до заборони протягом останніх 15 днів перед днем виборів поширювати інформацію про результати опитування громадської думки (ч. 20 ст. 71 Закону України “Про вибори народних депутатів України”)**



<sup>159</sup> Експерти, які брали участь в анкетуванні ІПГД напередодні виборів 2006-го року.

## Розділ 7.

# Фінансування виборчої кампанії

Поза всяким сумнівом, фінансування виборчих кампаній є однією з найбільш суттєвих проблем виборчого процесу в цілому і його законодавчого регулювання зокрема. Адже як свідчить практика виборчих кампаній, на їх підготовку та проведення затрачаються достатньо великі державні кошти та значні кошти кожного з суб'єктів виборчого процесу, які висувають своїх кандидатів до виборних органів та на виборні посади. Відповідно до законів, що регулюють виборчий процес, витрати на підготовку та проведення виборів здійснюється виключно за рахунок коштів Державного бюджету України та коштів виборчих фондів політичних партій, виборчих блоків, кандидата на пост Президента України та кандидатів до органів місцевого самоврядування, на посаду сільського, селищного, міського голови, яких зареєстровано відповідними виборчими комісіями.

Аналіз законодавства, а також практики фінансування виборчих процесів свідчить, що проблемними питаннями цієї сфери є, насамперед, процедура формування виборчих фондів, використання коштів з цих фондів, а також матеріальне забезпечення роботи виборчих комісій усіх рівнів.

Проблеми формування виборчих фондів. Законами України “Про вибори Президента України” та “Про вибори народних депутатів України”, передбачено обов'язкове утворення власних виборчих фондів кожним кандидатом на пост Президента України та кожною політичною партією (виборчим блоком), яких зареєстровано Центральною виборчою комісією. Тобто формування власних виборчих фондів для цих суб'єктів виборчого процесу є їх обов'язком, а не правом.

Одночасно, на місцевих виборах утворення власних виборчих фондів – це вже право а не обов'язок відповідно кандидатів у депутати, кандидатів на посади сільського, селищного, міського голови та місцевих організацій політичних партій та виборчих блоків, кандидатів від яких зареєстровано

відповідними виборчими комісіями (ч.2 ст. 82 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”). При цьому Законом передбачено, що проведення будь-яких агітаційних заходів, виготовлення та розміщення друкованих та аудіовізуальних агітаційних матеріалів здійснюється виключно за рахунок коштів виборчих фондів.

Вважаємо, що така диспозиційність правового регулювання відкриття виборчих фондів на місцевих виборах є необгрунтованою з кількох причин.

По-перше, у випадку одночасного проведення місцевих та парламентських виборів можливі ситуації, коли політична партія не висуває своїх кандидатів у народні депутати, тобто не приймає участі у парламентських виборах, і, відповідно, не відкриває обов’язковий виборчий фонд, а місцева організація цієї партії висуває своїх кандидатів на виборах органів місцевого самоврядування, але відкривати свій виборчий фонд вона не зобов’язана. Виникає запитання, яким чином ця політична партія буде проводити свою передвиборчу агітацію без будь-якого фінансування. Окрім того це потенційно може призвести до використання тіньового фінансування, і, як наслідок – до конфліктних ситуацій.

По-друге, у випадку одночасного проведення місцевих та парламентських виборів і участі політичної партії у всіх видах виборів, фінансування місцевих виборів за рахунок виборчого фонду партії чи виборчого блоку на парламентських виборах також можна розцінювати як порушення вимог Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”.

По-третє, не утворення та не відкриття суб’єктами виборчого процесу власних виборчих фондів ставить під сумнів обгрунтованість участі відповідних політичних сил чи кандидатів у виборчому процесі в цілому, оскільки ця участь у будь-якому разі потребує витрачання бюджетних коштів. Якщо ж політична партія не відкриває виборчого фонду, вона навряд чи розраховує на участь у розподілі депутатських мандатів. Одночасно, це дозволяє політичним партіям без жодних затрат виконати вимогу Закону України “Про політичні партії в

Україні” щодо участі у виборах, бо у іншому випадку, неучасть у виборах може бути однією з підстав для скасування рішення про державну реєстрацію відповідної політичної партії.

Відповідно до Закону України “Про вибори Президента України”, виборчі фонди кандидатів на пост Президента України формуються за рахунок власних коштів кандидатів, коштів партії (партій, що входять до виборчого блоку), які висунули кандидата, а також добровільних внесків фізичних осіб. Аналогічні норми містяться в інших виборчих законах. Окрім того, законодавчо обмежено й розмір добровільного внеску до виборчого фонду від однієї особи. При цьому не зрозуміло, чому цей розмір суттєво відрізняється на президентських виборах (двадцять п’ять розмірів мінімальних заробітних плат) та на парламентських виборах (чотириста розмірів мінімальних заробітних плат).

Не зважаючи на те, що законодавець намагався обмежити як коло суб’єктів, які мають право здійснювати фінансування виборчих фондів, так і розмір внесків, законодавче регулювання цієї сфери дозволяє без будь-яких проблем обійти ці заборони та обмеження. Як вже зазначалося, внески до виборчих фондів можуть також робити політичні партії (виборчі блоки), які висунули відповідних кандидатів, без жодних обмежень сум таких внесків та кількості їх перерахувань. Фактично законодавчо закріплено шлях подолання встановлених обмежень щодо кола суб’єктів та сум фінансування виборчої кампанії. Адже відповідно до Закону України “Про політичні партії в Україні”, подібних обмежень щодо фінансування політичних партій за колом суб’єктів значно менше (зокрема Закон дозволяє фінансувати політичні партії юридичним особам, у яких немає частки державної власності), а за розміром – відсутні взагалі. Тобто фінансування виборчих фондів політичних партій та кандидатів здійснюється за наступною схемою: певний “добровільний” пожертвувач (як фізична особа, так і юридична, заснована на приватному капіталі) перераховує будь-яку необхідну суму на рахунок політичної партії, яка вже без обмежень перераховує її до власного виборчого фонду чи до виборчого фонду кандидата, якого вона висунула.

Вважаємо, що зазначене правове регулювання потребує суттєвого удосконалення, оскільки в наслідок цього виникає нерівність можливостей фінансування виборчої кампанії з боку тих кандидатів на пост Президента України чи на виборні посади органів місцевого самоврядування, які є самовисуванцями та тими, яких висунула політична партія (виборчий блок). Окрім того достатньо складно розмежувати політичну агітацію в межах виборчого процесу та політичну рекламу своїх програмних цілей політичною партією.

Ще одним дискусійним аспектом правового регулювання процесу фінансування виборчої кампанії є законодавчо встановлений граничний розмір власних виборчих фондів для кандидатів на пост Президента України (п'ятдесят тисяч розмірів мінімальної заробітної плати), кандидатів у депутати сільських та селищних рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови та політичних партій (виборчих блоків) на місцевих виборах (від п'ятдесяти розмірів мінімальної заробітної плати до одного мільйона гривень), та відсутність такого обмеження на парламентських виборах.

