

## 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.

Драматичні події «помаранчевої революції» наочно показали, якими можуть бути наслідки недосконалості законодавчого регулювання виборчих процесів.

Вибори 2006 року, з якими пов'язані глобальні зміни в політичному житті України, мають відбуватися 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 події «помаранчевої революції» оптимізм таких оцінок значно підірвали. Використання «брудних технологій», «зловживання правом», грубі виборчі фальсифікації в повній мірі 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 2005 року як до початку виборчого процесу, так і після офіційного «старту» виборів 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.

За станом на початок грудня 2005 року, тобто в найбільш відповідальний момент початку «виборчих перегонів», виборче законодавство досі залишалось проблемним та суперечливим.

Аналітичний звіт має показати найбільш важливі проблемні сфери виборчого та суміжного законодавства, які можуть мати вплив на перебіг та результати виборчого процесу.

Його основою є результати першого етапу дослідження стану законодавчого регулювання виборчих процесів, яке Інститут прикладних гуманітарних досліджень почав у червні 2005 року.

Згідно з концепцією дослідження, воно включає два етапи:

- 1) «до виборів» – тобто з акцентом на «потенційні» проблеми законодавчого регулювання виборів
- 2) «після виборів» – тобто узагальнення практики реального виборчого процесу з метою визначення напрямків та способів реформування виборчого та суміжного з ним законодавства.

Важливою складовою першого етапу дослідження стало опитування експертів (усього опитано 186 респондентів протягом червня – жовтня 2005 року). У якості експертів було опитано науковців – фахівців з виборчого права, юристів політичних партій, суддів, адвокатів, правових радників правозахисних та інших громадських організацій.

Цей звіт підготовлено експертами Інституту на основі матеріалів опитувань, узагальнення судової та іншої правозастосовчої практики.

## РОЗДІЛ I

### ВИБОРЧА СИСТЕМА: АДЕКВАТНІСТЬ, КОН'ЮНКТУРНІСТЬ ЧИ ПОЛІТИЧНА ДОЦІЛЬНІСТЬ?

Ключовим елементом виборчого законодавства, який визначає його принципові особливості в кожній країні, є тип виборчої системи, тобто спосіб визначення результатів голосування і розподілу депутатських мандатів між партіями або кандидатами у депутати.

**Особливості трансформації виборчої системи в Україні.** Дискусії навколо проблеми визначення оптимальної для українського суспільства виборчої системи точаться з перших років незалежності України.

Молода українська держава отримала в спадок від Радянського Союзу мажоритарну виборчу систему. Верховна Рада України першого скликання була обрана в березні 1990 року ще в умовах відсутності реальної багатопартійності, але вже на конкурентній альтернативній основі. Цьому сприяла і двотурова виборча система абсолютної більшості, за якої обраним вважався тільки той кандидат, який у першому чи другому турі голосування набрав абсолютну більшість голосів. В результаті в Верховній Раді навіть за відсутності в Україні на час виборів багатопартійної системи з'явилась опозиція – депутатська група «Народна Рада».

З початку 1990-х рр. в Україні почала складатись багатопартійна система. Вже тоді почали лунаєти голоси на користь системи голосування за партійними списками. Головний аргумент, який наводився на користь пропорційної виборчої системи, полягав у тому, що вона сприятиме партизації політичної системи України, наближенню її до європейських політичних стандартів. На початок 1994 року в Україні було зареєстровано 30 політичних партій. У парламентських виборах 1994 року взяли участь 28 партій. Але ці вибори знов відбулись за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості. Головною причиною такої ситуації було те, що народні депутати, які представляли ті чи інші політичні партії, складали у Верховній Раді менш 30% і не могли вплинути на зміну виборчого законодавства.

Проте після парламентських виборів 1994 року, не зважаючи на мажоритарний характер виборів, політична структура Верховної Ради суттєво змінилась. Майже половину народних депутатів стали складати члени політичних партій. І саме з партійного середовища Верховної Ради почали з'являтися (відразу після виборів 1994 року) законодавчі ініціативи про трансформацію виборчої системи. В експертних і журналістських колах достатньо популярною була ідея переходу до пропорційної виборчої системи, яка вважалась більш демократичною и прогресивною у порівнянні з мажоритарною системою виборів. Але ця ідея навряд чи отримала б підтримку у Верховній Раді, яка була обрана за мажоритарним принципом. Тому більш прохідним і компромісним варіантом вважався перехід до змішаної виборчої системи, коли одна половина народних депутатів обирались би за мажоритарним принципом, інша половина – за партійними списками в умовах пропорційної системи.

Після тривалих дискусій новий виборчий закон був ухвалений 25 вересня 1997 року за півроку до виборів 1998 року. В основу закону про вибори народних депутатів України була покладена змішана (мажоритарно-пропорційна) виборча система. Одна половина складу Верховної Ради України (225 депутатів) мала обиратись в одномандатних виборчих округах в один тур голосування відносно більшістю голосів виборців, які візьмуть участь в голосуванні, а інша половина депутатського корпусу – по списках кандидатів в депутати від політичних партій (виборчих блоків партій) в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва. Депутатські мандати по результатах голосування у загальнодержавному виборчому окрузі могли отримати тільки ті партії і блоки, за списки яких проголосували чотири або більше відсотків голосів виборців, які візьмуть участь в голосуванні.

За оцінками поінформованих політиків і експертів ухвалення закону про вибори народних депутатів України на основі змішаної виборчої системи навряд чи було б можливим, якщо б не позиція Адміністрації Президента України. На той час її очолював один із лідерів Народно-демократичної партії (НДП) Є.Кушнар'юв. Інший лідер НДП – В.Пустовойтенко – був тоді керівником Уряду. НДП претендувала на роль «партії влади». Ідея поступової партизації парламенту була популярною і серед інших пропрезидентських партій, які очікували завдяки новій виборчій системі і широкому застосуванню новітніх виборчих технологій отримати більшість місць у складі Верховної Ради.

Але вибори 1998 року не виправдали цих очікувань. При голосуванні за партійними списками більшість голосів виборців отримали опозиційні партії і виборчі блоки. Така ситуація призвела до того, що дискусія навколо виборчої системи знов опинилась на роздоріжжі. Опозиційні фракції наполягали на переході до пропорційної виборчої системи. Проте консерватори з пропрезидентського табору пропонували повернутись до мажоритарної системи виборів. Верховна Рада третього скликання декілька разів голосувала за пропорційний варіант закону про вибори народних депутатів, але Президент накладав своє вето на цей закон. Врешті решт, хоча у 2001 році був ухвалений новий закон про вибори народних депутатів України, виборча система залишилась змішаною. Це був єдиний прийнятний на той час компроміс.

**Хто і чому ініціював перехід до пропорційної виборчої системи (2002-2004)?** Всі спроби законодавчо ухвалити перехід до пропорційної виборчої системи і далі були б марними, але все змінила ініціатива Президента Л.Кучми щодо проведення політичної реформи, яку він оголосив під час свого святкового виступу 24 серпня 2002 року. Зокрема в рамках цієї реформи передбачався і перехід до пропорційної виборчої системи.

Леонід Кучма, який був прихильником посилення президентської влади і достатньо критично ставився до інституту політичних партій и виборам за партійними списками, несподівано виступив за трансформацію української політичної системи в парламентсько-президентську республіку і за пропорційну виборчу систему.

Багато хто з експертів і політиків припускав тоді, що така різка зміна політичного світогляду Президента була обумовлена пошуком шляхів блокування або хоча б часткової нейтралізації можливої перемоги на президентських виборах 2004 року лідера „Нашої України» Віктора Ющенка. Пропорційна виборча система була складовою частиною проекту політичної реформи і її лобіювали скоріше за все представники СДПУ (о) в оточенні Л.Кучми (у всякому разі поміж пропрезидентських політичних сил лише вони послідовно виступали за партизацію політичної системи і перехід до пропорційної виборчої системи), які розраховували таким чином різко змінити політичну конфігурацію в країні. Дехто з політтехнологів від СДПУ(о) пропагували тоді ідею лівоцентристської коаліції, вважаючи, що таким чином можна буде ізолювати правоцентристські сили на чолі з В.Ющенком.

Таким чином чергова реформа виборчої системи була обумовлена скоріше політико-технологічними розрахунками, ніж намаганням якісно поліпшити систему виборів в Україні. Про те, що домінували саме кон'юнктурні політичні розрахунки свідчить і той парадоксальний факт, що після виступу Президента ніби-то „прихильниками» пропорційної системи стали ті політики, які ще недавно її жорстко критикували. З іншого боку, деякі депутати від „Нашої України», які раніше послідовно підтримували пропорційну виборчу систему, під час розгляду пакету законопроектів про політичну реформу стали підтримувати депутатів-мажоритарників, намагаючись таким чином заблокувати законодавче затвердження конституційної реформи, яка була спрямована на обмеження повноважень Президента України.

Позиція голови держави різко змінила ситуацію навколо пропозицій щодо переходу до пропорційної виборчої системи. Хоча б формально її вимушені були підтримати більшість представників пропрезидентських сил у Верховній Раді, серед яких було чимало депутатів-

мажоритарників (які обирались в одномандатних виборчих округах). Але для того, щоб відстояти свої інтереси і забезпечити собі сприятливі умови для проходження в наступний склад парламенту, зокрема опору на ресурси власних виборчих округів, депутати-мажоритарники почали шукати компромісні і паліативні варіанти виборчої системи, які зовні виглядали б як пропорційні, але містили б в собі суттєві елементи мажоритарної системи. Такі намагання спричинили справжній сплеск законодавчого креативу депутатів, спрямованого на реформування виборчої системи у вигідних їм формах.

**Законодавчі ініціативи щодо зміни системи виборів народних депутатів України в процесі політичної реформи.** Серед проектів, що пропонували зміни системи виборів народних депутатів України необхідно відзначити такі групи:

1. Законопроекти, згідно з якими пропонувався перехід до виборів за пропорційною системою у загальнодержавному окрузі із закритими списками кандидатів. Ці законопроекти висувались представниками опозиційних фракцій («Наша Україна», СПУ, КПУ): Ю. Ключковським, М. Рудьковським, Г. Пономаренко, І. Плющем, В. Олуйком. Авторами цих законопроектів пропонувався чотирьохвідсотковий виборчий бар'єр. Проте згодом група депутатів-мажоритарників (Б.Губський, В.Демьохін, О.Задорожний та деякі інші) висунула свій законопроект, який передбачав проведення виборів за пропорційною системою в загальнодержавному окрузі з виборчим бар'єром в 1%. Ця ініціатива викликала гостру критику з боку і політиків і експертів (див. далі).

Прихильники запровадження пропорційної системи у Верховній Раді наводили наступні аргументи на її користь:

- пропорційна виборча система сприятиме представленню політичних сил у відповідності до волевиявлення громадян;
- призведе до консолідації, а не регіоналізації країни;
- пропорційна система з визначенням результатів виборів у загальнодержавному окрузі є простою і зрозумілою для виборців (на відміну від складних варіантів пропорційної системи з регіональними виборчими списками або з елементами мажоритарної системи);
- сприятиме становленню в Україні потужних загальнонаціональних політичних партій.

Народні депутати, які були опонентами переходу до пропорційної виборчої системи, наводили такі аргументи проти пропорційної системи з багатомандатним загальнодержавним виборчим округом та закритими виборчими списками:

- через існування закритих списків виборці будуть позбавлені можливості волевиявлення на користь конкретних кандидатів;
- відсутність персональної відповідальності депутатів перед виборцями та втрата між ними безпосереднього зв'язку;
- широка можливість використання кандидатами (насамперед, позапартійними) фінансового та адміністративного ресурсу для отримання ними місць у „прохідній» частині закритого списку.

Зазначені аргументи були достатньо серйозними. Проте з самого початку процесу просування політичної реформи стратегічна ініціатива була на боці прихильників пропорційної системи з багатомандатним загальнодержавним виборчим округом та закритими виборчими списками. Саме цей варіант виборчої системи розглядався в Верховній Раді України як базовий.

2. Законопроект, який був ініційований народними депутатами С. Гавришем, Ю. Іоффе, Г. Дашутіним, пропонував запровадити на виборах до Верховної Ради України виборчу систему, згідно з якою виборці голосують за кандидата, висунутого партією (блоком) у одному з 450 виборчих округів; мандати між партіями розподіляються пропорційно сумах голосів, поданих за кожного з кандидатів від партії в усіх 450 округах (при цьому партії, які отримали менше 5% голосів виборців участі у розподілі мандатів не беруть), мандати між кандидатами від однієї партії розподіляються відповідно до кількості отриманих кандидатом голосів в окрузі.

Цей законопроект був віртуозною спробою імплантації принципів мажоритарної виборчої системи у форми пропорційної системи. Це була компромісна пропозиція в інтересах депутатів-мажоритарників.

На користь положень свого альтернативного законопроекту його автори навели наступні аргументи: сприяння структуризації парламенту через підвищення прохідного бар'єру до 5%, сприяння становленню політичних партій не лише в столиці, а й в регіонах через те, що партії (блоки) мають висувати своїх уповноважених осіб в територіальних виборчих округах, відновлення безпосереднього зв'язку між депутатом та виборцем.

Проте більшість експертів і народних депутатів побачили в цьому законопроекті закамфльоване повернення до мажоритарної виборчої системи в вигляді нібито пропорційної системи. Не сподобався цей законопроект і більшості депутатів-мажоритарників, які побачили в ньому високий рівень залежності окремого кандидата в депутати від результату партії (блоку) в загальнодержавному окрузі. Кандидат в депутати міг перемогти в своєму окрузі, але не ставав депутатом, якщо його партія не долала п'ятивідсотковий виборчий бар'єр.

3. Законопроекти, що пропонували проведення парламентських виборів за пропорційною системою в загальнодержавному виборчому окрузі і в 27 багатомандатних регіональних округах. Авторами цих законодавчих ініціатив були народні депутати В.Веретенников, В.Асадчев, а також депутати від фракції «Регіони України» (Р.Богатирьова, В.Горбаль, В.Мусіяка та інші).

Ці законопроекти також були спробою компромісу між інтересами прихильників пропорційної виборчої системи і інтересами депутатів-мажоритарників. Але їх критикували за більш складну схему визначення результатів виборів та надмірні поступки депутатам-мажоритарникам (у вигляді регіональних списків).

4. Законопроект № 4285-7, поданий народними депутатами В. Гаврилюком, О. Климпушем, К. Поліщуком, що пропонував реформу в межах мажоритарно-пропорційної системи. Цей законопроект передбачав збереження мажоритарно-пропорційної виборчої системи та 4% виборчого бар'єра для списків партій та блоків, збереження мажоритарної системи відносно більшості на виборах в 225 одномандатних виборчих округах, розподіл списків партій та блоків на загальнонаціональний (5 осіб) та регіональні (27 списків, загальна кількість кандидатів – до 220 осіб), надання права на висування кандидатів у депутати в одномандатних округах виключно партіям та блокам.

Автори законопроекту висунули наступні аргументи на користь його положень: збереження безпосереднього зв'язку між депутатами і виборцями через збереження мажоритарної складової та формування виборчих списків не лише на центральному, але й на регіональному рівні, сприяння становленню загальнонаціональних політичних партій через необхідність формування ними виборчих списків і на регіональному рівні, покращення політичної структуризації парламенту.

5. Законопроекти, які передбачали повернення до мажоритарної виборчої системи. Звичайно, їх авторами були депутати-мажоритарники (Б.Губський, О.Задорожний,

Л.Мирымський, С.Осика, Г.Калетнік, І.Кальніченко, В.Гошовський, І.Сміяненко, М.Солошенко).

Автори цих законопроектів навряд чи розраховували на те, що вони будуть ухвалені Верховною Радою. Їх мета полягала в іншому – примусити прихильників пропорційної виборчої системи до компромісу, в якому були б враховані інтереси депутатів-мажоритарників.

Слід відзначити, що більшість компромісних законопроектів і навіть проектів, які передбачали повернення до мажоритарної виборчої системи, містили норму про висування кандидатів у народні депутати лише від партій (виборчих блоків).

Як бачимо, більшість законопроектів про вибори народних депутатів України була спрямована на пошук компромісу між прихильниками пропорційної виборчої системи і депутатами-мажоритарниками. Але прихильники пропорційної виборчої системи мали і кількісну перевагу і були більш наполегливими. Вони не пішли на компроміс по виборчій системі. Навпаки провладні сили змушені були піти на суттєві поступки опозиційним фракціям, які підтримували пропорційну виборчу систему, заради того, щоб опозиція підтримала в свою чергу законопроект про внесення змін до Конституції України.

**Законодавчі ініціативи щодо зміни системи місцевих виборів в процесі політичної реформи.** Приблизно така ж ситуація виникла і з визначенням виборчої системи на місцевих виборах.

Згідно з законопроектом № 2211 (поданим народними депутатами О. Морозом, Й. Вінським, М. Мельничуком), депутати Верховної Ради АРК, обласних, міських, районних, районних у місті рад мали обиратися за пропорційною системою, водночас міські, сільські, селищні голови, депутати сільських та селищних рад мають обиратися за мажоритарною системою відносної більшості. Прохідний бар'єр на місцевому рівні мав становити 3%.

Пропозиції обрання депутатів Верховної Ради АР Крим за пропорційною системою містили проекти, які були внесені Л. Грачем, З. Катушевою (№ 2229) та В. Воюшем (№ 2229-1).

Загалом прихильники запровадження пропорційної системи на місцевому рівні наводили на свою користь такі ж аргументи як і у випадку парламентських виборів. Крім того, вони вказували на необхідність системного запровадження пропорційної системи і на загальнодержавному і на місцевому рівні, інакше в розвитку партійної системи України виникнуть деформації і перекоси.

Законопроекти, ініційовані Кабінетом Міністрів щодо місцевого самоврядування в цілому (№ 2211-1) та народним депутатом А. Раханським щодо виборів до Верховної Ради АР Крим, пропонували збереження чи вдосконалення мажоритарної системи.

Законопроект 2211-1 „Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», поданий на розгляд парламенту Кабінетом Міністрів України, містив такі положення:

- обрання сільських, селищних, міських голів та депутатів міських, сільських, селищних, районних у місті рад за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах;
- обрання депутатів районних та обласних рад за мажоритарною системою відносної більшості у багатомандатних виборчих округах, що збігаються з межами населених пунктів;
- надання можливості висування кандидатів у депутати та кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів не лише партіям (блокам), але й громадським організаціям, а також шляхом самовисування.

Ініціатори цього законопроекту висунули такі аргументи на користь його положень:

- пропорційна система передбачає висування кандидатів у депутати лише політичними партіями (блоками), що є недоцільним на місцевому рівні, адже партії мають на меті перш за все вираження волі громадян на загальнонаціональному рівні, а на місцевому рівні депутат має мати насамперед знання проблем громади і професійні вміння їх вирішувати;

- важливість існування безпосереднього зв'язку між виборцем та депутатом на місцевому рівні;

- необхідність існування можливості висування кандидата у депутати місцевої ради безпосередньо зборами виборців.

Врешті решт після тривалих і гострих дискусій Верховна Рада ухвалила на початку квітня 2004 року закон про вибори народних депутатів на пропорційній основі в загальнодержавному окрузі з трьохвідсотковим виборчим бар'єром (це була невеличка поступка депутатам-мажоритарникам) і закон про місцеві вибори, згідно з яким депутати Верховної Ради АР Крим, обласних, міських, районних, районних у місті рад мали обиратися за пропорційною системою (з трьохвідсотковим виборчим бар'єром), водночас міські, сільські, селищні голови, депутати сільських та селищних рад мали обиратися за мажоритарною системою відносної більшості.

**Головні теми дискусій щодо оптимізації виборчої системи напередодні парламентських і місцевих виборів 2006 року.** Навіть після ухвалення нових законів про вибори народних депутатів України і депутатів місцевих рад дискусія навколо визначення оптимального для сучасних українських умов формату виборчої системи не припинилась.

Для опонентів пропорційної виборчої системи було зрозумілим, що після перемоги В.Ющенка на президентських виборах повернення до змішаної виборчої системи (не кажучи вже про мажоритарну систему) було неможливим. Навіть якщо за це проголосувала б більшість депутатів Верховної Ради, Президент скоріше за все наклав би вето на такий закон. До того ж жодна з компромісних версій пропорційної виборчої системи не мала достатньої кількості прихильників серед народних депутатів. Тому не дивно, що коли влітку 2005 року в Верховній Раді розглядався проект нової редакції закону про вибори народних депутатів України, парламентарі вирішили не змінювати тип виборчої системи, обмежившись внесенням до закону процедурних змін з врахуванням негативного досвіду президентської виборчої кампанії 2004 року.

З наближенням парламентських і місцевих виборів дискусія з питань виборчої системи сконцентрувалась навколо двох питань:

- рівень виборчого бар'єру;
- формат виборчої системи на місцевих виборах.

Дискусія навколо рівня виборчого бар'єру виникла ще в 2003 році, коли з'явився законопроект групи депутатів-мажоритарників (Б.Губський, В.Демьохін, О.Задорожний та деякі інші), який передбачав проведення виборів за пропорційною системою в загальнодержавному окрузі з виборчим бар'єром в 1%. Тоді ідею зниження виборчого бар'єру різко критикували за те, що вона заважатиме політичній структуризації парламенту, оскільки низький виборчий бар'єр сприятиме появі в Верховній Раді великої кількості невеличких партійних фракцій і збереженню фрагментованого характеру партійної системи. Багато хто з політиків і експертів небезпідставно вважали, що пропозиція зниження виборчого бар'єру до 1% була спрямована на створення умов для проходження у Верховну Раду невеличких партій, які б об'єднували окремі групи впливових депутатів-мажоритарників. У підсумку від ідеї одновідсоткового виборчого бар'єру відмовились, але при ухваленні законів про вибори народних депутатів і депутатів Верховної Ради АР Крим і місцевих рад виборчий бар'єр було знижено з 4% до 3%.



Після президентських виборів з'явилась прямо протилежна ідея – про підвищення виборчого бар'єру на парламентських і місцевих виборах. Її ініціаторами були представники пропрезидентських політичних сил (в першу чергу Народного Союзу «Наша Україна») які таким чином намагались з одного боку ускладнити проходження до Верховної Ради опозиційних партій з відносно невеликим рейтингом (від 1% до 3%), з іншого боку примусити національно-демократичні партії (які також мали не дуже великий рейтинг) до більш активної політичної інтеграції з пропрезидентською партією і відмови від самостійної участі в виборах.

Політичним приводом для висування відповідних законодавчих ініціатив став святковий виступ Президента України на Майдані Незалежності 24.08.2005 року, в якому він запропонував народним депутатам проявити добру політичну волю і самим підвищити прохідний бар'єр на виборах 2006 року.

Народні депутати з відповіддю на пропозицію Президента не забарились. У період з 25.08. до 20.10.2005 р. на розгляд Верховної Ради було подано цілу низку законопроектів, в яких пропонувалося збільшити прохідний бар'єр:

- № 8041 від 25.08.05, внесений М. Поживановим (фракція НРУ), що пропонував збільшити прохідний бар'єр до 7%;
- № 8041-1 від 29.08.05, внесений А. Шкілем та А. Семиногою (фракція БЮТ), в якому пропонувалося збільшити прохідний бар'єр для виборчих списків партій до 5%, а для виборчих блоків – до 7%;
- № 8041-2 від 01.09.05, внесений О. Білорусом (фракція БЮТ) та № 8041-3 (від 06.10.05, внесений С. Правденком, О. Косьяненком, В. Рябікою), в яких пропонувалося підвищення прохідного бар'єру для партій та блоків до 5%;
- № 8323 (від 20.10.05, внесений К. Поліщуком), в якому пропонувався перехід від трьохвідсоткового бар'єру до розподілу мандатів між партіями та блоками, що отримали найбільшу кількість голосів та набрали загалом понад 90% голосів виборців.

Відповідні ініціативи з'явилися і стосовно місцевих виборів:

- Законопроект № 8069 від 02.09.05, внесений М. Поживановим пропонував збільшення прохідного бар'єру до 5% на виборах Верховної Ради АР Крим та місцевих рад на всіх рівнях.
- Проект № 8069-1 від 06.10.05, внесений С. Правденком, О. Косьяненком, В. Рябікою, що пропонував підвищення прохідного бар'єру до 5% на виборах до ВР АРК та місцевих рад усіх рівнів, крім сільських та селищних.

Прихильники підвищення прохідного бар'єру вважали, що така трансформація виборчої системи сприятиме:

- Політичній структуризації як національного парламенту, так і місцевих рад, що сприятиме зростанню ефективності їх роботи;
- становленню потужних політичних партій (блоків) та зростанню їх ролі у політичному житті.

Ідея підвищення виборчого бар'єру викликала багато критичних зауважень як з боку тих політичних сил, чиїм інтересам вона загрожує, так і з боку експертів. З цієї точки зору особливої уваги заслуговують зауваження Головного науково-експертного управління (ГНЕУ) Верховної Ради щодо даних пропозицій, які зводилися до наступного:

- нестабільність виборчого законодавства призведе до появи неапробованих юридичних норм, що матиме наслідком труднощі з їх правильним застосуванням;

- підвищення виборчого бар'єру призведе до неврахування волевиявлення значної кількості громадян, погляди яких не будуть представлені (для порівняння було наведено результати парламентських виборів 2002 р. в умовах 4% бар'єру, коли було невраховане волевиявлення 4,7 млн. громадян);

- пропозиція підвищення бар'єру для політичних партій до 5%, а для блоків – до 7%, не є прийнятним, оскільки воно ставить у нерівні умови юридично рівних між собою учасників виборчого процесу<sup>1</sup>.

В політичних і експертних колах особливу увагу звертали на те, що підвищення виборчого бар'єру напередодні виборчої кампанії скоріше виглядає як політико-технологічний прийом, ніж як спосіб оптимізації виборчої системи і покращення політичної структуризації суспільства і парламенту. Зокрема порушувалась норма закону про вибори народних депутатів України, згідно з якою зміни до цього закону можна вносити не пізніше ніж за 240 днів до виборів.

Так чи інакше дискусія навколо ідеї про підвищення виборчого бар'єру була практично припинена після політичної кризи у вересні 2005 року і розколу помаранчевого табору. І це опосередковано підтверджує підозри про політико-технологічний зміст цієї пропозиції.

Менш резонансним, але більш суттєвим та важливим є питання про зміну формату виборчої системи на місцевих виборах. Показово, що відповідні законодавчі пропозиції, що з'явилися останнім часом, стосуються диференціації виборчої системи на різних рівнях місцевих виборів.

Один з активних представників інтересів депутатів-мажоритарників – народний депутат В.Гаврилюк – ініціював законопроект (№ 7603 від 02.06.05), який містив наступні пропозиції:

- запровадження на виборах до Верховної Ради АР Крим пропорційної системи;
- запровадження мажоритарно-пропорційної системи з мажоритарними багатомандатними округами на виборах депутатів районних, обласних, міських у м. Києві та Севастополі рад;
- запровадження мажоритарної системи на виборах сільських, селищних, міських голів, районних у місті рад, міських рад у містах 1 категорії (до 250 тисяч жителів);
- надання можливості самовисування в мажоритарних виборчих округах.