На наш погляд тут є декілька проблем: по-перше, як свідчить практика останніх президентських, парламентських та місцевих виборів, встановлені Законом граничні розміри виборчих фондів не відповідають реальним затратам на проведення виборчих кампаній, тобто законодавство вже наперед змушує суб'єктів виборчого процесу порушувати встановлені заборони та фінансувати вибори за тіньовими схемами; а по-друге правове регулювання має бути уніфікованим для усіх видів виборів та забезпечувати рівні можливості для різних суб'єктів виборчого процесу. Слід законодавчо визначити реальні граничні розміри виборчих фондів для усіх суб'єктів та передбачити однакові можливості щодо їх формування.

Порядок використання коштів з виборчих фондів є також однією з суттєвих проблем законодавчого регулювання виборчого процесу. Відповідно до усіх виборчих законів, власні виборчі фонди утворюються для фінансування своєї передвиборчої агітації. При цьому слід зазначити, що якщо Законами України "Про вибори народних депутатів України" та "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки

Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” поняття передвиборної агітації та її форми і засоби законодавчо визначено, то Закон України “Про вибори Президента України” поняття передвиборної агітації не міститься взагалі.

Таке законодавче закріплення цільового використання коштів виборчого фонду на практиці призводить до того, що політичні партії (виборчі блоки) та кандидати апріорі змушені використовувати на потреби виборчої кампанії значні додаткові кошти окрім власних виборчих фондів. Адже на сьогодні ні для кого не є секретом, що окрім власне передвиборної агітації значна частина коштів суб’єктів виборчого процесу витрачається на оплату праці різноманітних політичних консультантів, соціологів, іміджмейкерів, стилістів, власне агітаторів, на утримання центральних та регіональних виборчих штабів тощо. Законодавством же фінансування подібних витрат не передбачено взагалі, оскільки їх складно віднести до форм та засобів передвиборної агітації.

Іншою проблемою фінансування виборчої кампанії є відсутність законодавчого регулювання порядку оплати праці тих членів виборчих комісій, яких було включено до складу комісій за поданням політичних партій (виборчих блоків), кандидатів, і які, відповідно до Закону, не входять до переліку осіб, що виконують свої повноваження з оплатою праці за рахунок коштів Державного бюджету України. Адже загальновідомо, що неофіційну заробітну плату отримують усі члени виборчих комісій. Тобто у даному випадку маємо ще один приклад, коли законодавство змушує суб’єктів виборчого процесу свідомо порушувати вимоги Закону.

В зв’язку з цим, вважаємо за необхідне внести до виборчого законодавства зміни, якими передбачити право політичних партій (виборчих блоків), кандидатів на пост Президента України та на виборні посади органів місцевого самоврядування витрачати кошти власних виборчих фондів на будь-які потреби, пов’язані з організацією та проведенням виборчої кампанії.

Ще одним проблемним аспектом фінансування виборчої кампанії кандидата на пост Президента України за рахунок власних виборчих фондів є законодавче закріплення порядку вирішення питання щодо тих грошових коштів власних

виборчих фондів, які залишилися не використаними. На наш погляд не зовсім обґрунтованим є закріплення різного порядку використання таких коштів в залежності від суб'єктів висування відповідних кандидатів. Адже, якщо кандидата на пост Президента України висунула політична партія, то невикористані грошові кошти повертаються перераховуються на рахунок партії. У випадку ж самовисування, невикористані грошові кошти перераховуються до Державного бюджету України.

Більше того, у випадку скасування рішення про реєстрацію кандидата на пост Президента України, невикористані кошти власного виборчого фонду такого кандидата перераховуються до Державного бюджету України незалежно від підстав скасування. А відповідно до Закону України “Про вибори Президента України” підстав для скасування рішення про реєстрацію може бути декілька, у тому числі і в наслідок подання заяви про відмову від балотування. В зв'язку з цим виникає питання, на якій підставі власні грошові кошти кандидатів, які, у тому числі, є одним з джерел формування власного виборчого фонду, в безспірному порядку перераховуються до Державного бюджету України. На наш погляд таке законодавче регулювання з одного боку, є порушенням конституційного принципу рівності, а з другого боку – це є порушенням положень Конституції України, яка закріпила недоторканність права приватної власності. Тому зазначені положення Закону України “Про вибори Президента України” потребують реформування.

Порядок використання бюджетних коштів на фінансування виборів чітко визначено кожним з виборчих законів. По-перше, ці кошти витрачаються на фінансування матеріального та організаційно-технічного забезпечення виборчого процесу (оренда приміщень, оргтехніки, виготовлення бюлетенів, оплата праці членів виборчих комісій тощо). По-друге, державні кошти витрачаються виготовлення однакової кількості інформаційних плакатів кожного з суб'єктів виборчого процесу та на оплату розміщення передвиборної агітації у державних та комунальних засобах масової інформації з додержанням принципу рівності усіх кандидатів на пост Президента, кандидатів у депутати та на

виборні посади, а також політичних партій та виборчих блоків, кандидатів від яких зареєстровано відповідними виборчими комісіями.

Проблемним аспектом використання бюджетних коштів є саме фінансування передвиборної агітації з додержанням принципу рівних умов щодо надання суб'єктам виборчого процесу однакових друкованих площ у друкованих засобах масової інформації та однакового ефірного часу на радіо та телебаченні. Вважаємо за доцільне законодавчо забезпечити більш точну деталізацію даних положень, з зазначенням, що друковані площі та ефірний час надаються відповідно з однаковим розташуванням на шпальтах газет та однаковим часом виходу в ефір.

Окрім того, слід звернути увагу ще на один проблемний аспект використання бюджетних коштів на фінансування місцевих виборів. Відповідно до Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, передвиборна агітація здійснюється за рахунок і в межах коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України на підготовку і проведення місцевих виборів. Однак, як свідчить практика проведення останніх місцевих виборів, передбачена Законом цільова субвенція на момент проведення виборів до територіальних виборчих комісій не надходила, внаслідок чого відповідні комісії вимагали від місцевих організацій політичних партій та виборчих блоків, а також від кандидатів оплатити виготовлення обов'язкових інформаційних передвиборчих плакатів та розміщення інформації про кандидатів та передвиборчих програм у місцевих засобах масової інформації з власних виборчих фондів. При чому у випадку відмови від фінансування такі агітаційні матеріали подеколи і не друкувалися.

Зазначене свідчить про необхідність реформування виборчого законодавства і у цій частині, з метою забезпечення більш оперативного надходження та використання бюджетних коштів на фінансування виборчої кампанії на місцевому рівні.