Показово, що даний законопроект не викликав особливої уваги ні в Верховній Раді, ні поза її стінами. Але восени з'явився новий законопроект зі схожими пропозиціями щодо формату виборчої системи на місцевих виборах.

Цей законопроект (№ 8096 від 06.09.05), який був ініційований Ю.Ключковським, В. Мусіякою, М. Оніщуком, містив такі пропозиції:

- обрання депутатів ВР АРК за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах;
- обрання за пропорційною системою депутатів:
  - районних в містах рад;
  - обласних рад, якщо в багатомандатному окрузі, що збігається з межами населеного пункту, наявні понад 8 мандатів;
  - міських голів міст Києва, Севастополя, міст обласного значення та міст республіканського значення в АРК, що мають іти під №1 у міських виборчих списках партій чи блоків;
- обрання за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних округах:

<sup>1</sup> В даному випадку слід відзначити, що різний рівень виборчого бар'єру для партій і виборчих блоків застосовується в деяких європейських країнах.

- депутатів селищних та міських рад у містах районного значення і в містах, що входять до складу м. Києва, Севастополя, міст обласного значення, республіканського значення в АРК;
- сільських, селищних та міських голів у містах районного значення та містах обласного значення, республіканського значення в АРК;
- обрання за мажоритарною системою в багатомандатних виборчих округах:
- депутатів сільських та районних рад;
- депутатів обласних рад, якщо в багатомандатному окрузі наявні менше 8 мандатів.
- надання права на самовисування як в одномандатному окрузі, так і в багатомандатному окрузі за мажоритарної та пропорційної системи (за пропорційної системи – у вигляді списку незалежних депутатів);
- у випадках, де діє пропорційна система, прохідний бар'єр відсутній;
- за мажоритарної системи в багатомандатних округах обраними є кандидати, що набрали більше голосів відносно інших кандидатів у кількості, що дорівнює кількості мандатів в окрузі; якщо кандидатів в окрузі менше, ніж мандатів – обраними вважаються ті, хто отримав більше голосів, ніж було віддано голосів проти усіх кандидатів.

Прихильники переходу до такої диференційованої виборчої системи аргументували свої пропозиції необхідністю точного відображення та врегулювання специфічних інтересів місцевих та територіальних громад.

Головне науково-експертне управління Верховної Ради висловило до такого підходу наступні зауваження:

- одночасне застосування різних типів виборчих систем призведе до ускладнення виборцями їх розуміння та суперечності в процесі їх застосування суб'єктами виборчого процесу, отже, необхідною є уніфікація виборчої системи;
- вибори голів та депутатів місцевих рад є різними виборчими інститутами (згідно зі статтею 141 чинної Конституції), отже некоректним є балотування кандидатів на посаду голови в складі виборчого списку; виборець може мати різне ставлення до особи кандидата на посаду голови та політичної сили, яку він очолює;
- у проекті Ю. Ключковського не передбачено позачергових міських виборів, отже не запропонована система заміщення вакантних посад голів та депутатів міськрад.

Важливо, що серед авторів законопроекту № 8096 є авторитетні представники і провладних й інших політичних сил. Це дає підстави вважати, що даний законопроект, якщо його встигнуть розглянути до початку виборчої кампанії, може бути ухвалений Верховною Радою. Цікавим є і те, що один з авторів законопроекту – Ю.Ключковський - представляє президентську партію „Наша Україна» і відомий як принциповий прихильник пропорційної виборчої системи, зокрема її застосування на місцевих виборах. Можна припустити, що пропрезидентські сили вирішили змінити своє ставлення до формату виборчої системи на місцевих виборах, зокрема відмовившись від майже тотального застосування пропорційної системи, перш за все тому, що для прихильників В.Ющенка стала зрозумілою практично неминуха перемога за умов пропорційної системи на місцевих виборах у східних і південних регіонах України політичних сил, які є опозиційними до Президента В.Ющенка. Диференційована виборча система дає Президенту і пропрезидентським силам більше простору для політичного маневру і на місцевих виборах, і в процесі формування нового складу регіональних еліт.

Таким чином на трансформацію виборчої системи в Україні впливали і впливають не лише суспільні очікування і політична мода (як у випадку з пропорційною системою), а й політична кон'юнктура та інтереси провідних політичних сил.

**Експертні оцінки різних варіантів виборчої системи.** Очевидно, що підходи українських політиків до вибору або конструювання виборчої системи обумовлюються головним чином їх електоральними інтересами та політичною кон'юктурою. А якою є думка експертів стосовно оптимального для сучасних українських умов типу виборчої системи?

Дані експертних опитувань свідчать, що і в експертному середовищі відсутня якась одна домінуюча точка зору стосовно оцінки різних варіантів виборчої системи.

В експертному опитуванні, яке проводилось Фондом «Демократичні ініціативи» у серпні-вересні 2003 року (ще до ухвалення пропорційного виборчого закону), експертам<sup>2</sup> було запропоновано обрати з 6 варіантів виборчої системи той, який найкраще відповідав би нинішньому стану розвитку України. Результати опитування були такими:

- Змішана, пропорційно-мажоритарна (та, що використовувалась на виборах 1998 і 2002 рр.) – 22%
- Мажоритарна – 4%
- Пропорційна система закритих партійних списків у єдиному загальнонаціональному окрузі – 27%
- Пропорційна система закритих партійних списків у регіональних багатомандатних округах – 10%
- Пропорційна система відкритих партійних списків у регіональних багатомандатних округах (із преференціями) – 26%
- Система, запропонована у проекті Гавриша-Йоффе – 3%
- Інша – 5%
- Важко сказати – 5%

Як бачимо, абсолютна більшість опитаних експертів критично поставилась до мажоритарної виборчої системи, зокрема до її модифікованого варіанту у вигляді проекту Гавриша-Йоффе. Але далі починаються розбіжності. Формально відносна більшість експертів (27%) висловились на підтримку найпростішого варіанту пропорційної виборчої системи (закритих партійних списків у єдиному загальнонаціональному окрузі), який через півроку був підтриманий і народними депутатами. Проте набагато більше експертів схилилось до інших, більш компромісних варіантів. Зокрема більше третини експертів (у сумі) підтримали той чи інший варіант пропорційної системи з регіональними списками. Це зайвий раз свідчить про те, що недоліки пропорційної системи закритих партійних списків у єдиному загальнонаціональному окрузі були очевидними для експертів ще до ухвалення відповідного закону про вибори народних депутатів.

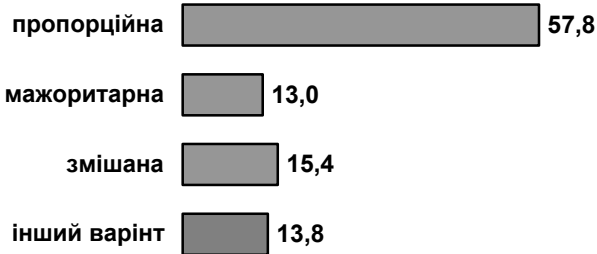
Ще більш неоднозначним є ставлення експертів до застосування пропорційної виборчої системи на місцевих виборах. Простежується певна закономірність – чим нижчим є адміністративно-територіальний рівень проведення виборів, тим більше експерти схилиються до застосування мажоритарної виборчої системи (див. Табл.1). Навіть для обласних і міських рад більшість експертів вважає доцільним застосовувати мажоритарну виборчу систему.

Головна причина такого скептичного ставлення до застосування пропорційної системи виборів на місцевому рівні пов'язана з усвідомленням слабкості і нерозвиненості партійної системи саме на місцевому рівні.

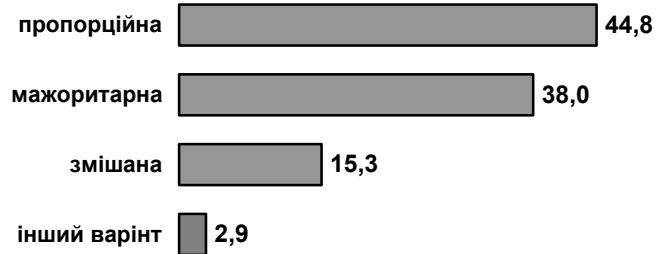
<sup>2</sup> Всього було опитано 106 експертів, серед яких 18 осіб – народні депутати, представники різних фракцій, 39 осіб – аналітики (політологи і політичні журналісти, що займаються аналізом виборчого законодавства), 49 осіб – державні службовці (працівники ЦВК, Міністерства юстиції та Конституційного суду, апарату та комісій Верховної Ради, помічники народних депутатів), які займаються питаннями вдосконалення виборчого законодавства.

Табл. 1. Експертні оцінки адекватності виборчої системи умовам сучасної України  
(% тих, хто віддає перевагу певному типу виборчої системи)

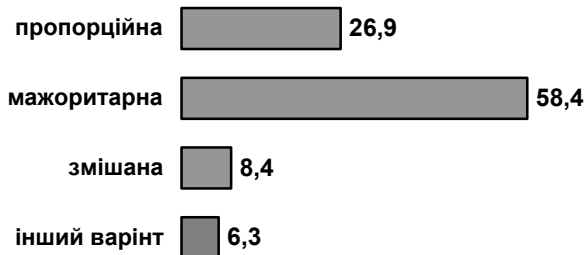
**Вибори народних депутатів України**



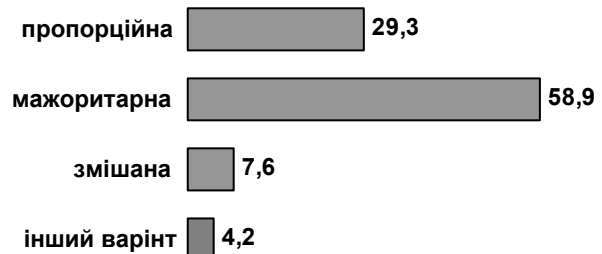
**Вибори депутатів Верховної Ради АР Крим**



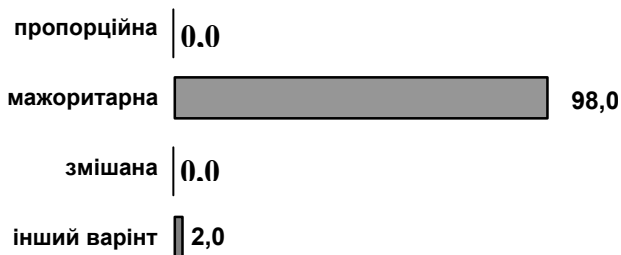
**Вибори депутатів обласних рад, міських рад у м. Києві і м. Севастополі**



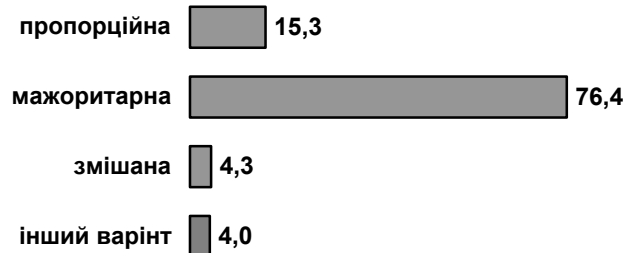
**Вибори депутатів міських рад**



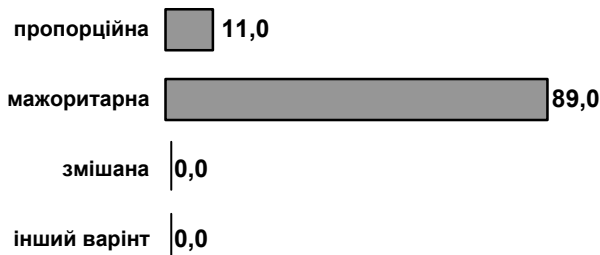
**Вибори депутатів районних (у містах) рад**



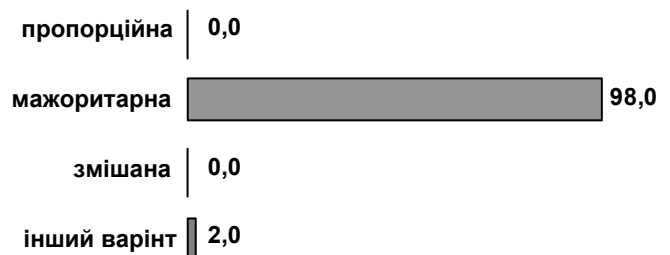
**Вибори депутатів районних рад**



**Вибори депутатів сільських, селищних рад**



**Вибори сільських, селищних, міських голів**



Відчутний розрив між підходами політиків до реформування виборчої системи і думкою експертів з цього приводу дає підстави вважати, що процес пошуку оптимальної для нинішнього стану українського суспільства виборчої системи не закінчився.

Основна лінія дискусії залишається тією ж самою як і раніше – великий „стратегічний» спір між прихильниками і опонентами пропорційної виборчої системи, особливо в її нинішньому варіанті (вибори в єдиному загальнодержавному окрузі за закритими виборчими списками).

Якщо узагальнити аргументи експертів за і проти пропорційної системи, то їх можна представити в наступному вигляді:

### **Аргументи «ЗА»**

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.

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.

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

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

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

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

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

### **Аргументи «ПРОТИ»**

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.

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.

3. Виборча система із закритими партійними списками не виправдано 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.

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.

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

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).

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

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.

Слід відзначити, що наведені вище критичні зауваження стосуються не стільки пропорційної системи як такої, скільки того її варіанту, який зараз закріплено в українському законодавстві. Тому більшість експертів виступає не за відмову від пропорційної системи виборів взагалі, а за її покращення і подальшу оптимізацію, виходячи з актуальних суспільних потреб.

Вибори 2006 року додадуть аргументів і практичного матеріалу для критичної переоцінки пропорційної виборчої системи закритих партійних списків у єдиному загальнонаціональному окрузі та застосування пропорційної системи на місцевих виборах. Тому вже зараз треба визначити чіткі критерії подальшої оптимізації виборчої системи в Україні.

#### **Висновки (критерії оптимізації виборчої системи).**

*Перший висновок, який доцільно зробити українським політикам, полягає в тому, що не має і не може бути ідеальної виборчої системи. Пошук більш менш оптимальної виборчої системи для кожної країни обумовлюється конкретно історичними умовами, протиріччями і потребами розвитку її політичної системи.*

Подальша оптимізація виборчої системи України потребує врахування наступних чинників:

*Необхідність зміцнення і розвитку партійної системи України.* Саме система проведення виборів є одним з найбільш важливих чинників формування і трансформації партійної системи. Першим на це вказав французький політолог Моріс Дюверже. Він сформулював *три закони взаємозв'язку виборчих і партійних систем:*

1. *Пропорційна система виборів веде до партійної системи, що складається з численних, негнучких, незалежних і стабільних партій.*
2. *Мажоритарна система голосування в два тури (система абсолютної більшості) зумовлює появу партійної системи, що складається з численних, незалежних і відносно стабільних партій, що займають гнучкі позиції і прагнучих до взаємних контактів і компромісів.*
3. *Мажоритарна система голосування в один тур в одномандатних округах породжує партійну систему, що характеризується суперництвом двох основних партій, не схильних вступати в союзи.*

М.Дюверже зазначав, що в основі виявлених ним закономірностей лежить історично тривалий процес. У слід за «механічним ефектом» виборчої системи поступово починає діяти «психологічний ефект».

Слід відзначити, що на розвиток партійної системи України одночасно впливають всі три вищезазначених закономірності.

Поступовий перехід до принципів пропорційної виборчої системи сприяв виникненню в Україні великої кількості політичних партій, фрагментації партійної системи країни. За рік до виборів 2006 року було зареєстровано 127 партій.

Президентські вибори, які в Україні проходять за мажоритарною двотуровою системою, сприяли інституціоналізації лідерських партій (партій, які очолюють широко відомі і авторитетні політичні лідери), а також створенню на парламентських і президентських виборах достатньо широких виборчих коаліцій (виборчих блоків).

Всупереч теорії Дюверже мажоритарна система голосування в один тур в одномандатних округах не сприяла виникненню в Україні двопартійної системи. Це було пов'язано із широким застосуванням на виборах в одномандатних територіальних округах адміністративного ресурсу і величезних фінансових ресурсів. Тому на цих виборах як правило перемагали великі і середні (регіональні) олігархи, столичні або місцеві начальники.

Саме необхідність партизації політичної системи і стала головною причиною просування пропорційної виборчої системи. Але після її ухвалення виникає нова потреба – обмеження тенденції фрагментації партійної системи.

**Необхідність більш чіткої політичної структуризації представницьких органів влади та обмеження фрагментації партійної системи.** На реалізацію цієї мети працюють такі інструменти як принцип висування кандидатів в депутати тільки від політичних партій та застосування виборчого бар'єру. Чим більш високим є виборчий бар'єр, тим більш структурованим буде парламент і менш фрагментованою буде партійна система країни, тим легше буде сформувати уряд після парламентських виборів, і тим стабільнішим він буде. Але надмірно високий виборчий бар'єр (це може бути і 10%, а в деяких випадках, навіть, і 7%) може негативно вплинути на представництво в парламенті різноманітних суспільних інтересів та на рівень політичної конкуренції як на виборах, так і в парламенті.

**Необхідність забезпечення в парламенті реальної політичної конкуренції та ефективного представництва різноманітних суспільних інтересів.** Якщо суспільство (наприклад таке як українське) за своєю економічною, політико-ідеологічною, соціальною і соціокультурною структурою є достатньо різноманітним, тоді і партійна система країни відображатиме цю суспільну гетерогенність. Бажано, щоб ця гетерогенність була в основному відображена і в представництві інтересів в парламенті. Якщо завдяки високому виборчому бар'єру в парламенті будуть представлені політичні сили, які отримали менш половини голосів виборців, що взяли участь в голосуванні, то таку виборчу систему навряд чи можна вважати справедливою і дійсно представницькою. Для того, щоб система представництва була достатньо ефективною, необхідно щоб в парламенті були представлені політичні сили, за які голосує загалом не менш ніж дві третини виборців, що беруть участь в голосуванні. Виходячи з цього для України не є прийнятним виборчий бар'єр у 10%. Якщо б такий бар'єр був на парламентських виборах 1998 року його пододала б лише одна партія (КПУ), на виборах 2002 року – лише 3 партії та виборчі блоки. Судячи по даних соціологічних опитувань і на виборах 2006 року більше 10% голосів зможуть набрати скоріше за все не більше трьох політичних сил. Достатньо високим для українських умов є і виборчий бар'єр у 7%. Він також може суттєво деформувати представництво інтересів виборців у Верховній Раді. Міжнародний досвід свідчить, що оптимальний рівень виборчого бар'єру коливається у межах від 3% до 5%.

Для такого регіонально різноманітного суспільства як українське дуже важливим є і **ефективне представництво регіональних інтересів.** Проте проведення виборів за пропорційною системою у загальнодержавному окрузі може призвести саме до деформації представництва інтересів різних регіонів в парламенті. Як передбачають експерти і політики і партійних списках будуть переважати представники столичного політичного бомонду і великих регіонів. А ось малі області можуть залишитись без своїх представників у Верховній Раді. Тому в суспільствах з відчутно вираженою гетерогенною структурою, з суттєвими



відмінностями між регіонами, доцільно застосовувати або змішану виборчу систему, або ті варіанти пропорційної системи, які передбачають регіональні партійні списки.

В розвинених демократичних країнах багато уваги також приділяють представництву інтересів жінок і національних меншин. В деяких європейських країнах навіть застосовується система паритетної демократії, яка передбачає формування партійних списків на паритетних умовах, так щоб кількість чоловіків і жінок та їх розташування в списках було приблизно однаковим. Іноді створюються деякі преференції і для партій, які представляють інтереси національних меншин. Зокрема, якщо засновується виборчий бар'єр, то він не стосується партій, які представляють інтереси національних меншин.

В умовах переходу до парламентсько-президентської форми правління також треба враховувати і **необхідність створення сприятливих можливостей для формування стабільної урядової коаліції**. Українська партійна система достатньо поляризована і певною мірою фрагментована. За таких умов або треба застосовувати високий виборчий бар'єр, щоб переможець виборів мав можливість власними силами сформувати уряд (але в даному випадку це буде фактично уряд меншості і буде порушено принцип ефективного представництва різних суспільних інтересів), або зберігати відносно невисокий виборчий бар'єр (не більше 3-4%), для того, щоб в структурі парламенту були представлені не менш 6 політичних сил і виникли можливості для політичного маневру при формуванні урядової коаліції (її різних комбінацій).

Також потрібно пам'ятати про **зв'язок між типом виборчої системи и формою державного правління**. Пропорційна виборча система більше пасує до парламентської або парламентсько-президентської форми державного правління, коли саме партії, що перемогли на парламентських виборах, формують склад уряду. І навпаки, за умов президентської системи пропорційна система виборів значною мірою втрачає сенс, тому що партії, які перемагають на парламентських виборах, мають обмежені можливості впливати на процес формування уряду.

**Необхідність вибору не лише політичних сил, а й особистостей**. Політична теорія і міжнародна політична практика свідчать, що більш демократичними є ті варіанти виборчої системи, коли виборці мають можливості обирати не лише між партіями, а й між кандидатами в депутати. Це важливо і для українських умов. Є певна інерція мажоритарної виборчої системи. В мотивації електорального вибору українських громадян особистісний чинник залишається найбільш вагомим. Добре це чи погано, але на політичні особистості українські виборці реагують більш чутливо, ніж на ідеологічні та програмні позиції політичних партій.

Забезпечити можливість вибору між кандидатами в депутати можна і в умовах пропорційної виборчої системи (варіант з відкритими виборчими списками або з преференціями). Але якщо вибори проводяться в єдиному загальнодержавному окрузі, то відкривати виборчі списки недоцільно (дуже важко робити вибір всередині списку, який нараховує 450 кандидатів в депутати, виникають і інші процедурні складнощі). Відкриті виборчі списки оптимально застосовувати в регіональних багатомандатних округах.

Зазначені **критерії оптимізації виборчої системи треба враховувати не вибірково, а в комплексі, системно**. Лише тоді реформування системи виборів матиме необхідний позитивний ефект.

Трансформація виборчої системи після парламентських і місцевих виборів 2006 року представляється практично неминучою. Так чи інакше, пошук і визначення оптимальної моделі виборчої системи залежатиме від позиції політичних сил, які будуть представлені у Верховній Раді п'ятого скликання. І головний урок складного і суперечливого досвіду перетворень виборчої системи в Україні полягає в тому, що при виборі або конструюванні її оптимальної форми треба виходити не з політичної кон'юнктури і суто партійних інтересів, а з нагальних потреб збалансованого розвитку політичної системи країни.

## РОЗДІЛ II ПОРЯДОК СКЛАДАННЯ СПИСКІВ ВИБОРЦІВ ТА ЇХ УТОЧНЕННЯ

**Закон про вибори народних депутатів України (ст. 39-47) та Закон про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (ст. 31-32)** передбачають різний порядок складання списків виборців (різні суб'єкти, різні терміни передачі, різні строки оскарження тощо). Хоча і парламентські, і місцеві вибори будуть проводитися в один день. На практиці це може призвести до непорозумінь, які стануть предметом оскарження.

Виборче законодавство у тій частині, яка стосується списків виборців, містить певні термінологічні розбіжності. Так, у **ст. 173 Кодексу адміністративного судочинства** йдеться про «позовну заяву», а в законах про вибори – про «скаргу». У **ст. 173 Кодексу адміністративного судочинства** – про «уточнення списку виборців», а у **ст. 43 Закону про вибори народних депутатів України** – про «оскарження неправильностей у списку виборців». У **пп. 5 ч. 10 ст. 39 Закону про вибори народних депутатів України** передбачається, що вноситься «примітка про постійну нездатність пересуватися самостійно», а у **ч.3 ст. 43** – «наявність чи відсутність відміток» про таку нездатність. У **ч. 5 ст. 41 та у ч. 12 ст. 42 Закону про вибори народних депутатів України** – йдеться про графу «Примітки», а у **п. 7.7. Порядку складання загальних списків виборців для підготовки проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року, затвердженому Постановою ЦВК № 118 від 6 вересня 2005 р.**, передбачається виокремлення графи «Примітка про постійну нездатність пересуватися самостійно».

До останнього часу терміни подання позовної заяви до суду щодо уточнення списку виборців були різними. 17 листопада 2005 р. до **Кодексу адміністративного судочинства** внесено зміни (не пізніше як за два дні до дня голосування – ч. 3 ст. 173), відповідно до **Закону про вибори народних депутатів України** – не пізніш як за два дні до дня виборів (**ч. 7 ст. 43**), а за **Законом про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів** – навіть у день голосування, але не пізніше часу закінчення голосування (**ч. 6 ст. 32**).

До **Закону про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів** відповідні зміни ще не внесено, що може вводити в оману і суддів, і виборців, які вважатимуть, що мають право на оскарження неправильностей у списках виборців і в день голосування. З огляду на те, що і парламентські, і місцеві вибори будуть проводитися в один день відповідно до вимог **ч. 3 ст. 22 Конституції України** судді мають керуватися нормою того Закону, який більш повно захищає їх права (**ч. 6 ст. 32 Закону про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів**).

### Підстави звернення до суду у зв'язку з уточненням списку виборців:

- а) неправильності в списку виборців;
- б) невключення до списку виборців;
- в) неправильне включення до списку виборців;
- г) неправильне виключення зі списку виборців;
- д) наявність чи відсутність відміток про нездатність виборця самостійно пересуватися.

Разом з тим у **пп. 5 ч. 10 ст. 39 Закону про вибори народних депутатів України** зазначається, що «примітка про постійну нездатність пересуватися самостійно» заноситься до загального списку виборців лише «у разі необхідності». А от відповідно до **п. 5.1. Порядку складання загальних списків виборців для підготовки проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року, затвердженого Постановою ЦВК № 118 від 6 вересня 2005 р.**, до загального списку виборців мають обов'язково вноситься «у разі нездатності виборця пересуватися самостійно» – відомості «про нездатність

пересуватися самостійно». У п. 2 ч. 12 ст. 39 Закону про вибори народних депутатів України зазначається, що сільські, селищні, міські (міст районного значення) голови зобов'язані подавати до районної, міської групи обліку виборців відомості не лише «про громадян України, які проживають на території відповідної місцевої ради, а також про громадян, які постійно не здатні самостійно пересуватися».

Однак щодо певної частини таких осіб вказана примітка з різних причин може бути не зазначена і це вже буде підставою для звернення до суду. До того ж нездатність пересуватися самостійно може виникнути й після складання списків.

Суб'єктами звернення до суду щодо уточнення списку виборців (допущених неправильностей) можуть бути:

а) громадянин, якого не включили до списку виборців; громадянин, якого неправильно включили до списку виборців; громадянин, якого неправильно вилучили зі списку виборців; громадянин, на протил прізвища якого безпідставно вказано про його нездатність самостійно пересуватися; громадянин, на протил прізвища якого безпідставно не зазначено про його нездатність самостійно пересуватися;

б) громадяни щодо невключення, неправильного включення або виключення із списку виборців інших осіб, а також наявність чи відсутність відміток про нездатність іншого виборця самостійно пересуватися. Характерно, що право виборця на звернення до суду щодо уточнення відомостей про іншого виборця законодавчо не обмежено ні територіально, ні за колом підстав, ні будь-якими іншими вимогами. Тобто громадянин, який звертається до суду не зобов'язаний доводити ні факт родинних зв'язків з особою, права якої він намагається поновити, ні наявність доручення такої особи. Отже фактично виборець може діяти в такому випадку за власної ініціативи, без прохання та навіть згоди іншого виборця, а також тоді коли інший виборець індиферентно ставиться до свого виборчого права та, зокрема, щодо його невключення до списку виборців.

Громадянин має право оскаржити до суду неправильності, виявлені як у загальному списку виборців (ч. 5 ст. 40 Закону), так і у списку виборців на виборчій дільниці (ч. 3, 7 ст. 43 Закону).

Рішення щодо включення або невключення особи до списку виборців на відповідній дільниці суд має приймати на підставі встановлення місця проживання цієї особи (ч. 8 ст. 43 Закону). При цьому суд має виходити з імперативної вимоги Закону про те, що «виборець може бути включений до списку виборців тільки на одній виборчій дільниці» (ч. 3 ст. 41 Закону).

Відповідно до ч. 11 ст. 39 Закону про вибори народних депутатів України «місце проживання та адреса житла виборця визначаються на підставі відомостей реєстрації відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 р. У статті 3 зазначеного Закону реєстрація визначається як «внесення до паспортного документа виборця відомостей про його місце проживання або місце перебування із зазначенням адреси житла та внесення цих даних до реєстраційного обліку» (який здійснюється відділами у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб районних та міських управлінь (відділень) МВС України), а місце проживання – як «адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік». Тобто Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 р. фактично виходить з того, що громадянин має одне місце проживання і зовсім не згадує про можливість мати одночасно два і більше місць проживання. Саме такий висновок впливає із системного аналізу статей 3, 6 та 7 цього Закону.

Відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» громадянин України, а отже й будь-який виборець, зобов'язаний «протягом десяти днів після прибуття до нового місця проживання зареєструвати місце проживання». При зміні місця проживання в межах адміністративно-

територіальної одиниці, на яку поширюється повноваження органу реєстрації, особа, яка зареєструвала місце проживання, або її законний представник повинні письмово повідомити про це відповідний орган реєстрації протягом семи днів (**ч. 9 ст. 6 зазначеного Закону**). Проте **Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»** виконується не усіма громадянами (ні щодо реєстрації протягом десяти днів, ні щодо повідомлення протягом семи днів) і значна кількість громадян України зареєстрована в одному місці, але фактично проживає в іншому. Так, багато хто із студентів вищих навчальних закладів зареєстровані в одному населеному пункті, але фактично мешкають в іншому. Тому, не маючи змоги ознайомитися зі списком виборців завчасно та прибувши до відповідного населеного пункту напередодні чи в день голосування, такі категорії осіб будуть позбавлені можливості оскаржити неправильності в списках виборців чи невключення їх до списку виборців.

Разом з тим відповідно до досить оригінального за назвою нормативно-правового акта – **Настанови з питань оформлення документів і контролю щодо реєстрації місця проживання та перебування фізичних осіб в Україні** (затверджена ця Настанова **Наказом МВС України від 26.05.2004 № 571**) «реєстрація місця проживання та перебування фізичних осіб в Україні включає в себе внесення відомостей до паспортного документа чи видачу вкладного талона до паспортного документа про місце проживання та перебування з зазначенням адреси житла особи та адресно-довідкової картотеки головних управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим та м. Києві, управлінь МВС України в областях та м. Севастополі». Тобто виникає певна колізія, оскільки Закон не передбачає видачу вкладного талона до паспортного документа про місце проживання та перебування. У Законі йдеться не про вкладний талон, а лише про довідку про реєстрацію місця проживання або місця перебування. Саме тому потрібно керуватись вимогами Закону. Однак у Законі не вказано за яких умов та в яких випадках може видаватися така довідка. Вважаємо, що ця довідка може видаватися громадянам у разі, якщо було втрачено паспортний документ (наприклад, внаслідок злочинних посягань, пожежі, ДТП тощо).

По-іншому визначається поняття місця проживання у **Цивільному кодексі України**. Відповідно до **ч. 1 ст. 29 Цивільного кодексу України** «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». До того ж у **ч. 6 ст. 29 Цивільного кодексу України** зазначається, що «фізична особа може мати кілька місць проживання». Очевидним є протиріччя між **ст. 29 Цивільного кодексу України** та **Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»**. 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**, на нашу думку, слід застосовувати положення **Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»**.

Місце проживання військовослужбовців визначається відповідно до спільного **Інструктивного листа Міністерства оборони України та Міністерства внутрішніх справ України** від 11 червня 2004 р., відповідно до якого: «1. У виняткових випадках в установленому законом порядку продовжити практику реєстрації військовослужбовців, що проходять службу за контрактом, прапорщиків, мічманів. Кадрових офіцерів та членів їх сімей за юридичною адресою військових частин. 2. При цьому, окрім заяви і талонів реєстрації, у таких випадках мають бути надані довідки (засвідчені печаткою) командира військової частини, що військовослужбовець проходить у ній службу, та начальника квартирно-експлуатаційної частини району про те, що він забезпечений житлом за місцем дислокації частини».

З огляду на те, що **Законом про вибори народних депутатів** допускається можливість кратного включення виборців до загальних списків виборців (**ч. 10, 11 ст. 40**) та право особи ініціювати розгляд справи щодо уточнення списку виборців стосовно іншої особи, можлива така ситуація, що буде два рішення (в тому числі суду) щодо включення одного громадянина до списку виборців на різних дільницях різних округів.

Окружна виборча комісія може оскаржити бездіяльність сільського, селищного міського голови, голови районної у місті ради у разі ненадання зазначеною посадовою особою за сорок днів до дня виборів списку виборців на звичайних виборчих дільницях (**ч. 7 ст. 41 Закону про вибори народних депутатів України**).

Можливим є оскарження дій або бездіяльності дільничної виборчої комісії у разі порушення (недотримання) порядку видачі відкріпного посвідчення (**ч. 12 ст. 42 Закону про вибори народних депутатів України**), в результаті чого виборця не було внесено до списку виборців, які голосують за відкріпними посвідченнями. Наприклад, у випадку неналежного оформлення відкріпного посвідчення, відсутності відповідної відмітки про видачу відкріпного посвідчення у паспортному документі тощо.

### **Проблемні питання оскарження рішень дій чи бездіяльності виборчих комісій:**

1. Відповідно до **ст. 104 Кодексу адміністративного судочинства України**, формою звернення до адміністративного суду є адміністративний позов.

Відповідно до **Закону України «Про вибори народних депутатів України»** оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу здійснюється шляхом подання скарги.

**Проблема.** Яка саме форма звернення до суду повинна прийматися судами: адміністративний позов чи скарга?

2. Відповідно до **ч. 3 ст. 172 Кодексу адміністративного судочинства України**, рішення, дії або бездіяльність ЦВК щодо встановлення нею результатів виборів чи референдуму оскаржуються до Вищого адміністративного суду України. Усі інші рішення, дії або бездіяльність ЦВК, члена цієї комісії оскаржуються до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Відповідно ж до **ч. 4 ст. 116 Закону України «Про вибори народних депутатів України»**, скарга щодо рішень, дій чи бездіяльності ЦВК, члена ЦВК подається до Верховного Суду України.

**Проблема.** Який суд повинен приймати та розглядати відповідні скарги – Верховний Суд України чи Вищий адміністративний суд України?

3. **Статтями 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. 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.

**Проблема.** 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.

4. Підставами для судового оскарження рішень дій чи бездіяльності виборчих комісій чи їх членів може бути також наступне:

А) 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.

*Проблема.* Суб'єктами звернення до суду в даному випадку можуть бути лише члени комісії, які вимагали скликання її засідання. Однак, відповідно до статей 12 та 103 зазначеного Закону члени виборчої комісії не зазначені ні в якості суб'єктів виборчого процесу ні в якості суб'єктів звернення зі скаргою.

Б) Відповідно до **ч. 10 ст. 33 Закону України «Про вибори народних депутатів України»** рішення виборчої комісії приймається відкритим голосуванням більшістю від складу комісії. Ухилення певної частини членів комісії від голосування може призвести до ситуації, коли комісія не зможе приймати рішень.

*Проблема.* Суб'єктами оскарження в даному випадку будуть члени виборчої комісії, які ухиляються від голосування. Суб'єктом звернення зі скаргою можуть бути або інші члени комісії (що не передбачено виборчим законодавством), або комісія вищого рівня.

В) Відповідно до **ч. 15 ст. 33 Закону України «Про вибори народних депутатів України»** рішення виборчої комісії, що суперечить законодавству України або прийняте з перевищенням її повноважень, може бути визнане протиправним та скасоване судом.

*Проблема.* Приймаючи відповідне рішення суди повинні діяти у відповідності з зазначеним вище положенням і лише визнавати відповідні рішення протиправним та скасовувати його. Суди не повинні виходити за визначені Законом межі і підмінювати своїми рішеннями рішення відповідної комісії.

Г) Статтею 30 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних міських голів» не передбачено що суб'єктами оскарження 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.

*Проблема.* 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, і чи можуть суди відмовляти у прийнятті таких скарг в зв'язку з непідсудністю 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.

### РОЗДІЛ III ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ

**Значення питання з огляду на попередні виборчі кампанії в Україні.** Повноцінне інформаційне середовище має створювати основу для проведення демократичних виборів. За його відсутності в умовах трансформації політичної системи, коли громадянське суспільство знаходиться в зародковому стані, а рівень політичної культури та громадянської свідомості відносно низький – саме «брудні» технології розглядаються певними прошарками політичної еліти як найефективніший механізм маніпулювання громадською думкою та електоральною поведінкою громадян. Наші попередні дослідження, а також численні дослідження колег підтвердили обґрунтованість поширеної в Україні та поза її межами тези про те, що останні президентські вибори стали «найбруднішими» за всю історію незалежності держави. Під час виборчої кампанії 2004-2005 рр. зросли не тільки масштаби використання брудних агітаційних технологій, а й інтенсивність їх застосування.

Широкому використанню таких технологій під час кампанії сприяли і прогалини у сфері правового регулювання виборчого процесу, нечіткість, двозначність норм Закону про вибори Президента України у частині регулювання передвиборної агітації, як і відносна недосконалість інформаційного та виборчого законодавства загалом. Експерти, які залучались до наших опитувань, за результатами попередньої президентської кампанії досить низько оцінили наявність відповідних законодавчих норм як засобу протидії використанню ЗМІ в «брудних» виборчих технологіях – 3,56 бала за десятибальною шкалою поряд із практикою відмови журналістів брати участь у реалізації таких технологій через ЗМІ – 7,7 бали. Як наслідок, виборча кампанія довела, що українським законодавцям не вдалося поставити надійного бар'єру перед практикою застосування «брудних» виборчих технологій.

Тож, драматизм феномена „помаранчевої революції» під час останніх президентських виборів 2004-2005 рр. значною мірою пояснюється протестом народу щодо перетворення його в об'єкт усіх цих маніпуляцій. Проте, перемога будь-якої демократичної сили сама по собі не гарантує того, що повернення учасників виборчих процесів до маніпулятивних сценаріїв стане у подальшому неможливим. В очікуванні хвилі можливого фронтального оновлення законодавчого та представницьких органів влади чимало вчорашніх політичних аутсайдерів плекають надію здійснити своєрідний реванш. Крім того, у світлі перерозподілу важелів законодавчої і виконавчої влади через звершення конституційних змін, «ціну» наступних виборів цілком адекватно порівнювати з попередніми виборами Президента України. Тому попри численні розмови, на кшталт того, що «після «помаранчевої революції» громадяни України прокинулись в іншій країні», ніхто не може виключати драматичного характеру нової кампанії. Тестом на чергову демократичну зрілість держави і громадянського суспільства в Україні стане також період передвиборної агітації.

Необхідно чітко усвідомлювати чинники прийдешньої ситуації та оцінити потенціал використання превентивних заходів. Зокрема, правових, які б гарантували проведення передвиборної агітації за демократичними правилами гри, збалансувавши передусім свободу передвиборної агітації, право на рівний доступі всіх кандидатів і партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу до засобів масової інформації, обов'язок держави забезпечити громадянам України умови для вільного формування своєї волі та її виявлення при голосуванні.

**Закон України "Про вибори народних депутатів України"** (редакція від 07 липня 2005 року, № 2777-IV; у подальшому в тексті згадується як **Закон про вибори до Верховної Ради**)

та **Закон України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів"** (редакція від 06 квітня 2004 року, N 1667-IV; у подальшому в тексті згадується як **Закон про місцеві вибори**) або, не

виключено, його нова редакція (проект якої перебуває на розгляді у парламенті; у подальшому в тексті згадується як **Проект Закону про місцеві вибори**) покликані вирішити ці завдання.

**Міжнародні стандарти.** За визначеннями **Венеціанської комісії** стандарти демократичних виборів мають два аспекти.

По-перше, «базові положення, якими є конституційні принципи виборчого процесу (загальне, рівне і пряме виборче право, що реалізується регулярно та вільно шляхом таємного голосування)».

По-друге, визнання можливості реалізації цих принципів і того, що дійсно демократичні вибори можуть відбуватись лише за виконання певних умов: дотримання основних прав та свобод людини (перш за все, 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>1</sup>.

**Європейський Суд з прав людини** підкреслює, що «свобода політичних дебатів перебуває у самому центрі поняття концепції демократичного суспільства»<sup>2</sup>. Першочергова важливість свободи вираження політичних поглядів багато в чому спирається на значущість існування інформованого електорату для функціонування справжньої демократії.

Право громадськості отримувати інформацію, яка становить інтерес для суспільства, та роль ЗМІ у наданні такої інформації також визначаються у **рішеннях та рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи**, якими надаються додаткові роз'яснення щодо більш якісного виконання державами-членами своїх обов'язків перед Радою Європи у сфері інформаційних правовідносин.

Ще 12 лютого 2004 р. Комітет Міністрів Ради Європи на своєму засіданні розглянув ситуацію у сфері діяльності засобів масової інформації у ряді країн, у тому числі в Україні. У прийнятому рішенні Комітет Міністрів закликав українську владу виконувати **рекомендації Ради Європи щодо забезпечення свободи слова**. Того ж дня Комітетом Міністрів на 872-ій зустрічі Заступників Міністрів закордонних справ країн-членів РЄ було схвалено **Декларацію про свободу політичних дебатів у засобах масової інформації**. У ній Комітет Міністрів нагадав про значення попередніх документів інституції: **Резолюції № (74) 26 щодо права на відповідь** – можливості особи по відношенню до преси, та **Рекомендації № R (99) 15 щодо заходів стосовно висвітлення засобами масової інформації виборчих кампаній**. Декларація містить визначення необхідності збереження і подальшого розвитку підвалин демократичного ладу, неодмінною складовою якого є :

- наявність дійсно незалежних ЗМІ
- існування громадського контролю за посадовими особами, політичними діячами,

<sup>1</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.

<sup>2</sup> Lingens v. Austria, рішення від 8 липня 1986 р., Заява No. 9815/82 (Європейський Суд з прав людини), п. 42.

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

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

□ Колівер С. Свобода преси за Європейською Конвенцією про захист прав людини та основних свобод.

//Свобода висловлювань і приватність(СВіП)-1999.-№3-4.-С.32-43.

□ Справа News Verlags GmbH і CoKG проти Австрії ( News Verlags GmbH and CoKG v. Austria), рішення від 11.01.2000 р.

□ Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. В. 2-х т. //Туманов В.А., Петцольд Г., Невилль М. и др. -М.: НОРМА, 2000.-Т1. С.201-202.



- свобода критики останніх, свобода публічного обговорення їхньої діяльності.

Самостійне значення має проблема захисту проти порушень (зловживань правом) з боку ЗМІ: *«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 надані засобами масової інформації та прийняті особами, яких це стосується».*

Крім того, уточнюються законодавчі стандарти захисту репутації, які не повинні надавати преференції вже згаданим вище категоріям публічних осіб порівняно з іншими членами суспільства, що означає, окрім іншого, заборону накладати на ЗМІ суворіших санкцій за посягання на їхню репутацію. Відхід від цього правила є припустимим лише у випадках, коли це є вкрай необхідним для забезпечення можливості виконання належним чином посадовими особами своїх функцій. Приватне та сімейне життя політичних діячів і посадових осіб має бути захищеним проти висвітлення у ЗМІ відповідно до **статті 8 Конвенції про основні права та свободи людини**. Інформація про їхнє приватне життя може бути поширена тоді, коли це становить прямий суспільний інтерес щодо того, як ці особи виконували або виконують свої функції. При цьому слід брати до уваги необхідність уникнення завдання зайвої шкоди третім особам. Якщо політичні діячі та посадові особи свідомо привертають громадську увагу до сфер свого приватного життя, ЗМІ мають право контролювати ці сфери.

**У Рекомендації № R (99) 15** Комітету міністрів державам-учасницям з приводу заходів із висвітлення у засобах масової інформації виборчих кампаній передусім підкреслюються наступні тези:

- основний принцип редакційної незалежності засобів масової інформації набуває особливої важливості під час виборів,
- необхідність 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.

Положеннями Рекомендації приділяється увага певним особливостям висвітлення виборчих кампаній, таким як розповсюдження результатів опитування громадської думки, платна політична реклама, право на відповідь, дні для обдумування і надання передвиборного часу. Також підкреслюється важлива роль заходів саморегулювання з боку самих працівників засобів масової інформації (наприклад, у формі статутів, які встановлюють основні напрямки відповідної діяльності з метою відповідального, точного і правдивого висвітлення виборчих кампаній). Комітет міністрів рекомендує урядам держав-учасниць дослідити шляхи забезпечення дотримання принципів правдивості, поміркованості і неупередженості при висвітленні виборчих кампаній засобами масової інформації і розглянути вживання заходів по впровадженню цих принципів у законодавстві чи практиці цих країн належним чином у відповідності з конституційним правом<sup>3</sup>.

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

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

□ Колівер С. Свобода преси за Європейською Конвенцією про захист прав людини та основних свобод. //Свобода висловлювань і приватність(СВіП)-1999.-№3-4.-С.32-43.

□ Справа News Verlags GmbH і CoKG проти Австрії ( News Verlags GmbH and CoKG v. Austria), рішення від 11.01.2000 р.

□ Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. В. 2-х т. //Туманов В.А., Петцольд Г., Невилль М. и др. -М.: НОРМА, 2000.-Т1. С.201-202.

У цьому документі також підкреслюється, що межі розсуду держави в питаннях правового регулювання висвітлення виборів засобами масової інформації не повинні суперечити редакторській незалежності газет і журналів і їх праву висловлювати будь-які політичні симпатії. Під час виборчих кампаній рамки регулювання повинні сприяти і спрощувати плюралістичне висловлення думок і через електронні засоби. Разом з повагою до редакторської незалежності радіо і телебачення рамки регулювання повинні також вказувати на обов'язок висвітлювати виборчі кампанії правдиво, обмірковано і неупереджено в загальних програмах радіо і телебачення. Цей обов'язок стосується як громадського, так і приватного радіо і телебачення у відповідних сферах. Загалом же державні і комунальні органи повинні утримуватись від втручання в діяльність журналістів та інших працівників засобів масової інформації з намірами впливу на вибори. Державні і комунальні органи повинні зробити певні кроки для ефективного захисту журналістів та інших працівників засобів масової інформації і їх власності, оскільки це має велике значення під час виборів. У той же час цей захист не повинен перешкоджати їм виконувати свою роботу.

Комітет Міністрів Ради Європи у **Декларації про свободу комунікації у мережі Інтернет** (затверджена Комітетом Міністрів на 840-му засіданні заступників міністрів, Страсбург, 28.05.2003) нагадав про обов'язки держав-членів щодо основного права свободи вираження та інформації, яке гарантовано **статтею 10 Конвенції про захист основних прав та свобод людини**, а також при прийнятті документу взяв до уваги той факт, що свобода вираження та вільної циркуляції інформації у мережі Інтернет має бути знову підтверджена, і виявив стурбованість спробами обмежити загальний доступ до комунікації з політичних причин чи інших мотивів, що суперечать демократичним принципам. У статті 1 Декларації встановлюється, що держави-члени не повинні піддавати інформацію у мережі Інтернет обмеженням, які перевищуватимуть застосовувані до інших засобів поширення інформації.

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.

**Європейським Судом з прав людини** як органом, що тлумачить положення Конвенції з прав людини (**ст.32 Протоколу N11**), окрім вже вище згаданих, було розроблено і сформульовано ряд принципів, які мають бути орієнтиром при здійсненні провадження у справах даної категорії національними юрисдикційними органами. Наведемо базові з них.

1) У рішеннях по справам **Лінгенс проти Австрії** (Lingens v. Austria, Series A no 103 від 08.07.1986р.) та **Обершлік проти Австрії** (Oberschlick v. Austria, Series A no 204 par 59 від 23.05.1991р.) суд підкреслив:

*«Межі припустимої критики по відношенню до публічного політика є ширшими, аніж по відношенню до приватної особи».*

-«Політичний діяч неминуче та свідомо залишає відкритим для прискіпливого аналізу журналістів та суспільства в цілому кожне своє слово й дію, і як наслідок, повинен проявляти й більший ступінь терпимості...».

2) У рішенні зі справи **Обершлік проти Австрії** суд висловлює думку про те, - що ст.10 Конвенції захищає не тільки сутність ідей та інформації, але й форму, в якій вони можуть передаватися.

3) У рішенні зі справи **Кастелс проти Іспанії** від 23.04.92р. (Castells v.Spain, Series A no 204 par 59) наголосив: «Захистом повинні користуватися виборні представники, особливо члени парламенту від опозиції, коли вони виступають з критичними зауваженнями політичного характеру».

Здійснення практики винесення подальших рішень у справах журналістів, які переслідувалися за поширення недостовірної інформації, наклеп (дифамацію), мали своїм наслідком формулювання ще одного принципу:-«Великий ступінь захисту повинен бути наданий не тільки виступам у політичних дискусіях, але й при обговоренні будь-яких питань, які становлять (суспільний-авт.) інтерес».

4) Щодо оціночних тверджень Суд встановив, що відповідно до ст.10 Конвенції не можна вимагати від відповідача чи від підсудного доказів їх справедливості. Так з рішення по справі **Швабе** (Schwabe v. Austria, J series A no 242-B, par.34) від 28.08.92 впливає, що оціночне судження не слід розглядати як наклеп, якщо воно ґрунтується на фактах, наведених (переказаних) доволі точно та добросовісно, та якщо його мета не передбачає переконання у хибних уявленнях, навіть коли такі уявлення можуть виникнути. Зрештою, поняття категорії оціночного судження практикою Суду чітко не окреслено.

5) У пошуках належного стандарту відповідальності, яку повинні нести ЗМІ за те, що вони публікують, ЄСПЛ враховував як високу важливість інформування громадян у демократичному суспільстві, так і практичні труднощі, з якими стикаються ЗМІ, виконуючи цю задачу. При розгляді справи **Лінгенс** Суд зробив акцент на правах отримувачів подібної інформації: не тільки преса має право поширювати інформацію та думки з питань, які становлять суспільний інтерес, але й суспільство має право отримувати цю інформацію.

До того ж, Суд у рішенні зі справи **Де Хаес та Гістелс** від 24.02.1997р. навів твердження, що -«...журналістська свобода включає можливість вдатися у деякій мірі до перебільшення або навіть провокацій».

6) Суд у рішенні зі справи **Обершлік** чітко вказав: -«Вимоги, що стосуються захисту його (політичного керівника – авт.) репутації, необхідно співвідносити з інтересами проведення відкритої дискусії з політичних питань».

7) У рішенні від 20.07.1997р. зі справи **Обершлік (№2)** (Oberschlick v. Austria) суд підтвердив свою точку зору з приводу того, що ніхто не повинен доводити правоту своєї думки, а також істинність заяв, які відображають громадську думку, або тверджень, що ґрунтуються на чутках чи заявах інших осіб<sup>3</sup>.

9) заява про наклеп є менш обґрунтованою (обумовленою), якщо образливе висловлювання було зроблено у відповідь на провокаційний випадок.

10) оцінюючи згадки про злочин, за який людина вже зазнала покарання, суд повинен розглядати зацікавленість громадськості в цій згадці; автоматичне покарання за це є порушенням статті 10 Євроконвенції (справа **Мюллера**) .

□ Колівер С. Свобода преси за Європейською Конвенцією про захист прав людини та основних свобод.

//Свобода висловлювань і приватність(СВіП)-1999.-№3-4.-С.32-43.

□ Справа News Verlags GmbH і CoKG проти Австрії ( News Verlags GmbH and CoKG v. Austria), рішення від 11.01.2000 р.

□ Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. В. 2-х т. //Туманов В.А., Петцольд Г., Невилль М. и др. -М.: НОРМА, 2000.-Т1. С.201-202.

Розглянемо більш детально положення нових українських законів про передвиборну агітацію, а саме, **Закону про вибори до Верховної Ради**, **Закону про місцеві вибори**, та **Проекту Закону про місцеві вибори** на предмет внутрішньої узгодженості та відповідності решті положень виборчого, інформаційного законодавства, а також вищезазначеним міжнародним стандартам передвиборної агітації. Принагідно зазначимо, що положення **Проекту Закону про місцеві вибори** щодо агітації здебільшого запозичені із **Закону про вибори до Верховної Ради**. Остання версія **Закону про вибори до Верховної Ради** була прийнята вже після президентських виборів, на відміну від чинної редакції **Закону про місцеві вибори**. Тому є підстави говорити про чергову спробу суб'єктів законодавчої ініціативи уніфікувати виборче законодавство, подолати його прогалини та решту недоліків з урахуванням найостаннішого досвіду, що водночас не виключає можливості перенесення на рівень місцевих виборів суперечливих моментів і проблем **Закону про вибори до Верховної Ради**.

**Термінологія.** Один із факторів, який традиційно зумовлює недосконалість виборчого законодавства України, полягає у відсутності дефініцій (визначень) базових термінів. Визначення базових термінів у нормативно-правових актах дозволяє зменшити вірогідність поширеного чи навіть свавільного тлумачення норм правозастосовчими органами. Регламентація і практика обмеження передвиборної агітації в Україні є яскравим проявом тієї ситуації, про яку зазначав **Європейський Суд із прав людини** у рішенні зі справи **News Verlags GmbH і CoKG проти Австрії** :

внутрішнє право «...нерідко оперує неточними формулюваннями, говорить про «законні інтереси» і тим самим багато чого віддає на розсуд судових органів. Суд [мається на увазі ЄСПЛ-авт.] визнає, однак, що норми права найчастіше сформульовані так, що їх не можна назвати абсолютно точними. Це особливо є притаманним для норм, де судам доводиться знаходити баланс між особистими правами ...»<sup>4</sup>.

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>5</sup>. Тож, «обмеження, що «накладається згідно із законом», повинно бути «достить доступним» і передбачуваним, тобто воно повинно бути «точно сформульованим, аби людина могла регулювати свою поведінку» (справа **Санді Таймс**, п.49).

Аналіз виборчого законодавства засвідчує, що числені термінологічні проблеми залишаться його суттєвим недоліком. Розглянемо деякі аспекти цієї проблеми.