## ***Проблема бюджетного відшкодування витрат “переможців” виборів.***

Законом України “Про вибори народних депутатів України” передбачено, що політичні партії, у тому числі й ті, що входили до виборчих блоків, виборчі списки яких отримали три і більше відсотків голосів виборців які взяли участь у виборах отримують право на відшкодування за рахунок Державного бюджету України витрат, пов’язаних з фінансуванням своєї передвиборної агітації, у розмірі фактично здійснених витрат, але не більше ста тисяч розмірів мінімальних заробітних плат для кожної партії (блоку). Рішення про відшкодування таких витрат приймає Центральна виборча комісія на підставі фінансових звітів про надходження та використання власних виборчих фондів відповідних політичних партій та виборчих блоків.

Важливо зазначити, що таке право закріплено лише Законом України “Про вибори народних депутатів України”. Ні Закон України “Про вибори Президента України”, ні Закон “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” не передбачають права на відшкодування витрат переможців виборів за рахунок коштів Державного бюджету України. Якщо поглянути на дану ситуацію з позицій принципу рівності усіх суб’єктів виборчого процесу, то необхідно або взагалі відмовитися від ідеї такого відшкодування, або закріпити право на нього за переможцями виборів усіх рівнів та усіх представницьких органів.

На наш погляд, незважаючи на достатньо вагомі аргументи прихильників бюджетного відшкодування витрат на передвиборну агітацію, щодо поширення подібної практики в європейських державах як гарантії незалежності політичних партій, запровадження такої практики в Україні є передчасним з огляду на загальну соціально-економічну ситуацію. Адже в умовах, коли близько вісімдесяти відсотків громадян України проживають за межею бідності, ці кошти краще спрямувати на конкретні соціальні програми. Політичні ж партії, які лише офіційно витрачають на фінансування своєї передвиборної агітації десятки мільйонів гривень, отриманих від певних

“спонсорів”, не стануть більш незалежними від останніх після отримання бюджетного відшкодування.

Відповідальність за порушення порядку фінансування виборів. Усіма Законами, що регулюють виборчий процес в Україні, передбачено певні негативні наслідки за порушення порядку фінансування виборчої кампанії. Насамперед, це стосується використання суб'єктами виборчого процесу на фінансування своєї передвиборної агітації інших коштів, окрім коштів власних виборчих фондів, а також витрати кандидатом на фінансування своєї виборчої кампанії коштів у розмірі, що перевищує граничний розмір власного виборчого фонду. Окрім того ще одним суттєвим порушенням порядку фінансування виборчої кампанії, з яким законодавець пов'язує настання негативних наслідків є встановлення судом фактів підкупу виборців та надання виборцям безоплатно або на пільгових умовах товарів, робіт, послуг тощо.

При цьому важливо зазначити, що настання найбільш негативних наслідків у формі скасування рішення про реєстрацію відповідних кандидатів у депутати чи на виборні посади передбачено Законами України “Про вибори народних депутатів України” та “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. Закон України “Про вибори Президента України” подібних наслідків порушення порядку фінансування виборчої кампанії не встановлює. Такі порушення можуть бути лише підставою для оголошення Центральною виборчою комісією попередження відповідному кандидату на пост Президента України.

На наш погляд зазначені особливості законодавчого регулювання відповідальності за порушення порядку фінансування виборчих кампаній в цілому відповідають особливостям тих чи інших виборів. Разом з тим, доцільно було б уніфікувати регулювання такої відповідальності у законодавстві про парламентські та про місцеві вибори.

## Розділ 8.

# Порядок голосування, підрахунку голосів виборців та встановлення результатів виборів

Порядок голосування за чинним виборчим законодавством видається надмірно технологічним та ускладненим. Алгоритм дій членів виборчих комісій, виборців та інших суб'єктів виборчого процесу розписано в поточному виборчому законодавстві надмірно деталізовано.

Причому деякі виборці не змогли проголосувати у зв'язку з тим, що окремі попередні підготовчі організаційно-технічні заходи не були здійснені вчасно через певні об'єктивні обставини. Так, відповідно до ч. 4 ст. 64 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” передача виготовлених бюлетенів має відбуватися на засіданні територіальної виборчої комісії, а засідання комісії є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як дві третини складу комісії (ч. 4 ст. 26 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”<sup>160</sup>). Виконати зазначену вимогу Закону не вдалося, наприклад, Хмельницькій міській територіальній виборчій комісії і передача бюлетенів не відбулася (звернення ж комісії до місцевих партійних осередків про заміну їх представників у комісії результатів не дало). Саме тому через відсутність виборчих бюлетенів не змогли здійснити своє право обирати на виборах депутатів міської та обласної ради, а також міського голови 197 тисяч виборців – мешканців Хмельницького<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 33. – Ст. 84

<sup>161</sup> Голос України. – 2006. – 28 березня 2006 р.

***Процедура голосування в день виборів в контексті фізіологічних та психологічних можливостей громадян***

Процедура голосування виписана у поточному виборчому законодавстві без урахування елементарних фізіологічних та психологічних можливостей пересічного громадянина. Експеримент у Сімферополі, проведений Громадською радою з питань забезпечення реалізації виборчих прав громадян України при Президентіві України та Громадською ініціативою “Чисті вибори” задовго до виборів під назвою “Моделювання виборів на 1-й дільниці”, показав, що, дотримуючись усіх вимог законодавства, член виборчої комісії мав би безперервно перебувати на виборчій дільниці, тобто здійснювати свої функції та повноваження в день голосування без повноцінного відпочинку протягом понад тридцяти однієї години поспіль. За результатами експерименту стало очевидним, що процес опрацювання бюлетенів, тобто підрахунку голосів виборців після закінчення голосування, складатиме щонайменше п’ятнадцять годин<sup>162</sup>. На практиці ж безперервне, так би мовити “перманентне”, засідання дільничних та окружних виборчих комісій затягувалося інколи на кілька діб. Причому це було пов’язано не лише з поєднанням парламентських та місцевих виборів, але й з надмірно ускладненою процедурою самого підрахунку голосів та доволі незручними й значними за розмірами бюлетенями. Зрозуміло, що за таких умов у будь-якого громадянина дуже швидко накопичується втома, що неминуче може призвести (а на практиці й призводило) до зниження уваги та, як наслідок, до елементарних помилок.

Справа в тому, що законодавство вимагає, щоб у день голосування за 45 хвилин до початку голосування (тобто не пізніше 6 год. 15 хв. ранку) обов’язково розпочиналося так зване підготовче засідання будь-якої дільничної виборчої комісії (ч. 3 ст. 82 Закону України “Про вибори народних депутатів України”)<sup>163</sup>. Це пов’язано з вимогою законодавства щодо перевірки сейфа, де зберігалися бюлетені, огляду скриньок,

---

<sup>162</sup> Голос України. – 2006. – 15 березня 2006 р.

<sup>163</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 27-28. – Ст. 366 (зі змінами).

складання контрольного листа, який підписується усіма членами дільничної виборчої комісії, а також за бажанням кандидатами у депутати, уповноваженими особами партій (блоків), офіційними спостерігачами. Але ж для того, щоб вчасно прибути на підготовче засідання багатьом членам комісії потрібно мати в запасі як мінімум від однієї до трьох годин. Це означає, що для більшості членів комісії, які зазвичай прокидаються о шостій або сьомій годині (хтось, можливо, й пізніше), ранній перехід від стану відпочинку (сну) до активного стану (неспання) буде стресом для всього організму. І тому вже до моменту закінчення голосування, на яке законодавством після внесення відповідних змін 19 січня 2006 р. відведено п'ятнадцять годин, більшість членів виборчих комісій відчувають як мінімум глибоку втому або навіть психофізичну виснаженість. У цей час відбувається втрата елементарної середньої працездатності, сприйняття інформації суттєво гальмується, увага розсіюється, здатність концентрувати увагу, здійснювати навіть прості арифметичні дії та математичні розрахунки істотно знижується. Ситуація вимагає від усіх членів комісій надмірного напруження та постійної концентрації уваги, зусиль, здібностей, до чого багато хто з них просто не готові ні психічно, ні фізіологічно, ні морально. Крім допущення помилок, це може спричинити навіть суттєвий розлад здоров'я на тривалий час. Зрозуміло, що з огляду на такий стан членів виборчих комісій з самого початку не варто було плекати надію на точність та оперативність підрахунків. Так, наприклад, у Херсоні 27 березня, тобто наступного дня після голосування було оброблено лише майже 10 відсотків бюлетенів<sup>164</sup>. Тобто непередбачене законодавство (й особливо зміни щодо термінів голосування) практично наперед запрограмувало численні помилки та порушення під час голосування та підрахунку голосів.

### ***Порядок видачі виборцям бюлетенів та процедура голосування***

Досить складною є процедура видачі бюлетенів виборцям. Відповідно до ч. 3 ст. 82 Закону України “Про вибори народних

---

<sup>164</sup> Голос України. – 2006. – 28 березня.

депутатів України” при проведенні голосування на виборчій дільниці можливість проголосувати виборцю мають надавати обов’язково два члени дільничної виборчої комісії. Напевно, за задумом авторів законопроекту, це мало б сприяти і взаємному контролю, і недопущенню помилок. При цьому один член дільничної виборчої комісії за умови пред’явлення виборцем одного з документів, які посвідчують особу та громадянство України ( ч. 4, 5 та 6 ст. 2 Закону України “Про вибори народних депутатів України”), та наявності виборця у списку виборців на відповідній виборчій дільниці надає виборцю список для підпису. Виборець має розписатися за отримання виборчого бюлетеня у списку виборців та на визначеному місці на контрольному талоні виборчого бюлетеня. Другий член дільничної виборчої комісії вписує своє прізвище і розписується у визначеному місці на виборчому бюлетені та на контрольному талоні виборчого бюлетеня, а також проставляє на контрольному талоні у позначеному місці номер, за яким виборця внесено до списку виборців на дільниці. Після цього член виборчої комісії відокремлює від виборчого бюлетеня контрольний талон та видає виборцю виборчий бюлетень для голосування.

Отже, виходить, що виборець зобов’язаний двічі розписатися (у списку виборців та на контрольному талоні виборчого бюлетеня на чітко визначеному місці), а один із членів комісії має поставити в різних місцях аж чотири записи (вписати своє прізвище; розписатися у визначеному місці на виборчому бюлетені; розписатися на контрольному талоні виборчого бюлетеня; проставити на контрольному талоні у позначеному місці номер, за яким виборця внесено до списку виборців на дільниці). Сенс такої складної, марудної та обтяжливої процедури полягає в тому, щоб унеможливити зловживання під час голосування та не допустити використання фальшивих бюлетенів. Для того, щоб виявити такі порушення необхідно порівняти усі бюлетені, усі підписи, переконатися, що члени комісії підписувалися власноручно тощо. Але зазвичай і суди, і комісії при розгляді справ навіть у випадку виникнення сумнівів всіяко намагаються уникати таких перевірок. Так було під час оскарження процедури голосування та результатів

виборів у 2002, 2004 та у 2006 роках. Отже практичного значення такі попереджувальні заходи майже не мали.

Разом з тим, і законодавцям, і членам виборчих комісій добре відомо про такий спосіб порушення вимог виборчого законодавства під час голосування як купівля за певну плату незаповненого бюлетеня у виборців, заповнення його зловмисниками відповідно до побажань замовника та передача уже заповненого бюлетеня іншому виборцю також за певну оплату для використання під час голосування. При цьому ставиться умова, щоб виборець вкинув до скриньки бюлетень, наданий йому та заповнений правопорушниками за межами виборчої дільниці, а той бюлетень, який йому видав на виборчій дільниці член дільничної виборчої комісії, виборець зобов'язується передати зловмисникам незаповненим. І лише після цього, виконавши таким чином головну умову попередньої змови з правопорушниками, такий виборець отримував від них відповідну незаконну оплату. Такі порушення виявити дуже важко, оскільки, маючи одночасно кілька бюлетенів, недобросовісний виборець може один з них згорнути у кабіні для таємного голосування і сховати, а решту, згорнувши по два чи по три, вкинути до виборчої скриньки. Таким чином, навіть пильнуючи за діями виборців, членам дільничних виборчих комісій та офіційним спостерігачам неможливо з упевненістю встановити: чи всі бюлетені опустил до скриньки виборець? Але такі маніпуляції потрібні лише на початку злочинного ланцюжка. Надалі у кожного виборця буде належна кількість бюлетенів. При цьому і бюлетені, видані одним членом виборчої комісії, і контрольні талони, і усі записи та підписи будуть оформлені належним чином, однією рукою та співпадати. На жаль, законодавство не ставить жодних перешкод на шляху таких правопорушень, а члени виборчої комісії та правоохоронці навіть не ставлять за мету їх виявляти, усувати та попереджувати, оскільки законодавство не спонукає їх до таких дій.

На нашу думку, в Україні голосування на виборчих дільницях слід було б організувати без використання бюлетенів, а лише за допомогою спеціальних машин для голосування, аналогічних тим, які уже протягом тривалого часу

використовуються у багатьох штатах США (зокрема, у м. Арлінгтоні, штат Вірджинія). Така машина для голосування створена на базі комп'ютера (зовні нагадує ноутбук), є досить простою у використанні. Організувавши випуск подібних апаратів для голосування в Україні, вартість такої машини напевно можна було б істотно скоротити. А якщо порівняти колосальні витрати на виготовлення бюлетенів, якісний папір, поліграфію, системи захисту, зберігання та перевезення, то, можливо, виготовлення таких машин для голосування вже не видаватиметься занадто дорогим. Тим більше, що, знімаючи відповідну інформацію щодо голосування одночасно за трьома напрямками (до контрольної групи, окружної виборчої комісії та до ЦВК) і таким чином здійснюючи постійний та оперативний контроль, можна було б унеможливити будь-які зловживання та спроби скоригувати результати голосування в межах дільниці чи округу. Адже результати голосування можна було б зіставити й порівняти у будь-який момент. Розбіжність у отриманих даних свідчатиме про спроби втрутитися та підправити підсумки голосування всупереч вимогам законодавства.