1. Існує розмаїтість у визначенні **форм передвиборної агітації**. У базових виборчих законах містяться положення, що «*передвиборна агітація може здійснюватися в будь-яких формах і будь-якими засобами, що не суперечать Конституції України та законам України*» (зокрема, **ч.1 ст.66 Закону про вибори до Верховної Ради**). У законах наводиться приблизний перелік форм агітації, який втім усе одно закінчується пунктом, що «[агітація може здійснюватися] в інших формах...».

Але згадані форми агітації дають надто загальне уявлення про її сутність. Аналогічне питання виникає на прикладі таких форм агітації, як «*проведення ...демонстрацій, пікетів*»,

□ Справа News Verlags GmbH і CoKG проти Австрії ( News Verlags GmbH and CoKG v. Austria), рішення від 11.01.2000 р.

□ Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. В. 2-х т. //Туманов В.А., Петцольд Г., Невилль М. и др. -М.: НОРМА, 2000.-Т1. С.201-202.

□ Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. В. 2-х т. //Туманов В.А., Петцольд Г., Невилль М. и др. -М.: НОРМА, 2000.-Т1. С.201-202.

*«оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень» (п.2, п.4 ч.2 ст.66 Закону про вибори до Верховної Ради).*

Також 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.*

Водночас у **ч.3 ст.65 Закону про вибори до Верховної Ради** йдеться про заборону напередодні і в день виборів проведення масових акцій *«від імені партії (блоку)-СПВ»*, натомість не сказано, чи забороняється їхнє проведення *«від імені кандидата»*, що технічно робить уникнення від відповідальності цілком реальним. Наприклад, оголошення акції від імені відомого кандидата без уточнення у складі списку якої партії його висунуто. Вирази *«за підтримки»* та *«від імені»* не є абсолютно тотожними, і законом питання про їх розмежування, віддане на розсуд правозастосовчих органів, насамперед постанов ЦВК. Крім того, у цій же статті міститься заборона *«публічних оголошень»* (а не *«оприлюднення»*) як у **п.4 ч.2 ст.66 Закону про вибори до Верховної Ради** ) про підтримку партії (блоком) чи окремими кандидатами проведення публічних заходів. Проте в цьому випадку не міститься уточнення, чи заборона стосується виключно партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу. За буквального тлумачення виходить, що такі обмеження стосуються *усіх* партій (блоків).

Принагідно зазначимо, що у силу тотожних формулювань ці проблеми із термінологією успадкував і **Проект Закону про місцеві вибори**.

У **п.1 ч.5 ст.50 Закону про місцеві вибори** взагалі зазначено, що передвиборна агітація може здійснюватися *«шляхом проведення зборів, зустрічей з громадянами, мітингів, демонстрацій, процесій, публічних дебатів, дискусій та інших масових заходів»* без чіткого визначення кола суб'єктів-ініціаторів цих заходів.

Характерною рисою нового **Закону про вибори до Верховної Ради** є спроба більш поглибленої регламентації *«політичної реклами»*. Вона згадується як одна з форм агітації у ЗМІ, проте представлена як щось відмінне від *«друкованих агітаційних матеріалів»* під час розміщення на носіях *зовнішньої* реклами (згідно з **п.6 ч.2 ст.66 Закону про вибори до Верховної Ради** ). Більш того, у статті **67 Закону про вибори до Верховної Ради** йдеться про розміщення поряд з *«інформаційними плакатами»* ще й *«друкованих матеріалів передвиборної агітації»*, які розміщуються вже не на носіях зовнішньої реклами, а на *стендах, дошках оголошень у людних місцях*. У **ст.52 Закону про місцеві вибори** йдеться про *«інформаційні та агітаційні матеріали»*, а також у **частині 9** цієї статті про *«друковані та інші агітаційні матеріали»*...Такий термінологічний різнобій навряд додає аргументів прибічникам досконалості новітнього виборчого законодавства.

Нова редакція **Закону про вибори до Верховної Ради** вперше у національному законодавстві дає дефініцію поняття *«політична реклама»*:

*Політична реклама – це будь-які не заборонені законами України друковані, усні, звукові та аудіовізуальні види і форми ідейного впливу на людей, що мають на меті прямо або опосередковано привернути увагу до суб'єктів виборчого процесу, сформувати у суспільстві та у свідомості громадян позитивне або негативне ставлення до них або спрямувати політичну поведінку громадян і соціальних груп у їх ставленні до суб'єктів виборчого процесу під час виборів, у тому числі інформаційні повідомлення про заходи, що проводяться або підтримуються із вказаною метою.*

Це визначення оцінюється експертами неоднозначно, про що свідчать дані, наведені нижче.

**Табл. 2. Оцінка експертами визначення політичної реклами  
(ч. 3 ст. 66 Закону України «Про вибори народних депутатів України»)**

Визначення не потребує змін	8,1
Необхідні редакційні уточнення	42,3
Необхідні суттєві зміни	34,2
Визначення невдале	15,4

Визначення політичної реклами охоплює доволі широкий спектр відносин і, зокрема, спрямоване на врегулювання так званої прихованої реклами. Про це свідчить вказівка на *«види і форми ідейного впливу на людей, що мають на меті прямо або опосередковано привернути увагу до суб'єктів виборчого процесу»*.

Використання формулювання *«до суб'єктів виборчого процесу»* видається вкрай невдалим. За задумом, автори тексту Закону мали вірогідно на увазі у якості об'єктів суспільної уваги насамперед *партії (блоки)-СВП та кандидатів у депутати*. Проте коло суб'єктів виборчого процесу далеко не обмежується колом суперників на виборах. За **ст.12 цього Закону** 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;
- 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 політична реклама становить вид і форму ідейного впливу на людей з метою...сформувати їхнє позитивне і негативне ставлення у тому числі до виборців, офіційних спостерігачів і виборчих комісій.

Перша складова дефініції, визначаючи форми політичної реклами, фактично ототожнює їх із новинами й іншими продуктами телеорганізації, газети з метою привернути увагу аудиторії. Однак під час кампанії мають бути задоволені цілком виправдані сподівання виборців побачити, прочитати про кандидатів, оцінити їх. І називати це виключно діями з метою розрекламувати кандидата, чи партії (блоку)-СВП є просто некоректним щодо оцінки ролі медіа у демократичному суспільстві.

Суттєві проблеми викликає відсутність чіткості у визначенні поняття *«інформаційні повідомлення»*. У **ч.12 статті 68 Закону про вибори до Верховної Ради** воно ставиться в один ряд з такими формами висвітлення виборчого процесу у всіх ЗМІ як *«новини»* і *«тощо»*. Крім того, ці форми висвітлення передбачають відсутність коментарів та оцінок невизначеного кола осіб. Тобто, в оцінках протягом періоду агітації обмежуються як працівники ЗМІ, так і ті особи (в тому числі кандидати), за участю яких готуються та виходять інформаційні програми, беруться інтерв'ю, проводяться дискусії. Така практика суперечить вищевикладеним міжнародним стандартам, що передбачають гарантії роботи ЗМІ для надання електорату можливості сформувати свої кандидатські преференції.

Визначення *«політичної реклами»* 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 у законах 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 визначення політичної реклами у **Законі про вибори до Верховної Ради**, однаковою мірою буде актуальним і для місцевих виборів, якщо набудуть чинності положення **Проекту Закону про місцеві вибори**. Адже планується, що за **ч.3 ст. 86 Проекту** політична реклама для його цілей розглядатиметься у сенсі, передбаченому **Законом України «Про вибори народних депутатів України»**.

Наступний приклад теж пов'язаний із політичною рекламою. **Частиною 13 статті 69 Закону про вибори до Верховної Ради** встановлено, що замовниками політичної реклами під час виборчої кампанії для демонстрації телерадіоорганізаціями можуть бути тільки партії (блоки) – суб'єкти виборчого процесу. У **Законі** термін «*виборча кампанія*» більш ніде не застосовується. Натомість для характеристики поетапного явища, що власне і становить суть виборів, у **Законі** вживається термін «*виборчий процес*». Принаймні так тепер «називається» виборча кампанія в аналогічній нормі про політичну рекламу на телебаченні за версією розробників **Проекту Закону про місцеві вибори у ч.12 статті 92** документу. За **статтею 12 Закону про вибори до Верховної Ради** «виборчий процес» – це здійснення його суб'єктами, згаданими нами вище і передбачених **Законом** виборчих процедур. Процедури водночас визначаються і як етапи виборчого процесу (**ч.4 ст.11 Закону про вибори до Верховної Ради**). За **ч.2 ст.16 Закону про вибори до Верховної Ради** виборчий процес чергових виборів депутатів розпочинається за 120 днів до дня виборів. ЦВК оголошує про початок виборчого процесу не пізніше ніж за 125 днів до дня виборів. Проте першим етапом виборчого процесу у відповідності з **п.1 ч.4 ст.11 Закону про вибори до Верховної Ради** є складання та уточнення списків виборців. І на вимогу **ч.1 ст.39 цього ж Закону** (порядок складання загальних списків виборців) для підготовки проведення голосування виборців до 1 жовтня року, який передує року проведення чергових виборів народних депутатів України (тобто за 172 дні до дня цих виборів), складаються загальні списки виборців за формою, затвердженою ЦВК. Іншими словами, процес складання списків виборців як етап виборчого процесу має розпочатися раніше, ніж за 172 дні до дня голосування. Відповідно виборчий процес за **Законом** повинен розпочатися раніше, ніж партії (блоки) – суб'єкти виборчого процесу можуть розпочати передвиборчу агітацію у формі політичної реклами на телебаченні. Адже агітацією (шостий із десяти етапів виборчого процесу) партії (блоки) можуть займатися *лише після* реєстрації кандидатів зі списку цих партій (блоків) у ЦВК, тим самим ставши суб'єктом виборчого процесу. В залежності від моменту прийняття рішення ЦВК про реєстрацію кандидатів у кожній партії (блоку) він індивідуальний, на відміну від **Закону про місцеві вибори**, де чітко визначено термін початку агітації – за 30 днів.

Тому вкрай важливо чітко встановити, відколи партіям (блокам), що не йдуть на вибори як СВП, заборонено бути замовниками політичної реклами, навіть якщо термін «*виборча кампанія*» є тотожним із «*передвиборною агітацією*» або «*виборчим процесом*» чи взагалі – із «*підготовкою і проведенням виборів*» (**ч. 14 ст. 13 Закону про вибори до Верховної Ради України**). Можливо, варто б було уникнути такого терміну, натомість встановити конкретні дати початку і закінчення дії такої заборони на політичну рекламу партіям, які не є СВП.

У **Законі про місцеві вибори** політична реклама теж згадується як форма агітації, однак як і у **Законі України «Про вибори Президента України»** там не здійснена спроба її докладної регламентації. З огляду на проблематичність цього питання під час минулих виборів та неузгодженість окремих положень нещодавно прийнятого **Закону про вибори до Верховної Ради** необхідно внести додатки та зміни і до **Закону про місцеві вибори**. Частково це втілено у **Проекті Закону про місцеві вибори**.

Чимало інших термінів також потребують роз'яснень, про що частково буде йти мова в наступних розділах.

У цілому ж цей невеликий екскурс до термінології сідчить про спричинення її недосконалістю суттєвих недоліків новітніх виборчих законів. Вони потребують подальшого доопрацювання з огляду на внутрішню неузгодженість і невідповідність міжнародним стандартам висвітлення і проведення передвиборної агітації. Насамперед, до усіх виборчих законів слід увести норми-дефініції базових термінів та/або чіткі посилання на визначення термінів, які вже містяться в інших нормативно-правових актах.

**Загальні положення.** Принципи та засади проведення передвиборної агітації закладено загальними положеннями двох нових виборчих законів.

З точки зору передвиборної агітації, важливими є такі засади **Закону про вибори до Верховної Ради**<sup>6</sup>:

- 1) законності та заборони незаконного втручання будь-кого у цей процес;
- 2) політичного плюралізму та багатопартійності;
- 3) публічності і відкритості.

Водночас стаття 13 Закону про вибори до Верховної Ради далі за текстом містить роз'яснення засад публічності і відкритості саме виборчого процесу, як і **п.3 ч.1 ст.11, ст.13 Закону про місцеві вибори**. Убачається, що формулювання засади з таким уточненням є більш коректним, адже можуть виникнути питання щодо кола суб'єктів і обставин, за яких накладається обов'язок 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

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

**Закон про місцеві вибори** містить додаткові засади:

- 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 розділі 2 (рівне виборче право) **Кодексу належної практики у виборчих справах від Венеціанської комісії** (2002 рік)<sup>7</sup> рівність можливостей кандидатів і партій передусім торкається доступу до теле- і радіоефіру, 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 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) – СВП представлена у **статті 3 Закону про вибори до Верховної Ради** як складова рівного виборчого права (тобто конституційного

<sup>6</sup> ч.1 ст.11 Закону України "Про вибори народних депутатів України"

<sup>7</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



принципу). Окремі з них прямо закладають передумови проведення передвиборної агітації, зокрема:

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

**4. 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.

**5. Рівність прав і можливостей кандидатів** у депутати, партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу брати участь у виборчому процесі 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 **пункті 4** необхідно наголосити на вимозі *«прозорості і звітності»* фінансування виборчих кампаній, насамперед витрат партій (блоків)-СВП на передвиборну агітацію. Цей принцип підкреслюється у вищезгаданому Кодексі належної практики у виборчих справах.

**Пункт 5 частини 5 статті 3 Закону про вибори до Верховної Ради** ще раз вказує на узагальнене ставлення до різних видів ЗМІ усіх форм власності, що у подальшому відображається на загальних вимогах там, де потрібна, з огляду на європейські і американські стандарти, диференціація, зокрема: між друкованими і електронними, комерційними і державними (громадськими) ЗМІ<sup>8</sup>. Як, наприклад, на практиці можна очікувати неупередженого ставлення до політичних конкурентів друкованих видань, засновниками яких офіційно є партії, тобто які є рупорами партій? Зазначена у статті вимога не може бути прийнятною і для інших друкованих ЗМІ, окрім комунальних та державних.

Ця ж тенденція узагальненого підходу до ЗМІ проявляється і у випадку розкриття змісту принципу публічності і відкритості виборчого процесу (ст.13 Закону про вибори до Верховної Ради). У **частині 4 статті 13** зазначається, що *засоби масової інформації зобов'язані об'єктивно висвітлювати хід підготовки і проведення виборів*. На рівні приписів закону виправданою така вимога може бути лише у випадку електронних ЗМІ, та друкованих, належних за власністю до органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. Окрім того, **ч.6 статті 28 Закону «Про телебачення і радіомовлення»** передбачається, що *у період між виборами державні телерадіоорганізації для об'єктивного висвітлення процесів та подій, що відбуваються в суспільстві, надають політичним партіям однакові можливості для висловлення своїх поглядів*. У більшості документів про європейські стандарти висвітлення виборів (зокрема, у **Рекомендації № R (99) 15** щодо заходів із висвітлення засобами масової інформації виборчих кампаній) говориться про вимогу висвітлення виборчих кампаній у добросовісний (чесний), сбалансований та

<sup>8</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)

незаангажований спосіб<sup>9</sup>. Однак незалежно від формулювання вимоги, слід розкрити її сутність, які конкретні практичні кроки мають здійснювати працівники ЗМІ для дотримання цієї вимоги.

Визначення «об'єктивності» у законодавстві відсутнє. Це має практичне значення. Наприклад, у **п.5 ч.4 ст.64 Закону про вибори до Верховної Ради** міститься підстава оголошення ЦВК партії (блоку) чи окремому кандидатові попередження: *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*. Повторне вчинення кандидатом у депутати діяння, за яке йому було оголошено попередження є підставою для скасування його реєстрації.

Як бачимо, у **ч.4 ст.64** немає посилання на те, що йдеться виключно про коло обмежень, які передбачені **статтею 71 Закону**, а формулювання «у тому числі» вказує на те, що виклад цих обмежень може мати місце і в **інших статтях Закону**, і не тільки **розділу VIII** (передвиборна агітація). Вимогу ж про об'єктивне висвітлення підготовки виборів можна тлумачити як обмеження, а передвиборну агітацію як складову підготовки виборів (оскільки визначення етапу підготовки у **Законі** немає). Таким чином, результатом ситуації за поширеного тлумачення з боку правозастосовчого органу може стати оголошення попередження партії (блоку), кандидатові саме за порушення обмеження про об'єктивне висвітлення у ЗМІ підготовки виборів, коли у цьому ЗМІ проводиться передвиборна агітація в інтересах окремих кандидатів, партій/блоків-СВП.

Ще один аспект. Строкові критерії вимог об'єктивності чи добросовісного, сбалансованого, незаангажованого висвітлення виборів. У **Рекомендації РЄ** зазначається, 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 належним чином цими 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, сбалансованості 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.

Зрештою, уся діяльність з агітації має своїм призначенням дотримання **принципу вільних виборів**, тобто забезпечення громадянам України умов для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні (**ч.1 ст.6 Закону про вибори до Верховної Ради**).

**Суб'єкти ведення передвиборної агітації.** Це поняття є цілком умовним, у законах не застосовується, і відмінне від терміну «суб'єкти виборчого процесу», і під ним ми розуміємо коло фізичних та юридичних осіб, які мають право займатись проведенням передвиборної агітації.

Для фізичних осіб уже не в першому виборчому законі закладено своєрідний принцип релевантності, похідний від принципу загального виборчого права: хто на виборах має право голосу, тобто виборець, – той і може займатися передвиборною агітацією.

Так, у **ч.7 ст.2 Закону про вибори до Верховної Ради** (загальне виборче право) передбачено, що громадяни України, які мають право голосу, можуть брати участь у роботі виборчих комісій як їх члени, а також у *проведенні передвиборної агітації*, здійсненні спостереження за проведенням виборів депутатів та інших заходах у порядку, визначеному цим та іншими законами України. За **частиною 2** цієї статті: *право голосу на виборах*

<sup>9</sup> ...covering electoral campaigns, should do so in a fair, balanced and impartial manner

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, за змістом **статті 2 Закону про вибори до Верховної Ради** виходить, що у проведенні 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.

Проте з нього передбачено ряд виключень та обмежень. Участь у передвиборній агітації **забороняється посадовим і службовим особам органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, правоохоронних органів, судів, а також членам виборчих комісій протягом строку їх повноважень у відповідних виборчих комісіях (п.п.3,4 ч.1 ст.71 Закону про вибори до Верховної Ради)**.

Особливим випадком звуження кола суб'єктів агітації є, наприклад, передбачена **Законом про вибори до Верховної Ради** ситуація із проведенням агітації у *військових частинах (формуваннях) та в установах кримінально-виконавчої системи*. У **ч.2 ст.71 Закону про вибори до Верховної Ради** 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.

Напротивагу щойно наведеним додатковим обмеженням суб'єктного складу фізичних осіб, які мають право проводити агітацію, у **ч.1 ст.66 цього ж Закону** (стаття зі спеціального розділу, присвяченого агітації) міститься положення про право на агітацію усіх громадян України, 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 **ч.7 ст.2 Закону про вибори до Верховної Ради**. З метою узгодження двох норм до **ч.1 ст.66 Закону** слід додати застереження «крім випадків, передбачених цим Законом». Адже застосування цілого ряду обмежень із **ч.7 ст.2 Закону** є необхідним для забезпечення гарантій рівноправності кандидатів, партій (блоків) – СВП.

У **чинному Законі про місцеві вибори** щодо суб'єктного складу фізичних осіб, які мають право вести агітацію, спостерігається подібна тенденція, успадкована ще з часів розроблення **Закону про вибори Президента України**.

Однак є характерні відмінності...**Частиною 4 ст. 3 Закону про місцеві вибори** передбачено, що *громадяни України, які належать до відповідної територіальної громади, які мають право голосу, можуть 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 висуванні кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, роботі виборчих комісій, проведенні передвиборної агітації, здійсненні спостереження за проведенням виборів та в інших заходах у порядку, визначеному цим та іншими законами України.*

За **ч.1 ст.3 Закону про місцеві вибори** право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років. Право голосу на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим мають громадяни України, які проживають на території Автономної Республіки Крим та яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років.

Водночас у **ч.1 статті 50 Закону про місцеві вибори** зі спеціального розділу, присвяченого агітації, за аналогією із **Законом про вибори до Верховної Ради** міститься положення про свободу агітації без обмежувальних критеріїв за ознакою права голосу: *громадяни України, політичні партії, місцеві організації партій (блоки), інші об'єднання громадян мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів на посади сільського, селищного, міського голови, а також кандидатів у депутати, їх політичні, ділові та особисті якості, вести агітацію за чи проти того чи іншого кандидата.*

Положення щойно згаданої **ч.1 ст.50 Закону про місцеві вибори**, так і **ч.1 ст.66 Закону про вибори до Верховної Ради**, явно успадковані із **ч.2 ст.58 Закону про вибори Президента**. В останньому зазначено, що громадяни України мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів на пост Президента України, політичні, ділові та особисті якості кандидатів, *вести агітацію за або проти кандидатів.*

Убачається, що розробники новітніх законів, механічно повторивши цю норму, не врахували відмінності пропорційної чи змішаної системи від мажоритарної, а саме ролі партій (блоків) –СВП під час передвиборної агітації. Хоча новими законами і закладається механізм забезпечення проведення агітації на користь політичних партій (блоків), але в описі правомочностей суб'єктів ведення агітації вони не містять положень про можливість ведення агітації за та проти саме *політичних партій (блоків) –СВП*. В умовах пропорційної та змішаної виборчих систем це виглядає нонсенсом.

У **ч.1 статті 50 Закону про місцеві вибори** відсутні необхідні посилання на обмеження кола громадян України, які не можуть займатися агітацією. Передусім, за ознакою *права голосу (ч. 4 ст. 3 Закону про місцеві вибори)*. А право голосу громадянина України на місцевих виборах залежить від факту повноліття на день виборів (18 років) та належності до відповідних територіальних громад.

Досконалість формулювання **Законом про місцеві вибори** загальних критеріїв визначення виборців, які мають право проводити агітацію теж викликає сумніви.

Передусім, звернемо увагу на те, що притаманною для місцевих виборів є необхідність постійного проживання (прописка чи реєстрація) на території адміністративно-територіальної одиниці. **Закон** для цього у вищенаведеній **ч.1 ст.3** вводить критерій *належності громадянина України до відповідних територіальних громад*, що і надає йому право голосу у сукупності з фактом повноліття. **Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст.1** (основні терміни, використані у Законі) визначає, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Натомість при визначенні правомочностей виборців у **ч. 4 ст. 3 Закону про місцеві вибори** застосовується критерій приналежності до відповідної (тобто лише однієї-авт.) територіальної громади. Справа у тому, що наявність права голосу, необхідного для того, аби здійснювати передвиборну агітацію на місцевих виборах відповідного рівня, як видно із **ч.1 ст.3 Закону про місцеві вибори**, вже вказує на той факт, що особа належить до якоїсь із відповідних громад (тобто у множині) на території адміністративно-територіальної одиниці, дієздатне повнолітнє населення українських громадян якої обирає. А в **ч.4 ст.3 Закону про місцеві вибори** поряд з критерієм права голосу ще раз додатково вводиться критерій приналежності до відповідної територіальної громади (тобто в однині). При цьому, не враховується специфіка виборів до районної і обласної рад, під час яких голосує *не одна, а декілька громад*. Це впливає безпосередньо з решти положень **Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:**

- по-перше, за **ч.1 статті 6 цього Закону** територіальні громади сіл, селищ, міст є первинними суб'єктами місцевого самоврядування, кожна з них окремо обирає

сільського, селищного, міського голову (**ч.2 ст.11 Закону**) та сільську, селищну, міську раду (**ч.1 ст.10 Закону**), позаяк останні представляють відповідну (тобто по одній) територіальну громаду;

- по-друге, за **ст.1, ч.2 ст.10 цього Закону** районні та обласні ради — органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Тож у випадку виборів до районних та обласних рад об'єм поняття «громада» не співпадає із об'ємом поняття «виборці» чи «дієздатне, повнолітнє населення українських громадян».

Наведена аргументація означає, що під час виборів до обласних та районних рад дієздатні повнолітні громадяни України поряд із веденням агітації, можуть брати участь у висуванні кандидатів у депутати, здійсненні спостереження за проведенням виборів та в інших заходах *не на всій території області чи району, а лише на території проживання однієї (відповідної) громади*, до якої ці громадяни належать. Іншими словами, громадяни можуть здійснювати правомочності виборця (за виключенням голосування) у межах одного (відповідного) села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр.

Із буквального тлумачення норми **ч. 4 ст.3 Закону про місцеві вибори** також випливає, що у веденні агітації (як і у виконанні функцій спостерігачів) не мають право брати участь *представники інших регіонів та навіть сусідніх районів, міст, селищ, сіл під час виборів відповідного рівня*. Нагадаємо, що у **ч.1 ст.50 Закону про місцеві вибори** згадані обмеження за «цензом осідлості» не передбачаються.

Додаткової уваги заслуговує виборче право «громадян України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі», а точніше його відсутність за **Законом про місцеві вибори (ч.6 ст.3)** на відміну від **Закону про вибори до Верховної Ради**:

*не мають права голосу на місцевих виборах громадяни України, визнані судом недієздатними, та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі.*

Суперечна щодо новітніх європейських стандартів практика позбавлення ув'язнених права голосу, за **Законом про місцеві вибори** автоматично означає заборону проведення передвиборної агітації. На наш погляд, вирішувати ці два різні питання потрібно зважено і обґрунтовано в окремому порядку.

Так, у **Резолюції №1459 (2005) «Про скасування обмежень на право голосу»**<sup>10</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 v. United Kingdom** (рішення від 30.06.2004)<sup>11</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)»*.

<sup>10</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/"\\_ftn1"](http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA05/)

<sup>11</sup> Hirst/GB (No. 2) 30.6.2004, Rep 2004. Дивіться також справу Labita / I, 2000

У вищезгаданому рішенні Європейського Суду зі справи **Hirst проти Сполученого Корлівства** (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 голосу внаслідок накладення автоматичної та загальної заборони для засуджених ув'язнених. Європейський Суд одностайно прийняв рішення про порушення Великою Британією **п.3 Протоколу 1 Євроконвенції**.

З позиції **Веніціанської Комісії**<sup>12</sup>, ув'язненням 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, **Веніціанська Комісія** у своєму **Кодексі належної практики** розробила положення для позбавлення осіб їхнього права голосу за чотирох сукупних умов:

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

**Частиною 2 ст.4 Проекту Закону про місцеві вибори** передбачено, що *право голосу* на виборах депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад та сільських, селищних, міських голів мають громадяни України, які є виборцями та належать до відповідних територіальних громад. За **частиною 8 цієї статті** виборці, які відповідають вимогам щодо права голосу (виборець + належність до територіальної громади) *«можуть...брати участь у проведенні передвиборної агітації...»*. А за **частиною 4 цієї статті**, окрім *військовослужбовців*(1) строкової служби та осіб, які перебувають в установах *кримінально-виконавчої системи*(2), вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади також і громадяни України, які проживають *за кордоном*(3). Таким чином, ці 3 категорії осіб заздалегідь позбавлені окремих виборчих прав, зокрема, на агітацію.