А от за умови збереження існуючого способу голосування за допомогою бюлетенів процедуру голосування слід було б дещо спростити та оптимізувати, зокрема, шляхом:

По-перше, законодавчо встановленої заборони суміщення парламентських та місцевих виборів. Хоча у разі переходу до голосування за допомогою комп'ютеризованої системи необхідність у такій забороні зникає сама по собі.

По-друге, зміни типу та моделі виборчої системи. Видається доцільним повернення до мажоритарно-пропорційної системи на виборах народних депутатів України (225 народних депутатів за пропорційною системою та 225 народних депутатів за мажоритарною системою) та до мажоритарної виборчої системи на місцевих виборах. На наш погляд, за нинішнього рівня розвитку переважної більшості українських політичних партій та політичної системи України в цілому, а також низького рівня політико-правової культури більшості суб'єктів виборчого процесу пропорційна виборча система для України є передчасною, оскільки політичні партії в Україні все ще не стали провідниками інтересів широких верств населення,

зазвичай вони не мають ні чітко вираженої ідеології, ні належним чином обґрунтованої перспективної моделі розвитку суспільства, ні достатньої кількості реальних членів партії. Про недостатню кількість прихильників політичних партій свідчить хоча б той факт, що виборчі списки досить часто формувалися переважно за рахунок позапартійних громадян. За таких умов політичні партії мали істотні проблеми з делегуванням своїх представників до виборчих комісії, з формуванням корпусу спостерігачів, зі створенням виборчих штабів та агітаційних бригад тощо. Навіть ті політичні сили, які вважаються політичними велетнями та стали лідерами виборчих перегонів, вирішували зазначені проблеми частіше за все не за рахунок активності членів своїх партій, а передусім шляхом фінансового стимулювання. До того ж виникають певні сумніви щодо конституційності запровадження виключно пропорційної виборчої системи по виборах народних депутатів України, оскільки членство у політичній партії (або згода керівного органу партії на внесення громадянина до виборчого списку) не передбачені у ст. 76 Конституції України як вимога до кандидата в народні депутати України, а в ч. 4 ст. 36 Конституції України встановлено, що “ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об’єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій”<sup>165</sup>. Проте після запровадження пропорційної системи по виборах народних депутатів переважна більшість громадян України була позбавлена можливості балотуватися до українського парламенту, оскільки висування кандидатів та формування черговості у виборчих списках тепер відповідно до чинного виборчого законодавства може здійснюватися виключно політичною партією на її з’їзді (зборах, конференції) або виборчим блоком – на міжпартійному з’їзді (зборах, конференції). Тому для висування кандидатом у народні депутати громадянин має або бути членом політичної партії, або залучитися підтримкою з боку когось із членів політичної партії щодо висування його на партійному з’їзді (зборах, конференції)

---

<sup>165</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

як позапартійного кандидата. З огляду на українські політичні реалії, а також на те, що кількість делегатів партійного з'їзду (зборів, конференції) об'єктивно є обмеженою (не менше 200 громадян та не більше місткості відповідної зали), вірогідність потрапити до виборчих списків політичних партій та виборчих блоків є надто малою, навіть мізерною. Добре відомими є й інші аргументи на користь висловленої тези стосовно недемократичності та неконституційності запровадження виключно пропорційної виборчої системи по виборах народних депутатів України<sup>166</sup>, але вони мають бути предметом окремого дослідження.

По-третє, зміни форми бюлетеня. На нашу думку, слід відмовитися від друкування переліку назв усіх партій (блоків) у бюлетені, а натомість розмістити такий перелік у кожній кабінці для таємного голосування та у приміщенні для голосування, а також у приміщенні, що передує місцю видачі бюлетенів для загального ознайомлення. У виборчому бюлетені ж друкувати лише номери політичних партій та виборчих блоків за результатами жеребкування. У іншому бюлетені слід друкувати лише номери, під якими до списку кандидатів у народні депутати України внесено прізвища кандидатів, висунутих у мажоритарному окрузі (у разі повернення до мажоритарно-пропорційної виборчої системи на парламентських виборах). Можливим є також інший варіант оформлення виборчого бюлетеню, коли у порожній квадрат виборець має вписати номер, який отримала політична партія (виборчий блок) або окремий кандидат у депутати (у мажоритарному окрузі у разі повернення до мажоритарно-пропорційної виборчої системи) за результатами жеребкування. У бюлетені має бути надруковано пояснення щодо порядку голосування, а також про право виборця вписати в порожній квадрат “-” чи “х” у тому разі, коли він не підтримує відповідно жодного виборчого списку чи жодного з кандидатів.

---

<sup>166</sup> Див.: Ольховський Б., Єрмолаєв В., Ольховський Є. Конституційно правове регулювання та стан виборів в Україні. – Харків: Крок, 2005. – С. 72-83; Бухтіярова Н., Єва С. Вибори: вперед, до диктатури демократії? // Юридичний вісник України. – 2006. – №1. – 7-13 січня.

По-четверте, запровадження системи автоматичного підрахунку голосів виборців. Для цього потрібно розробити таку форму виборчого бюлетеня з дотриманням пропозицій, висловлених у попередньому пункті, яка б дозволяла підраховувати результати голосування за допомогою технічних засобів. При цьому розмір виборчого бюлетеня можна було б значно зменшити (наприклад, встановити його тотожним поштової листівці 104x147 мм), перетворивши його в функціональний та доволі зручний і для голосування, і для обробки документ.

У разі ж збереження існуючої на сьогодні моделі виборчої системи з її складною та марудною процедурою голосування можливо доцільно було б запровадити для членів дільничних виборчих комісій факсиміле, але кількість позначок скоротити до двох.

#### ***Час голосування***

Протягом тривалого часу виборче законодавство встановлювало різний час для голосування. Так, наприклад, за Законом УРСР “Про вибори до місцевих Рад народних депутатів Української РСР” 1979 р. голосування в день виборів проводилося “з 6 години ранку до 10 години вечора”<sup>167</sup>, за Законом України “Про вибори народних депутатів України” 1989 р. голосування в день виборів проводилося з сьомої до двадцятої години, за Законом 1993 р. – з сьомої до двадцятої години, за Законом 1997 р. – з сьомої до двадцять другої години, за Законом 2001 р. – з восьмої до двадцятої години. Однак у Законі України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” 1991 р. було встановлено інший час голосування: з сьомої до двадцятої години. Така неузгодженість поточного законодавства призводила до певних непорозумінь, оскільки, наприклад, інколи день виборів співпадав з днем проведення місцевого референдуму. Так, у 2002 р. деякі місцеві ради призначили на день проведення виборів ще й місцеві референдуми. Наприклад, Харківська міська рада призначила на 31 березня 2002 р. проведення міського консультативного референдуму (дорадчого

---

<sup>167</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1979. – № 28. – Ст. 359.

опитування) щодо надання Харкову спеціального статусу та про використання російської мови поряд з державною в усіх сферах.

Ухвалюючи нові виборчі закони навесні 2004 р.<sup>168</sup> Верховна Рада України встановила єдиний час для голосування – з восьмої до двадцятої години, хоча за логікою одночасно слід було б внести відповідні зміни й до Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”. Однак цього не сталося. Більше того 19 січня 2006 р. були внесені зміни до Закону України “Про вибори народних депутатів України” та до Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, згідно з якими час голосування було подовжено з сьомої до двадцять другої години. Через таку недалекоглядність законодавців виникла дивна ситуація, коли за різними чинними законами встановлено різні терміни для голосування: за Законом України “Про вибори Президента України” голосування має проводитися з восьмої до двадцятої години, за Законом України “Про вибори народних депутатів України” та Законом України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” – з сьомої до двадцять другої години, а за Законом України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” – з сьомої до двадцятої години. Тобто у тому разі, коли може виникнути необхідність проведення дострокових президентських, парламентських або місцевих виборів та, скажімо, одночасно з ними місцевого референдуму, тоді знову можуть виникнути певні труднощі та непорозуміння у зв’язку з розбіжністю в часі голосування.

Саме тому видається доцільним встановити єдиний час для голосування під час проведення усіх видів виборів та референдумів. З огляду на практику проведення виборів протягом останніх років та з урахуванням фізіологічних та

---

<sup>168</sup> 18 березня 2004 р. – Закон України “Про вибори Президента України”, 25 березня 2004 р. – Закон України “Про вибори народних депутатів України”, 6 квітня 2004 р. – Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”.

психологічних можливостей людського організму найбільш прийнятним видається час голосування на виборах та референдумах з восьмої до двадцятої години. Сприяло б вирішенню цієї та багатьох інших проблем ухвалення Виборчого кодексу України, у Загальній частині якого слід було б вмістити усі загальні положення (принципи та стадії виборчого процесу, списки виборців, формування комісій, передвиборна агітація, порядок голосування, порядок підрахунку голосів тощо). А Особлива частина цього кодексу має бути присвячена особливостям організації та проведення окремих стадій різних видів виборів (висування та реєстрація кандидатів, визначення результатів виборів тощо).

### ***Підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування***

Підрахунок голосів та встановлення підсумків голосування законодавство визначає досить детально. При цьому алгоритм дій членів дільничної виборчої комісії та інших суб'єктів виписано досить жорстко та однозначно (ст. 78-80 Закону України “Про вибори Президента України”<sup>169</sup>, ст.85-90 Закону України “Про вибори народних депутатів України”<sup>170</sup>, ст. 68-76 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”<sup>171</sup>). Однак уникнути зловживань та спроб виправити результати голосування на користь однієї з політичних сил не вдалося. Інколи виникали просто неймовірні ситуації, коли голова дільничної виборчої комісії зникав і підсумкове засідання не могло проводитися, або коли на підсумкове засідання комісії протягом тривалого часу не з'явилися кілька членів комісій і засідання також не могло проводитися. Відомі випадки, коли скориставшись втомою та,

---

<sup>169</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 20-21. – Ст. 291 (зі змінами).

<sup>170</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 27-28. – Ст. 366 (зі змінами).

<sup>171</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 30-31. – Ст. 382 (зі змінами).

як наслідок, інертним, байдужим та напівсонним станом більшості членів комісії та її голови, а також спостерігачів, два члени комісії від різних політичних сил за попередньою змовою перекладали бюлетені, подані за одну політичну партію, до купи бюлетенів, поданих за іншу політичну партію, а потім помінявшись місцями проводили повторний “перерахунок”, імітуючи об’єктивність та скрупульозність підрахунку (а насправді займаючись політичною еквілібристикою та звичайнісіньким шахрайством).

Взагалі реалізація виборчого законодавства загалом і зокрема в частині опрацювання виборчих бюлетенів, підрахунку голосів виборців та встановлення підсумків голосування на виборчих дільницях значною мірою залежить від якісного та кількісного складу дільничних виборчих комісій. На жаль, з формуванням та діяльністю комісій під час організації та проведення виборів у 2006 р. виникали дуже складні проблеми. Так, наприклад, за станом на 7 березня 2006 р., тобто за тринадцять днів до дня голосування у 158-му територіальному виборчому окрузі (м. Суми) вдалося створити лише 81 дільничну виборчу комісію зі 129 (тобто лише дві третини)<sup>172</sup>. А у Кіровоградській області за кілька днів до виборів 67 дільничних виборчих комісій взагалі не були забезпечені телефонними лініями зв’язку, а 299 дільничних виборчих комісій не мали навіть друкарських машинок<sup>173</sup>. За чотири дні до дня голосування в парламентській газеті “Голос України” повідомлялося, що на “колегії Тернопільської облдержадміністрації підготовка до виборчої кампанії визнана незадовільною. Ще не всі дільничні виборчі комісії укомплектовані. У селі Синькові Заліщицького району, наприклад, усі члени виборчої комісії без будь-яких пояснень написали заяви і відмовилися виконувати свої обов’язки. Не вистачає скриньок, засобів зв’язку, оргтехніки, кабінки, транспорту. Окремі дільниці не опалюються”<sup>174</sup>.

---

<sup>172</sup> Голос України. – 2006. – 15 березня.

<sup>173</sup> Голос України. – 2006. – 17 березня.

<sup>174</sup> Голос України. – 2006. – 21 березня.

Тому видається необхідним кардинально змінити систему опрацювання бюлетенів, автоматизувавши її або шляхом створення спеціальних комп'ютеризованих систем для голосування на базі персональних комп'ютерів (результати голосування можна було б отримувати відразу після закінчення голосування, а складання протоколу зводилося б до суто технічного перенесення отриманих даних та засвідчення усіма членами комісії їх відповідності), або ж шляхом створення напівавтоматизованої системи, коли голосування здійснюватиметься за допомогою бюлетенів спрощеної форми, а підрахунок – із застосуванням спеціальних рахункових машин, подібних до тих, які використовуються нині для підрахунку грошових купюр.