Логіку підходу авторів Проекту можна пояснити, вірогідно, тим, що згідно з **частиною 3 статті 4** критерій приналежності громадянина до відповідної територіальної громади жорстко прив'язується до поняття *«місця проживання»*, наданого у **Законі України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні"**: місце проживання — адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік. У світлі наведених вище позицій європейських інституцій доцільно цей підхід переглянути.

Крім того, не зовсім зрозуміло для чого взагалі передбачено **Проектом Закону про місцеві вибори** проведення агітації, хоч і обмежене, наприклад, у військових частинах чи в установах кримінально-виконавчої системи, адже основний контингент- військовослужбовці строкової служби чи ув'язнені до жодної з громад, з точки зору цього Проекту, не належать і права голосу на місцевих виборах не мають, на відміну від виборів до ВР України. Йдеться про запозичену **ч.2 ст.71 Закону про вибори до Верховної Ради**. У **Проекті** ця норма закріплена у **ч.2 ст.93**:

12 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 (Member, Austria), Endorsed by the Venice Commission at its 61st Plenary Session (Venice, 3-4 December 2004) . Дивіться п.п. 41-42.

У військових частинах (формуваннях) та в установах кримінально-виконавчої системи передвиборна агітація обмежується. Зустрічі кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, зареєстрованих у виборчому окрузі, на території якого розташована військова частина (формування), їх довірених осіб з військовослужбовцями для проведення серед них передвиборної агітації організовує відповідна окружна виборча комісія за сприяння командування військових частин (формувань) з обов'язковим письмовим запрошенням усіх зазначених кандидатів (їх довірених осіб) не пізніше як за три дні до кожної такої зустрічі. Відвідання установ кримінально-виконавчої системи, а також відвідання військових частин (формувань) уповноваженими особами організацій партій (блоків), кандидатами, зареєстрованими для участі в інших місцевих виборах, забороняється.

Таким чином, за **Проектом** об'єктами для агітації названі верстви населення бути можуть (коли, наприклад, місця їхнього перебування (служби) відвідують кандидати у депутати місцевих рад, їхні представники чи представники партій/блоків-СВП), а от суб'єктами- навряд (наприклад, коли ув'язнений міг би проводити агітацію серед інших ув'язнених на користь політичної сили- СВП чи кандидата).

В аналогічних випадках ще менш однозначною є (не)правомірність проведення активної агітації під час виборів до Верховної Ради, позаяк **Закон про вибори до Верховної Ради** говорить про обмеження агітації у військових частинах та місцях позбавлення волі.

Ще одним з пояснень може бути вада юридичної техніки при застосуванні термінології, адже у статтях про «*обмеження*» (в обох законах і проекті) містяться норми про «*заборону*» агітації окремим особам чи на території окремих установ, що в принципі не є одним і тим самим.

Розглянемо питання про інші спеціальні винятки із кола суб'єктів агітації.

У **ч.1 ст.71 Закону про вибори до Верховної Ради**, у **ч.1 ст. 56 Закону про місцеві вибори**, у **ч.1 ст 93 Проекту Закону про місцеві вибори** зазначаються особи і органи (установи), яким участь в агітації *заборонена*.

У **Законі про вибори до Верховної Ради** та у **Проекті Закону про місцеві вибори** використовується один і той же перелік на відміну від **чинного Закону про місцеві вибори**.

Так, у **п.1 ч.1 ст.71 Закону про вибори до Верховної Ради** 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 (віковий критерій+належність до територіальної громади на місцевих виборах) мають право і агітувати; тому, виходячи з логіки українських виборчих законів та проекту, 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. У перспективі це слід враховувати. Не виключено, що ставлення громадськості до цього питання з часом корегуватиметься і в Україні, що означатиме і легалізацію права на агітацію навіть негромадян.

Президентські вибори довели, що присутність в агітаційних процесах іноземних громадян виключити майже неможливо. Сучасні інформаційні технології роблять

проблематичним статус норм національних виборчих законів для інструменту реального впливу на дії «агітаторів», дистанційованих від кордонів України.

Відповідно виправданими виглядають спроби визначити основний перелік найбільш типових форм масової агітації за участі негромадян України у більш новому **Законі про вибори до Верховної Ради (п.1 ч.1 ст.71)** та **Проекті Закону про місцеві вибори (п.1 ч.1 ст.93)**. Однак і він є приблизним та у деяких моментах *суперечливим*. Так, із **Закону** та **Проекту** випливає необхідність чіткого визначення, коли публічний захід проводиться «*на підтримку чи за підтримки кандидата*», в якій формі має відбуватися участь негромадянина України у публічному заході, аби його дії кваліфікувалися як участь в агітації. Із змісту положень решти статей цих нормативних актів 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 передвиборній агітації, а також конкретний вид санкцій за вчинення кожного з таких діянь негромадянином.

Наступний виняток із кола суб'єктів передвиборної агітації міститься у **п.2 ч.1 ст.71 Закону про вибори до Верховної Ради**, 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 цих органів, але крім випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом у депутати.

Ідентична норма щодо місцевих виборів міститься у **п.п. 2, 3 ст. 93 Проекту Закону про місцеві вибори**.

У **п.2 ч.1 ст. 56 чинного Закону про місцеві вибори** використано більш широке формулювання про заборону займатися передвиборною агітацією посадовим та службовим особам органів державної влади та органів місцевого самоврядування, але крім випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом у депутати чи кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови

Однозначної відповіді, яке з формулювань найякісніше відтворює баланс між свободою агітації і застереженням від зловживання посадовим/службовим становищем (від адмінресурсу) відповісти важко. Але це той випадок, коли нове не обов'язково означає краще. Критерії, які містяться у **Законі про вибори до Верховної Ради** не беруть до уваги діяльність посадових осіб (принаймні, керівного складу) тих органів, які не укладаються у чіткий розподіл органів державної влади, передбачений Конституцією; принаймні сумнівно без належних рішень Конституційного Суду стверджувати, що вони належать до виконавчої влади.

Так, Конституцією передбачено, що голова Національного банку України призначається Верховною Радою за поданням Президента. За **статтею 2 спеціального Закону про НБУ** цей орган визначається як центральний банк України, що є особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України.

Президент України формально, за Основним законом, є головою держави, а не посадовою особою органів виконавчої влади, на чолі яких є Кабінет Міністрів. Так само Рада національної безпеки і оборони України відповідно до **Конституції України** і спеціального закону є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Цей орган є колегіальним, утворюється при голові держави, і до нього входять не виключно керівники силових відомств, тобто повністю назвати РНБіО правоохоронним органом теж сумнівно. Не вельми зрозуміла ситуація і зі службовцями Державного



управління справами, Секретаріату/Адміністрації Президента (органів, не передбачених Конституцією, проте активно використовуваних під час минулих виборів як оплот адмінресурсу). І це не весь перелік.

В цілому, приписи чинного законодавства потребують уточнень в частині забезпечення перешкод для використання посадового становища. Можливі два варіанти:

Перелік у п.2 ч.1 ст. 71 Закону про вибори до Верховної Ради і у відповідній статті **Проекту Закону про місцеві вибори** має бути суттєво доповнений, або більш прийнятним є використання згаданого формулювання із чинного **Закону про місцеві вибори**. Однак тут можуть виникнути питання, чи не є воно занадто широким і заборонювальний припис відповідно занадто звужувальним для кола суб'єктів агітації. Зокрема, стосовно співвідношення посади і представницького мандату народних депутатів, депутатів та сільських, селищних, міських голів. Власне, чи є особа з представницьким мандатом посадовою? За **ч.1 ст.78 Конституції, ст.3 Закону про статус народного депутата** він не має права мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі. Тобто народний депутат не є державним службовцем і депутатом місцевої ради. У **рішенні від 6 липня 1999 року N 7-рп/99 (v007p710-99) Конституційний Суд** дійшов висновку, що термін *«представницький мандат»* обов'язково пов'язаний з обранням особи на посаду, зокрема, народним депутатом України чи депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатом сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради з наданням їй відповідних повноважень, в тому числі виступати від імені виборців. Згідно з **Конституцією України** представницький мандат мають народні депутати України (частина друга статті 78), Президент України (частина четверта статті 103), депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також депутати сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, що прямо зумовлено представницьким характером цих органів (статті 136, 140, 141). Міський голова за визначення Суду у цьому рішенні є головною посадовою особою відповідної територіальної громади з представницьким мандатом. Наявність представницького мандата міського голови зумовлена насамперед його безпосереднім обранням територіальною громадою міста (абзац другий пункту 3 мотивувальної частини). Ця правова позиція **Конституційного Суду України** поширюється також на статус сільського, селищного голови.

Водночас у **ч.2 ст.2 Закону про державну службу** зазначено, що 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.

Крім того, за **Законом 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.

Щодо законодавчої гілки влади, то *доцільно дослідити статус і можливість заборони участі в агітації службовцям, 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 додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Ця особа так само не повинна займатися передвиборною агітацією, що цілком укладається у формулювання, яке міститься у **п.2 ч.1 ст.56 Закону про місцеві вибори**.

Щодо судової гілки влади, то судді за **Законом про статус суддів** є державними службовцями судових органів державної влади, однак до сих пір зберігається інститут народних засідателів (зокрема, у кримінальному процесі і передбачено новим **Законом про судоустрій**). Убачається, що на період здійснення своїх повноважень доцільно накласти заборону на їхню участь у передвиборній агітації. Слід також розглянути доцільність

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

Таким чином, ще одним оптимальним рішенням могло б стати застосування формулювання з **п.2 ч.1 ст.56 Закону про місцеве самоврядування** і в інших виборчих законах (проекті) про *«заборону участі в агітації посадовим і службовим особам органів державної влади та органів місцевого самоврядування»*. Однак цього не достатньо і до формулювання слід би було додати уточнення про те, які конкретно органи та посадові/службові особи входять до кола осіб/органів, що не можуть бути суб'єктами передвиборної агітації. Принаймні там точно повинно бути посилення і щодо Президента України.

Додаткова заборона участі в агітації міститься у **п.3 ч.1 ст.56 Закону про місцеві вибори** для командирів військових частин та їх заступників 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 про командирів військових частин відсутня у **Законі про вибори до Верховної Ради та Проекті Закону про місцеві вибори**, що, за нашими міркуваннями, становить недолік двох останніх документів.

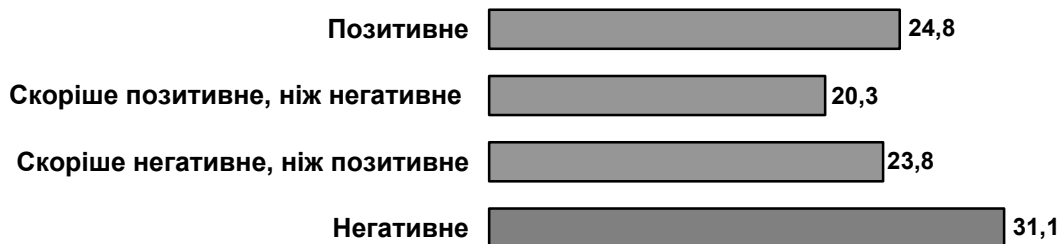
Натомість **Закон про вибори до Верховної Ради** та відповідно **Проект** містять приписи про заборону участі в агітації не лише посадових /службових осіб, але й владних органів (установ), в яких вони працюють. Цього немає у чинній редакції **Закону про місцеві вибори**. Нерідко для обслуговування передвиборної кампанії кандидата застосовується не лише уся вертикаль службовців, але й відомство у цілому на цей час змінює профіль своєї діяльності, перетворюючись на філіал передвиборного штабу. Яскравим прикладом може послугувати діяльність штучно створеного у надрах адміністрації Президента Кучми інформаційного відомства під час минулої виборчої кампанії, яке де-факто стало координатором розсилання сумновідомих «темників». Сприяв у таких діях і Держкомтелебачення, використовуючи систему управліннь з питань преси та інформації в областях та республіканського комітету з інформації у АРК.

Не виключено, що 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.

Особливої уваги потребують передбачені усіма виборчими законами та проектом дозволи посадовим та службовим особам на участь в агітації у тих 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)-СВП.

Ось як розцінили наші експерти пропозицію про заборону посадовим і службовим особам органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які зареєстровані кандидатами у депутати, проводити передвиборну агітацію.

**Табл. 3. Відношення експертів до пропозиції заборонити посадовим та службовим особам органів державної влади і органів місцевого самоврядування, які зареєстровані кандидатами в депутати, проводити передвиборну агітацію.**



Подальші положення законів і проекту щодо заборони кандидатам, які займають посади в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, у правоохоронних органах чи судах, на державних, комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, військових частинах (формуваннях) використовувати службові преференції для агітації на свою користь не дають гарантій від зловживання посадовим становищем. У **ч.22 ст.71 Закону про вибори до ВР України** (аналогічно щодо місцевих виборів у **ч.16 ст. 93 Проекту Закону про місцеві вибори**) йдеться саме про роботу посадовою особою кандидатом у тих органах, що наводяться у переліку згаданих заборон за **п.3 ч.1 ст.71 Закону (п.3 ч.1 ст. 93 Проекту)**. Однак цікаво, що в описі цього порушення як підстави оголошення Центральною виборчою комісією попередження партії (блоку) або окремому кандидатові у депутати у **п.4 ч.4 ст. 64 Закону** відсутні (мабуть, технічно були випущені) посилання щодо роботи кандидата у правоохоронних та судових органах. Таким чином, це призводить до того, що у випадку зловживання посадовими преференціями у судових чи правоохоронних органах ЦВК не має прямої підстави для оголошення попередження (а повторне вчинення правопорушення, за яке вже оголошено попередження, нагадаємо, має за наслідок зняття кандидата з реєстрації).

За такою ж схемою у **ч.2 статті 56 Закону про місцеві вибори** йде посилання про роботу посадовою особою кандидатом в органах державної влади і місцевого самоврядування, окреслених **п.2 ч.1 ст.56 цього Закону**. Останнє, як вже доводилося становить більш повний (і мабуть, адекватний) підхід, ніж запропоновано у **Законі про вибори до Верховної Ради**.

Однак в усіх виборчих законах (і проекті) йдеться ще й про зайняття посади у державних, комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, військових частинах (формуваннях). І невдалість формулювання переліку полягає у тому, що після уточнення форми власності підприємств (до речі, не зрозуміло, чи державне, комунальне підприємство має бути таким на всі 100% власності чи на 50% +1) не уточнюється вид і форма власності решти закладів, установ, організацій.

Приписи наведених статей виборчих законів і проекту (які є тотожними) розкривають сутність зловживання посадовими преференціями і ресурсами для агітації за кандидата: *залучення для передвиборної агітації або використання для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням передвиборної агітації, підлеглих осіб за місцем роботи чи інших осіб, що перебувають у службовій залежності чи адміністративному підпорядкуванні від них (у робочий час), службового транспорту, зв'язку, устаткування, приміщення, інших об'єктів та ресурсів за місцем роботи, а також використання службових чи виробничих нарад, зборів колективу для проведення передвиборної агітації.*

За змістом норми виходить, що у неробочий час залучати підлеглих до агітації чи використання іншої роботи, пов'язаної з нею, цілком правомірно. Однак не слід забувати, що, коли кандидат перебуває на посаді керівника, то службова залежність залишається у будь-який час, і це є передумовою використання адмінресурсу за схемою: службові поблажки для підлеглих (зокрема, збереження робочого місця) в обмін на ті самі «роботи, пов'язані з агітацією». Допоки особа не дистанційована від керівної посади шляхом звільнення за власним бажанням чи принаймні виходу у відпустку, така схема субординаційних стосунків домінуватиме над нормами-гарантіями принципу рівноправності кандидатів. Крім того, під

виглядом виконання службових обов'язків (влаштування числених прес-конференцій із пропагуванням передвиборчих програм, наприклад) можна проводити заходи з агітації, і тоді використання службових ресурсів виглядатиме цілком легітимним. Норма вказує на ініціативну роль кандидата при здійсненні зловживань службовими перевагами, однак на практиці цей елемент забороняльного припису долається «ініціативністю трудового колективу» аж до висунення від громадськості кандидатури на представницький мандат. І ці питання нерідко вирішуються якраз на виробничих нарадах.

**Форми агітації.** У частині 1 ст.66 Закону про вибори до Верховної Ради, у частині 1 ст.86 Проекту Закону про місцеві вибори 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.5 ст.50) міститься посилання, що вона *може здійснюватися в інших формах, які не суперечать Конституції України та законам України.* Тож, у контексті форм агітації можна говорити про певну ліберальність правомочностей учасників виборчого процесу. Водночас форми агітації за умов її обмеження (заборони) - це об'єктивна сторона виборчих правопорушень. Опис у законах суб'єктивної сторони агітаційної діяльності вкрай під питанням, як власне і суб'єкту агітації. Це зумовлено невизначеністю поняття *агітації* і не нез'ясуванням її сутності. У розділі про термінологію була розкрита ця проблематика, наведені основні приклади. Позаяк підґрунтям реалізації передвиборної агітації є право на свободу вираження і свободу мирних зборів (асоціацій), то і форма її вираження являє собою ні що інше, як реалізацію цих двох свобод. Тут ми лише хотіли звернути увагу на деякі правничі конструкції, які характеризують форми, і попри «вседозволеність» останніх, все ж потребують чіткішого окреслення, адже викликають застереження.

Так, у ч.1 ст.66 Закону про вибори до Верховної Ради йдеться *про право громадян...вести агітацію за або проти партій (блоків), кандидатів у депутати.* Загадування тут партій (блоків) формально означає, що ними для агітації може бути і не суб'єкт виборчого процесу. Вочевидь це не зовсім укладається у вимоги інших статей про можливість партії (блоку) проводити агітацію лише після реєстрації у Центрвиборчкомі як СВП (ст.65). Доцільно би було вжити вираз, який відповідав вимогам Закону щодо формування списків депутатів, *«вести агітацію за і проти партій (блоків)-СВП, та кандидатів у депутати, висунутих цими партіями (блоками)».* Приблизно таку конструкцію використано у ч.1 ст.86 Проекту Закону про місцеві вибори: *«... вести агітацію за або проти кандидатів, організацій партій (блоків), які їх висунули, з дотриманням вимог цього Закону».*

У ч.2 ст.66 Закону про вибори до Верховної Ради міститься так 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 *«пікети».* Із тексту Закону не зрозуміло, чим, наприклад, відрізняється *«демонстрація»* від *«походу»?* Приблизно ж така термінологія застосовується і в ч.5 ст.4 Закону про місцеві вибори. Проте так само, не уточнюється, хто має проводити ці «інші масові заходи», аби вони розцінювалися як агітація. Адже для ряду заходів у Законі про вибори до Верховної Ради зазначається, *хто* здійснює їхню підтримку. Так, у п.7 ч.2 ст.66 Закону йдеться про *проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрацій фільмів та телепередач чи інших публічних заходів за підтримки партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у депутати.*

Укотре виникає питання про фактичний зміст термінологічного звороту *«підтримку кандидатом».* Так, за ч.4 ст.66 Закону про вибори до Верховної Ради фінансова підтримка партією (блоком) – СВП чи кандидатом агітаційних заходів може здійснюватися *лише* за рахунок коштів виборчого фонду відповідної партії (блоку), тобто не з фондів кандидата. У

відповідності ж із **ч.2 ст. 48 Закону** партія (блок), кандидатів у депутати від якої зареєстровано Центральною виборчою комісією, для фінансування своєї (а не кандидатів) передвиборної агітації зобов'язана утворити свій виборчий фонд, що формується в порядку, встановленому **цим Законом**. Неузгодженість норм очевидна.

Досить насторожливим є також визначення як форми агітації проведення публічних дебатів, дискусій і навіть «круглих столів» стосовно положень передвиборних програм та політичної діяльності партій (блоків)-СВП чи кандидатів. Немає уточнень, ким чи за чиєї підтримки здійснюються ці форми агітації. Завдяки таким приписам не становитиме значних складнощів оголосити нелегітимними громадські обговорення під приводом передбачених Законом обставин заборони проведення агітації. Нагадаємо, що у **пункті 42** рішення зі **справі Лінгенс проти Австрії** (від 8 липня 1986 р.) **Європейський Суд з прав людини** нагловив: «свобода політичних дебатів перебуває у самому центрі поняття **концепції демократичного суспільства**»<sup>13</sup>. Зацитовані норми українського закону навпаки розтавляють пастки небажаним для уряду політичним дебатам.

За **п.8 ч.2 ст.66 Закону про вибори до Верховної Ради** публічні оцінки діяльності партій (блоків)-СВП чи кандидатів теж можуть кваліфікуватися як агітація, що є доволі сумнівним (коментовано на прикладі діяльності членів місцевих виборчих комісій).

Інший бік медалі полягає у тому, що 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 опонента у період чи за обставин, коли проведення агітації забороняється цим Законом.

Наведені статті із **Закону про вибори до Верховної Ради** майже збігаються із положеннями **Проекту Закону про місцеві вибори**. Втім є раніше відсутня норма щодо форм агітації у ЗМІ:

*оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) засобах масової інформації політичної реклами, виступів, інтерв'ю, нарисів, відеофільмів, аудіо- та відеокліпів, інших публікацій та повідомлень (п.5 ч.2 ст.86 Проекту).*

У чинному **Законі про місцеві вибори** вона зазначається як форма агітації «через засоби масової інформації».

Як протихід агітації (політичній рекламі зокрема) у всіх виборчих законах, починаючи від чинного **Закону про вибори Президента**, наводяться **офіційні повідомлення**

Закон про вибори до Верховної Ради ч.5 ст.66	Закон про місцеві вибори ч.3 ст.50	Проект Закону про місцеві вибори ч.6 ст.86
Офіційні повідомлення в період виборчого процесу про дії кандидатів у депутати, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або	До передвиборної агітації не відносяться офіційні повідомлення в період виборчого процесу (без коментарів, які можуть мати агітаційний характер, а також відео-,	Офіційні повідомлення в період виборчого процесу про дії кандидатів, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених

<sup>11</sup> Lingens v. Austria, рішення від 8 липня 1986 р., Заява No. 9815/82 (Європейський Суд з прав людини), п. 42.

<sup>14</sup> 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)

<p>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.</p>	<p>аудіозаписи, кінозйомки, фотоілюстрації) про дії кандидатів у депутати, пов'язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України або законами України.</p>	<p>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 на місцевих виборах.</p>
---	---	---

Припускаємо, що такі посилання є заслабким 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 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 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 староданих історій, по яких лише залишилися переповідані пращурами легенди чи настінні написи у печерах та храмах. Насмкінець, не агітація – це коли «*нема коментарів агітаційного характеру*». Цілком лоігчно, однак коли достеменно не відома сутність поняття «агітації», важко говорити про розуміння похідного від нього словосполучення «коментар агітаційного характеру».

**Масові заходи передвиборної агітації.** У Законі про місцеві вибори та у його новому **Проекті** краще систематизована регламентація масових 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.

Так, частиною 1 ст.51 **Закону про місцеві вибори** передбачається, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (їх посадові особи) зобов'язані сприяти кандидатам, їх довіреним особам, уповноваженим особам місцевих організацій

партій (блоків) в організації та проведенні зборів, зустрічей із громадянами, публічних дебатів і дискусій, інших масових заходів передвиборної агітації, які оплачуються за рахунок і в межах коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, виділених для організації і проведення виборів. Бажано б було уточнити як чином органи влади «зобов'язані сприяти» кандидатам, оскільки у цьому Законі відсутні приписи на кшталт ст.54 Закону про вибори до Верховної Ради про матеріально-технічне забезпечення підготовки і проведення виборів. У ст.54 наведено перелік діянь, які мають вживати органи влади зі сприяння партіям (блокам)-СВП за бюджетні кошти.

**Частиною 2 ст.51 Закону про місцеві вибори** зафіксовано, що заяви про виділення приміщень, що 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. Відповідає ч.4 ст.87 Проекту Закону про місцеві вибори.

**Частиною 4 ст.51 Закону про місцеві вибори** встановлено, що кандидати, їх довірені особи, місцеві організації партій (блоки), їх уповноважені особи мають право на договірній основі **за рахунок коштів власних виборчих фондів** орендувати будинки і приміщення, незалежно від форм їх власності, для проведення зустрічей із виборцями, зборів, мітингів, публічних дебатів, дискусій та інших масових заходів передвиборної агітації.

**Законом про вибори до Верховної Ради** теж передбачається 2-а механізми надання приміщень для агітаційних заходів. Перший - за бюджетні кошти і за посередництва окружної виборчої комісії. Остання організує заходи агітації і звертається до органів влади по приміщення для проведення заходів (ч.8 ст.66 Закону про вибори до Верховної Ради). Другий – оренда будинків і приміщень усіх форм власності за кошти виборчого фонду партії/блоку на договірній основі без якогось зв'язку із органами влади (ч.9 ст.66 Закону про вибори до Верховної Ради).

Обома виборчими законами вимагається, аби кандидати, партії/блок повідомляли територіальну (окружну) виборчу комісію про час і місце проведення цих заходів (ч.10 цієї статті 66 Закону про вибори до Верховної Ради та ч.4 ст.51 Закону про місцеві вибори). Недолік положень є відсутність визначення строку за який, таке повідомлення має бути зроблено.

Досить специфічні положення про оренду приміщень для агітаційних потреб містяться в усіх виборчих законах та **Проекті Закону про місцеві вибори**, окрім чинної редакції **Закону про місцеві вибори**:

*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 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)-СВП.

**Інформаційні плакати та матеріали передвиборної агітації.** **Законом про вибори до Верховної Ради 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 до Верховної Ради** 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 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.

Ці 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 до Верховної Ради** 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 до Верховної Ради** 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 до Верховної Ради** 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. 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.** Статею 68 **Закону про вибори до Верховної Ради** окреслюється загальний порядок використання ЗМІ у передвиборній агітації. Частина з питань, присвячених цій темі ми розглянули у попередніх розділах.



Так, у відповідності із **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 **ст.53 Закону про місцеві вибори**. Однак проблематично стверджувати, що кожний кандидат має рівний доступ до усіх ЗМІ. Адже це зумовлено різноманітністю ЗМІ, і можливістю частини з них згідно з європейськими стандартами мати свої переваги щодо кандидатів. Це стосується насамперед друкованих недержавних і не комунальних ЗМІ. Як наголошувалося раніше, українські виборчі закони явно не враховують специфіку.

За **ч.2 ст.68 Закону про вибори до Верховної Ради** *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.

Далі за **ч.3 ст.68 Закону про вибори до Верховної Ради** *партія (блок) – СВП 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. Строк, встановлений для цієї процедури, є новацією.

За **ч.5 ст.68 Закону про вибори до Верховної Ради** *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. Доцільно також вести мову про однакове місце розташування політичної реклами у комунальних та державних друкованих, електронних ЗМІ

За **ч.6 ст.68 Закону про вибори до Верховної Ради** *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 передуює року проведення виборів депутатів*. Критерій розрахунку вартості реклами на підставі даних за перші квартали року, що передували року виборів є новим і здебільшого відповідає реальним критеріям і інтересам рівноправності кандидатів, і в комерційних інтересах ЗМІ.

Крім того, в інтересах ЗМІ у цієї норми з'явилося 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-тайм телеканалів для переважаних кандидатів, коли їхнім опонентам повідомляється, що телепростір вже зайнято. Однак це може протирічити вимогам **ч. 9 ст.68 Закону про вибори до Верховної Ради** 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 – СВП з причини технічної чи організаційної неспроможності адміністрації ЗМІ.