### ***Порядок встановлення результатів виборів депутатів місцевих рад у багатомандатному виборчому окрузі***

Непоспідовно та не зовсім вдало з точки зору юридичної техніки з самого початку (з першої редакції) було врегульовано у Законі України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” порядок встановлення результатів виборів депутатів у багатомандатному виборчому окрузі. Причому внесені до ст. 74 зазначеного Закону зміни від 21 грудня 2005 р. ще більше заплутали ситуацію. Відповідно до ч. 2 ст. 74 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” в редакції від 21 грудня 2005 р. “кількість голосів виборців, необхідних для отримання одного депутатського мандата у відповідному багатомандатному виборчому окрузі (далі - виборча квота), обчислюється шляхом ділення сумарної кількості голосів виборців, поданих за кандидатів, включених до виборчих списків у відповідному багатомандатному виборчому окрузі, на число депутатських мандатів у цьому окрузі”<sup>175</sup>.

Буквальне розуміння та тлумачення вказаного положення дезорієнтувало членів територіальних виборчих комісій та

---

<sup>175</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 5-6. – Ст. 75

навіть вводило їх в оману. Справа в тому, що за такого формулювання, члени територіальної виборчої комісії мали б знайти суму голосів виборців, поданих за кандидатів, включених до усіх виборчих списків у відповідному багатомандатному виборчому окрузі (незалежно від того набрав відповідний список три відсотки голосів чи ні), та поділити цю суму на число депутатських мандатів у цьому окрузі. Лише встановивши таким чином виборчу квоту, члени територіальної виборчої комісії могли переходити до наступного етапу встановлення результатів виборів депутатів у багатомандатному виборчому окрузі, тобто відповідно до ч. 6 ст. 74 Закону поділити кількість голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчих списків кожної місцевої організації партії (блоку), що набули право на участь у розподілі депутатських мандатів, на виборчу квоту. За такої методики підрахунки ставали б хибними, оскільки при встановленні виборчої квоти враховувалися голоси усіх виборців (крім тих, які не підтримали жодний виборчий список), а у подальших розрахунках – лише ті голоси виборців, що були поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчих списків кожної місцевої організації партії (блоку), що подолали трьохвідсотковий бар'єр.

Саме тому 14 березня 2006 р. до ч. 2 ст. 74 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” знову були внесені зміни, після яких зазначена частина набула такої редакції: “Кількість голосів виборців, необхідних для отримання одного депутатського мандата у відповідному багатомандатному виборчому окрузі (далі - виборча квота), обчислюється шляхом ділення сумарної кількості голосів виборців, поданих за кандидатів, включених до виборчих списків місцевих організацій партій (блоків), що отримали три і більше відсотків голосів виборців у відповідному багатомандатному виборчому окрузі, на число депутатських мандатів у цьому окрузі”<sup>176</sup>. Однак зазначені зміни були опубліковані лише 18 березня 2006 р. З огляду на недостатню

---

<sup>176</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 33. – Ст. 84

чітку систему інформування виборчих комісій та на численні проблеми організаційно-технічного характеру, які постали перед виборчими комісіями в останні дні перед виборами, певна кількість керівників та членів територіальних виборчих комісій так і не дізналися про внесені зміни. Саме тому при встановленні результатів виборів депутатів у багатомандатних виборчих округах виникали численні помилки. Були навіть випадки, коли суди відміняли рішення виборчих комісій та зобов'язували здійснити повторне встановлення результатів виборів депутатів. Так, Ленінський районний суд м. Вінниці визнав незаконною методику підрахунку голосів та встановлення результатів виборів і зобов'язав міську виборчу комісію у п'ятиденний термін здійснити відповідні перерахунки<sup>177</sup>.

Таким чином, порядок голосування, підрахунку голосів виборців та встановлення результатів виборів потребує принципово нових та кардинальних змін, спрямованих на істотне спрощення та максимальну автоматизацію як процесу голосування, так і процедури підбиття підсумків виборів.

---

<sup>177</sup> Голос України. – 2006. – 12 квітня.

## **Розділ 9.**

### **Експертні оцінки перспектив реформування виборчого законодавства.**

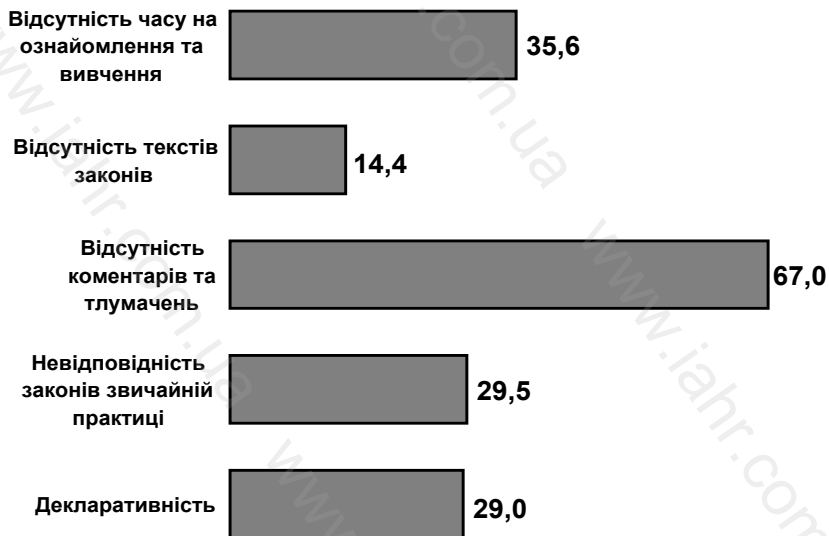
В процесі дослідження проводились опитування експертів, одним з завдань яких було визначення відношення експертного середовища до ситуації в сфері законодавчого регулювання виборів та визначення перспектив реформування.

Основні результати можуть бути узагальнені в наступних висновках.

1. Експерти відзначають наявність впливу кількох чинників на складнощі в застосуванні виборчого законодавства, що були зафіксовані під час усіх виборів. Серед цих чинників домінують обставини, що безпосередньо відображать стан законодавчого регулювання (див діаграму)

#### **Експертні оцінки чинників, що вплинули на складнощі застосування виборчого законодавства**

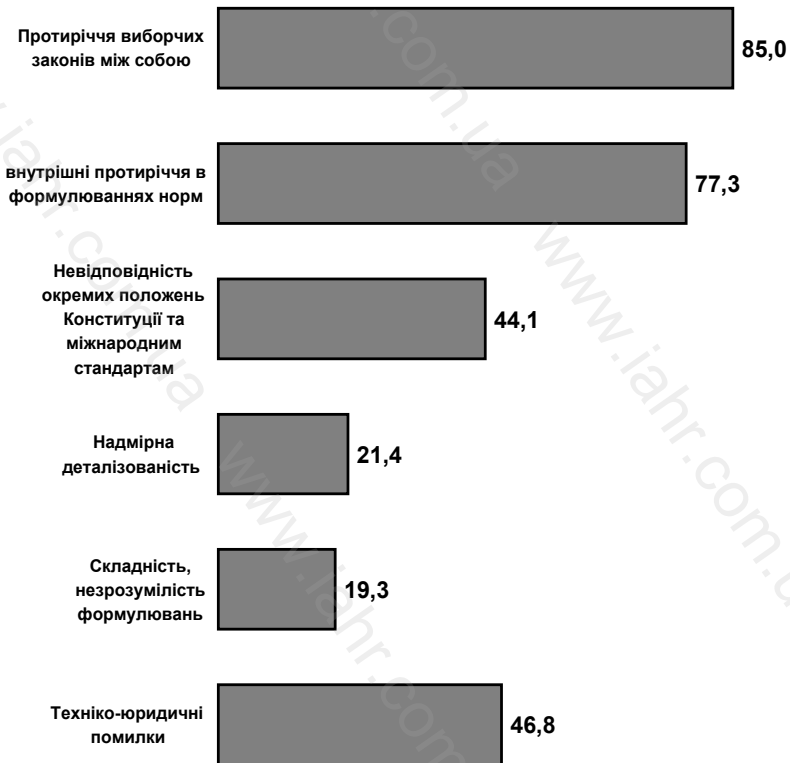
(% тих, хто визнає вплив чинників, як “суттєвий”)



**Експертні оцінки чинників, що вплинули на складнощі застосування виборчого законодавства**

(% тих, хто визнає вплив чинників, як “суттєвий”)

(продовження)



2. Існування недоліків виборчого законодавства експерти в значній мірі пояснюють неоптимальністю процесу його підготовки.

Діаграма наведена нижче засвідчує, що експерти вказують на домінування таких чинників як «небажання депутатів вникати в суть законопроектів (їх цікавить лише «прохідний бар'єр»)» - на це вказує 52,3 % експертів, «відсутність належної експертизи законопроектів» - 41,3 %, а також відзначають низьку якість самих законопроектів - 32,4 %.

**Оцінка експертами обставин, що вплинули на недоліки  
виробчого законодавства**

(% тих, хто вважає обставину важливою)



3. Проблема реформування виборчого законодавства визнається більшістю експертів нагальною, оскільки вже наступні вибори мають проходити на новій законодавчій базі. (див.діаграму)

Експертні оцінки оптимальних термінів проведення реформи виборчого законодавства

Варіанти відповідей

**"реформа має бути  
проведена до наступних  
виборів"**

96,0



**"Реформу треба проводити  
вже зараз, але наступні  
вибори проводити на основі  
чинних законів"**

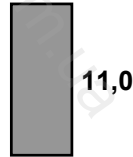
4,0



4. В Україні тривалий час йдуть дискусії про оптимальну модель побудови виборчого законодавства. Однак згідно з матеріалами опитування більшість експертів (68,5 %) віддають перевагу кодифікованому законодавству

Відношення експертів до моделі побудови системи виборчого законодавства.

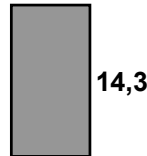
Існуюча модель: Три закони про окремі види виборів, закон про ЦВК, які доповнюються постановами ЦВК з окремих питань



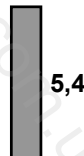
Перша можлива модель: Єдиний виборчий кодекс, який об'єднує регламентацію всіх виборчих процесів; постанови ЦВК регулюють лише окремі ситуативні питання



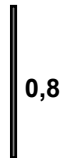
Друга можлива модель: Виборчий кодекс, який встановлює загальні засади виборчих процесів; всі процедурні, технічні, технологічні процеси регулюються постановами ЦВК



Третя можлива модель: Система спеціалізованих законів (про окремі види виборів, про списки виборців, про ЦВК, про порядок ведення передвиборної агітації тощо) доповнюється постановами ЦВК з ситуативних питань



Інший варіант 0,8



5. Наведена нижче діаграма показує відношення експертів до пріоритетності змін в окремих розділах (інститутах) виборчого законодавства. Ці оцінки є відображенням практики останніх років, оскільки досить чітко видно домінуванням тих проблем, що були найбільш гострими в період виборів (списки виборців, адміністрування виборів, реєстрація кандидатів, агітація)

**Експертні оцінки необхідності змін в окремих розділах (інститутах, приписах) виборчих законів**

(% тих, хто вважає такі зміни обов'язковими)

Загальні принципи проведення виборів



19,3

Загальні положення про виборчу систему (пропорційне, мажоритарне, змішане)



67,4

Порядок утворення окружних та територіальних виборчих комісій



39,4

Порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу



51,3

Порядок складання списків виборців



72,8

Порядок уточнення списків виборців та оскарження неточностей



84,7

Про право бути обраним на президентських виборах



17,8

Про умови відмови в реєстрації та оскарження реєстрації кандидатів на Президентських виборах



34,8

Про умови відмови в реєстрації та скасування реєстрації кандидатів (списків) на парламентських виборах



70,0

Правова регламентація повноважних виборчих блоків та партій



51,3

Статус та повноваження Центральної  
Виборчої Комісії

4,6

Порядок утворення дільничних  
виборчих комісій

48,3

Порядок організації роботи комісій  
(процес прийняття рішень, вимоги до  
їх форми тощо)

62,0

Порядок судового оскарження  
рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів  
виборчого процесу

53,8

Порядок проведення виборів на  
закордонних виборчих дільницях

10,7

Про право бути обраним на  
парламентських виборах (хто і за яких  
умов)

24,5

Про право бути обраним на місцевих  
виборах

45,8

Про умови відмови в реєстрації та  
скасування реєстрації кандидатів  
(списків) на парламентських виборах

32,4

Про статус офіційних спостерігачів

29,8

Порядок використання відкріпних  
посвідчень

30,9





ELECTORAL LEGISLATION OF UKRAINE: PRESENT SITUATION AND  
PERSPECTIVES OF DEVELOPMENT.  
(ANALYTICAL REPORT)

ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН  
ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ.  
(АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ)

Відповідальний редактор: *В. Точений*  
Коректор: *К. Пяткова*

Printing/Друк  
*Центр оперативної поліграфії СПДФО Корецька Л.О.*  
*Свідоцтво № 04058841Ф0060524 від 06.12.2001 р.*

*Вул. Пушкінська, 63, м. Харків, Україна*  
*ТОВ Видавничо-комерційна фірма «Яшма»,*  
*свідоцтво про внесення до Державного реєстру України*  
*суб'єктів видавничої справи ДК № 427 від 20.04.2001 р.*

Папер/Папір  
*Offset/Офсет*

Гарнітура  
*Times New Roman, Arial*

Підписано до друку  
*05.10.2006*

Формат *60x84/8*

Наклад *1000 прим.*

Kharkiv 2006/Харків 2006