Крім того, за **ч.7 ст.68 Закону про вибори до Верховної Ради засоби масової інформації, зареєстровані після 1 квітня року, що передує 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).** 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 усєї країни, однак мають не одну ліцензію на вседержавне мовлення, а багато ліцензій на місеве мовлення, поркиваючи 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 як 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 розміщувати матеріали передвиборної агітації. Позитивом норми є уточнення положень щодо неможливості встановлення пільг та надбавок для партій/блоків-СВП.

Згадана нами 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.

Однак між редакцією норми у Законі про вибори до ВР України 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. 5 ст. 71 цього ж закону.*

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 виборів, 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) –

СВП 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 ст. 71 Закону про вибори до Верховної Ради.

Адже насправді надати формальну «відписку» кандидатам, посилаючись на згадані у ч. 5 ст. 71 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 освідченим, 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 до Верховної Ради 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 зазначення ЗМІ у цих випадках ще й *назву партії чи організації, яка замовила опитування (who commissioned).*

Зрештою абсолютно неприйнятною є новітня вимога **ч.12 ст.68 Закону** про те, що **висвітлення виборчого процесу в засобах масової інформації всіх форм власності у формі інформаційних повідомлень, новин тощо здійснюється без коментарів і оцінок, виключно на засадах об'єктивності, неупередженості та збалансованості.**

Ця вимога може бути етичною до журналістів усіх видів ЗМІ, одна правовою лише для громадського, державного, комунального мовлення та державної, комунальної преси. Аргументація була наведена у попередніх розділах.

**Строки проведення передвиборної агітації. Статтею 65 Закону про вибори до Верховної Ради** 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). Подібна за змістом **і стаття 85 Проекту Закону про місцеві вибори.** Як було з'ясовано у попередніх розділах, за положеннями цих нормативних актів у кожній партії (блоку)-СВП та кандидатів, включених до її списку, потенційно різний момент старту агітації. Водночас ми звертали увагу, що старт передвиборної агітації, якщо її ототожнювати з виборчою кампанією, є орієнтиром для інших подій. Зокрема, припинення можливості бути замовником політичної реклами на телебаченні політикам і партіям (блокам), які не є суб'єктом виборчого процесу (**ч.13 ст.69 Закону**). Проте за версією розробників **Проекту Закону про місцеві вибори** у аналогічній ч.12 ст.92 йдеться саме про «під час виборчого процесу», а він починається раніше за період передвиборної агітації, яка є лише етапом процесу. Убачається, що одним з оптимальних рішень могло би стати оголошення такого мораторію на замовлення телерадіовізійної політичної реклами від партій (блоків)-не СВП, а також, від осіб-не кандидатів на виборні посади в органах місцевого самоврядування одночасно з оголошенням початку виборчого процесу відповідною виборчою комісією.

Більш однозначний і однаковий для всіх учасників виборчих перегонів старт агітації, не виключено, допоміг би вирішити потенційні незручності, закладені в останній редакції **Закону про вибори до Верховної Ради.** Такий підхід застосовано у **ч.2 статті 50 Закону**

**про місцеві вибори:** *передвиборна агітація по виборах депутатів, а також сільських, селищних, міських голів розпочинається за 30 днів до дня місцевих виборів.*

Доцільно, щоби строкові параметри агітації на виборах до Верховної Ради, так і на місцевих виборах, співпадали з огляду на поточне домінування пропорційної системи виборів. Теж саме стосується і синхронності мораторіїв на оприлюднення результатів соціологічних опитувань.

Агітаційний період в усіх виборчих законах та проекті закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем виборів.

**Чатиною 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 цих строків у **Законі про вибори до Верховної Ради** (ідентично у **Проекті**) та **Законі про місцеві вибори** викладена дещо по-іншому.

За **ч.3 Закону про місцеві вибори** передвиборна агітація у період виборчого процесу поза строками, встановленими **частиною другою цієї статті**, забороняється. Буквально це можна зрозуміти, 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.

За **ч.3 статті 65 Закону про вибори до Верховної Ради** передвиборна агітація напередодні дня виборів 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. Останнє уточнювальне положення порівняно з чинним **Законом про місцеві вибори** є новацією.

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

Для партій (блоків)-СВП 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 до Верховної Ради** 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 цієї статті потрапили посилення на попередження *кандидатів у місцеві депутати*, однак *не кандидати на посади місцевих голів*. Таким чином, за порушення строків агітації останні канлилати (на місцевих голів) юридично не можуть отримати попередження, отже і зняття з реєстрації за скоєння цього виборчого правпорушення.

Крім того, у **ч.5 ст.48 Закону про місцеві вибори** міститься регламентація порушень агітаційної діяльності з боку місцевої організації партії (блоку). Однак немає відсутні

посилання, коли загальнодержавна партія (блок) порушують 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)-СВП 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 особисто їм. І тут є суттєві відмінності.

За **п.10 ч.1 ст. 64 Закону про вибори до Верховної Ради** 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 кандидатові. 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 їм попереджень.

В цілому ж хотілося б констатувати, що вже більше, ніж за півроку до оголошення відповідними виборчими комісіями початку виборчого процесу потенційні лідери фракцій у представницьких органах нового скликання розпочали агітацію, переважно у формі політичної реклами. Власне ще й нема кому оголошувати цей початок.

**Фінансування передвиборної агітації.** **Стаття 48 Закону про вибори до Верховної Ради** 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 до Верховної Ради** 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)-СВП. Тож хотілося 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 своїї 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 до Верховної Ради** 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** говорить 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 дотриманням 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***.

Тут же для довершення потуг реалізувати на практиці за державний рахунок принцип 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 до Верховної Ради**, що *органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування за зверненням відповідної окружної виборчої комісії надають приміщення, придатні для проведення публічних заходів передвиборної агітації, які організовує 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 публікацій 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 до Верховної ради** 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)-СВП 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 б 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)-СВП 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 до Верховної Ради** 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 до Верховної Ради** 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 платіжнотруданих документу про особу).

Новацією у виборчому законодавстві стало положення **ч.2 ст.53 Закону про вибори до Верховної Ради**: *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. **Проект Закону про місцеві вибори у статті 64** підходить до цього питання за тотожним принципом. 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 пізніш 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.

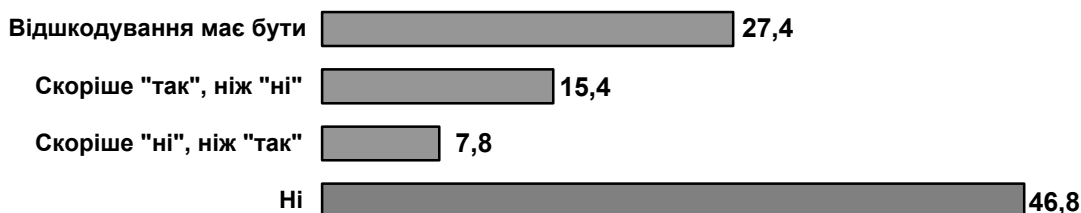
Примітно, що рішення Центральної виборчої комісії про відмову у відшкодуванні витрат партії (партіям, що входили до блоків), пов'язаних з фінансуванням її передвиборної агітації, може бути *оскаржене до суду*.

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.

Подібної норми немає допоки і у **Проекті Закону про місцеві вибори**. 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 пожертвами 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 розставили у цьому питанні свої експертні акценти.



**Табл. 4. Експертні оцінки необхідності проведення відшкодування витрат партій (блоків). пов'язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації**



**Інші обмеження і заборони. Санкції.** За структурою розділи про агітацію усіх чинних виборчих законів закінчуються спеціальною статтею «обмеження щодо ведення агітації». Однак раніше ми з'ясували, що обмеження щодо участі та проведення агітації містяться і в інших статтях законів. Крім того, під посиланнями на обмеження подеколи містяться норми про заборону агітації, і ми наголошували, що обмеження не є ідентичним поняттям до заборони. Тому далі йтиметься про інші обмеження, заборони, які спеціально не розбирали у коментарях попередніх розділів цієї глави.

**Частина 3 ст. 71 Закону про вибори до Верховної Ради, як і ч. 3 ст. 93 Проекту Закону про місцеві вибори**, 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**, що на фоні практики і положень інших виборчих законів виглядає прогалиною.

Однак у **ч.9 ст.66 Закону про вибори до Верховної Ради партія (блок) – СВП 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 виключення, передбачені зокрема **ч.3 ст. 71 цього Закону** (випадок оплати коштами виборчого фонду партії/блоку).

За задумом усіх виборчих законів і проекту такі приміщення надаються за рахунок бюджетів, тобто безплатно, переліченим вище особам для агітаційних заходів. При цьому, рівність можливостей у випадку парламентських виборів забезпечує окружна виборча комісія. Вона, власне, і звертається до органів по надання приміщень. Однак ніхто не виключає спроб у силу різних посадових обставин, коли держадміністрації вібірково надаватимуть приміщення для зустрічей виборців із окремими кандидатами безоплатно, тобто не за рахунок виборчих фондів та бюджетної компенсації. І тоді все залежить від уважності та спритності членів місцевої виборчої комісії.

Для зниження вірогідності такої практики у середовищі експертів навіть народжувалися ідеї про повну заборону використання приміщень державних і комунальних органів для агітаційних потреб.

Можливо, десь із таких же споріднених міркувань з'явилась **ч.4 ст.71 Закону про вибори до Верховної Ради**. Вона містить **заборону розміщення агітаційних матеріалів та політичної реклами** на будинках і в приміщеннях органів державної влади та органів місцевого самоврядування. І тут залишається здогадуватися, чому агітаційний матеріал відділено від політичної реклами. Агітаційний матеріал безперечно має на меті зв'язок із

очікуваною подією виборів, а політична реклама існує і у міжвиборчій період. Однак саме дефініції політреклами, надана у цьому Законі, чітко вказує на зв'язок із суб'єктами виборчого процесу, тобто теж стосується очікуваних виборів. У цілому вимога є абсолютно адекватною. Однак, з численних міркувань, висловлених вище, ідентифікувати матеріал, як агітаційний, не завжди технічно просто. Тож не зовсім зрозуміло, хто буде займатися цим дослідженням у випадку з'явлення на стінах будинку матеріалів від невідомих осіб. Скоріш за все усі дослідження зводитимуться до зривання будь-яких паперових носіїв. Тим не менш на них можуть бути критичні матеріали до влади, які не мають на меті цій владі підшукати конкретну заміну у вигляді політичних конкурентів на прийдешніх виборах.

За **ч.5 ст.70 Закону про вибори до Верховної Ради** поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підризу її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняється. Таке ж посилення міститься у всіх інших виборчих законах. Перерлік цих діянь передбачено відповідними статтями Кримінального Кодексу. Вважаю, що кримінальна 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 щодо висловлювань, яким інкримінується підризу безпеки держави, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення.

За **ч.6 ст.70 Закону про вибори до Верховної Ради** 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 частини десятої статті 69 і частини шостої статті 70 цього Закону, забороняється агітувати за або проти партій (блоків), висунутих ними кандидатів у депутати, надавати їм перевагу в будь-якій формі. Анлогічна норма міститься у **ч.6 ст. 93 Проекту Закону про місцеві вибори**. Відповідно частина десята статті 69 та частина шоста статті 70 Закону про вибори до Верховної Ради говорять про надання партіям (блокам)-СВП ефірного часу та друкованої площі для розташування матеріалів передвиборної агітації за рахунок їхнього передвиборного фонду та на підставі спеціальної угоди між ними та ЗМІ.

Згадана **ч.6 ст.70 Закону** (та її аналоги) майже відтворюють положення **ч.4 ст.64 Закону про вибори Президента**. Проте є суттєва відмінність: цей забороняючий припис раніше стосувався лише державних та комунальних ЗМІ. А зараз це стосується всіх ЗМІ. Без розрізнення на приватні чи комунальні, державні, друковані чи електронні. З точки зору згаданих нами у спеціальному розділі стандартів Ради Європи щодо виствітлення 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.

Чинний **Закон про місцеві вибори** у **ч.6 ст.56** містить подібну норму щодо державних і комунальних ЗМІ:

*місцевим засобам масової інформації, заснованим на державній чи комунальній формі власності, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах забороняється підтримувати місцеві організації партій (блоки), кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, їх передвиборні програми або віддавати їм перевагу в будь-якій формі.*

Упущенням норми є регламентація цих вимог лише щодо місцевих ЗМІ (державних і комунальних). Убачається, аби вона була ефективною, слід наголосити, що загальнонаціональні ЗМІ державної форми власності також повинні слідувати вимогам щодо утримання від преференцій на користь кандидатів чи місцевих організацій партій/блоків.

За **ч.7 ст.70 Закону про вибори до Верховної Ради** забороняється розміщення політичної реклами в одному блоці з комерційною чи соціальною рекламою. На практиці під виглядом рекламування продукції організацій, тобто і комерційної і навіть соціальної, часто використовується посилання чи опис діяльності політичної організації, її символів. Тобто поширеною є вже і прихована політична реклама, позаяк її визначення у цьому Законі далеке від досконалості.

У **ч.11 ст.93 Проекту Закону про місцеві вибори** на додаток до аналога згаданої у попередньому абзаці статті зазначається: *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.* Така ж вимога міститься і у Законі про вибори до Верховної Ради, а саме у **ч. 17 ст.71**.

Також, ми про це коментували у попередніх розділах, **частиною 12 ст.68 Закону про вибори до Верховної Ради** встановлюється вимога про те, що *висвітлення виборчого процесу в засобах масової інформації всіх форм власності у формі інформаційних повідомлень, новин тощо здійснюється без коментарів і оцінок, виключно на засадах об'єктивності, неупередженості та збалансованості.*

Така норма у принципі виключає роль ЗМІ як «суспільних вартових псів демократичних процесів». Має бути виключена. Ані у чинному **Законі про місцеві вибори**, ані в його **Проекті**, а також у **Законі про президентські вибори** ця норма відсутня.

**Закон про вибори до Верховної Ради** та **Проект Закону про місцеві вибори** були доповнені нормою про заборону розміщення носіїв політичної реклами та розповсюдження політичної реклами через радіотрансляційні або інші мережі сповіщення пасажирів, у транспортних засобах громадського користування, на станціях метрополітену, вокзалах, портах та аеропортах.

Наступна норма має досить суперечну історію своєї появи. Власне її аналог існував у **Законі про президентські вибори**. Однак при голосуванні за останню редакцію **Закону про вибори до Верховної Ради** її не було. Відомо, що коли документ підписував Голова ВР України, то ця норма знову потрапила до нього, тобто депутати за **Закон** в іншій редакції. Йдеться про **ч.9 ст.71 Закону**: *забороняється розповсюдження завідомо неправдивих або наклепницьких відомостей про партію (блок) – суб'єкта виборчого процесу або про кандидата у депутати.* Здавалося б нічого нового у ній немає і подібні загальні положення є у чинному Цивільному кодексі. Хоча до сих пір достеменно не зрозуміло, через відсутність визначення у Законі, що означає «завідомо неправдивий». **У випадку здійснення (усіх) ЗМІ цього правопорушення та порушення ч.5 ст. 70 Закону (матеріали, що містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом...) за поданням Центральної виборчої комісії або відповідної окружної виборчої комісії засобам масової інформації тимчасово (до закінчення виборчого процесу) у встановленому законом порядку зупиняється дія ліцензії або випуск (друк).** Таким чином, нова правомочність виборчих комісій, що за суттю є привласненим судочинством, передбачена **ч.10 ст.71 Закону**.

За змістом положення статті не зрозуміла процедура направлення такого заборонювального подання, а також адресат отримання такого подання.

До того ж за **ч.4 ст.28 Закону про телебачення і радіомовлення** роботу телерадіоорганізацій може бути припинено без рішення суду і в разі скоєння *інших* правопорушень. А саме:

*у разі трансляції програм, що містять інформацію, поширення якої заборонено законодавством про вибори, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення за поданням Центральної виборчої комісії, окружної (територіальної) виборчої комісії може тимчасово (до закінчення виборчого процесу) зупинити дію ліцензії на право користуватися каналами мовлення.*

В останній Резолюції Ради Європи «Про виконання Україною зобов'язань» ПАРЄ нагадала про неприпустимість припинення функціонування ЗМІ (хоч і тимчасово, однак під час виборчої кампанії!) без відповідного рішення суду.

Далі у **ч.10 ст.71 Закону про вибори до Верховної Ради** зазначається, що у разі *інших* порушень засобом масової інформації вимог цього Закону тимчасове зупинення дії ліцензії або випуску (друку) здійснюється виключно за рішенням суду. І це вочевидь суперечить щойно наведеній **ч.4 ст.28 Закону про телебачення і радіомовлення**. Однак більшою небезпекою **ч.10 ст.71 Закону про вибори до Верховної Ради** є те що, вона відкриває шлях до припинення роботи ЗМІ за рішенням суду під приводом будь-яких правопорушень. Зазначено «*інших порушень*», що означає за поширювального тлумачення – не лише виборчих.

Слід відзначити, що норма, анлогічна **ч.10 ст.71 Закону про вибори до Верховної Ради**, вже міститься і у **ч.1 ст.93 Проекту Закону про місцеві вибори**.

Ще однією новелою постала **ч.11 ст.71 Закону про вибори до Верховної Ради**:

*Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення своїм рішенням припиняє трансляцію на території України, в тому числі операторами телекомунікацій, іноземних телеканалів, у діяльності яких порушується норма щодо заборони громадянам іноземних держав, особам без громадянства ведення передвиборної агітації через журналістську діяльність або в діяльності яких містяться заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, підризу її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганда війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення.*

Чи є така норма ефективною у випадку трансляції програм до споживачів за допомогою сателітного зв'язку – питання.

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.

Фактично право на відповідь, коли недостойна інформація оприлюднена у день чи за день до виборів, не спрацьовує. Позитивною є новела про те, що відповідь на відповідь не дається. Раніше реалізація цього права могла б перетворитися на нескінченні викиди образ і компромату за рахунок засобів масової інформації (фактично, безплатна агітація). Однак є сумніви, чи доцільно вказувати, що обсяг відповіді має бути не меншим, ніж первинний месідж. Ми схилиємося до позиції, що навпаки відповідь повинна бути не більшою за обсягом (часом ефіру).

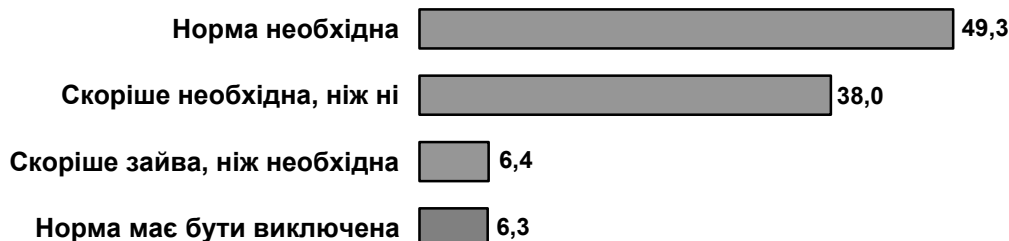
Також ця норма, як і норми **Цивільного кодексу** про право на відповідь, не передбачають виключень з цього права, щодо яких у **Резолюції (74) 26 «Про право на відповідь – стан особи відносно преси»** наголошує Комітет Міністрів Ради Європи. У Розділі документу «Мінімальні правила стосовно права на відповідь у пресі, по радіо, телебаченню та в інших періодичних засобах масової інформації» зазначається: національне законодавство може, в порядку виключення, передбачити, що засіб інформації має право відмовити в опублікуванні відповіді в таких випадках:

- якщо прохання про опублікування відповіді не представлено засобом інформації в достатньо короткий строк;
- якщо обсяг відповіді перевищує обсяг того, що необхідно спростувати в інформації, яка містить факти, оголошені неправдивими;
- якщо відповідь не обмежується спростуванням інкримінованих фактів;
- якщо це становить порушення, яке підлягає покаранню;
- якщо це суперечить інтересам третьої сторони, які охороняються законом;
- якщо відповідна особа не в змозі довести існування законного інтересу.



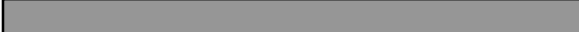
Думки експертів здебільшого доводять, що така норма потрібна, однак вона у свою чергу, теж потребує покращення.

**Табл. 5. Відношення експертів до права партій (блоків), кандидатів у депутати на спростування оприлюдненої у ЗМІ інформації, яку вони вважають недостовірною (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»

Зміне не потрібні		23,8
Потрібні незначні уточнення		36,4
Потрібна нова редакція		39,8

**Частина 13 статті 71 Закону про вибори до Верховної Ради** 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.

Однак 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 депутатів чи кандидатів оголошується попередження).

В окремих статтях **Закону про місцеві вибори** йдеться про підкуп виборців та проведення інших з вищезазначених дій за рахунок коштів місцевої організації партії (блоку), однак нічого не сказано про загальнонаціональні штаби партій (блоків), організацій партій (блоків) з інших місцевостей, регіонів.

Суперечливими є також вимоги двох законів (а саме, **Закону про вибори до Верховної Ради** та **Закону про місцеві вибори**) 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 нівілює вимогу **Закону про вибори до Верховної Ради** на предмет того, щоби заборона настала на 1 тиждень раніше:

- засобам 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**);
- засобам 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.10 ст. 56 Закону про вибори до Верховної Ради**).

У **Проекті Закону про місцеві вибори** посилання на строк заборони таке ж, як і у **ч.20 ст.71 Закону про вибори до Верховної Ради**.

Проблема норми **Закону про вибори** полягає у тому, що вона забороняє оприлюднювати протягом спеціального строку результати опитувань партій(блоків)-СВП і нічого не говорить про рейтинги кандидатів. Саме в останньому випадку знаходиться дишель усієї вимоги **Закону** і шлях її обходження з боку заангажованих ЗМІ.

Ефективність т. зв. «правила мовчання» все частіше в Європі піддається перегляду. Достатньо взяти до уваги хоча б фактори мережі Інтернет, іноземних друкованих видань, мовників. Тому строк дії цього правила не може бути надмірним (**excessive**)<sup>14</sup>. Строк у 15 днів вірогідно надмірним і є, сім днів-більш оптимально. Ось як розцінюють доцільність норми експерти:

**Табл. 6. Відношення 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»)**

Загальна оцінка заборони



**Відповідальність кандидатів партій.** Як ми зазначали раніше **Закон про місцеві вибори** передбачає більш жорсткий режим застосування відповідальності за порушення правил агітації для кандидатів і партій (блоків)-СВП, аніж **Закон про вибори до Верховної Ради**.

<sup>14</sup> 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)

За **ст.48 Закону про місцеві вибори** передбачається скасування територіальною виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидатів чи навіть усіх кандидатів, які входять до виборчого списку організації партії (блоку)-СВП, зокрема, за такі види порушень вимог **Закону** про агітацію:

б) встановлення у судовому порядку факту *підкупу виборців* кандидатом у депутати, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови, а так само на його прохання або за його дорученням — іншими особами;

7) встановлення у судовому порядку, що підприємство, установа, організація, засновником, власником або членом керівного органу якої є кандидат у депутати, кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови, під час виборчого процесу надавала *виборцям гроші чи безоплатно або на пільгових умовах товари, послуги, цінні папери, кредити, лотереї, інші матеріальні цінності*;

8) встановлення судом, що кандидат у депутати, кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови, який займає посади, у тому числі за сумісництвом, в органах державної влади чи в органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах, організаціях, у військових частинах (формуваннях), утворених відповідно до законів України, *залучає або використовує для проведення передвиборної агітації підлеглих йому осіб, службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи*;

9) встановлення у судовому порядку, що кандидат у депутати, кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови крім коштів свого виборчого фонду використовував *при фінансуванні передвиборної агітації інші кошти*;

10) витрати кандидатом у депутати, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови коштів *у розмірі, більшому від установленої цим Законом граничної суми витрат виборчого фонду*;

11) якщо кандидат у депутати, кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови *після оголошення йому територіальною виборчою комісією попередження* в порядку, передбаченому частиною п'ятою цієї статті, повторно порушив вимоги цього Закону.

Територіальна виборча комісія скасовує рішення про реєстрацію в багатомандатному окрузі **всіх кандидатів у депутати, включених до виборчого списку місцевої організації партії (блоку)**, у разі:

1) встановлення у судовому порядку факту *підкупу виборців* місцевою організацією партії (блоком), уповноваженою особою місцевої організації партії (блоку), а так само на їх прохання або за їх дорученням — іншою особою;

2) встановлення у судовому порядку, що організація, засновником, власником або членом керівного органу якої є місцева організація партії (блок) чи уповноважена особа місцевої організації партії (блоку), під час виборчого процесу *надавала виборцям гроші чи безоплатно або на пільгових умовах товари, послуги, цінні папери, кредити, лотереї, інші матеріальні цінності*;

3) встановлення у судовому порядку, що місцева організація партії (блок) *крім коштів свого виборчого фонду використовувала при фінансуванні передвиборної агітації інші кошти*;

4) витрати місцевою організацією партії (блоком) коштів *у розмірі, більшому від установленої цим Законом граничної суми витрат виборчого фонду організації партії (блоку)*.

У цих нормах не береться до уваги можливість підкупу виборців не тільки місцевими організаціями партій (блоків), але й загальнонаціональними осередками (штабами) партій/блоків, а також їхніх представників.

У разі ж порушення **інших вимог Закону про місцеві вибори** 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. Однак не зовсім зрозуміло, якщо ці вимоги порушуються не місцевою організацією партій (блоків).

Скасування рішень про реєстрацію окремих кандидатів за порушення вимог закону про ведення агітації, передбачається **статтею 64 Закону про вибори до Верховної Ради**.

Центральна виборча комісія *не пізніше ніж за три дні до дня виборів приймає рішення про скасування реєстрації окремого кандидата у депутати*, включеного до виборчого списку партії (блоку), з виключенням його з виборчого списку в разі:

7) набрання щодо кандидата у депутати законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення умисного злочину;

**10) повторне вчинення кандидатом у депутати діяння, за яке йому було оголошено попередження відповідно до частини четвертої цієї статті.**

Попередження можуть пред'являтися безпосередньо за порушення вимог агітації. У **ч.4 ст. 64 Закону про вибори до Верховної Ради** передбачено перелік діянь, за які кандидату, партії (блоку) оголошують попередження.

Центральна виборча комісія оголошує партії (блоку) або окремому кандидатові у депутати попередження, що оприлюднюється в загальнодержавних засобах масової інформації, у разі:

1) встановлення судом при розгляді виборчого спору в порядку, передбаченому законом, факту *підкупу виборців або членів виборчих комісій кандидатом у депутати, партією (блоком), яка висунула кандидатів у депутати, представником партії (блоку) у Центральній виборчій комісії, уповноваженою особою партії (блоку) чи посадовою особою партії (партії, що входить до блоку), а також іншою особою за дорученням партії (блоку), що висунула кандидатів у депутати*;

2) встановлення судом при розгляді виборчого спору в порядку, передбаченому законом, факту *надання під час виборчого процесу виборцям, закладам, установам, організаціям або членам виборчих комісій грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів* (крім 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), робіт, послуг, цінних паперів, кредитів, лотерей, інших матеріальних цінностей (непрямого підкупу) організацією, засновником, власником або членом керівного органу якої є кандидат у депутати, партія, яка висунула кандидатів у депутати (одна з партій, яка входить до блоку, що висунув кандидатів у депутати), або посадова особа цієї партії;

3) встановлення судом при розгляді виборчого спору в порядку, передбаченому законом, факту *використання кандидатом у депутати, партією (блоком) при фінансуванні передвиборної агітації крім коштів виборчого фонду партії (блоку) інших коштів*;

4) встановлення судом при розгляді виборчого спору, що кандидат у депутати, який займає посаду, в тому числі за сумісництвом, в органах виконавчої влади чи в органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях, у військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, *залучав або використовував для проведення передвиборної агітації підлеглих йому осіб, службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи (зловживання службовим становищем)*;

5) 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 Закону про вибори до Верховної Ради*.

Центральна виборча комісія розглядає питання про скасування реєстрації кандидата у депутати чи про оголошення йому або партії (блоку) попередження у присутності кандидата

у депутати чи представника партії (блоку) у Центральній виборчій комісії. Про час розгляду цього питання вказані особи повідомляються *не пізніше як напередодні розгляду*. У разі відсутності зазначених осіб на засіданні без поважних причин, а при розгляді цього питання менш як за три дні до дня виборів – з будь-якої причини, це питання розглядається Центральною виборчою комісією за відсутності вказаних осіб.

У випадках порушень, передбачених **частиною четвертою статті 64** (тобто опис порушень виборчого процесу, за які оголошуються попередження), чи інших порушень, за які законом встановлено кримінальну або адміністративну відповідальність, Центральна виборча комісія повідомляє відповідні правоохоронні органи для перевірки і реагування відповідно до закону.

Центральна виборча комісія доводить до відома партії (блоку), кандидата у депутати рішення про скасування реєстрації кандидата (кандидатів) у депутати або про оголошення попередження не пізніше як наступного дня з дня його прийняття та надає представнику партії (блоку) у Центральній виборчій комісії або кандидатові у депутати копію цього рішення у той же строк. Якщо вказане рішення прийнято в останній день перед днем виборів, копія такого рішення видається зазначеним особам невідкладно.

## РОЗДІЛ IV

### ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Суттєве змінення регламентації виборчих процесів в Україні сприятиме зростанню законності та чесності виборів. Водночас типовою є ситуація системних порушень законодавства під час виборчих перегонів. З метою їх усунення в новому законодавстві про вибори більш детально регламентовані процедурні аспекти виборчого процесу (територіальна організація виборів, встановлення результатів виборів, використання автоматизованої інформаційно-аналітичної системи тощо) та вирішені інші проблеми на які звертали увагу як учасники виборчих перегонів, так і правозастосувачі. Проте аналіз чинного законодавства свідчить про недосконалість окремих його норм, зокрема положень про відповідальність.

Відповідно до ст. 117 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 7 липня 2005 р. (№ 2777-IV) і ч. 1 ст. 88 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 р. (№ 1667-IV), особи, винні в порушенні законодавства про вибори депутатів, притягаються до *кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності* в порядку, встановленому законом. До «іншої» слід відносити: *дисциплінарну* відповідальність, до якої може бути притягнута службова особа за невиконання чи неналежне виконання обов'язків, пов'язаних з організацією і проведенням виборів; *фінансову* відповідальність, якій підлягають суб'єкти у разі використання коштів виборчого фонду на цілі, не пов'язані з передвиборною агітацією тощо. Крім того у сфері виборчого права має місце і особлива публічно-правова відповідальність – *конституційна або державно-правова*.

Виборче законодавство не містить вичерпного переліку порушень, за вчинення яких, особи притягаються до відповідальності. Норми про відповідальність розпорошені по всьому законодавству. Разом з тим у Законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» закріплено приблизний перелік діянь, що є порушеннями виборчого законодавства. **Перелік цей** не є вичерпним і має лише певне орієнтовне значення. Крім того деякі із зазначених у ньому правопорушень дублюють одне одного. Так, перешкоджання шляхом насильства, обману, погроз, підкупу чи іншим способом вільному здійсненню громадянином України права обирати і бути обраним (**п. 1 ч. 1 ст. 88**) за змістом охоплює таке діяння як примушування виборців голосувати всупереч їх волевиявленню (**п. 11 ч. 1 ст. 88**). Тому виникає питання щодо доцільності закріплення такого переліку правопорушень, оскільки законодавство про вибори у зв'язку з казуїстичністю і досить ретельною регламентацією процедури виборчих перегонів і так достатньо велике за обсягом. Досить виправданою, на наш погляд, була пропозиція розробників **проекту закону «Про внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»** (проект Ключковського) щодо відмови від приблизного переліку порушень і закріплення лише загальної норми про відповідальність (**ст. 152**).

*Кримінальна відповідальність* за порушення виборчих прав передбачена у статтях **157-159 Кримінального кодексу України**, серед них:

- 1) перешкоджання здійсненню виборчого права (**ст. 157 Кримінального Кодексу**);
- 2) неправомірне використання виборчих бюлетенів, підлог виборчих документів або неправильний підрахунок голосів чи неправильне оголошення результатів виборів (**ст. 158 Кримінального Кодексу**);
- 3) незаконне знищення виборчої документації або документів референдуму (**ст. 158-1**);

4) порушення таємниці голосування (ст. 159 Кримінального Кодексу).

Суспільна небезпечність цих злочинів полягає у тому, що вони посягають на основні демократичні засади виборчого процесу: рівне виборче право, добровільність участі у виборах, вільне волевиявлення виборця, таємниця голосування, особисте голосування та ін. (відповідно статті 3-8 Закону України «Про вибори народних депутатів України» та статті 3-8 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» тощо).

На думку експертів встановлення кримінальної відповідальності за порушення виборчого законодавства має більше превентивне значення ніж встановлення адміністративної відповідальності.

Табл. 7. експертні оцінки превентивного значення різних видів відповідальності за порушення виборчого законодавства

**Кримінальна відповідальність**



**Адміністративна відповідальність**



Хоча більшість респондентів (71,2%) взагалі відзначають, що відповідальність, передбачена законодавством про вибори має незначний превентивний вплив (38,5%) або носить формальний характер (32,7%).

**Відповідальність, передбачена законодавством про вибори (попередження, зняття з реєстрації тощо)**



При застосуванні кримінально-правових норм, які передбачають відповідальність за порушення виборчих прав громадян України, виникають певні проблеми, які стосуються особливостей юридичних складів цих злочинів та їх співвідношення. Так, більшість вчених та правозастосувачів, потерпілими від злочину, передбаченого ст. 157 Кримінального Кодексу («Перешкоджання здійсненню виборчого права») визнають виборців, кандидатів на виборні посади, а також осіб, які забезпечують реалізацію виборчих прав громадян,

наприклад, членів виборчих комісій, довірених осіб кандидатів, офіційних спостерігачів тощо. Таким чином, вплив на члена виборчої комісії з метою перешкодити реалізації виборчого права громадян України тягне настання кримінальної відповідальності за **ст. 157 Кримінального Кодексу**. Водночас у **Кодексі України про адміністративні правопорушення** встановлена відповідальність за втручання в роботу виборчих комісій, що перешкоджає виконанню ними обов'язків, пов'язаних з реєстрацією кандидатів у Президенти України або депутати, підрахунком голосів чи визначенням результатів або підбиттям підсумків виборів (**ч. 3 ст. 186-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення**). Така законодавча регламентація ускладнює відмежування злочину від адміністративного правопорушення, і будь-яке рішення щодо притягнення особи до відповідальності буде спірним.

Схожа ситуація виникає й у разі видачі членом дільничної виборчої комісії виборчого бюлетеня для голосування за іншу особу. За вчинення такого діяння передбачена як адміністративна (**ч. 2 ст. 186-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення** «Видача членом дільничної виборчої комісії виборчого бюлетеня для голосування за іншу особу»), так і кримінальна відповідальність (**ч. 1 ст. 158 Кримінального Кодексу** «Видача членом виборчої комісії виборчого бюлетеня будь-якій особі з метою надання їй можливості проголосувати за іншу особу...»). На сьогодні відсутні критерії відмежування цих складів правопорушень, а відтак відсутня єдина практика притягнення особи до відповідальності за вчинене правопорушення.

Ще однією проблемою, яка виникає у разі притягнення особи до відповідальності за перешкоджання здійсненню виборчого права, є проблема способів вчинення цього злочину. Відповідно до положень **Кримінального Кодексу**, перешкодити вільному здійсненню виборчого права можна як насильством, обманом, погрозами, підкупом, так і іншим чином, тобто будь-яким способом. Як в теорії кримінального права, так і на практиці складнощі виникають при аналізі такого способу як *підкуп* (надання грошей, інших цінностей, будь-яких переваг, благ тощо, як винагорода за зміну свого волевиявлення або відмову від участі у виборах). Оскільки підкуп розглядається як *спосіб перешкоджання* вільному здійсненню виборчого права, то і результатом його застосування є спотворення реалізації громадянами права обирати та бути обраними. У зв'язку з цим «винний» може підлягати відповідальності лише у випадку, якщо підкуп перешкодив (не дав) можливості громадянину реалізувати своє виборче право. Проте кожна особа сама обирає свою поведінку в тій чи іншій життєвій ситуації, і тому саме від неї залежить чи вплине цей підкуп на зміст волевиявлення чи ні. В такій ситуації оцінка поведінки потерпілого лежить не тільки за межами кримінального права, а й за межами правової оцінки. Крім того, практично неможливо довести, що підкуп виборця *перешкодив вільному здійсненню виборчого права і не вплинув на результати голосування або виборів* (оскільки **ч. 1 ст. 157 Кримінального Кодексу** вимагає саме цього).

Водночас особа може застосувати підкуп з метою перешкоджання роботі виборчої комісії для того, щоб її члени не виконували або неналежним чином виконували свої обов'язки. У такій ситуації підкуп і буде способом перешкоджання здійсненню громадянином виборчого права, навіть якщо це в кінцевому рахунку не вплинуло на результати голосування або виборів.

Слід звернути увагу на певні редакційні неточності деяких положень **Кримінального Кодексу**. Так, у диспозиції **ст. 159 Кримінального Кодексу** закріплено, що «умисне порушення таємниці голосування під час проведення передбачених законом України виборів...». Однак проведення виборів в Україні регламентується виборчим законодавством, яке становить низка законів та інших нормативно-правових актів. Тому доцільно було б замінити слова «передбачених законом України виборів» на «передбачених законами України» або «передбачених законодавством України про вибори». Термін «завідомо неправдиве оголошення результатів виборів» з метою уніфікації **Кримінального Кодексу** та законодавства про вибори необхідно замінити на «завідомо неправдиве оприлюднення

результатів виборів» (ст. 97 Закону України «Про вибори народних депутатів України», ст. 76 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»).

Більшість експертів висловилися за можливість декриміналізації шляхом посилення адміністративної відповідальності (38,1%), проте значна частина експертів висловилися про доцільність посилення саме кримінальної відповідальності за порушення виборчого законодавства (30,7%).

**Табл. 8. оцінка експертами пропозиції декриміналізувати деякі порушення виборчого законодавства**

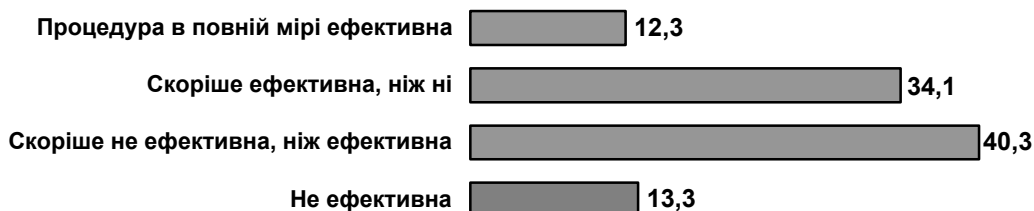
(% тих, хто погоджується з наведеними варіантами відповідей )



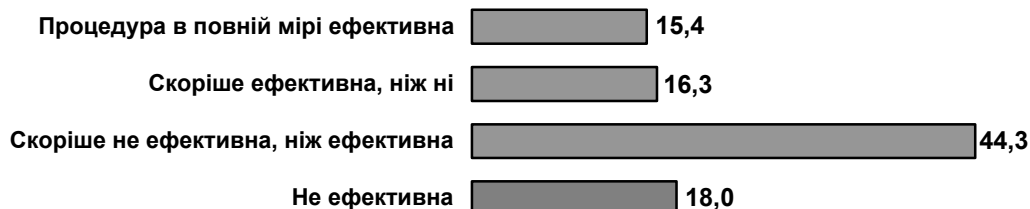
Крім того, процедура притягнення до кримінальної відповідальності, з точки зору респондентів, є більш ефективною ніж процедура притягнення до адміністративної відповідальності.

**Табл. 9. Експертні оцінки ефективності процедур притягнення до відповідальності за порушення виборчого законодавства**

**Кримінальна відповідальність**



**Адміністративна відповідальність**



*Адміністративна відповідальність* за порушення виборчого законодавства встановлена у главі 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління». У статті 186-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачена відповідальність за

порушення законодавства про вибори Президента України і народних депутатів. В регламентації адміністративної відповідальності має місце низка проблем, серед яких:

- 1) неточність формулювання правових норм, їх невідповідність сучасному законодавству про вибори;
- 2) проблема відмежування злочинів від адміністративних правопорушень;
- 3) невідповідність положень **Кодексу України про адміністративні правопорушення** сучасним реаліям виборчих перегонів та потребам практики.

По-перше, на наш погляд, доречно розширити зміст диспозиції статті 186-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення та її назву і встановити відповідальність не лише за порушення законодавства про вибори Президента України і народних депутатів, а й про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

По-друге, **ч. 1 ст. 186-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення** передбачає відповідальність за агітацію за або проти кандидата *в день виборів*, проте в **Законі України «Про вибори народних депутатів України» (ст. 65)** і **Законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (ст. 50)** зазначено, що передвиборна агітація закінчується о 24 годині останньої п'ятниці перед днем виборів, і встановлено *заборону* агітувати не лише в день виборів, а й *напередодні*. У зв'язку з цим виникає необхідність приведення законодавства про адміністративну відповідальність у відповідність з виборчим законодавством.

Аналіз положень **Кодексу України про адміністративні правопорушення** та судової практики свідчить про недосконалість регламентації відповідальності за порушення виборчого законодавства. Реалії виборчих перегонів свідчать про наявність великої кількості порушень, за які було б доцільно встановити адміністративну відповідальність. Крім того в **Законі України «Про вибори народних депутатів України»** і **Законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»** встановлено низку заборон і обмежень щодо організації та проведення виборчого процесу за порушення яких не передбачено відповідальність.

Слід відзначити, що пропозиції щодо внесення змін до **Кодексу України про адміністративні правопорушення** мали місце. Так, відповідно до **Проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Кримінально-процесуального кодексу України» (№ 6418-d-pd)** пропонувалося виключити з **Кодексу України про адміністративні правопорушення** статті 186-2 і 186-4 і доповнити його главою 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення», що включає до себе 16 статей, серед яких:

- 1) порушення порядку надання відомостей про виборців чи списків виборців та використання таких списків;
- 2) порушення права громадян на ознайомлення зі списком виборців;
- 3) порушення порядку ведення передвиборної агітації з використанням засобів масової інформації;
- 4) порушення обмежень щодо ведення передвиборної агітації тощо.

Запропонований підхід, на наш погляд, досить виправданий. Однак, хотілося б додати, що встановлення відповідальності необхідно ретельно узгодити з тими заборонами й обмеженнями, що містяться у законодавстві про вибори, правами та обов'язками суб'єктів виборчого процесу тощо. Це забезпечить органічну єдність та відповідність положень **Кодексу України про адміністративні правопорушення** законодавству про вибори.

За порушення норм виборчого законодавства передбачена і *конституційна відповідальність*. Вона має низку особливостей щодо суб'єкта, характеру правопорушень, процедури притягнення та санкцій.

Так, якщо у **Кримінальному Кодексі України** та **Кодексі України про адміністративні правопорушення** закріплені конкретні види діянь, що являють собою порушення виборчого законодавства, то стосовно конституційної відповідальності перелік таких діянь неконкретизований і несистематизований.

В Законах України про вибори встановлена значна кількість обмежень і заборон щодо можливих порушень правових норм (заборона втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у виборчий процес (**ч. 5 ст. 3 Закону України «Про вибори народних депутатів України»**); заборона вносити будь-які зміни до списку виборців після закінчення голосування (**ч. 9 ст. 32-3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»** тощо). Разом з тим не за кожне порушення обмежень та заборон у законодавстві передбачено відповідальність. Так, згідно **ст. 8 Закону України «Про вибори народних депутатів України»** та **ст. 8 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»** заборонено голосувати за інших осіб; відповідно до **ч. 1 ст. 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України»** іноземцям та особам без громадянства заборонено брати участь у передвиборній агітації 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. Офіційним спостерігачам від партії заборонено заповнювати замість виборця виборчий бюлетень або бути присутнім при його заповненні у кабіні (кімнаті) для таємного голосування (**ч. 8 ст. 75 та ч. 5 ст. 83**), відповідно до **ч. 9 ст. 83** виборець не має права передавати свій виборчий бюлетень іншій особі. Проте жодної санкції за порушення цих положень у законодавстві не міститься. Тому, незважаючи на велику кількість заборон (обмежень) щодо порушення законодавства про вибори, деякі його норми залишаються декларативними.

Особливістю конституційної відповідальності порівняно, наприклад, із кримінальною є те, що вона може наставати за відсутності вини. Так, у результаті рішення про розпуск виборчого блоку Центральна виборча комісія скасовує реєстрацію всіх кандидатів у депутати, включених до виборчого списку партії (блоку) (**ч. 10 ст. 63 Закону України «Про вибори народних депутатів України»**).

Слід також відзначити, що конституційна відповідальність може носити як *індивідуальний* (наприклад, скасування реєстрації кандидата у депутати), так і *колективний* (винесення попередження партії (блоку), скасування реєстрації списку кандидатів) характер. При цьому відповідальність колективного суб'єкта породжує негативні наслідки для всіх членів цього колективу. Наприклад, дострокове припинення повноважень виборчої комісії тягне втрату відповідного правового статусу кожним із членів цієї комісії (**ст. 37 «Про вибори народних депутатів України»; ч. 2 ст. 28 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»**).

Конституційно-правова відповідальність суб'єкта виборчого процесу може бути наслідком не лише порушення норм виборчого законодавства, а й наставати у разі притягнення особи до відповідальності іншого виду – кримінальної, дисциплінарної тощо. Так, *набрання* щодо кандидата у депутати *законної сили обвинувальним вироком* суду за вчинення умисного злочину тягне скасування його реєстрації з виключенням з виборчого списку (**п. 7 ч. 1 ст. 64 Закону України «Про вибори народних депутатів України»**). Член виборчої комісії достроково припиняє свої повноваження на підставі рішення відповідної виборчої комісії у зв'язку з *систематичним невиконанням покладених на нього обов'язків*, засвідченим не менш як двома рішеннями з цього приводу виборчої комісії, до складу якої



він входить; повторним або одноразовим *грубим порушенням законодавства України про вибори*, встановленим рішенням суду або рішенням виборчої комісії вищого рівня; набранням щодо нього законної сили *обвинувальним вироком суду* за вчинення умисного злочину (**пункти 9-11 ч. 3 ст. 37 Закону України «Про вибори народних депутатів України»**), порушенням законодавства України про місцеві вибори, що встановлено рішенням суду (**п. 8 ч. 4 ст. 28 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»**) тощо.

Не дивлячись на певну безсистемність положень щодо конституційної відповідальності учасників виборчого процесу, слід відмітити, що самі санкції сформульовані досить конкретно і чітко. Тому відповідний орган не може використовувати інші заходи, що знаходяться за межами законодавчих приписів. До учасників виборчого процесу можуть застосовуватися такі заходи конституційної відповідальності: *дострокове припинення повноважень* окружної, дільничної виборчої комісії, члена виборчої комісії; *заміна* голови, заступника голови, секретаря виборчої комісії; *відмова в реєстрації* кандидата у депутати; *зняття з реєстрації, скасування реєстрації* кандидата у депутати з виключенням із виборчого списку; *попередження* партії (блоку), кандидата у депутати; *тимчасове зупинення дії ліцензії* або випуску (друку) ЗМІ; *позбавлення* офіційного спостерігача *права* бути присутнім на засіданнях виборчої комісії тощо. При цьому необхідно зазначити, що заходи конституційної відповідальності застосовуються до всіх учасників виборчого процесу, крім виборців.

Незважаючи на суттєве удосконалення виборчих законів, застосування заходів конституційної відповідальності на практиці пов'язано з низкою проблем, обумовлених певними недоліками чинного законодавства.

У деяких випадках положення закону дублюють одне одного, що свідчить про його надмірну перевантаженість і не завжди системність. Так, відповідно до **ч. 12 ст. 36 Закону України «Про вибори народних депутатів України»** члену виборчої комісії протягом часу 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. Така ж заборона міститься й у **п. 4 ч. 1 ст. 71** цього Закону. Далі, схоже положення щодо заборони проведення передвиборної агітації напередодні та в день виборів міститься як у **ч. 3 ст. 65**, так і у **ч. 24 ст. 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України»**. **Ч. 2 ст. 6 Закону України «Про вибори народних депутатів України»** містить заборону щодо застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному волевиявленню виборця. Схожа заборона передбачена й у **ч. 7 ст. 83** цього Закону.

Окремі загальні положення Закону мають необґрунтовану конкретизацію. Так, відповідно до **ст. 117 Закону України «Про вибори народних депутатів України»** особи, винні в порушенні законодавства про вибори депутатів, *притягаються до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності в порядку, встановленому законом*. Водночас у **ч. 26 ст. 71** цього ж Закону закріплено, що перешкоджання здійсненню права на проведення передвиборної агітації, а також порушення встановленого законом порядку проведення такої агітації *тягнуть за собою відповідальність встановлену законами України*. Проте порушення порядку проведення передвиборної агітації є одним із порушень законодавства про вибори, а тому й додатково зазначати, що воно тягне відповідальність є зайвим.

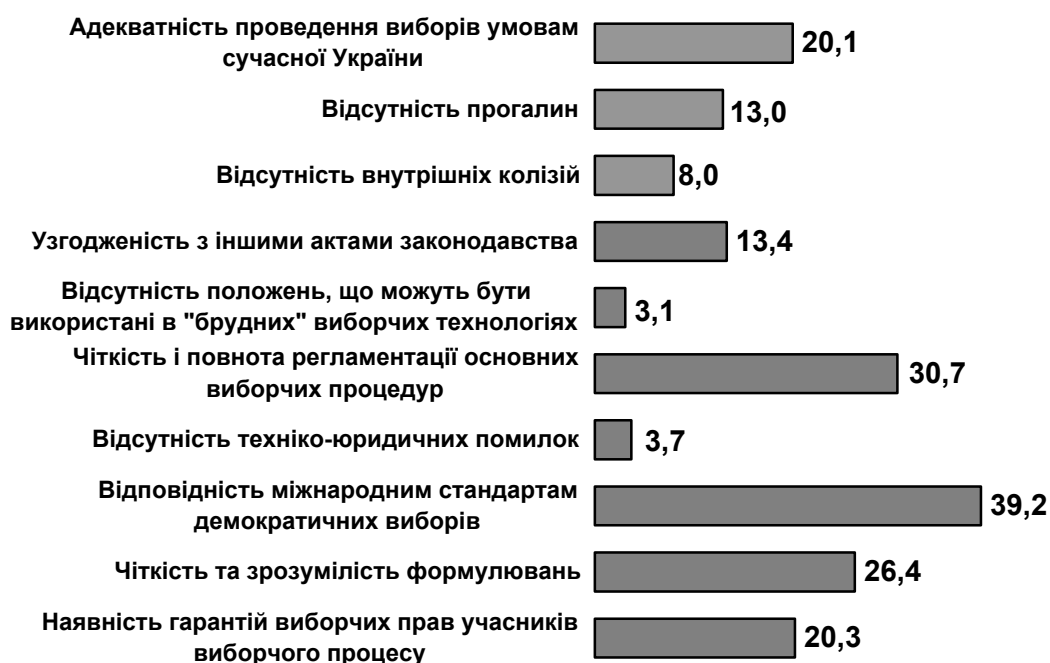
Наявність конституційної відповідальності інколи законодавцем описується такою ознакою, як *грубість порушення*. Наприклад, серед підстав дострокового припинення повноважень члена виборчої комісії зазначено *грубе порушення законодавства України про вибори*, встановлене рішенням суду або рішенням виборчої комісії вищого рівня (**п. 10 ч. 3 ст. 37 Закону України «Про вибори народних депутатів України»**), *грубе порушення* офіційним спостерігачем обмежень встановлених законом є підставою до позбавлення його

права бути присутнім на засіданнях виборчої комісії (**ч. 14 ст. 76 Закону України «Про вибори народних депутатів України»**). Оскільки критерії визнання порушення грубим у законодавстві відсутні, то правозахисник змушений притягати до відповідальності на підставі власної суб'єктивної оцінки характеру того чи іншого порушення.

Усунення недоліків регламентації відповідальності за порушення виборчого законодавства мінімізує чисельні порушення законодавства про вибори, сприятиме оптимізації виборчого процесу та забезпеченню реалізації виборчих прав громадян.

РОЗДІЛ V  
ЕКСПЕРТНІ ОЦІНКИ ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ  
ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

**Табл. 10. Експертні оцінки законодавчої бази виборів 2006 року: «Закон про вибори народних депутатів» та «Закон про місцеві вибори» (вказано % тих, що вважає, що наведені риси в повній мірі характерні для цих законів)**



**Табл. 11. Експертні оцінки термінів проведення виборів**

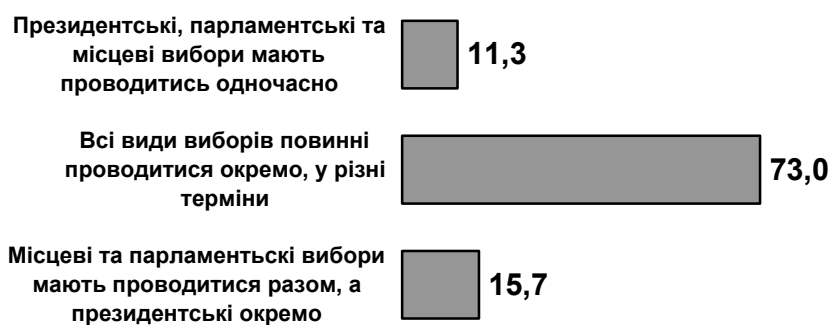
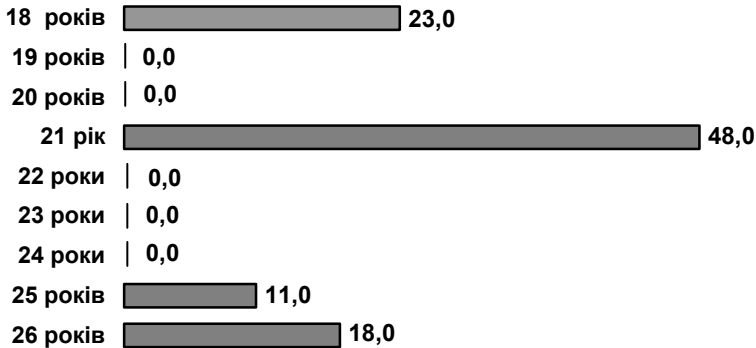


Табл. 12. експертні оцінки умов набуття права бути обраним народним депутатом України (ст. 9 Закону України «Про вибори народних депутатів України»)

**«В якому віці особа має отримувати право бути обраною?»**



**«Яким має бути термін проживання в Україні?»**

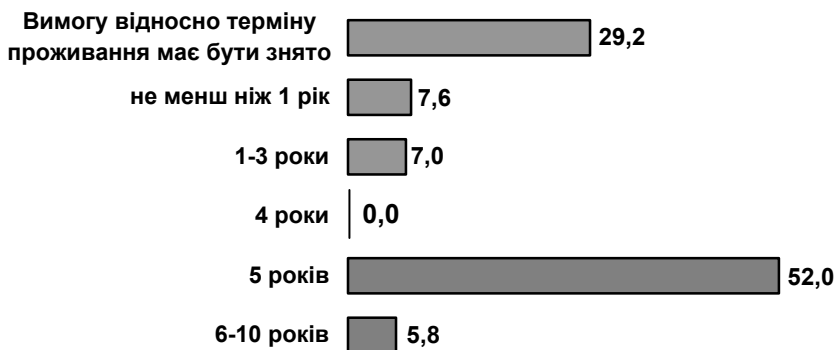
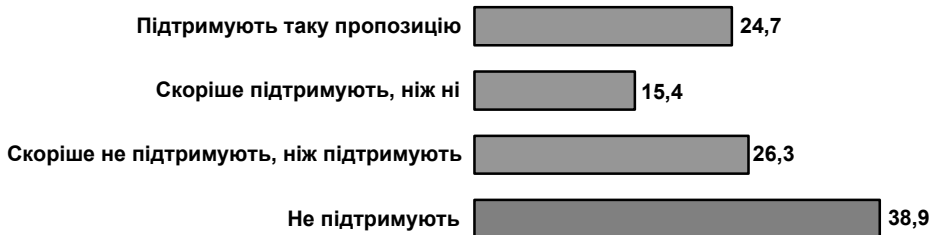
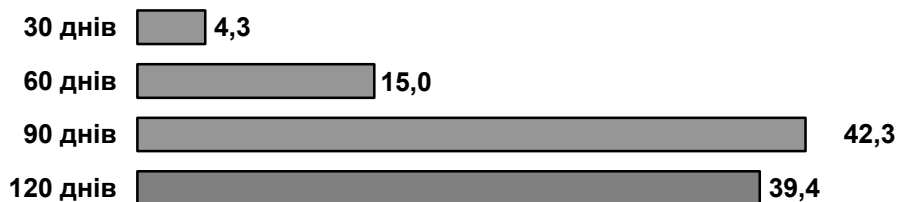


Табл. 13. Відношення експертів до пропозиції позбавити права голосу на парламентських виборах осіб, що відбувають покарання у вигляді позбавлення волі в установах кримінально-виконавчої системи



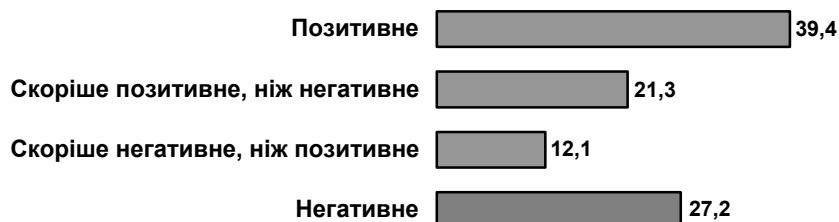
**Табл. 14. Експертні оцінки оптимальності строків проведення виборів: ст. 16 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Процент тих, хто вважає оптимальною тривалість виборчого процесу...**



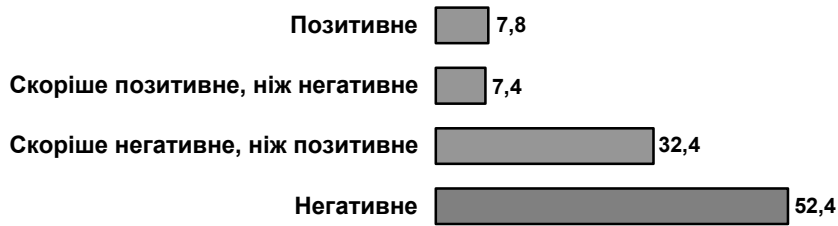
**Табл. 15. Відношення експертів до обмеження максимальної кількості членів виборчої комісії**



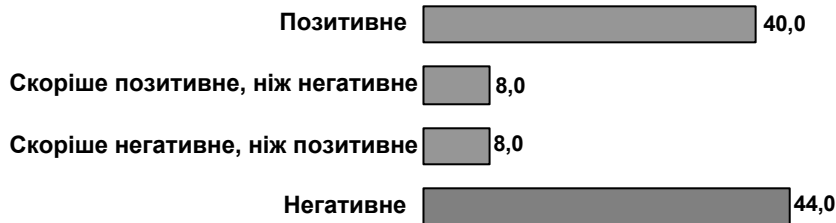
**Табл. 16. Відношення експертів до пропозиції встановити обмеження для членів виборчих комісій стосовно обов'язковості їх проживання на території відповідного округу (ст. 26 Закону України «Про вибори народних депутатів України»)**



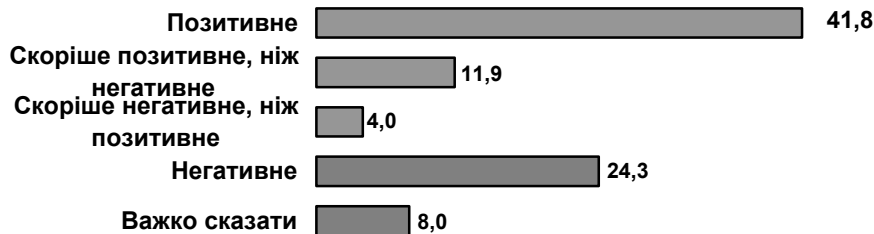
**Табл. 17. Відношення експертів до пропозиції запровадити в Україні складання списків виборців на основі заяви виборця по його згоду на включення до таких списків**



**Табл. 18. Відношення експертів до надання права кожному громадянину оскаржувати помилки в списку виборців, які стосуються інших осіб (ч. 3 ст. 43 Закону України «Про вибори народних депутатів України»)**



**Табл. 19 відношення експертів до закріплення у законі максимальної кількості відкріпних посвідчень (ч. 4 ст. 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України»)**

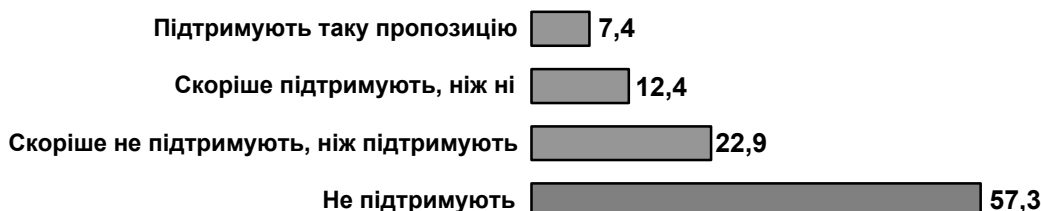


**Табл. 20. Порядок висування кандидатів у депутати партією (блоком): відношення експертів до пропозиції встановлення квот для жінок та представників національних меншин**

«В виборчих списках мають бути рівномірно представлені чоловіки та жінки, наприклад, шляхом їх чергування (парні номери – жінки, непарні – чоловіки)»

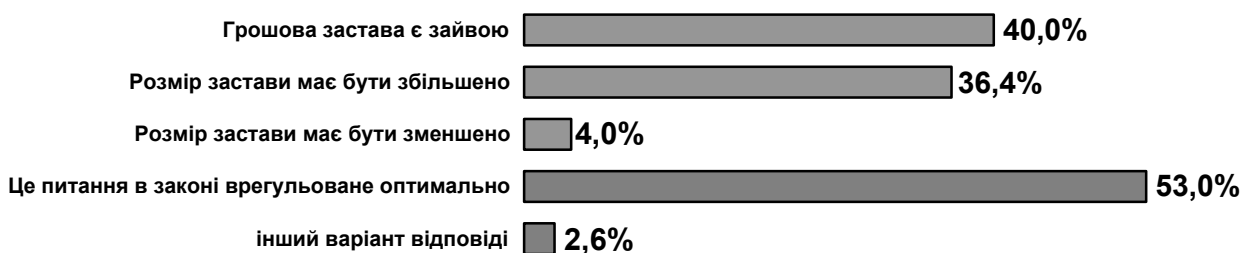


«В виборчих списках встановлюються квоти для національних меншин»



**Табл. 21. Відношення експертів до інституту грошової застави (ст. 59 Закону України «Про вибори народних депутатів України»)**

Доцільність грошової застави



Грошова застава має повертатись...



**Табл. 22. Відношення експертів до пропозиції встановити у Законі про вибори народних депутатів не лише підстави відмови в реєстрації кандидата (кандидатів) (ст. 62 Закону України «Про вибори народних депутатів України»), але й виборчого списку партії (блоку)**



**Табл. 23. Відношення експертів до пропозиції запровадження зняття з реєстрації всього виборчого списку партії (блоку) у випадку використання інших коштів, ніж кошти виборчого фонду**



**Табл. 24 Відношення експертів до пропозиції, згідно якої факт підкупу виборців може бути встановлено лише в порядку кримінального судочинства (ч. 4 ст. 64 Закону України «Про вибори народних депутатів України»)**

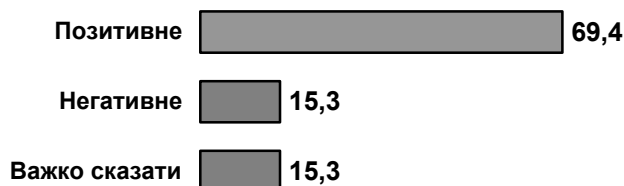




**Табл. 25. Оцінка експертами впливу попередження, передбаченого ст. 64 Закону України «Про вибори народних депутатів» на поведінку кандидатів, партій (блоків)**



**Табл. 26. Відношення експертів до скасування реєстрації кандидата у випадку підкупу виборців**

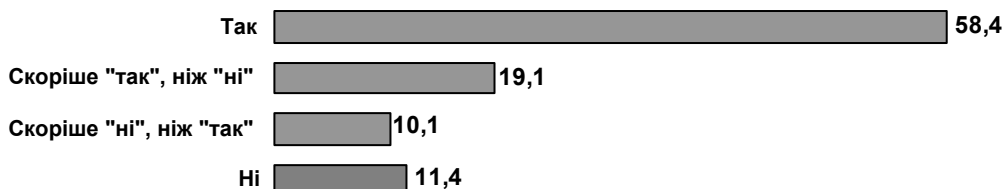


**Табл. 27. Відношення експертів до заборони протягом останніх 15 днів перед днем виборів поширювати інформацію про результати опитування громадської думки (ч. 20 ст. 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України»)**

Оцінка пропозиції поширювати таку заборону і на рейтинги політиків (кандидатів), результати будь-яких опитувань стосовно цих осіб



«В Законі про вибори така заборона починається за 7 днів до виборів. Чи потрібно узгодити ці терміни?»



**Табл. 28. Оцінка експертами пропозиції поширити заборони, передбачені ч. 22 ст. 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України» («використовувати для передвиборної агітації майно, інші ресурси за місцем роботи, проводити агітацію під час нарад, зборів тощо) на наступні категорії осіб...**

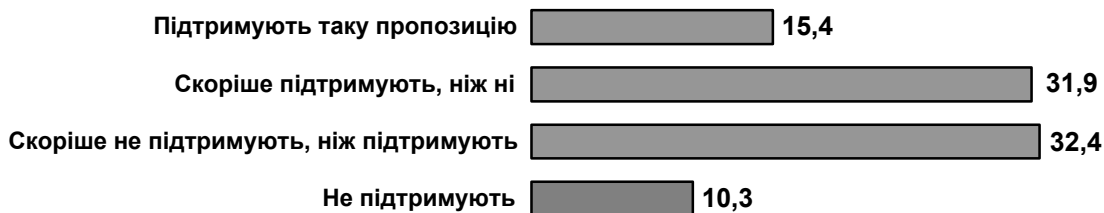
... депутати Верховної Ради України



... депутати місцевих рад



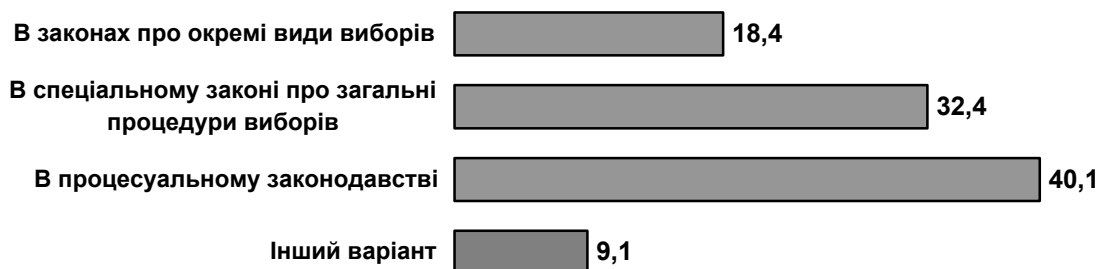
... керівники недержавних підприємств, Установ, організацій



**Табл. 29. Експертні оцінки оптимального відсотку отриманих голосів, що дає партії (блоку) право на участь у розподілі депутатських мандатів**



**Табл. 30. Оцінка експертами оптимального способу викладання норм про процедури розгляду виборчих спорів**



**Табл. 31. Відношення експертів до запровадження касаційного оскарження в судовому розгляді виборчих спорів**



**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)**

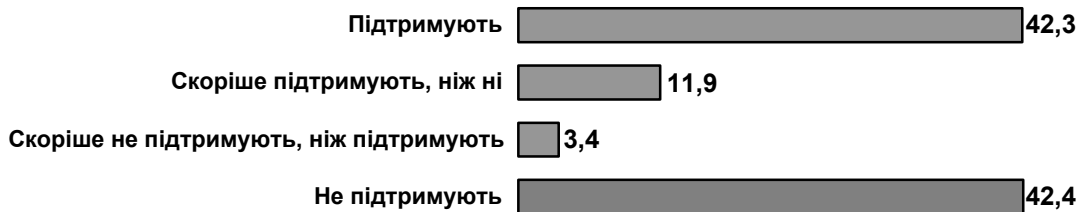


Табл. 33. Відношення експертів до пропозиції надати право оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються місцевих виборів (ст. 30 Закону України про місцеві вибори), також наступним особам:

Довіреном особам кандидатів



Уповноваженим особам

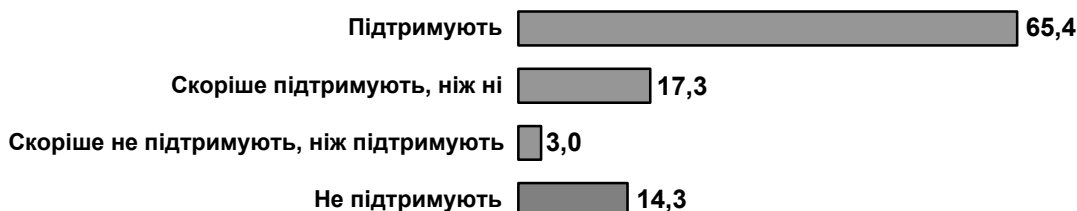


Офіційним спостерігачам від іноземних держав та міжнародних організацій

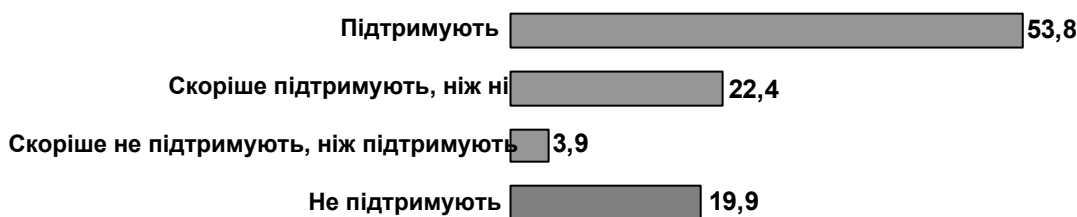


**Табл. 34. Відношення експертів до пропозиції надати суб'єктам виборчого процесу право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються місцевих виборів (ст. 30 Закону України про місцеві вибори), наступних осіб:**

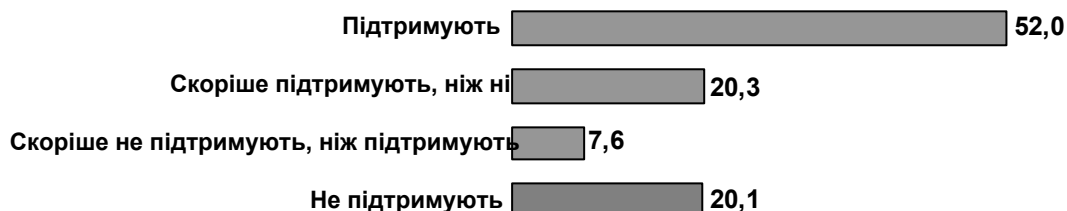
**Кандидатів у депутати**



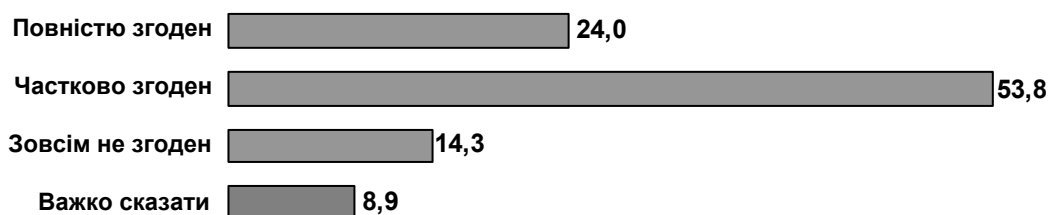
**Їх довірених осіб**



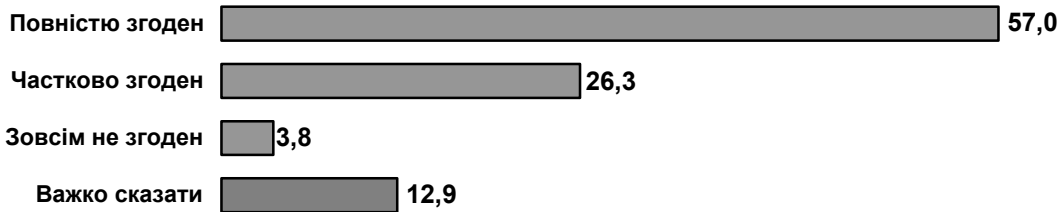
**Уповноважених осіб**



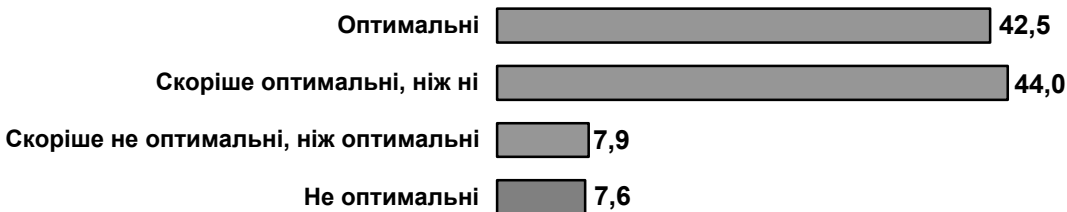
**Табл. 35. Оцінка експертами можливості зловживання правом виборчої комісії на звернення до правоохоронних органів при розгляді скарги суб'єктів виборчого процесу (ч. 10 ст. 30 Закону України про місцеві вибори)  
(% тих, хто погоджується з тим, що такі зловживання можливі)**



**Табл.36. Оцінка експертами обов'язковості проведення перерахування голосів за скаргю кандидатів у депутати по окремії виборчій дільниці (ч. 10 ст. 30 Закону України про місцеві вибори) (% тих, хто погоджується з обов'язковістю рішення про проведення перерахування голосів )**

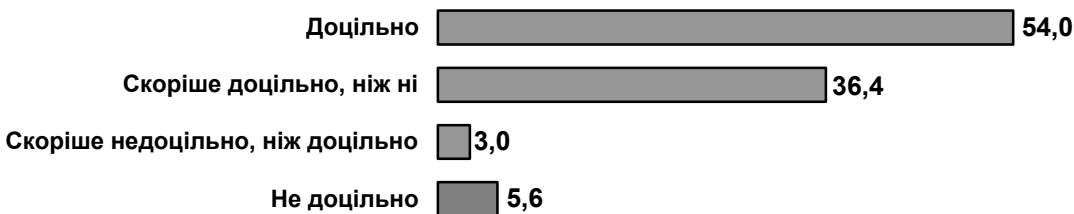


**Табл. 37. Оцінка експертами оптимальності термінів висування кандидатів у депутати місцевих рад та кандидатів у на посаду сільського, міського голови – початок за 70 днів, закінчення за 40 днів до виборів (ст. 30 Закону України про місцеві вибори)**

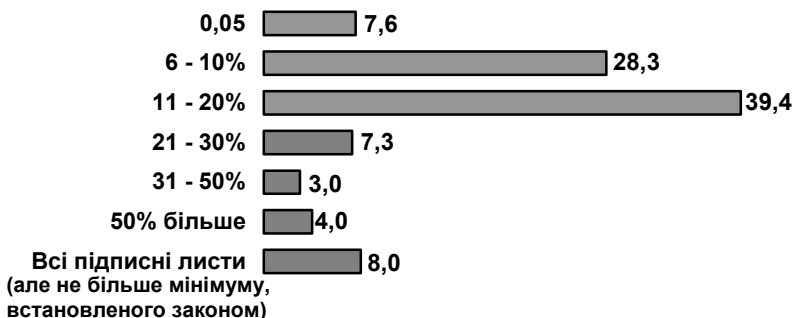


**Таблиця 38. Відношення експертів до необхідності змін в порядку врахування підписів виборців (ст. 45 Закону України про місцеві вибори)**

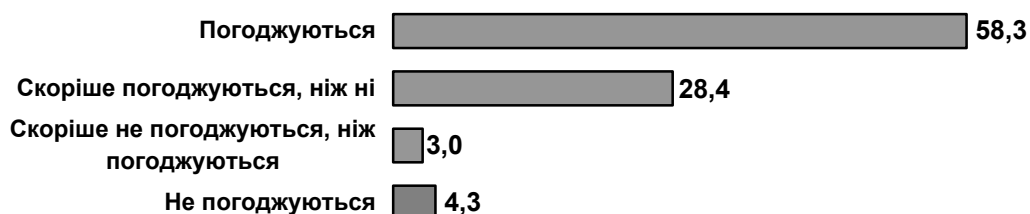
**Встановлення відсотку підписів, які можуть бути перевірені та принципів їх відбору**



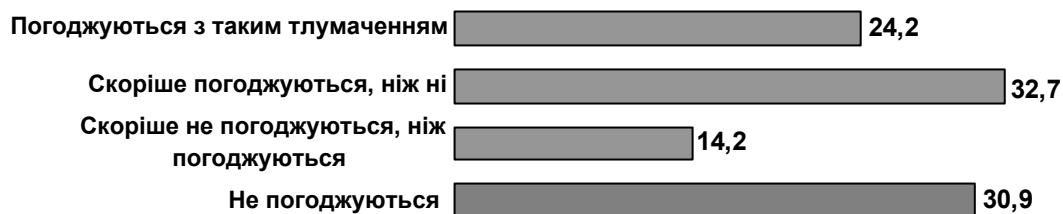
**Відсоток підписів, які мають бути перевірені**



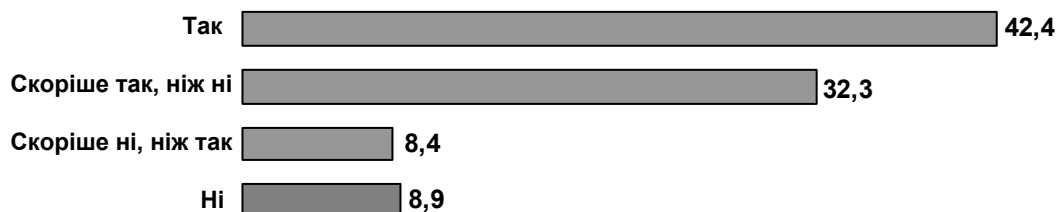
**Табл. 39. Відношення експертів до наступного твердження «Згідно зі ст. 47 Закону України про місцеві вибори виборча комісія може відмовити в реєстрації кандидата, якщо в документах, що подаються, буде виявлено відсутність або неправильні відомості у відповідних документах». Поняття «неправильні відомості» без додаткових роз'яснень викличе труднощі в діяльності виборчих комісій (включаючи і зловживання)**



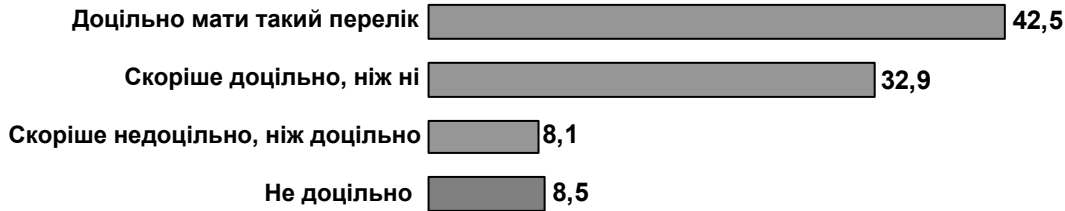
**Табл. 40. Оцінка експертами можливості територіальної виборчої комісії самостійно встановлювати факт витрати кандидатом у депутати місцевих рад коштів у розмірі, що перевищує граничних розмір витрат виборчого фонду і на цій підставі скасувати рішення про реєстрацію кандидатів**



**Табл. 41. Тлумачення експертами ч. 3 ст. 48 Закону України про місцеві вибори, згідно якої територіальна виборча комісія скасовує рішення про реєстрацію виборчого блоку у випадку встановлення факту підкупу виборців місцевою організацією партії (блоку). Розподіл відповідей на питання «Якщо підкуп здійснює інший орган цієї партії (блоку), наприклад, центральні органи, чи буде це підставою для скасування реєстрації?»**



**Табл. 42. Оцінка експертами необхідності встановлення вичерпного переліку порушень Закону України про місцеві вибори, за які виносяться попередження виборчою комісією (Замість виразу в ч. 5 ст.48: «у разі порушення інших вимог цього закону»)**



**Табл. 43 оцінка експертами наступного тлумачення ч. 2 ст. 51 Закону України про місцеві вибори: «виходячи з буквального тлумачення цієї норми, будь-яка заява про виділення приміщення державної чи комунальної власності для проведення передвиборних зустрічей має бути задоволена»**

